

מוסד הנשיאות בישראל



דנה בלאנדר | עופר קניג



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עיון



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מוסד הנשיאות בישראל

דנה בלאנדר | עופר קניג

The Presidency in Israel
Dana Blander | Ofer Kenig

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים
הדפסה: מאור וולך, ירושלים

התצלום על העטיפה: istock

מסת"ב: 978-965-519-473-9 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024
נדפס בישראל, תשפ"ה/ה'2024

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים בספר זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תודות
9	מבוא
17	שער ראשון: נשיא טקסי בדמוקרטיית פרלמנטריות
	פרק 1
19	הנשיא כסמל
	פרק 2
28	נשיאים בדמוקרטיית פרלמנטריות
	שער שני: מוסד נשיא המדינה בישראל - היסטוריה, עיגון חוקתי והבחירות לתפקיד
67	
	פרק 3
69	ההיסטוריה והעיגון החוקתי של מוסד נשיא המדינה
	פרק 4
93	הבחירות לתפקיד נשיא המדינה
	שער שלישי: נשיא המדינה - תפקידים וסמכויות
109	
	פרק 5
111	סמכויותיו של נשיא המדינה

129	פרק 6 תפקידו של הנשיא בתהליך ההרכבה של הממשלה ובפיזור הכנסת בידי ראש הממשלה
148	פרק 7 סמכות החנינה
169	פרק 8 חסינות הנשיא וביקורת שיפוטית
179	שער רביעי: מוסד נשיא המדינה - בין הממלכתי לפוליטי: הרהורים והמלצות
181	פרק 9 ממלכתיות הנשיא בסבך הפוליטיקה
200	פרק 10 סיכום והמלצות
221	נספח החוקים המסדירים את סמכויות הנשיא
iii	Abstract

תודות

אנו מבקשים להודות למכון הישראלי לדמוקרטיה, שהוא לנו בית כבר שנים רבות, על שאפשר לנו לכתוב ספר בנושא חשוב זה, שבדרך כלל נדחק מסדר היום. תודה מיוחדת לשורה ארוכה של קוראים שהשקיעו את זמנם ותבונתם בקריאת המחקר השלם או חלקים ממנו: עו"ד ארבל אסטרסון, ד"ר גיא לוריא, פרופ' סוזי נבות, ד"ר מורן קנדלשטיין-היינה, פרופ' גדעון רהט וד"ר אסף שפירא. תודה מיוחדת לעו"ד אודית קורין-די-סירקיס, היועצת המשפטית לשעבר של בית הנשיא, ששיתפה אותנו בתובנותיה ובניסיונה הרב. תודה למשתתפי סמינר המחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה על הערותיהם הטובות.

האחריות על הכתוב היא שלנו בלבד.

מבוא

”נְשִׂאִים וְרוּחַ וְגֶשֶׁם אֵין” (משלי, כה, יד). בפסוק זה אשר בספר משלי משמעות המילה ”נשיאים” היא עננים גבוהים. בהשאלה, נשיא הוא העומד בראש, מנהיג, וזהו השימוש הנפוץ במילה במקרא. אך במובן מסוים פסוק זה מעיד גם על היבט משמעותי נוסף הקשור למוסד הנשיאות: מדובר בעננים שאינם מורידים גשם, ובאופן מטפורי, גם בהקשר של מוסד הנשיאות הישראלי, על אף ההסכמה על היותו רם ונישא, יש מחלוקת בשאלת תפקידו, נחיצותו והתועלת הטמונה בו. מכל המוסדות במערכת הפוליטית הישראלית זהו המוסד היחיד שנדרש להצדיק את עצם קיומו ואשר נשמעות קריאות לביטולו.

הנשיא בישראל ממלא תפקיד של ראש מדינה טקסי (Ceremonial Head of State). התפקיד הוא בעיקרו ייצוגי, והמוסד מסמל את אחדות המדינה ואת

שלמותה מבית ומחוץ. כמעט בכל הדמוקרטיה הפרלמנטריות נהוגה הפרדה בין ראש המדינה הסמלי (הנקרא בדרך כלל נשיא. במונרכיות ראש המדינה הסמלי נושא תואר מלוכה) לבין ראש הממשלה, שעומד בראש הרשות המבצעת. במדינות שנהוגה בהן שיטת ממשל נשיאותית הנשיא עומד בראש הרשות המבצעת וגם נושא בתואר של ראש המדינה.

היחס למוסד הנשיאות בישראל היה מראשיתו אמביוולנטי. מצד אחד, זהו תפקיד שאפילו אלברט איינשטיין סבר שהוא למעלה מכוחותיו ולכן סירב להצעה להתמנות לנשיא לאחר מות הנשיא הראשון חיים ויצמן:

אני נרגש עד עומקי נשתי מהצעתה של מדינת ישראל שלנו, ומוכן שאני גם עצוב על כך שאין לי אפשרות לקבל את ההצעה הזו ובוש בכך. כל חיי עסקתי בדברים אובייקטיביים, ועל כן אין לי את היכולת הטבעית וגם לא את הניסיון ביחס הנכון לבני אדם במילוי פונקציות רשמיות. על כן לא הייתי מתאים די הצורך למילוי של המשימה הנעלה.¹

ומנגד, לא פעם מובעת כלפי מוסד הנשיאות העמדה שהוא אינו ממלא את תפקידו הסמלי ושהוא מיותר, חסר תועלת ובזבזני. בשיח הציבורי משמשות בערבוביה הטענות בדבר חוסר התועלת במוסד זה, הביקורת על אופן השימוש בסמכויותיו (חגיגה למשל) ועולותו התקציבית. בדברי ההסבר להצעת חוק פרטית של חבר הכנסת אביגדור ליכרמן משנת 2000, לדוגמה, נכתב בעניין זה כך:

מוסד הנשיאות איבד בשנים האחרונות את הלגיטימיות שהצדיקה את קיומו. מוסד זה אינו אובייקטיבי עוד והוא איננו מייצג את כלל עם ישראל ואין בו כדי לשמש בית ומוצא פה לכלל הדעות. נשיא המדינה הוא החותם כיום על החנינות לאחר שהוא מקבל את המלצתו של שר המשפטים. מצב שכזה אינו ראוי שכן חשוב שמוסד רגיש כמוסד החנינות יהיה תחת אחריותו של משרד מקצועי בלבד ללא השפעת גורמים לא מקצועיים כבית הנשיא. כמוסד שאינו יוצר כמעט דבר מלבד

1 מצוטט אצל ניב גולדשטיין, אלברט איינשטיין והמפעל הציוני (1919-1955), אוניברסיטת בר-אילן, 2018, עמ' 172.

בזכוז כספים נראה כי אין הצדקה להמשיך את קיומו ולשם כך אני מגיש את הצעת חוק לביטול מוסד הנשיאות.²

הנשיא נבחר בידי הכנסת. עד לשנת 2024 כיהנו בישראל 11 נשיאים (כולם גברים),³ רובם בעלי רקע פוליטי (לוח 1). כפי שנראה בהמשך דברינו, אף שברוך כלל מי שנבחר לתפקיד הרם הוא פוליטיקאי, משעה שהוא נבחר לתפקיד הנשיא, מוטבע בו חותם הממלכתיות במוכן זה שהוא אמור לייצג את הערכים המשותפים לחברה הישראלית, להיות א־מפלגתי ולחתור לעשות הכול לטובת האינטרס הציבורי המשותף.

לוח 1 נשיאי המדינה ושנות כהונתם

1952-1949	חיים ויצמן	הנשיא הראשון
1963-1952	יצחק בן-צבי	הנשיא השני
1973-1963	זלמן שזר	הנשיא השלישי
1978-1973	אפרים קציר	הנשיא הרביעי
1983-1978	יצחק נבון	הנשיא החמישי
1993-1983	חיים הרצוג	הנשיא השישי
2000-1993	עזר ויצמן	הנשיא השביעי
2007-2000	משה קצב	הנשיא השמיני
2014-2007	שמעון פרס	הנשיא התשיעי
2021-2014	ראובן ריבלין	הנשיא העשירי
-2021	יצחק הרצוג	הנשיא האחד עשר

2 פ/15/1376 הצעת חוק-יסוד: נשיא המדינה (תיקון - ביטול מוסד הנשיאות), (הונחה על שולחן הכנסת ביום 14.2.2000).

3 חברת הכנסת דליה איציק, ששימשה בתפקיד יושבת ראש הכנסת ה־17, שימשה ממלאת מקום נשיא המדינה משה קצב בתקופת נבצרותו ונשיאה בפועל בתקופה שבין התפטרותו מתפקידו ועד לבחירתו של שמעון פרס לתפקיד.

הנשיא נתפס כאב הטיפוס של מוסד ממלכתי, ובדומה למוסדות ממלכתיים אחרים (כמו צה"ל ובית המשפט העליון) הוא נהנה מרמת אמון גבוהה יותר בקרב הציבור בהשוואה לרמת האמון שזוכים לה מוסדות נבחרים או פוליטיים במובהק (כנסת, ממשלה, מפלגות). לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית, ממוצע שיעור האמון במוסד נשיא המדינה בקרב כלל הציבור בשנים 2003–2022 היה 62%, שני רק לשיעור של אמון הציבור בצה"ל.⁴

נגד מוסד הנשיאות מושמעות כמה טענות, השלובות זו בזו. העיקריות שבהן הן אלה: טענה עקרונית אחת היא שהנשיא, בהיותו אדם בעל רקע פוליטי בדרך כלל הנבחר בידי הכנסת, לרוב על פי תמיכה מפלגתית (מועמד מטעם הקואליציה או האופוזיציה), אינו יכול למלא את התפקיד הסמלי הממלכתי המיועד לו. טענה עקרונית אחרת מדברת על חוסר נחיצות, חוסר אפקטיביות והיעדר סמכויות.⁵ הגורסים כך סבורים שסמכויות הנשיא הטקסי בשיטת ממשל פרלמנטרית, כמו זו הנהוגה בישראל, הן אחיזת עיניים, משום שהנשיא אינו עצמאי בשיקול דעתו אלא פועל לפי המלצות של אחרים: הוא חותם על האמנת שגרירים לפי המלצת שר החוץ, ממנה שופטים בהתאם להמלצת הוועדה לבחירת שופטים, חונן על פי המלצת שר המשפטים וחותם על חוקים שהליך חקיקתם כבר הושלם בכנסת. לדעת הטוענים את טענת חוסר הנחיצות, חוסר האפקטיביות והיעדר הסמכויות, אם יש צורך בתפקידים סמליים כאלה – יושב ראש הכנסת, ראש הממשלה או שר משרדה יכולים למלאם. טענה זו שלובה בדרך כלל עם הטענה בדבר בזבזנותו של מוסד הנשיאות.⁶ מי שאינם מוצאים בו תועלת מלינים על הזבזבו בו של כספי

4 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

5 טענות דומות מועלות בעניין מוסד הנשיאות הסמלית גם בדמוקרטיות אחרות, ואף נגד קיומם של מוסדות מלוכה במונרכיות חוקתיות. ראו Tom Ginsburg, Dan Rodriguez, and Barry Weingast, "The Functions of Constitutional Monarchy: Why Kings and Queens Survive in a World of Republics?" Northwestern Public Law Research Paper no. 23–29, SSRN, May 2023.

6 חיבור זה אינו עוסק בהיבטים הארגוניים של מוסד נשיא המדינה ושל בית הנשיא. באופן עקרוני, מעמדו של מוסד נשיא המדינה הוא כמעמדו של משרד ממשלתי. אשר למעמדו של העובדים בלשכת נשיא המדינה – כמה כללים מיוחדים נקבעו בעניין זה בסעיף 41 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט–1959. במרוצת השנים חל שינוי גדול בחקציב

המדינה, שלא כמו מוסדות אחרים – שאינם נדרשים להצדיק את עצם קיומם ומשכך את תקציבם.

הוויכוח על נחיצותו של מוסד הנשיאות שזור גם במחלוקות שהתעוררו במרוצת השנים באשר להיבטים שונים בתפקידו של הנשיא: מרחב שיקול הדעת של הנשיא בסמכויות הנתונות בידי, כמו סמכות החנינה, מעורבותו של הנשיא בעניינים שבמחלוקת פוליטית ופרשיות אישיות שבהן היו מעורבים נשיאים שהטילו צל על המוסד כולו. בשנים האחרונות הופנתה תשומת לב ציבורית ותקשורתית חסרת תקדים אל מוסד הנשיאות: החל ביוזמה של ראש הממשלה בנימין נתניהו לבטלו כליל (בשנת 2014)⁷, עבור בדיון הער בשאלת שיקול דעתו של הנשיא בבואו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת מסוים לנוכח המשבר הפוליטי שהחל בשנת 2019 (ובכלל זה הטלת התפקיד על נאשם בפלילים או על חבר כנסת שאינו עומד בראש רשימה – מה שפונה "חוק גדעון סער"), וכלה בהתייחסויות בשיח הציבורי לאפשרות ההיבחרות לתפקיד הנשיא לשם קבלת חסינות מדין פלילי.⁸ מעורבותו של הנשיא יצחק הרצוג בתקופת יוזמת ההפיכה המשפטית בשנת 2023 נחשבה למעוררת מחלוקת במיוחד וכללה את מתווה הפשרה שהוא הציע, כמו גם ניהול שיחות בין הצדדים בחסות בית הנשיא. מעורבות זו, והסערה הציבורית סביב נוכחות של גורמים פוליטיים באירועים ממלכתיים, דווקא הבהירו כי לעיתים יש צורך בגורם שאינו מזוהה כ"פוליטי" במובן המקטב של המילה.

בכל המחלוקות והוויכוחים הללו בלט בהיעדרו מחקר ערכני סדור והשוואתי על מעמדו של מוסד הנשיאות, על סמכויותיו ועל מרחב שיקול הדעת שלו. במסגרת פרסומי המכון הישראלי לדמוקרטיה ראו אור סקירות, מאמרי דעה וחוות דעת

7 של מוסד הנשיאות: עד 2012 הוא עמד על כ-7 מיליון ש"ח. החל ב-2013 הוא זינק לקרוב ל-40 מיליון ש"ח, והחל ב-2017 הוא נע בין 60 ל-70 מיליון ש"ח, כלומר עלייה של פי עשרה בתוך עשור.

7 אטילה שומפלב, "בניגוד לנתניהו: סער מתקש לבחור נשיא", ynet, 1.5.2014.

8 טל שלו, "דיל נשיאות-חסינות? לא בטוח שנתניהו ימצא בבית הנשיא מפלט מבית המשפט", וואלה, 31.3.2021; ברוך לשם, "רובי ריבלין הראה שמוסד הנשיאות מיותר", ynet, 31.5.2021.

בעניין הדילמות שעלו על הפרק, אך טרם נכתב מחקר מדיניות מקיף. גם במישור האקדמי נעדר מקומו של מוסד הנשיאות כמושא למחקר מקיף. בספרם המכונן של המשפטנים אמנון רובינשטיין וברק מדינה על המשפט החוקתי של מדינת ישראל, לדוגמה, מוקדשים לנשיא המדינה פחות מ-20 עמודים, ורובם דנים בסמכות החנינה של הנשיא.⁹ באסופת המאמרים המקיפה "The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society" נפקד מקומו של מוסד נשיא המדינה, ואין בו פרק נפרד המוקדש לו לצד פרקים שכן כלולים בו על שלוש רשויות השלטון.¹⁰ מדעני המדינה יצחק גל-נור ודנה בלאנדר (אחת משני הכותבים של המחקר שלפניכם) פותחים בספרם את תיאור המוסדות בישראל בפרק על הנשיא וסוקרים בקצרה אחדים מן ההיבטים שעליהם נרחיב במחקר הנוכחי.¹¹ למעט מחקרים ומאמרים אחדים, כגון ספרו של השופט משה לנדוי על חוק-יסוד: נשיא המדינה,¹² מאמרו של הסוציולוג ינון גוטל-קליין על מוסד הנשיאות,¹³ מאמרו של נשיא המדינה לשעבר יצחק נבון הסוקר היבטים חוקיים וניסיון אישי¹⁴ והפרק של המשפטנית סוזי נבות בנושא האחריות הציבורית של הנשיא,¹⁵ הפן המוסדי של מוסד הנשיאות נחקר מעט מאוד. פרט לכל אלו

9 אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל (מהדורה שישית), שוקן, 2005, עמ' 1051-1067.

10 Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, Oxford University Press, 2021

11 יצחק גל-נור ודנה בלאנדר, המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל, עם עובד, 2013, עמ' 131-153.

12 משה לנדוי, חוק-יסוד: נשיא המדינה, בחורף: פירוש לחוקי היסוד, סדרה בעריכת יצחק זמיר, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים - האוניברסיטה העברית בירושלים, 1994.

13 ינון גוטל-קליין, "הרשות הרביעית: על מוסד הנשיאות", השילוח 25 (2021): 85-113.

14 Itzhak Navon, "Presidency in Israel: Formal Authority and Personal Experience," *Israel Affairs* 11(2) (2005): 359-375

15 סוזי נבות, "אחריותו הציבורית של נשיא המדינה", בחורף: רפאל כהן-אלמגור, אורי

ישנם בעיקר אוטוביוגרפיות, אוספי איגרות, מכתבים וצילומים של הנשיאים או ביוגרפיות שנכתבו בידי היסטוריונים או בידי מי שעבדו לצד הנשיאים.¹⁶

מחקר זה מבקש להעניק למוסד הנשיאות הישראלי את המקום הראוי לו, אגב התבוננות בו במבט השוואתי למדינות אחרות שבהן מכהן נשיא בתור ראש מדינה סמלי, וכן לאור סקירה של היבטים שונים של מוסד הנשיאות במבט היסטורי וביקורתי. הספר בנוי מארבעה שערים: השער הראשון סוקר במבט רחב את מוסד הנשיאות הטקסי בדמוקרטיה פרלמנטריות. הפרק הראשון בשער זה עוסק בהיבטים העקרוניים של מוסד הנשיאות ובמשמעות הסמלית-טקסטית של מוסד הנשיאות; הפרק השני מציג מבט השוואתי מקיף ומעמיק על תפקידים וסמכויות של נשיאים טקסיים בדמוקרטיה פרלמנטריות.

השער השני מתמקד במוסד הנשיאות בישראל. הפרק הראשון בו, שהוא הפרק השלישי בספר, סוקר בקצרה את תולדותיו של מוסד הנשיאות בישראל ואת העיגון החוקתי של המוסד באמצעות ניתוח של חוק-יסוד: נשיא המדינה וחוקים אחרים. הפרק הרביעי סוקר את מערכות הבחירות לנשיאות. עולה ממנו כי רוב רובם של הנשיאים והמועמדים לתפקיד הנשיא הגיעו מתוך הזירה הפוליטית-מפלגתית.

השער השלישי מתמקד בסמכויות ובתפקידים של הנשיא, ויש בו ארבעה פרקים. הראשון שבהם (הפרק החמישי בסדר הפרקים של הספר) סוקר את התפקידים

ארבל-גנץ ואסא כשר (עורכים), אחריות ציבורית בישראל, המרכז לאתיקה בירושלים והקיבוץ המאוחד, 2012, עמ' 139-160.

16 דוגמאות: חיים ווייצמן, משה ומעש: זכרונות חייו של נשיא ישראל, שוקן, 1952; אלכסנדר מנור, נשיא ישראל זלמן שזר, אל"ף, 1970; חיים הרצוג, דרך חיים: סיפורו של לוחם, דיפלומט ונשיא, ידיעות אחרונות, 1997; אפרים קציר, סיפור חיים, כרמל, 2008; יצחק נבון, כל הדרך, כתר, 2015; אורי כהן ומאיר חזן (עורכים): ויצמן מנהיג הציונות, מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, 2016; שמעון פרס, אין מקום לחלומות קטנים, ידיעות אחרונות, 2017; מוטי גולני ויהודה ריינהרץ, האב המייסד: חיים ווייצמן - ביוגרפיה 1922-1952, עם עובד, 2020; משה קצב, זכרונותיו של נשיא המדינה, צמרת, 2022; הסדרה להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, ארכיון המדינה. כמו כן התפרסמו מאמרים בכתיב עת ובעיתונות שסקרו במבט היסטורי את כהונתם של כמה נשיאים. ראו לדוגמה, מיכאל טוכפלד, "כרוניקה של איבה: המאבק בין נשיאים לראשי ממשלה בישראל", מגזין מקור ראשון, 17.1.2018.

הטקסיים הפורמליים של הנשיא, דהיינו אלה המנויים בחוק, ומתאר את הפעילות והתפקידים הלא-פורמליים שלו, אשר נושאים אופי טקסי-סמלי אך הם נתח נכבד מתפקידו הלכה למעשה. בפרק זה נסקרים גם תפקידים ויוזמות של הנשיא, כמו היותו מעין "שגריר לאומי" בכל הקשור ליחסי חוץ, לקשרים עם יהדות התפוצות וליוזמות חינוכיות-תרבותיות-מדעיות-חברתיות שהוא מופקד עליהן. שלושת הפרקים הבאים עוסקים בסמכויות מהותיות ובחסינות הנשיא. הפרק השישי דן בממשק החשוב ביותר בין הנשיא לבין הממשלה: תפקידו בהטלת הרכבת הממשלה על מועמד מסוים, וכן האישור הנדרש ממנו במקרה שראש הממשלה מחליט לפזר את הכנסת. הפרק השביעי מתרכז בנשיא כרשות החומלת ובוחר את סמכות החנינה הנתונה לנשיא. הפרק השמיני מתמקד בסוגיית החסינות של הנשיא ובביקורת השיפוטית עליו ועל החלטותיו. השער הרביעי מוקדש למתח שבין מעמדו הממלכתי והפוליטי של הנשיא ולהצעות כיצד לשמר ולבצר את מעמדו של מוסד הנשיאות. הפרק הראשון בשער זה, שהוא הפרק התשיעי בספר, מציג את הפן הממלכתי במוסד הנשיאות ולאור זאת דן בשאלה אם הנשיא הוא סמל או שחקן פוליטי. הדיון נעשה באמצעות סקירת מקרי עבר של מעורבות הנשיא בעניינים שנויים במחלוקת שעל סדר היום הציבורי. בפרק העשירי, והאחרון, מוצגות הצעות לשינוי במצב הקיים, כמו גם אפשרות לשינוי חוקתי מהותי יותר בסמכויותיו של נשיא המדינה.

שער ראשון: נשיא טקסי בדמוקרטיה פרלמנטריות

פרק 1

הנשיא כסמל

—

"נאמר לי כי הנשיא מהווה סמל. עד עכשיו לא עלה בידי להבין פירושה של אמירה מעורפלת זו ומיהו שהחליט על המשמעות הסימבולית של נשיא המדינה".
(הנשיא הראשון, חיים ויצמן)

תפקידו של ראש מדינה טקסי (Ceremonial Head of State) הוא בעיקרו ייצוגי, ומוסד הנשיאות מסמל את אחדות המדינה ואת שלמותה מבית ומחוץ. עם זאת, כפי שעולה מדבריו של הנשיא הראשון ויצמן לעיל, לא ברור מה המשמעות של היות נשיא המדינה בישראל "סמל". אנו מורגלים לחשוב על סמלים "דוממים" כמו דגל וסמל המדינה, אך כשאדם מתמנה לתפקיד שהוא מוסד במערכת השלטונית – מהי המשמעות בפועל של היותו סמל? האם ייתכן שאדם יהיה סמל, ואם כן – מה הוא מסמל והאם יש צורך בסמל מעין זה?

כדי להבין את אופן היווצרותו של מוסד הנשיאות הטקסי יש להתחקות אחר שורשיו ההיסטוריים הנטועים במעבר של המונרכיות החוקתיות האירופיות לשיטה הפרלמנטרית במאות ה־18 וה־19. מעבר זה בא לידי ביטוי בהעברת הכוח השלטוני הביצועי מידי המונרך לידי ראש הממשלה והשרים, שמעמדם נסמך, על פי הנוהג, על הסכמת הפרלמנט, בעוד תפקיד ראש המדינה נשאר

בעיקרו סמלי וטקסי, כמעט ללא סמכויות מהותיות. תפקידי ראש הממשלה וראש המדינה הופרדו כך שראש הממשלה שימש מעתה ראש הרשות המבצעת, והמונרך נדחק לתפקיד ייצוגי-טקסי הנושא עימו מעמד של מגן הסדר החוקתי האוחז בסמכויות מצומצמות. עם צמיחתן של רפובליקות דמוקרטיות במהלך המאה ה-20 הועתק הדגם החוקתי הזה, שבו נשמרת ההפרדה בין ראש המדינה (נשיא) לבין ראש הרשות המבצעת (ראש ממשלה).

התואר והסמכויות של ראש המדינה תלויים בהסדרים המוסדיים של המדינה. במדינות שנהוגה בהן שיטת ממשל נשיאותית, דוגמת ארצות הברית או ברזיל, הנשיא עומד בראש הרשות המבצעת וגם נושא בתואר של ראש המדינה. לעומת זאת, כמעט בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות נהוגה הפרדה בין ראש המדינה (Head of State) לבין ראש הממשלה, שהוא שעומד בראש הרשות המבצעת.¹⁷ בדמוקרטיות פרלמנטריות ששורשיהן במונרכיות, המלך או המלכה ממלאים את תפקיד ראש המדינה הפורמלי. בריטניה, למשל, היא מונרכיה חוקתית שבה המלך, כראש מדינה, ממלא במערכת הפוליטית תפקיד שהוא בעיקר סמלי: פתיחת כל מושב חדש בפרלמנט, פיזור הפרלמנט לפני בחירות כלליות ומינוי רשמי של ראש ממשלה. בדמוקרטיות פרלמנטריות שאינן מונרכיות מכהן ראש מדינה טקסי שנקרא בדרך כלל נשיא (למשל – ישראל, איטליה, גרמניה), ובאלה נעסוק בהרחבה בפרק הבא.

כאמור, ראש המדינה הטקסי הוא מוסד סמלי. סמלים ממלאים תפקיד חשוב בכל מערכת אנושית, ובפרט במערכת הפוליטית.¹⁸ הם מייצגים ומתווכים רעיונות מורכבים וערכים באופן פשוט, מוחשי ומוכר ויוצרים מעין שפה שמנכיחה ומייצגת תפיסת מציאות מסוימת המקרינה ממשות על מה שהיא מייצגת.¹⁹

17 במדינות מסוימות הנשיא הטקסי שייך, לפחות רשמית, לרשות המבצעת. בחוקה הצ'כית ההתייחסות לנשיא היא בפרק של הרשות המבצעת וכך גם בחוקה היוונית. בחוקת פולין מצוין שהכוח הביצועי מופקד בידי הנשיא והממשלה.

18 Michael Walzer, "On the Role of Symbolism in Political Thought," *Political Science Quarterly* 82(2) (1967): 191-204

19 פייר בורדייה, מצוטט אצל גיא לוריא, "סמלי המדינה והקהילה הפוליטית: סעיפים 2, 8 ו-9 לחוק הלאום", בתוך: יובל שני וידידיה צ' שטרן, ספר הפרשנות של חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

סמלים כמו דגל והמנון, לדוגמה, יכולים להנכיח את קיומם של הלאום והמדינה ולגלם ולחזק את תחושת הזהות והגאווה הלאומית בקרב האזרחים. לסמלים ולטקסים כמו ימי זיכרון לאומיים יכולה להיות משמעות היסטורית, תרבותית ואידאולוגית. הם מעניקים משמעות לזהות הקולקטיבית, תורמים להבניית נרטיב לאומי ומבססים את הלגיטימיות של המדינה בליבותיהם של האזרחים מבית, כמו גם תורמים להכרה בזהות זו כלפי חוץ. לסמלים ולטקסים יש תפקיד חשוב בהבניית הגבולות של הקהילה הפוליטית והזהות האזרחית.²⁰

במקרה של נשיא המדינה הטקסי מדובר באדם שהוא סמל. במקרה כזה, שבו אדם הוא סמל, שלא כמו דגל, המנון או טקס, ההסמלה מורכבת יותר וקשורה גם לאופייה של המערכת הפוליטית במדינה המסוימת, לנסיבות הפוליטיות, להיסטוריה של המוסד ולאישיותו של האדם הממלא את התפקיד. ניתן לומר שהסמליות של הנשיא משמעה שהוא מייצג את זהותה של המדינה, שהמדינה מגולמת בו כאדם ("פרסוניפיקציה" של המדינה) ושכאופן סימבולי הוא הופך את הריבוי החברתי לאחדות שהוא המייצג שלה.

התכליות של מוסד ראש המדינה הטקסי

באופן כללי, בדמוקרטיה פרלמנטריות נהוג לראות בתפקיד הנשיא הטקסי-סמלי כממלא מספר תכליות:²¹

גילום אחדות המדינה

מעמדו הטקסי של הנשיא מאפשר לו לגלם את אחדות המדינה ולפעול למען אחדות זו. במדינות מסוימות (איטליה, הונגריה, פורטוגל) מצוין בחוקה כי

²⁰ לוריא, שם.

David Marrani, "The Importance of the Symbolic Role of the Head of 21 State," *European Journal of Law Reform* 1 (2011):40-58; Elliot Bulmer, *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*, IDEA, 2017

הנשיא מסמל את אחדות המדינה. הוא מייצג את הערכים המוסכמים, והוא יכול לפעול לגישור על פערים בין קבוצות בחברה ולקדם תחושה של זהות משותפת בין האזרחים, שלא כמו ראש ממשלה, המזוהה מבחינה פוליטית-מפלגתית. אף שראש הממשלה, משעה שהוא נבחר, הוא "ראש הממשלה של כולם", עדיין הוא נבחר לאורה של אג'נדה פוליטית מסוימת, והממשלה שבראשה הוא עומד פועלת לקידום מדיניות שתגשים אותה, חרף העובדה שלא כל האזרחים שותפים לה בהכרח. לעומת זאת, הנשיא מחויב לייצג ולהיות מסוגל להכיל את כל הקבוצות והאזרחים במדינה.

חיזוק היציבות ותחושת ההמשכיות של המדינה

תפקידו הסמלי של ראש המדינה תורם ליציבותה של המדינה. ראש המדינה מייצג את המשכיות המדינה ומוסדותיה ומספק תחושת ביטחון וסדר, בפרט בתקופות של מעברי שלטון ומשברים חוקתיים היוצרים אי־ודאויות. לרוב, תקופת כהונתו של הנשיא ארוכה מתקופות הכהונה של הפרלמנט והממשלה ואינה חופפת להן. יתרה מזו, הבחירה בנשיא מנותקת מן ההליך הפוליטי הרגיל, ומאפיין זה תורם לממד היציבות שמוסד ראש המדינה הטקסי מעניק למערכת הפוליטית.

גילום הסמכות החוקתית של המדינה

ראש המדינה הטקסי ממלא תפקידים רשמיים בעלי נופך טקסי שמודגשות בהם הזהות והסמכות של המדינה ככזו, ולא אלו של הממשלה המכהנת. לדוגמה, הנשיא מסמיך ומקבל שגרירים, פותח את מושבי הפרלמנט, ממנה רשמית פקידים רמי דרג וחותרם על דברי חקיקה. לנשיאים כאלה נתון בדרך כלל בחוק שיקול דעת מצומצם (או כלל לא קיים) בכיצוע תפקידים רשמיים אלה, אבל מעורבותם עשוייה לחזק את הלגיטימיות של פעולות הממשלה באמצעות התוספת של סמכותם המוסרית, הטקסית והמוסדית המגלמת את המדינה ככזו.

הגנה על הניטרליות הפוליטית של המדינה

ההפרדה בין ראש הממשלה לבין הנשיא מסייעת לשמור על הפרדה סמלית בין הממשלה המכהנת, שהיא בעלת קו אידאולוגי מפלגתי-פוליטי, לבין המוסדות

הקבועים של המדינה כמוסדות שאמורים להיות ניטרליים ואוניברסליים מבחינה פוליטית. קיומו של נשיא במדינה מבטיח שלראש הממשלה, שהוא ראש המדינה בפועל, מעמד נחות, לפחות מבחינה סמלית-רעיונית, מסמכות גבוהה יותר, המייצגת את הסדר החוקתי הדמוקרטי הכללי. המשפטן ואיש מדע המדינה קרל שמיט (Schmitt) כינה את ההיבט הזה של תפקיד הנשיא "אפוטרופוס ניטרלי" (neutral custodian).²² בהיותו דמות מכובדת המכבדת ומגינה על חוקי המדינה ומוסדותיה, ראש המדינה הטקסי מעניק לגיטימיות למוסדות השלטון בכללותם.

ייצוג המדינה

נשיאים טקסיים יכולים לשמש מייצגי המדינה מחוץ לה, מעין שגרירי-על שמקדמים את תדמיתה ואת שמה הטוב של המדינה בקרב הקהילה הבינלאומית. העובדה שהם נושאים בתפקיד טקסי, ומכאן משוחררים מן המטלות הפוליטיות העמוסות של ניהול ענייני המדינה השוטפים, מאפשרת להם זמן פנוי לעיסוק בנושאים אלה.

גילום מנהיגות אזרחית

בתור מנהיגים אזרחיים, נשיאים טקסיים משקפים ומבטאים את הערכים המשותפים של תושבי המדינה. בהקשר הזה הם יכולים לשמש פטרוני האמנות, לתמוך בפעילות פילנתרופית ולעודד אותה, לארח אירועי תרבות ולערוך ביקורים בקהילות מקומיות ברחבי המדינה. בתור דמויות ממלכתיות המנותקות מן הפוליטיקה המפלגתית, נשיאים יכולים לעורר השראה ולהניע אזרחים לחתור להשגת מטרות משותפות.

השמעת קול המצפון וקולם של החלשים

היבט נוסף חשוב של מנהיגותו האזרחית של ראש המדינה הטקסי הוא היותו "קול המצפון" של האומה. הנשיא יכול להשמיע את קולם של מי שנשכחו, הודרו או

הושתקו בהליך הפוליטי. הנשיא אינו מוסד של הכרעה או שהרוב שולט בו, ולכן הוא יכול לייצג קבוצות ומיעוטים בלי קשר לייצוגם היחסי במערכת הפוליטית.

ייצוג המורשת והתרבות המשותפות

ראש המדינה מייצג באופן סמלי את התרבות, את הערכים ואת ההיסטוריה של המדינה. ייצוג זה תורם לשימור ולקידום המורשת התרבותית ומטפח תחושת גאווה לאומית. הכרה של הנשיא בנרטיבים של קבוצות שונות ובמסורות והתרבויות השונות בחברה חיונית לטוויית המרקם המשותף במדינה.

בוררות והפעלת שיקול דעת

נשיאים טקסיים נתפסים לעיתים כמעין רשות נוספת המאזנת את הכוח השלטוני, ובמקרה הצורך מתערבת ומשמשת כמעין בוררת או מגשרת במקרים של התנגשות כלשהי בין רשויות השלטון או במהלך משבר פוליטי-חוקתי – כל זה מתוך ראיית תפקידו של הנשיא כ"מגן החוקה" (constitutional guardian). יש מדינות שבהחוקותיהן מוגדרות סמכויות הנשיא שתכליתן לבלום את כוחם של הממשלה ושל הפרלמנט במקרים חריגים וקיצוניים, לדוגמה הסמכות להחזיר לעיון בפרלמנט חוק הנוגד את עקרונות החוקה או שעלול לפגוע קשות במרקם החברתי. במדינות אחרות הדבר תלוי בנוהג וכן באישיותו של מי שממלא את התפקיד ובמערכת היחסים שלו עם הרשויות האחרות.

הזיקה בין הסמלי לבין הפוליטי

כאמור, נהוג לומר שראש המדינה הטקסי הוא סמל, ולכן הוא א-פוליטי. אך חשוב לדייק –

ראש המדינה הטקסי, בפרט במדינות שבהן אין מדובר במונרך, הוא מוסד במערכת הפוליטית, כלומר יש לו ממשק עם רשויות השלטון האחרות, ומשכך הוא בהכרח גורם פוליטי. ממדים פוליטיים נוספים של התפקיד נובעים מן העובדה שרבים מראשי המדינות הטקסיים באים מן הזירה הפוליטית, ובמדינות מסוימות שיטת הבחירה של הנשיא הטקסי היא פוליטית. כמובן זה שמועמדים מטעם מפלגות שונות מתחרים ביניהם על התפקיד.

בישראל, למשל, היו ברוב מערכות הבחירות לנשיאות מועמדים גם של האופוזיציה וגם של הקואליציה.

ובכל זאת נכון לומר שבשני מובנים ראש המדינה הטקסי הוא לא "פוליטי": ראשית, הוא לא פוליטי במובן זה שהוא אינו מזוהה, לאחר בחירתו, עם מפלגה מסוימת או עם אידאולוגיה או אג'נדה מסוימות, אלא עם הערכים המוסכמים והיציבים של המדינה כפי שהם באים לידי ביטוי, למשל, במסמכי היסוד שלה, ובראשם החוקה. הוא גם אינו מייצג רק קבוצה מסוימת בחברה, אלא את החברה בכללותה ואת האינטרס הציבורי המאחד. המובן השני שלפיו ראש המדינה הטקסי הוא גורם לא פוליטי הוא שכדרך כלל הנשיא אינו מתערב ומתבטא בעניינים שעל סדר היום הפוליטי, כלומר שקשורים למדיניות הממשלה או לפעולת הפרלמנט בהווה. עם זאת, כפי שנראה בהמשך הדברים, במקרים יוצאי דופן לאחדים מן הנשיאים בדמוקרטיה פרלמנטריות נתונה הסמכות לפעול כמצפון הלאומי וכשומר הסף של היושרה הציבורית ולא לאשר, למשל, מינוי של שר מסוים בממשלה, וכן, כמגיני החוקה, הם גם רשאים להחזיר חוק לעיונו של הפרלמנט (על כך ראו בפרק 2 שלהלן). כדי לשמור על מעמד העצמאי והממלכתי מצופה מנשיאים שלא להתבטא בניסוחים פוליטיים מעוררי מחלוקת. אף על פי כן קורה שבנסיבות פוליטיות לאומיות חריגות ראשי מדינה טקסיים מתבטאים ומתערבים בענייני השעה.

מנגד, חשוב לומר כי הנשיא הטקסי נאלץ לצאת מדלת האמות של תפקידו ה"סטרילי" בעיקר בעיתות של אי-יציבות פוליטית, קיטוב קיצוני, אי-ודאות או איום על הסדר הדמוקרטי. בנסיבות כאלה מוסד הנשיאות הוא לא פעם הגורם היחיד שיכול להיחשב ניטרלי, לתווך בין הצדדים או לבלום הידרדרות חוקתית. בשנים האחרונות, לנוכח משברים פוליטיים ונסיגה דמוקרטית, אנו עדים לתופעה של אקטיביזם נשיאותי, שבמסגרתו נשיאים טקסיים, שלרוב משמשים חותמת גומי להחלטות הממשלה, הופכים לשחקן משמעותי, ואפילו נטען שראשי מדינה סמליים עשויים להיות ערוכה ליציבות במערכת פוליטית דמוקרטית בשעת משבר.²³ כך, לנוכח ההתחזקות של הרשות המבצעת על חשבון הרשויות האחרות

ולנוכח קידום חקיקה אנטי־דמוקרטית, ראשי מדינה טקסיים נאלצים לצאת מאזור הנוחות ומוצאים את עצמם לא פעם בתפקיד הרשות המאזנת והבולמת את פעולותיהן של שאר הרשויות: למשל אי־אישור של מינוי מועמדים לא ראויים לתפקיד שר או עיכוב חקיקה שעלולה לפגוע במיעוטים או שהתקבלה בהליך חפוז ומעורר מחלוקת (להרחבה ראו בפרק 2 שלהלן). מבחינה זו, אקטיביזם נשיאותי, דהיינו מצב שבו הנשיא הסמלי הופך לפוליטי יותר מבחינה זו שהממשק שלו עם הפעולות של הרשויות האחרות משמעותי ומהותי יותר, וכן שהוא נאלץ להתערב יותר בענייני השעה, עשוי ללמד על בעיה בתפקוד של הרשויות האחרות. הדרך שראשי מדינות טקסיים בוחרים להתמודד עם דילמות כאלה מושפעת מן הסמכויות הנתונות להם בחוק, מן המקובל במדינה, ממערכת היחסים שלהם עם הרשויות האחרות ומן הנסיבות הפוליטיות. אמת היא שמידת המעורבות של הנשיא תלויה גם באישיותו ובשאיפותיו, אך גם נשיאים טקסיים שמבקשים לשמור על ריחוק מן הזירה הפוליטית היומיומית עשויים להידרש להתערבות ולהשמעת קולם ברגעי משבר. עם זאת, בשל אופי הסמכויות הנתונות לנשיא הטקסי היכולת שלו להפעיל שיקול דעת ולהתערב מוגבלת מאוד. לכן הוא נמצא לא פעם בדילמה: מצד אחד, התערבות עלולה להוביל לפוליטיזציה של מוסד הנשיאות ולשמוט את הלגיטימיות הציבורית הרחבה שהוא נהנה ממנה; ומצד שני, אם הוא עומד אילם לנוכח התרחשויות הרות גורל בחיי האומה, הוא חוטא לתפקידו ולכן נושא גם הוא באחריות.

הדילמה של אחריות ללא סמכות רובצת לפתחם של נשיאים טקסיים בדמוקרטיות פרלמנטריות רבות בעיתות של אי־יציבות ומשברים. בפרק הבא נראה דוגמאות השוואתיות למקרים חריגים שבהם נשיאים נקטו עמדה או פעלו באופן שהייתה להם השפעה מהותית על המערכת הפוליטית. לרוב התאפשרה להם מעורבות כזו בשל הגדרה של סמכויות עם שיקול דעת בחוקה, אם כי גם אז נמתחה עליהם לא פעם ביקורת שנשענה על טענות באשר למהותו הא־פוליטית והא־ביצועית של מוסד הנשיאות. נראה שלא ניתן לקבוע מסמרות בעניין זה, ובכל זאת אפשר לשער שלמידת ההתערבות של הנשיאים הטקסיים ולדרך שהיא נעשית במציאות הפוליטית יש השפעה על מעמדו של המוסד ועל האמון הציבורי בו.

מעניין שברבות מן המדינות קשה למצוא נתונים על האמון בנשיאים טקסיים,²⁴ בשונה ממוסדות אחרים שעל האמון בהם נשאלים האזרחים חדשות לבקרים, והדבר עשוי אולי לשקף את השוליות הנתפסת של הנשיאות כמוסד שלטוני.

מוסד הנשיאות הטקסי מתקיים אפוא במרחב הדינמי שבין הסמלי והפוליטי, הפורמלי והמהותי, הטקסי והיומיומי, המשותף והמפריד, הסולידריות והשונות. בימים כתיקנם ראש המדינה הטקסי תורם בפועלו לחיזוק הזהות והאחדות הלאומית, מייצג את המורשת המשותפת ופועל לקידום עתיד משותף לחברה. בעיתות משבר הוא נדרש לפעמים "להיכנס לאירוע" ולהשתמש במעמדו כסמל ובלגיטימציה הנובעת מהיותו גורם שהוא מעבר לפוליטיקה היומיומית המקוטבת. במקרים כאלה עליו להלך בזהירות בין הטיפות הפוליטיות והחברתיות כדי לשמר את מעמדו הייחודי.

24 לדוגמה, סקר האמון של ה-OECD מבקש מהמשיבים לציין את רמת האמון שלהם בממשלה, בשלטון המקומי, בשירות הציבורי, במערכת המשפט, במפלגות פוליטיות, ברשות המחוקקת, בתקשורת, בארגונים בין-ממשלתיים ובאנשים אחרים, אך לא בראש המדינה הטקסי. OECD, "Building Trust and Reinforcing Democracy: Preparing the Ground for Government Action," *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, 2022. שלא כמו OECD, מדד הדמוקרטיה הישראלית בעריכת המכון הישראלי לדמוקרטיה עוקב מאז פורסם לראשונה בשנת 2003 אחר האמון במוסדות המדינה, ובכללם נשיא המדינה.

פרק 2

נשיאים בדמוקרטיות פרלמנטריות

–

כמעט בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות מתקיימת הפרדה בין ראש המדינה (Head of State) לבין ראש הממשלה, אשר עומד בראש הרשות המבצעת. שונה במקצת מעמדם של ראשי מדינה במדינות שהממשל בהן הוא נשיאותי-למחצה (ראו תיבה 1). ראשי מדינה בדמוקרטיות פרלמנטריות – מלכים או נשיאים – הם בדרך כלל בעלי סמכויות טקסיות ואינם מחזיקים בידיהם כוח ביצועי ניכר. מקצתם מכהנים מכוח מסורת מלוכנית, מקצתם נבחרים ישירות בידי הציבור, ומקצתם נבחרים באופן עקיף בידי הפרלמנט או גופים בוחרים אחרים. ככלל, גם כאשר מופקדות בידיהם סמכויות חשובות (למשל פיזור הפרלמנט) מצופה מהם שלא לנקוט עמדה פוליטית-מפלגתית ולפעול מתוך הפעלת שיקול דעת צר יחסית. בפרק זה נבחן את ההסדרים הנוגעים למעמדם החוקתי של נשיאים בדמוקרטיות פרלמנטריות החברות בארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי OECD, נכון לשנת 2024: כיצד הם נבחרים; מהו משך כהונתם; מהי זיקתם לרשויות השלטון האחרות; ואילו תפקידים וסמכויות נתונים בידם.

תיבה 1. הדיון האקדמי על נשיאותיות-למחצה (semi-presidentialism)

אף שהמונח "ממשל נשיאותי-למחצה" (או "דמוקרטיה נשיאותית-למחצה") קיים מאז שנות ה-70 של המאה ה-20, הדיון האקדמי על הגדרתו ועל השאלה אילו מדינות יש לסווג כנשיאותיות-למחצה עדיין נמשך. היות שכך, רשימת המדינות המסווגות כנשיאותיות-למחצה משתנה בין המחקרים. עיקר הוויכוח לא נסב על ההפרדה החוקתית בין ראש מדינה (נשיא) לבין ראש ממשלה, אלא על עוצמת סמכויותיו הביצועיות של הנשיא ועל מידת המימוש שלהן בפועל. במילים אחרות, האם הנשיא הוא דמות סמלית-טקסית (ceremonial president) או שמה הוא שחקן פוליטי בעל עוצמה של ממש. לפי ההגדרה של חוקר מדע המדינה רוברט אלגי (Elgie), ממשל נשיאותי-למחצה מתקיים במדינות שבהן החוקה כוללת גם נשיא שנבחר בבחירות ישירות בידי כלל הציבור וגם ראש ממשלה (וממשלה) שאחראים בפני הפרלמנט.²⁵ לפי הגדרה מקלילה זו, יש כיום מעל 50 מדינות שניתן לסווגן כנשיאותיות-למחצה, לרבות דמוקרטיה כגון אוסטריה, איסלנד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת. הגדרות אחרות מציגות דרישות נוקשות יותר להגדרתה של מדינה נשיאותית-למחצה.²⁶ לפי הגדרות אלה, יש לראות באיסלנד, באירלנד, בפינלנד ובצ'כיה מדינות ששיטת הממשל בהן היא פרלמנטרית לכל דבר ועניין, הגם שנשיאיהן נבחרים בידי כלל הציבור. אשר לאוסטריה, לפולין ולפורטוגל הדעות חלוקות יותר.

בחיבור זה אין בכוונתנו להיכנס לעומקו של הדיון הזה, אך לצורך העניין כללנו בפרק ההשוואתי הנוכחי גם 10 מדינות שנשיאיהן נבחרים בבחירה ישירה ואשר נחשבות, לפחות בעיני כמה מהחוקרים, לדמוקרטיה פרלמנטריות. בסך הכול אנו בוחנים בפרק זה 16 מדינות שיש בהן נשיא (מלבד ישראל): אוסטריה, איטליה, איסלנד, אירלנד, אסטוניה, גרמניה, הונגריה, יוון, לטביה, ליטא, סלובניה, סלובקיה, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה.

Robert E. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 25 University Press, 1999; Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*, Oxford University Press, 2011

Carsten Anckar, "Are Powerful Presidents Always Popularly 26 Elected? Implications for Separating Semi-presidentialism from Parliamentarism," *Democratization* 26(2) (2019): 327-342

נשיאים טקסיים-סמליים בדמוקרטיה פרלמנטריות ממלאים כמה תכליות, כפי שפורט בפרק הקודם, בכללן: גילום של אחדות המדינה, גילום של הסמכות החוקתית של המדינה והיותם של הנשיאים "מגיני החוקה" או "מגיני הסדר המשטרי". תפיסתו של נשיא טקסי כמגן החוקה או כמגן הסדר המשטרי הדמוקרטי של המדינה אפילו מעוגנת בכמה מן המדינות בחוקה. כך, בחוקת פורטוגל נכתב שהנשיא מוודא את פעילותם התקינה של המוסדות הדמוקרטיים; בהונגריה – שהנשיא יהיה מגן התפקוד הדמוקרטי של המדינה; ובפולין – שהנשיא יבטיח שהחוקה תקום כלשונה.

מעבר לכך, תפיסת הנשיאים הטקסיים כמגיני החוקה וכדמויות מאחדות מוצאת ביטוי גם בנוסחי השבועה שלהם לתפקיד (הנוסחים שלהלן הם תרגום שלנו לגרסאות של החוקות בשפה האנגלית).

גרמניה: "אני נשבע כי אקדיש את מאמצי לטובת העם הגרמני, אקדם את רווחתו, אגן עליו, אשמור על החוקה ועל חוקי המדינה ואגן עליהם, אבצע את חובותי באופן מצפוני, ואחתור לצדק לכול."

פינלנד: "[...] אני נשבע בזאת שבמסגרת חובותי הנשיאותיות אשמור על החוקה ועל חוקי המדינה באופן כן ומצפוני ואעשה כמיטב יכולתי לקדם את רווחתם של תושבי המדינה."

אירלנד: "אני מצהיר ומבטיח בזאת כי אשמור על החוקה ועל חוקי המדינה, כי אבצע את תפקידי בנאמנות וכמיטב מצפוני וכי אקדיש את יכולותי לשירותם ולרווחתם של תושבי אירלנד."

יוון: "אני מתחייב [...] לשמור על חוקת וחוקי המדינה, להגן על עצמאותה ושלמותה הטריטוריאלית של המדינה, להגן על הזכויות והחירויות של היוונים ולשרת את האינטרס הכללי ואת הקידמה של העם היווני."

פולין: "אני נשבע בזאת להיות נאמן לחוקה; אני מתחייב להגן בנחרצות על כבוד האומה, על עצמאותה ועל ביטחונה; ומעל לכול – לפעול לטובת המולדת ושגשוג אזרחיה."

פורטוגל: "אני נשבע בכבודי לבצע בנאמנות את תפקידי כנשיא, להגן על החוקה ולציית לה ולוודא שהיא תקימה."

אוסטריה: "אני נשבע בזאת שאשמור בנאמנות על החוקה ועל חוקי המדינה ואמלא את חובתי כמיטב מצפוני."

צ'כיה: "אני נשבע אמונים לרפובליקה הצ'כית ומבטיח למלא אחר הוראות חוקתה וחוקיה. אני נשבע בכבודי שאבצע את תפקידי לטובת האינטרס הציבורי וכמיטב אמונתי."

נוסח השבועה של נשיא מדינת ישראל – "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה" – לקוני יחסית לנוסחים דלעיל.

ניצד נשיאים נבחרים?

בעוד שבמונרכיות חוקתיות ראשי המדינה נקבעים על פי הכללים הנוקשים של סדר הירושה, נשיאים טקסיים נבחרים לתפקיד.

מעמדם של נשיאים כראשי מדינה הופך את בחירתם לתפקיד לאירוע חשוב וחגיגי בחיי האומה.

שיטת הבחירה

נשיאים בדמוקרטיה פרלמנטריות נבחרים במגוון שיטות. בכל ניתוח של שיטות אלה יש

להתייחס לשתי שאלות ראשיות: האם הבחירה היא עקיפה או ישירה; ומהו הרוב הנדרש כדי להיבחר?²⁷

כפי שמראה לוח 2 (להלן), כ־10 מן המדינות הנבחרות בפרק זה הנשיא נבחר בבחירה ישירה – כלומר בידי ציבור האזרחים בעלי זכות הבחירה. ההיגיון העומד בבסיסה של שיטה זו ברור: בדמוקרטיה האזרחים הם הריבון, ולכן מתבקש

27 שאלה משנית נוגעת לאופי ההצבעה – האם חשאית או גלויה? במדינות שהנשיא נבחר בהן ישירות בידי האזרחים ההצבעה היא, מטבע הדברים, חשאית. רק בשתיים מן המדינות שהנשיא נבחר בהן באופן עקיף – יוון ולטביה – ההצבעה היא גלויה.

שתעמוד להם הזכות להכריע מי יעמוד בראש המדינה, אפילו כאשר התפקיד הוא טקסי במהותו. שלוש מדינות – פינלנד (מ־1994), סלובקיה (מ־1999) וצ'כיה (מ־2017) – שינו את שיטת הבחירה של הנשיא שהייתה נהוגה אצלן ואימצו את שיטת הבחירה הישירה בידי האזרחים.

לעומתן, יש מדינות שהנשיא נבחר בהן באופן עקיף בידי חברי הפרלמנט. אף שמדובר בגוף בוחר מצומצם למדי (כמה עשרות חברים עד כמה מאות לכל היותר), אין לייחס להליך הזה פגם דמוקרטי. מדובר כאן בפעולה של דמוקרטיה עקיפה, מתווכת, שכן יש לזכור כי חברי הפרלמנט משקפים את רצון האזרחים כפי שהוא בא לידי ביטוי בבחירות הכלליות האחרונות לפרלמנט. כך נבחרים הנשיאים באסטוניה, בהונגריה, ביוון, בלטיביה וגם בישראל. בגרמניה ובאיטליה הנשיאים נבחרים באופן עקיף, אך בידי גוף מיוחד, רחב יותר מן הפרלמנט. בגרמניה הנשיא נבחר בידי הוועידה הפדרלית (Bundesversammlung), גוף המתכנס אך ורק לשם בחירת הנשיא ואשר מורכב מחברי הבית התחתון וממספר שווה של נציגים שנבחרו בידי בתי המחוקקים של 16 ה"מדינות" הפדרליות של גרמניה (Länder). הוועידה הפדרלית שהתכנסה ב־2022 מנתה 1,472 חברים. באיטליה הנשיא נבחר בידי גוף מיוחד שיש בו כ־1,000 חברים: חברי הבית התחתון (630), חברי הסנאט (315) ושלושה נציגים מכל אחד מ־19 המחוזות המינהליים (57 נציגים).²⁸

במרבית המדינות המוצגות כאן החוק מחייב שמועמד יזכה ברוב מוחלט (מעל 50%) כדי להיבחר כבר בסיבוב ההצבעה הראשון. זאת, על-מנת להבטיח שלא ייווצר מצב שהנשיא הנבחר ייבחר במיעוט קולות המצביעים (למשל – כאשר מועמד א' קיבל 45%, מועמד ב' 40% ומועמד ג' – 15%).²⁹ כאשר מתמודדים שני מועמדים בלבד (או מועמד יחיד מוסכם), יהיה כמעט תמיד מנצח ברוב

28 נציג נוסף מגיע ממחוז עמק ד'אוסטה (Valle d'Aosta) הקטן. החל משנה 2022 צומצם מספר חברי הבית התחתון (ל־400) והסנאט (ל־200). לפיכך, הגוף שיבחר את הנשיא או הנשיאה הבאים יהיה קטן יותר וימנה 658 חברים.

29 איטלנד חריגה בכך שהיא מסתפקת ברוב פשוט (plurality) של הקולות. כלומר, המועמד שקיבל את מספר הקולות הגדול ביותר נבחר לתפקיד, גם אם לא מדובר ביותר מ־50% מן הקולות.

מוחלט. לעומת זאת, כאשר הבחירות הן מרובות מתמודדים (שלושה ומעלה) וכאשר החוק דורש רוב מוחלט, עלול להיווצר מצב שבתום ספירת הקולות לא תושג הכרעה. במצבים כאלה נחוץ מנגנון שיכריע מי המנצח. המנגנון הידוע והרווח הוא שיטת הרוב בשני סיבובים (majority runoff). זהו הדגם המוכר, למשל, משיטת הבחירות לנשיאות בצרפת, וזו גם השיטה שבה נבחרים כיום הנשיאים בישראל, באוסטריה, בליטא, בסלובניה, בסלובקיה, בפולין, בפורטוגל, בפינלנד ובצ'כיה. לפי שיטה זו, אם אף אחד מן המועמדים לא קיבל את הרוב הנדרש, מתקיים סיבוב בחירות נוסף בין שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגדול ביותר. בסיבוב הזה כבר יהיה מנצח ודאי (אלא במקרה הנדיר של תיקו). באירלנד נדרש רוב מוחלט, אך שם מונהגת שיטת הערפה שבה הבוחרים מדרגים את המועמדים, מה שמבטיח שאחד המועמדים יזכה ברוב מוחלט, גם אם לא בתום הספירה הראשונה.

כפי שנראה בהמשך דברינו, שיטת הבחירה של הנשיא הנוהגת בישראל חריגה במובן זה שהיא היחידה בקרב המדינות הבוחרות את הנשיא באופן עקיף שמחייבת רוב מוחלט רק בסיבוב הראשון ומשתמשת בשיטת הרוב בשני סיבובים. מדינות אחרות הבוחרות את הנשיא באופן עקיף מעמידות מכשולים גבוהים יותר לניצחון של אחד המועמדים. התפיסה העומדת בבסיס השיטה הזאת היא שהנשיא, בהיותו ראש המדינה והאדם שאמור להיות הדמות המלכדת, צריך להיבחר ברוב שיבטא הסכמיות נרחבת. ולכן מטרתם של הכללים שהוגדרו בחוק היא ללחוץ על חברי הגוף הבוחר לנסות ולהתלכד סביב מועמד מוסכם. בגרמניה דרישת הרוב המוחלט (מעל 50%) תקפה לא רק לסיבוב ההצבעה הראשון אלא גם לסיבוב השני. רק אם בתום שני סבבי הצבעה שום מועמד לא משיג רוב כזה, מתקיים סיבוב שלישי שבו נבחר לנשיא המועמד שקיבל את מספר הקולות הגדול ביותר, אפילו אם התוצאה שהתקבלה היא לא ברוב מוחלט. גם בלטביה דרישת הרוב המוחלט (51 חברי פרלמנט) מתחייבת עבור שני סיבובי ההצבעה הראשונים. לאחר מכן המועמד שקיבל את מספר הקולות הקטן ביותר נושר מן המרוץ, ומתקיים סיבוב נוסף. כך עד שמושג רוב מוחלט לאחד המועמדים.

לוח 2
בחירת נשיאים טקטיים ומשך כהונתם - מבט משווה

מספר מרבי מותר של כהונות רצופות	משך הכהונה (בשנים)	הרוב הנדרש ³⁰	שיטת הבחירה	
2	6	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	אוסטריה
ללא הגבלה	7	רוב מיוחס	עקיפה	איטליה
ללא הגבלה	4	רוב פשוט	ישירה	איסלנד
2	7	רוב מוחלט - שיטת העדפה	ישירה	אירלנד
2	5	רוב מיוחס	עקיפה	אסטוניה
2	5	רוב מוחלט בשני הסיבובים הראשונים, רוב פשוט בסיבוב השלישי	עקיפה	גרמניה
2	5	רוב מיוחס בסיבוב הראשון, רוב מוחלט בסיבוב השני	עקיפה	הונגריה
2	5	רוב מיוחס	עקיפה	יוון
1	7	רוב מוחלט בשני סיבובים	עקיפה	ישראל
2	4	רוב מוחלט בכמה סיבובים	עקיפה	לטביה
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	ליטא
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	סלובניה
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	סלובקיה
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	פולין
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	פורטוגל
2	6	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	פינלנד
2	5	רוב מוחלט בשני סיבובים	ישירה	צ'כיה

30 אם הרוב הנדרש הוא רוב פשוט או רגיל (plurality), אזי המועמד שקיבל את מספר הקולות הגדול ביותר מוכרז כמנצח, גם אם מדובר בפחות ממחצית מהקולות; אם הרוב הנדרש הוא רוב מוחלט (majority), אזי המועמד חייב לקבל יותר ממחצית מהקולות כדי להיות מוכרז כמנצח; אם הרוב הנדרש הוא רוב מיוחס (supermajority), אזי המועמד חייב לחצות רף גבוה יותר מן הרף של לפחות מחצית מהקולות כדי להיות מוכרז כמנצח (למשל, שני שלישים או שלוש חמישיות).

במקרים אחרים אף נדרש תחילה רוב מיוחס. בהונגריה מועמד צריך לזכות בלפחות שני שלישים מן הקולות כדי להיבחר. אם שום מועמד לא הצליח, מתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. ביוון נדרש רוב של שני שלישים בשני סבבי ההצבעה הראשונים (200 מתוך 300 חברי הפרלמנט). אם בתום שני סבבים שום מועמד לא הצליח להיבחר, הרוב הנדרש יורד ל-180 (60%), ואם גם בתום סיבוב זה לא הצליח שום מועמד להיבחר, הפרלמנט מפוזר, ורק לאחר שמתכנס פרלמנט חדש ממשיך ההליך של בחירת הנשיא. באיטליה הדרישה לרוב של שני שלישים תקפה לשלושה סבבי ההצבעה. למן סיבוב ההצבעה הרביעי נדרש רוב מוחלט כדי להיבחר. דרישה זו מפעילה לחצים למציאת מועמד שההערכה היא שהוא יזכה להסכמה רחבה, אך היא גם עלולה להביא לידי סבבי הצבעה חוזרים ונשנים. בבחירות של 2022 נדרשו שמונה סבבי הצבעה, שהתפרשו על פני שישה ימים, עד שלבסוף התרצה הנשיא המכהן סרג'ו מטרלה והסכים להיבחר לתקופת כהונה שנייה כמועמד מוסכם על כמעט כל המפלגות.

הנשירות ותנאי המועמדות

בדומה למועמדים אחרים למשרות ציבוריות נבחרות, גם המעוניינים להתמודד לתפקיד הנשיא צריכים לעמוד בכמה תנאי סף. מאחר שמדובר בבחירה לתפקיד "האזרחי מספר אחת", המועמדים לנשיאות צריכים בדרך כלל לדגל מעל משוכות גבוהות יותר בהשוואה למועמדים לתפקידים אחרים. המטרה בכך כפולה: למנוע מספר גדול מדי של מועמדים ולבלום התמודדות של מועמדים לא ראויים שעלולים לפגוע במכובדות ההליך והתפקיד.

מבט השוואתי על תנאי המועמדות לתפקיד נשיא מדינה מלמד כי אפשר לחלקם לשתי רמות: תנאי כשירות (eligibility) וכללים להגשת מועמדות (nomination rules). תנאי הכשירות הנפוצים ביותר הם גיל ואזרחות או פרק זמן מינימלי למשך שהייה במדינה. בניגוד לגיל הסף הנמוך הנדרש להיבחרות לבתי מחוקקים (טווח הגילים 18-25), מדינות רבות מציבות סף גיל גבוה יותר להיבחרות לתפקיד נשיא המדינה. באוסטריה, באיסלנד, באירלנד, בהונגריה, בפולין ובפורטוגל מגבלת הגיל עומדת על 35 לכל הפחות; באסטוניה, בגרמניה, ביוון, בלטיביה, בליטא, בסלובקיה ובצ'כיה – על 40; ובאיטליה גיל הסף הוא 50.

ישראל היא אחת משתי המדינות היחידות – יחד עם סלובניה – שבהן אין גיל מינימלי בחוק כתנאי למועמדות לתפקיד נשיא המדינה.

נוסף על הגיל יש מדינות הדורשות מן המועמדים לנשיאות לעמוד בקריטריונים מסוימים שנועדו להבטיח שיש להם זיקה מוכחת למדינה ושהם צברו במדינה את ניסיון חייהם. יש מדינות שמסתפקות בדרישת אזרחות (גרמניה, הונגריה, פולין), ויש אחרות המציבות תנאים מחמירים יותר. ליטא דורשת אזרחות ושהייה במדינה במשך שלוש שנים רצופות שקדמו לבחירה; באסטוניה ובפינלנד נדרש מהמועמדים להיות אזרחים ילידי המדינה; פורטוגל דורשת ממועמד לנשיאות להיות אזרח ממוצא פורטוגלי; יוון דורשת שמועמד לנשיאות יהיה אזרח יווני לפחות חמש שנים וכן שהוא יהיה ממוצא אתני יווני מצד אביו או אימו.³¹

ואולם תנאי הכשירות הללו מצמצמים רק במעט את שדה המועמדים הפוטנציאליים. כדי להבטיח שלא יתמודדו לנשיאות עשרות ומאות אנשים נקבעו גם חסמי כניסה נוספים, המכונים "כללים להגשת מועמדות". כללים אלו מסדירים מי רשאי להציע מועמד לנשיאות. יש מדינות – וישראל נמנית עימן – המפקדות בידי נבחרי הציבור את הזכות הבלעדית להציע מועמדים לתפקיד הנשיא. באירלנד מועמדים יכולים להיות מוצעים מטעם 20 חברי פרלמנט לפחות או מטעם ארבע מועצות ערים לפחות. בהונגריה ובאסטוניה מועמד צריך להשיג חתימות תמיכה של לפחות חמישית מחברי הפרלמנט. מדינות אחרות מאפשרות גם לאזרחים להציע מועמד. כך למשל, בפינלנד המועמדים מוצעים באחת משתי דרכים: על ידי מפלגה המיוצגת בפרלמנט או על ידי תמיכת 20 אלף אזרחים. גם בצ'כיה אפשר להציע מועמד באחת משתי דרכים: על ידי תמיכת 20 חברי פרלמנט או על ידי תמיכת 50 אלף אזרחים. בסלובקיה נדרשת תמיכה מצד 15 חברי פרלמנט או 15 אלף אזרחים. לעומת זאת בפולין, בליטא ובפורטוגל הזכות להציע מועמד אינה נתונה לנבחרי הציבור אלא לאזרחים בלבד: מועמדות

31 למרות שבאמצעות הברית הנשיא אינו טקטי, ראוי בכל זאת להזכיר את תנאי הסף להיבחרותו: מועמד חייב להיות אזרח יליד ארצות הברית, מתגורר בה במשך 14 השנים האחרונות וכן 35 לפחות. שלושת התנאים האלה נכתבו בחוקה המקורית (1789) ולא חוקנו מאז. ראו בענין זה אצל, לדוגמה, Jill A. Pryor, "The Natural-born Citizen Clause and Presidential Eligibility: An Approach for Resolving Two Hundred Years of Uncertainty," *Yale Law Journal* 97 (1987): 881-899

לתפקיד נשיא פולין חייבת להיתמך בידי 100 אלף אזרחים לפחות, מועמדות לנשיא ליטא – בידי 20 אלף; ומועמדות לנשיא פורטוגל – בידי 7,500.

אף שנשיאים טקסיים נהנים עם היבחרם לתפקיד ממעמד לא-מפלגתי, מעניין שלרובם המוחלט יש רקע פוליטי מובהק. אין פירוש הדבר בהכרח שהם היו חברי פרלמנט או שרים מכהנים ערב היבחרם. כוונתנו שהם נשאו בתפקיד פוליטי כלשהו במהלך הקריירה שלהם טרם בחירתם לנשיא. כך למשל, לכל נשיאי איטליה ופורטוגל היה נכון להיום רקע פוליטי-מפלגתי. באוסטריה כל הנשיאים מלבד אחד היו אנשי מפלגה. יוצא דופן הוא רודולף קירשלאגר ששימש נשיא בשנים 1974-1986. לקירשלאגר היה עבר דיפלומטי, אבל אפילו הוא, שהיה ללא רקע מפלגתי, מונה ב-1970 לשר החוץ בממשלתו של הקנצלר ברונו קריסקי. הוא נבחר לנשיא בעודו מכהן בתפקיד זה. גם בפנילנד היה נשיא חריג אחד ויחיד ללא רקע פוליטי, מאטי אהטיסארי, מועמד של הסוציאל-דמוקרטים, שהיה נשיא בין 1994 ל-2000 והגיע לתפקיד מהזירה הדיפלומטית. באירלנד כיהנו שני נשיאים בעלי רקע משפטי שלא תפקדו מעולם כפוליטיקאים פעילים אך בכל זאת היו מזוהים ציבורית עם אחת המפלגות הגדולות והיו מועמדים לנשיאות מטעמן. למרות שכמעט כל הנשיאים הגיעו מן הזירה הפוליטית, אין אף לא באחת מן המדינות שסקרנו דרישה לתקופת צינון לפני הבחירה לתפקיד.

בישראל המשוכה המהותית אינה קשורה לתנאי הכשירות של המועמדים, שהם מקילים ביותר (הדרישה היחידה היא שהמועמד יהיה אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל). ובכל זאת, הדרישה של כללי המועמדות לפיה מועמד צריך להיות מוצע בידי לפחות 10 חברי כנסת ממתנת במקצת את היעדרם של תנאי כשירות פורמליים.

משך הכהונה

אף שמדובר בתפקיד שהוא טקסי ברובו, מרבית המדינות קוצבות את משך הכהונה של הנשיאים העומדים בראשיהן. הדגם הנפוץ ביותר בקרב 17 המדינות שבדקנו (לוח 2) הוא בחירת נשיא לתקופת כהונה של חמש שנים, בצירוף מגבלה של שתי כהונות רצופות לכל היותר. במילים אחרות, נשיא יכול להתמודד לתקופת כהונה שנייה, ובמקרה שהוא ינצח – להשלים כהונה של 10 שנים. לאחר מכן הוא מנוע

מלהתמודד בפעם השלישית.³² דגם זה פועל ב־10 מדינות: אסטוניה, גרמניה, הונגריה, יוון, ליטא, סלובניה, סלובקיה, פולין, פורטוגל, צ'כיה, וכך היה נהוג בעבר גם בישראל. הגבלת כהונה זהה (שתי כהונות רציפות לכל היותר) נוהגת בארבע מדינות נוספות, אך בהן משך הכהונה הוא לא חמש שנים: בלטיביה מדובר בארבע שנים, באוסטריה ובפינלנד – שש שנים, ובאירלנד – שבע שנים.

איטליה ואיסלנד הן היחידות שאין בהן הגבלת כהונה. באיסלנד הנשיאים נבחרים לארבע שנים והם רשאים לחזור ולהיבחר בלא הגבלה. אולפור רגנר גרימסון, לדוגמה, נבחר באיסלנד לראשונה לנשיאות בשנת 1996 והשלים חמש כהונות רצופות עד לפרישתו ב־2016. באיטליה, לעומת זאת, על אף היעדר המגבלה, לא היו כמעט כלל נשיאים שהתמודדו לתקופת כהונה נוספת. למעשה, ישראל יוצאת דופן בכך שהיא כיום המדינה היחידה האוסרת על נשיא (שנבחר לשבע שנות כהונה) להתמודד לתקופת כהונה נוספת.

סמכויות

באופן כללי אפשר להציע מגוון חלוקות והבחנות באשר לסמכויות ולתפקידים של נשיאים טקסיים. חלוקה אחת קשורה למישור הפורמלי, דהיינו סמכויות הנתונות לנשיאים לפי חוק. במישור זה נהוג להבחין בין תפקידים וסמכויות סמליים (כמו השתתפות בטקסים והאמנת שגרירים) לבין תפקידים מהותיים שבמילויים כרוכה מידה מסוימת של הפעלת שיקול דעת (כמו החזרת חקיקה לעיון הפרלמנט). כפי שנראה, גם חלוקה זו לא תמיד עומדת במבחן המציאות: מצד אחד, בנסיבות רגילות, גם סמכויות מהותיות, כמו הסמכות להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מועמד, הופכות למעין חותמת גומי במקרה של הכרעה ברורה בבחירות. ומנגד, בעיתות משבר עשויות גם מחוות טקסיות כמו נשיאת נאום בפתחת מושב הפרלמנט, אישור הרכב הממשלה או אפילו מינוי שופטים שנבחרו בידי הגוף הבוחר להפוך למהותיות.

32 אף כי החוק אינו אוסר על התמודדות מחודשת לתקופת כהונה שלישית (ובתנאי שהיא לא רציפה, כלומר לאחר "תקופת צינון"), בפועל הדבר לא התרחש מעולם אף לא באחת מן המדינות הנסקרות.

הבחנה אחרת היא בין תפקידים פורמליים לתפקידים לא-פורמליים. עם התפקידים והפונקציות הלא-פורמליים של הנשיאים נמנים כל הכלים, הדרכים, התהליכים והפעולות שנוקטים נשיאים כדי להתמודד עם מצבים חדשים ומאתגרים, או שמרחיבים את משרעת הפעילות שלהם, ושאינם מעוגנים רשמית בחוקה. מדענית המדינה סלנה גרימלדי טוענת כי ניתוח עוצמתם של נשיאים טקסיים בדמוקרטיות פרלמנטריות אינו שלם בלא התייחסות לתפקידים ולמהלכים הלא-פורמליים שהם משתמשים בהם. היא מביאה דוגמאות לכך שלעיתים אף שיש לנשיאים סמכויות פורמליות, הם מעדיפים לנקוט מתודות לא-פורמליות כדי לייצר הסכמה או כדי לקדם או למנוע צעדים מסוימים של הרשויות האחרות. כמה מנשיאי איטליה, לדוגמה, שיש בידיהם הסמכות החוקית לעכב חקיקה באמצעות החזרת החוק לפרלמנט, נמנעו במקרים מסוימים מהפעלת הסמכות הזו מחשש שייווצר משבר פוליטי או מחשש שהם יזוהו מפלגתית. תחת זאת הם העדיפו להשתמש בערוצים לא-פורמליים, כלומר לשכנע את הפוליטיקאים לתקן את ההיבטים הבעייתיים בחוק שאושר, דרך פעולה שקיבלה את הכינוי "שכנוע מוסרי" (moral suasion). יש מקרים שאף שאין לנשיאים סמכויות מעוגנות בחוק, הם בכל זאת משתמשים במעמדם הציבורי ובלגיטימציה שהם נהנים ממנה כדי להשפיע על המערכת הפוליטית, למשל הם מפעילים לחץ כדי למנוע מינוי שרים מסוימים למרות שתפקידם הרשמי הוא רק למנות את ראש הממשלה (כך קרה למשל בפורטוגל).³³ אפשר גם לטעון שעצם קיומן של סמכויות פורמליות, אפילו אם הנשיא אינו משתמש בהן בפועל, הוא גורם מרתיע, ממתן ומאזן. כך, עצם העובדה שנשיא יכול להחזיר חוק לפרלמנט עשויה להשפיע מראש על ניסוחו של החוק או על אישורו בידי הפרלמנט. כך גם האפשרות שנשיא לא יאשר מינוי של שר מסוים עשויה להרתיע מלכתחילה מלמנות מינוי לא ראוי.

מגוון התפקידים הפורמליים – הן הטקסיים הן המהותיים – והלא-פורמליים של נשיאים טקסיים מעניק למוסד את ייחודו בקרב רשויות השלטון, אך גם

Selena Grimaldi, "The Elephant in the Room in Presidential 33
Politics: Informal Powers in Western Europe," *Political Studies Review*
21(1) (2023): 21-41

הופך אותו לא פעם למושא לביקורת. זהו מוסד שמידת השפעתו על המערכת הפוליטית יכולה לנוע ממצב של חותמת גומי בלתי מורגשת ועד לגורם בעל השפעה מרכזית על התנהלות המדינה.

סמכות החנינה אחת הסמכויות המזוהה יותר מכול עם מוסד הנשיאות היא סמכות החנינה, שבמסגרתה הנשיא משמש מה שמכונה "רשות חומלת", זו המפעילה שיקולים אנושיים מעבר לשיקולים המשפטיים. בכל המדינות בעולם מקובל שלעומד בראש המדינה – בין שמדובר בנשיא טקסי (ישראל, גרמניה, פורטוגל), בין שמדובר במלך (בריטניה, ספרד), ובין שמדובר בנשיא העומד בראש הרשות המבצעת (ארצות הברית) – נתונה הסמכות להעניק חנינה. הקריטריונים להענקת החנינה, תהליך הענקתה ומעורבותם של גורמים נוספים בהליך החנינה, למשל גורמים מתוך הרשות המבצעת, משתנים כמובן בין המדינות. סקירה משווה מעמיקה של סמכות החנינה הנתונה בידי ראש המדינה חורגת מגבולותיו של מחקר זה.³⁴ עם זאת, יש באפשרותנו לומר כי, באופן כללי, בהשוואה בין מדינות שבהן יש נשיא טקסי, בדומה לישראל, מוקנית לרוב הנשיאים סמכות לחנינה אישית אבל לא קבוצתית (למעט נשיא צ'כיה); ברוב רובם של המקרים הסמכות של הנשיא לחון היא רק לאחר הכרעת דין (פרט לאיסלנד, שבה הנשיא רשאי לעצור הליכי תביעה); בשתי מדינות (אירלנד, פורטוגל), בדומה לנוהל בישראל, מתקבלת המלצה מגורמים ברשות המבצעת למתן חנינה, באחרות, מהרשות השופטת (פינלנד), וביוון משתי הרשויות יחד; בכמה מדינות, כמו בישראל, נדרשת חתימת קיום³⁵ של גורם ברשות המבצעת על כתב החנינה – שר או ראש הממשלה (פורטוגל, צרפת, רומניה); ולבסוף, כפי שנראה גם במקרה הישראלי, סוגיית

34 לסקירה מקיפה בעניין זה ראו Andrew Novak, *Comparative Executive Clemency: The Constitutional Pardon Power and the Prerogative of Mercy in Global Perspective*, Routledge, 2017

35 חתימת קיום היא הדרישה לחתימה נוספת של גורם ברשות המבצעת לאחר החתימה של הנשיא, כדי לאשרר את "קיום" החלטה. ראו בפרק 7 על סמכות החנינה, הדיון על מעמדה של חתימת הקיום.

החנינות עצמה מעוררת לא פעם מחלוקת ומעמידה את העומד בראש המדינה בלב סערה ציבורית.³⁶

תפקידים טקטיים נשיאים בדמוקרטיה פרלמנטריות אוחזים במגוון תפקידים הנושאים אופי טקסי-סמלי. להלן נתייחס לאחדים מהם.

במספר לא מבוטל של המדינות הנבחרות במחקר זה הנשיאים עומדים בראש הצבא (או הכוחות המזוינים), אך ניכר כי מדובר בתפקיד טקסי בלבד. כך למשל, באיטליה סעיף 87 של החוקה קובע שנשיא הרפובליקה הוא מפקד הכוחות המזוינים, אם כי הסמכות הביצועית מופקדת בפועל בידי הממשלה. הסדרים דומים נהוגים גם באוסטריה, באירלנד, באסטוניה, בהונגריה, ביוון, בלטיה, בליטא, בסלובניה, בסלובקיה, בפולין, בפורטוגל, בפינלנד ובצ'כיה. לעומת זאת, בגרמניה סעיף 65a לחוקה קובע שסמכות הפיקוד על הכוחות המזוינים מופקדת בידי שר הביטחון. בהקשר זה, כמעט כל החוקות שסקרנו מפקדות בידי הנשיא את הסמכות להכריז מלחמה. יוצאות הדופן הן ישראל, אוסטריה, איסלנד וגרמניה.

במרבית המדינות הנשיא מייצג את המדינה בעניינים הקשורים לחוק הבינלאומי. סעיף 59 לחוקה הגרמנית קובע שהנשיא מייצג את המדינה ביחסיה הבינלאומיים. הוא החותם בשם המדינה על בריתות עם מדינות זרות ועל אמנות בינלאומיות, והוא המקבל את כתבי האמנה של נציגים דיפלומטיים. הסדרים דומים נהוגים בכל המדינות הנוספות שסקרנו. נוסף על כך, בכמה מהמדינות הנשיא פעיל, במידה כזו או אחרת, בזירת יחסי החוץ של המדינה, אך עליו לעשות זאת תמיד בתיאום עם הממשלה, ועל כן מדובר בסמכות טקסית למדי. אפילו בפינלנד, אשר בה היה לנשיא חלק פעיל ומרכזי בעיצוב מדיניות החוץ, הביאו שינויים חוקתיים להחלשתו, וכיום רואים בפררוגטיבה הנשיאותית הזו מורשת מן העבר.³⁷

Philipp Köker, "Comparing Presidential Pardon Power in European Democracies," *Presidential-power.net*, January 20, 2021

Tapio Raunio and Thomas Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making 37 in Europe*, Palgrave Mcmillan, 2020

מרבית החוקות גם מפקידות בידי הנשיא, בתור ראש המדינה, את הסמכות הטקסית למנות שופטים ובעלי תפקידים בכירים במדינה. בדרך כלל מדובר בפעולה סמלית בלבד, מכיוון שהשופטים כבר נבחרו קודם לכן בידי גופים אחרים. במדינות מסוימות נשיאים אף יכולים להשפיע על זהותם של כמה מן השופטים ולא רק למנות אותם באופן פורמלי. באיטליה הנשיא רשאי לבחור ולמנות שלישי מחברי בית המשפט החוקתי. בצ'כיה הנשיא בוחר את שופטי בית המשפט החוקתי, אך חייב לשם כך לקבל את אישורו של הסנאט.

מקרה שאירע בפולין מלמד שהסמכות הפורמלית-טקסית של מינוי שופטים עשויה להפוך למהותית בנסיבות של משבר חוקתי. במסגרת שורה של צעדים שנועדו להחליש את בית המשפט החוקתי של פולין, הפרלמנט שנבחר ב-2015, ושבו היה רוב למפלגת השלטון (מפלגת החוק והצדק), החליט לבטל את מינוים של חמישה שופטים לבית המשפט החוקתי, שמינה הפרלמנט היוצא בסמוך למועד פיזורו, ולמנות תחתם חמישה שופטים אחרים המזוהים עם המפלגה, אף שהחוקה הפולנית אינה מאפשרת צעד כזה.³⁸ נשיא המדינה אנדז'יי דודה סירב להשביע את כל חמשת השופטים שנבחרו בידי הפרלמנט הקודם והשביע במקומם חמישה שופטים חדשים שנבחרו בידי הפרלמנט החדש. בצעד זה הקנה לעצמו הנשיא דודה זכות וטו בהליך של מינוי שופטים והפך את מעשה ההשבעה הטקסי בפני הנשיא להליך מהותי של מינוי שופטים.³⁹

מלבד מינוי שופטים, נשיאים ממנים גם נושאי תפקידים בכירים אחרים. להלן דוגמאות אחדות: סעיפים 62(j-k) בחוקה הצ'כית קובעים שהנשיא ממנה את נשיא משרד מבקר המדינה (supreme auditing office) וסגנו ואת חברי הבנק הצ'כי המרכזי. בפורטוגל החוקה קובעת (בסעיף 133) שהנשיא ממנה על פי המלצת הממשלה את התובע הכללי, את נשיא בית המשפט המינהלי (court of auditors) ואת המפקד העליון של הצבא.

38 יש לומר כי בדיעבד בית המשפט החוקתי פסק כי אכן מינוים של שניים מתוך חמשת השופטים שמינה הפרלמנט היוצא היו לא חוקיים.

Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford 39 University Press, 2019, pp. 62-64

יש גם חוקות המציינות את תפקיד הנשיא כדמות המעניקה מטעם המדינה עיטורים, פרסים ואותות. סעיף 46(2) בחוקה היוונית, לדוגמה, קובע שהנשיא יעניק עיטורים בהתאם להוראות הרלוונטיות בחוק, וסעיף 87 בחוקה האיטלקית קובע שהנשיא יעניק את "עיטורי הרפובליקה".

תפקידים מהותיים לצד התפקידים הטקסיים-סמליים וסמכות החנינה עומד לרשות נשיאים גם מערך של סמכויות משמעותיות יותר, המכונה בספרות המחקר "סמכויות הנתונות בשיקול דעת" (discretionary powers).⁴⁰ סמכויות אלה קשורות למעמדו של הנשיא הטקסי בתור מגן החוקה. העיקרון העומד בבסיס סמכויות אלו הוא שעל נשיאים להשתמש בהן במשורה, ורק אם הם סבורים כי הופר עיקרון חוקתי כלשהו או שהמערכת הפוליטית נקלעה למבוי סתום. להלן נדון בשלוש סמכויות בולטות כאלה: עיכוב חקיקה, כינון ממשלה ופיזור פרלמנט, מינוי שרים.

1. וטו ועיכוב חקיקה

זכות הוטו של נשיאים היא חלק מן המבנה החוקתי של כלמים ואיזונים המאפיין דמוקרטיה נשיאותית, אך היא קיימת, בצורה זו או אחרת, גם בדמוקרטיה פרלמנטריות. זכות זו מאפשרת לנשיא למנוע מחוק להיכנס לתוקף, לפחות באופן זמני. היא עשויה למנוע מחוקים לא חוקתיים, או חוקים שהתקבלו בחופזה, להיכנס לתוקף, ובכך היא משרתת את הטוב הכללי. אך סמכות זו, כאשר היא נתונה בידיו של ראש מדינה טקסי, מבטאת התערבות בהפרדת הרשויות, ועל כן הנשיאים נוטים לעשות בה שימוש זהיר. נשיאים טקסיים רבים מוסמכים לעכב חקיקה שהם רואים בה חקיקה לא חוקתית או להפנות אותה לבית המשפט החוקתי (או בית המשפט העליון) לצורך בחינת חוקתיותה.

באוסטריה ובגרמניה הנשיא נהנה מסמכות וטו עקיפה (pocket veto). לכאורה, החוקות אינן מציינות כי לנשיא יש הזכות שלא לחתום על חוק. ואכן במבט ראשון, נוסח שתי החוקות כאשר לשלבים האחרונים של תהליך החקיקה נראה

פשוט יחסית והוא כמעט וזהה בשתייהן. סעיף 82 בחוקה הגרמנית קובע כי חוקים שנחקקו בהתאם להוראות החוקה יאושרו בידי הנשיא ויפורסמו ברשומות; סעיף 47 בחוקה האוסטרית קובע כי אימוץ חוקים פדרליים התואמים את החוקה מאושרים (או מאומתים) בידי הנשיא.

פתח למחלוקת פרשנית נמצא בעובדה ששתי החוקות אינן מסתפקות בקביעה לקונית שנשיאים חותמים על חוקים שאושרו בפרלמנט, אלא שהן מציינות שהם חותמים על חוקים שנחקקו או אומצו בהתאם להוראות החוקה. מרבית המומחים החוקתיים מפרשים את לשון החוקה פרשנות צרה שגורסת כי לנשיאים מתאפשר לסרב לחתום על חוק רק אם נפלו פגמים בהליך חקיקתו, למשל כאשר הצעת החוק לא התקבלה ברוב הנדרש או שלא עברה בפרלמנט את כל הקריאות. עם זאת, יש מומחים הטוענים כי לנשיאים יש לא רק הזכות לבדוק את הפרת הכללים הפרוצדורליים לפני שהם חותמים על הצעת החוק. לדידם, המונח "בהתאם לחוקה" צריך להתפרש באופן רחב אף יותר. לפי פרשנות זו, נשיאים רשאים לבחון גם את החוקתיות של הצעות החוק ולסרב לחתום על הצעת חוק אם יש בה הפרה ברורה של הוראות החוקה.⁴¹

הנשיאים בשתי מדינות אלו, אוסטריה וגרמניה, ניצלו רק לעיתים נדירות ביותר את העמימות החוקתית הזו. בגרמניה הדבר קרה רק תשע פעמים מאז 1949, ובאוסטריה – פעם אחת בלבד. בכל המקרים, הסירוב לחתום על חוקים נבע מפגמים ברורים בהליך החקיקה או מהפרות ברורות של עקרונות יסוד חוקתיים. נשיאים גם מנצלים לעיתים את מעמדם כדי לנסות ולהשפיע על חקיקה מעוררת מחלוקת אגב שימוש בסמכויות לא-פורמליות. הנשיא הגרמני הורסט קוהלר (2004–2010), למשל, פנה לא פעם לממשלה בבקשה להבהרות על חקיקה ספציפית, ואף דאג לכך שספקותיו בנוגע לחוקים מסוימים ייוודעו לוועדות הבונדסטאג. דפוס פעולה זה זכה בתקשורת לכינוי "הכרטיסים האדומים של קוהלר".⁴²

Philipp Köker, "Austria and Germany: The Pocket-veto Power 41 of Federal Presidents," *Presidential-power.net*, 2014 (נדלה בנאריך 17.2.2021).

Gerd Strohmeier and Ruth Wittlinger, "Parliamentary Heads of 42

באיסלנד פועל דגם אחר של וטו נשיאותי. סעיף 26 בחוקה מציין שעל הנשיא לחתום על חוק בתוך שבועיים מיום אישורו. עם זאת, הנשיא רשאי לסרב לחתום על חוק. אם הוא בוחר לעשות כן, ואם הפרלמנט מחליט שלא למשוך את החוק, מתקיים אוטומטית משאל עם שבו האזרחים מחליטים אם לאשר את החוק אם לאו. בשנת 2004 פרץ באיסלנד משבר חוקתי כאשר לראשונה בהיסטוריה סירב הנשיא אולפור רגנר גרימסון לחתום על חוק מעורר מחלוקת בנושא של בעלות על גופי תקשורת. כדי להימנע מקיום משאל עם משכה הממשלה את החוק.⁴³ אותו נשיא הטיל וטו בשני מקרים נוספים, ב-2010 וב-2011. הפעם החוקים לא נמשכו, ועל כן התקיימו שני משאלי עם. בשניהם דחו המצביעים את אישור החוק ותמכו למעשה בוטו הנשיאותי.

יש מדינות שבהן הנשיא רשאי להחזיר חוק לפרלמנט לבחינה מחדשת, בלויית הערותיו. באיטליה סעיף 74 מסמיך את הנשיא להחזיר את החוק לבחינה מחדשת בפרלמנט. אם הפרלמנט מאשר את החוק פעם נוספת, הנשיא חייב לאשר אותו. בין השנים 1948 ל-2021 השתמשו נשיאי איטליה בסמכות זו 61 פעמים. ברוב המקרים היה הבסיס להחזרת החוק ליקויים פרוצדורליים בחקיקתו, בעיקר משום שלא הוצמד לחוק כיסוי תקציבי, כנדרש בחוקה.⁴⁴ למעשה, מרבית מקרי ההתערבות לא היו קשורים לחוקים בעלי השלכות פוליטיות מרחיקות לכת שנתפסו כחשובים במיוחד לממשלה. שני מקרים יוצאי דופן אינם מעידים על הכלל: בשנת 2002 סירב הנשיא קרלו אזלו צ'אמפי לחתום על חוק תקשורת שקידמה ממשלת סילביו ברלוסקוני בטענה שהחוק אינו עומד באמות מידה של פלורליזם ואי-משוא פנים. הנשיא החזיר את החוק לפרלמנט, בלויית הערותיו. בסופו של דבר אישר הפרלמנט את החוק (בתיקונים קלים בלבד), אך התערבותו של הנשיא הביאה לעיכוב של שנתיים בכניסתו של החוק לתוקף. במקרה אחר,

State: Players or Figureheads? The Case of Horst Köhler," *West European Politics* 33(2) (2020): 237-257

Gunnar Helgi Kristinnsson, "More Safe than Sound? Cabinet Ministers 43 in Iceland," in: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe*, Routledge, 2009, pp. 194-203

Selena Grimaldi, *The Informal Powers of Western European 44 Presidnets*, Palgrave Macmillan, 2023, p. 217

שני במספר, סירב הנשיא צ'אמפי לחתום על חוק שנועד להחליש את בתי המשפט והחזיר את החוק לפרלמנט בליווי ארבע הסתייגויות. גם כאן, הרוב של ממשלת ברלוסקוני חוקק את החוק מחדש, בשינויים קלים בלבד.

ביוון החוקה קובעת שעל הנשיא לחתום בתוך 30 ימים על חוק שאושר, אך הוא רשאי בפרק הזמן הזה להחזיר את החוק לפרלמנט לבחינה מחדשת, בציון הסיבה להחזרתו. אם הפרלמנט מאשר את החוק ברוב מוחלט פעם נוספת, הנשיא חייב לאשרו. בליטא החוקה קובעת שעל הנשיא לחתום על חוק שאושר בתוך 10 ימים מיום אישורו בפרלמנט אלא אם הנשיא מחליט להחזירו לפרלמנט לבחינה מחדשת, בליווי הערות והצעות לתיקונים. אם הפרלמנט מקבל את תיקוני הנשיא, החוק מאושר ונכנס לתוקף. אם הפרלמנט אינו מקבל את תיקוני הנשיא, הפרלמנט צריך להצביע מחדש על החוק המקורי, והלה ייכנס לתוקף אם הוא אושר ברוב מוחלט של חברי הפרלמנט.

לנשיא פולין נתונות כמה אפשרויות לעכב חקיקה. הוא רשאי להפנות חוק לבית המשפט החוקתי לצורך בחינה של התאמתו לחוקה (סעיף 122.3 לחוקה). הוא אף רשאי להטיל וטו על החוק ולהחזירו לפרלמנט לבחינה מחדשת, בצירוף הנימוקים להתנגדותו. הפרלמנט יכול להתגבר על הווטו ולחוקק מחדש את אותו החוק ברוב של שלוש חמישיות (סעיף 122.5). הנשיא אנדז'יי דודה השתמש בסמכות זו בכמה מקרים, אף שהוא היה מזוהה עם מפלגת השלטון דאז (מפלגת חוק וצדק, PiS) אשר קידמה את החוקים. בסוף שנת 2021 הטיל דודה וטו על חוק תקשורת מעורר מחלוקת שהממשלה קידמה ואשר אושר בפרלמנט. החוק מנע מחברות מסחריות מחוץ לאזור הכלכלי האירופי (EEA) להחזיק בבעלות על גופי תקשורת במדינה, והוא נתפס כחוק שנועד לנטרל ערוץ טלוויזיוני ביקורתי על הממשלה שהיה בבעלות חלקית של חברה אמריקאית. החוק זכה לביקורת נוקבת מצד האיחוד האירופי וארצות הברית, ואף הוציא לרחובות אלפי מפגינים שמחו נגד הצרת חופש הביטוי והתקשורת העצמאית.⁴⁵

"Polish President Vetoes Media Law Criticised by US and EU," *The Guardian*, December 27, 2021

בשנת 2022 ניסתה הממשלה לחוקק חוק מעורר מחלוקת של רפורמה במערכת החינוך. הרפורמה כללה, בין היתר, צמצום גדול באוטונומיה של בתי הספר והגדלת תלותם במפקחי חינוך הממונים בידי שר החינוך. הנשיא הטיל וטו ראשון בראשית 2022, ולאורך השנה עבדה הממשלה על גרסה שנייה של החקיקה, אך גם עליה הטיל הנשיא דודה וטו (בדצמבר של אותה השנה). דודה הצדיק את הטלת הווטו בכך שהממשלה לא הצליחה לגבש הסכמה חברתית רחבה לרפורמה ושהתנגדות נחרצת כלפיה הגיעה אליו לא רק מכיוון האופוזיציה אלא גם מצד אזרחים ועשרות ארגונים חברתיים שטענו כי היא נועדה לחזק את השליטה הפוליטית במערכת החינוך: "אני מסרב לחתום על החוק הזה. אני מבין שהרכה אנשים יהיו מאוכזבים מכך, אך ההחלטה שלי תשכך את הדאגות של חלקים גדולים בחברה שלנו".⁴⁶ במאי 2023 אירע מקרה נוסף שבו עיכב נשיא פולין יוזמת חקיקה מעוררת מחלוקת, הפעם חוק להקמת ועדת חקירה שתבחן את השפעתה של רוסיה על ביטחון הפנים בפולין. המתנגדים ליוזמה זו טענו כי היא מכוננת להשתיק קולות אופוזיציוניים.⁴⁷ דודה אומנם חתם על החוק, אך בעקבות קולות מחאה הפציר בממשלה להכניס לחוק תיקונים ממתנים. במקרה זה, התערבותו לא נשאה פרי (מלבד עיכוב של חודשיים) והפרלמנט אישר את החוק מחדש בנוסחו המקורי.

אפשר לראות בפעולות הללו של הנשיא דודה ביטויים מרסנים נקודתיים ליוזמות מעוררות מחלוקת של מפלגת השלטון. דודה פעל במקרים אלה באופן שתאם את תכליות מוסד הנשיאות, כגון שמירה על אחדות המדינה והגנה על החוקה, אפילו במחיר של בלימת מהלכים של המפלגה שעימה הוא מזוהה. אולם חילופי השלטון והשבעתה של ממשלה חדשה בשלהי 2023 שינו את הנסיבות הפוליטיות, ובחודשים הראשונים ניצל דודה את סמכותו כדי לבלום יוזמות חקיקה שביקשו להשיב את פולין בחזרה לפסים של דמוקרטיה ליברלית.⁴⁸ הוא הטיל וטו על

46 מצוטט אצל Daniel Tilles, "Polish President Vetoes Law Centralising Control over Schools," *Notes from Poland*, December 15, 2022

47 אי-פי, "נשיא פולין בוחן הצעת חוק שעלולה לאפשר להרחיק אנשי אופוזיציה מהשלטון", הארץ, 28.5.2023.

48 ליאם הור, "אחרי שמונה שנות שלטון שמרני, פולין מגלה כמה קשה להחזיר את הדמוקרטיה למדינה", הארץ, 29.4.2024.

חוקים שביקשו לעשות דה־פוליטיזציה של כלי התקשורת או להקל את הגישה של נשים לגלולת היום שאחרי. הוא אף הכריז כי יטיל וטו על כל יוזמת חקיקה שתשנה את פני מערכת המשפט.⁴⁹

במדינות אחדות הנשיא רשאי להפנות חוק לבחינה בבית המשפט החוקתי או בבית המשפט העליון. באירלנד סעיף 26 לחוקה קובע כי הנשיא רשאי, בתוך שבעה ימים מיום אישור החוק בפרלמנט, להפנות אותו לבית המשפט העליון לשם בחינת חוקתיותו. אם בית המשפט מצא שהחוק או אחד מסעיפיו אינו מתיישב עם הוראות החוקה, הנשיא רשאי שלא לחתום על החוק. אם בית המשפט קבע שהחוק מתיישב עם הוראות החוקה, על הנשיא לחתום על החוק בהקדם האפשרי. בחמישים השנים האחרונות אירעו באירלנד 12 מקרים שבהם נשיאים הפנו חוק לבחינה חוקתית של בית המשפט. מחציתם נפסלו בידי בית המשפט.

בהונגריה הנשיא רשאי להחזיר לפרלמנט הצעת חוק לבחינה מחדשת (סעיף 6.5), אך הפרלמנט רשאי לחוקק את החוק מחדש ברוב רגיל (אם מדובר בחוק רגיל) או ברוב של שני שלישים (אם מדובר בתיקון לחוקה). בנוסף, אם הנשיא סבור שבהצעת החוק נפל פגם חוקתי, הוא רשאי להפנותו לבית המשפט החוקתי (סעיף 6.4). בין שנת 2000 לשנת 2022 החזירו נשיאים לפרלמנט 74 הצעות חוק לעיון מחדש ו־37 לבית המשפט החוקתי. עם זאת, התיקונים החוקתיים שהציג ראש הממשלה ויקטור אורבן במסגרת גלישתה של הונגריה לדמוקרטיה לא־ליברלית הוציאו במידה רבה את העוקץ ממסמכות זו של הנשיא: שיטת הבחירות הקלה על מפלגת השלטון לקבל את הרוב של שני שלישים הנחוץ לשינויים חוקתיים, ובית המשפט החוקתי הוחלש מאוד בעקבות מינוים של שופטים נאמנים לאורבן.⁵⁰

למרות זאת, מקרה שהתרחש בשנת 2023 מדגים שעדיין מוסד הנשיאות יכול לשמש בתפקיד של בלם וגורם מרסן, בעיקר בעיתות של נסיגה דמוקרטית. קטלין נובאק, נשיאת הונגריה, החליטה בצעד חריג להחזיר לפרלמנט לעיון

Anna Vlodarczak-Semczuk and Alan Charlish, "Polish President Halts 49 Law Easing Access to 'Morning After' Pill," *Reuters*, March 29, 2024

Philipp Köker, "Janos Ader's Re-election, 'Lex CEU', and the Future 50 (נדלה בתאריך) of the Hungarian Presidency," *Presidential-power.net*, 2018 (17.2.2021).

מחודש חוק מעורר מחלוקת הכולל סעיף שיאפשר למסור דיווח אנונימי לרשויות החוק על מי שמפר את אופיו של מוסד הנישואים כהגדרתו בחוקה. החוק אושר ברוב גדול בפרלמנט שנשלט בידי מפלגתו של ויקטור אורבן. תכליתו המוצהרת הייתה אומנם להגן על חושפי שחיתויות, אולם החוקה ההונגרית מגדירה נישואים כאיחוד בין גבר לאישה, ולכן משמעות הסעיף יכולה להתפרש כאיום על משפחות להט"ביות שמגדלות ילדים ואשר על כן יהיו חשופות להלשנות. הנשיאה נובאק החזירה את החוק לפרלמנט והעירה כי הסעיף המדובר אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו המקורית של החוק. עוד היא העירה כי הסעיף אינו מחזק את ההגנה על זכויות חוקתיות אלא דווקא פוגע בה ומחליש אותה.⁵¹ המקרה הזה מעניין במיוחד בשל העובדה שהנשיאה נובאק הייתה חברה במפלגת השלטון (פירס) ואף שימשה לפני בחירתה לנשיאה שרה בממשלתו של ויקטור אורבן. כלומר, בהחלטתה כנשיאה להחזיר לעיון הפרלמנט שבשליטת המפלגה שממנה באה היא הפגינה שיקול דעת עצמאי הנגזר מתפקידה כנשיאה שאמורה להגן על החוקה.

2. תהליך הרכבת הממשלה ופיזור הפרלמנט

במרבית הדמוקרטיות הפרלמנטריות יש לראש המדינה הטקסי – מונרך או נשיא – תפקיד בתהליך הרכבת הממשלה, אך הוא בדרך כלל פורמלי בלבד. על פי הנוהג, שלרוב אינו מעוגן מפורשות בנוסח החוקה, השיקול של ראשי מדינה על מי להטיל את משימת הרכבת הממשלה או את מי למנות לראש הממשלה צריך להסתמך בעיקר על הסבירות שהמועמד יצליח להקים ממשלה שתקבל את אמון הפרלמנט. במילים אחרות, מדובר בשיקול פרגמטי הנוגע להיגיון הפנימי של הלגיטימציה מצד המערכת הפוליטית ואשר צריך להסתמך בעיקר על הסבירות שהמועמד יצליח להרכיב ממשלה או לעמוד בראשה לפי הכללים הספציפיים הקיימים באותה מדינה ובאופן שישקף את רצון הבוחר. מערכת שיקולים דומה פועלת גם באשר לסמכות המוקנית לאחדים מן הנשיאים בפיזור הפרלמנט ובהקדמת הבחירות. גם כאן מדובר בסמכות שנשיאים אמורים להשתמש בה רק

51 בלומברג, רויטרס והארץ, "בצעד חריג, נשיאת הונגריה הטילה וטו על חקיקה שפוגעת בלהט"בים", הארץ, 22.4.2023.

אם יש הסכמה רחבה שנוצר צורך בפיזור הפרלמנט או אם המערכת הפוליטית נקלעה למבוי סתום.

כל עוד המערכת המפלגתית יציבה ותוצאות הבחירות מפיקות מנצח ברור, אם בצורה של מפלגה אחת ואם בצורה של קואליציה, תפקידו של הנשיא בהרכבת הממשלה ובפיזור הפרלמנט נותר טקסי למדי, כמעט בגדר חותמת גומי. אך כאשר היציבות מתחילה להתערער, נפתחת ההזדמנות לנשיאים לגלות מעורבות רבה יותר. ואומנם, מחקרים מלמדים לאחרונה על שינויים משמעותיים במערכות מפלגתיות בדמוקרטיה מערבית רבות, כמו גם על תנודתיות רבה בדפוסי ההצבעה.⁵² אלה באים לידי ביטוי בצמיחתן של מפלגות חדשות, בהיחלשותן של מפלגות הזרם המרכזי (מיינסטרים) ובהתחזקותן של מפלגות קיצון. הפיצול הפרלמנטרי והקטוב הפוליטי הגובר הביאו לכך שבמקרים רבים תוצאות הבחירות לא היו החלטיות והקשו מאוד על הקמת ממשלה יציבה. בנסיבות כאלה נשיאים טקסיים מוצאים את עצמם בתפקיד מהותי בהרבה מזה שהיה להם אילו הסביבה הפוליטית הייתה יציבה.⁵³

בגרמניה סעיף 63 בחוקה עוסק בתהליך בחירת הקנצלר השקול לתהליך הרכבת הממשלה. הסעיף קובע שהקנצלר ייבחר בידי חברי הבית התחתון (הבונדסטאג), על פי המלצת הנשיא. אם המועמד שהנשיא המליץ עליו זוכה ברוב מוחלט של הקולות, הנשיא חייב למנותו לקנצלר. אם התקיימה הצבעה והמועמד לא זכה ברוב מוחלט של הקולות, חברי הבונדסטאג רשאים לבחור בתוך שבועיים מועמד אחר לתפקיד הקנצלר. אם מועמד זה זכה ברוב מוחלט, על הנשיא למנותו לקנצלר. אם שום מועמד לא זכה ברוב מוחלט בפרק הזמן הזה, נערכת מייד הצבעה נוספת בבונדסטאג. הפעם די ברוב פשוט של הקולות כדי להיבחר

Fernando Casal Bertoa and Zsolt Enyedi, "Party System Closure 52 and Openness: Conceptualization, Operationalization and Validation," *Party Politics* 22(3) (2016): 265-277; Alessandro Chiaramonte and Vincenzo Emanuel, "Party System Volatility, Regeneration and Deinstitutionalization in Western Europe (1945-2015)," *Party Politics* 23(4) (2017): 376-388; Marco Lisi (ed.), *Party System Change: The European Crisis and the State of Democracy*, Routledge, 2018

53 Grimaldi (לעיל הערה 44), עמ' 11.

לתפקיד, אבל במקרה כזה נתונה לנשיא האפשרות של שיקול דעת: הוא רשאי להחליט שלא למנות את המנצח בהצבעה לקנצלר ותחת זאת לפזר את הפרלמנט ולהכריז על בחירות חדשות.

נעיר כי נשיאי גרמניה מעולם לא נאלצו לעמוד בהתלבטות הזו, היות שכל הקנצלרים נבחרו לתפקידם ברוב מוחלט של חברי הבונדסטאג. ככלל, נשיאי גרמניה לא מילאו מעולם תפקיד פעיל בתהליכי הרכבת הממשלה, מכיוון שההכרעה הפוליטית הייתה בדרך כלל ברורה. מקרה יוצא דופן היה לאחר בחירות 2017. בבחירות אלה התחזקו המפלגות הקיצוניות, ואילו שתי המפלגות הגדולות – הנוצרים-דמוקרטים (CDU) והסוציאלי-דמוקרטים (SPD), שתיהן חברות בקואליציה היוצאת של ממשלת האחדות – נחלשו מאוד. לאחר הבחירות הכריז מנהיג הסוציאלי-דמוקרטים כי פני המפלגה לאופוזיציה. הכרזה זו סיבכה את הרכבת הממשלה ואילצה את הקנצלרית אנגלה מרקל לנסות לכוון ממשלה עם הירוקים והליברלים. השיחות שנמשכו יותר מחודש לא עלו יפה והכניסו את המדינה למשבר פוליטי חריף. בנקודה זו נכנס לעניינים הנשיא פרנק-וולטר שטיינמאייר והטיל את כובד משקלו בניסיון לשכנע את מנהיג הסוציאלי-דמוקרטים "לגלות אחריות לאומית" ולהיכנס בכל זאת למשא ומתן קואליציוני עם הנוצרים-דמוקרטים.⁵⁴ התפקיד הפעיל שמילא הנשיא בפוליטיקה הקואליציונית, כשחקן מפשר ומגשר, מתואר בספרות המחקר כלא רגיל וכחסר תקדים.⁵⁵

בידי הנשיא הגרמני נתון שיקול דעת נוסף באשר לפיזור הפרלמנט. סעיף 68.1 לחוקה קובע שבמקרה שהממשלה לא קיבלה רוב מוחלט בהצבעת אמון, הנשיא רשאי לפזר את הפרלמנט לפי בקשת הקנצלר. הפעלת (או אי-הפעלת) סמכות זו עמדה במרכז של מחלוקת בשני מקרים שהיה ברור למדי שהקנצלר יזם

Thomas Bräuninger, Marc Debus, Jochen Müller, and Christian Stecker, 54
"Party Competition and Government Formation in Germany: Business as
Usual or New Patterns?" *German Politics* 28(1) (2019): 80-100

Thorste Faas and Tristan Klingelhöfer, "The More Things Change, The 55
More They Stay the Same? The German Federal Election of 2017 and Its
Consequences," *West European Politics* 42(4) (2019): 914-926

הצבעת אמון מתוך כוונה להפסיד בה ולהביא בכך להקדמת הבחירות. המקרה האחרון התרחש בשנת 2005, אחרי שהקנצלר גרהרד שרדר יזם הצבעת אמון והורה לחברי מפלגתו להימנע בהצבעה. משנכשל בניסונו לזכות באמון, ביקש שרדר מהנשיא קוהלר לפזר את הפרלמנט, והלה נענה לבקשתו. ההפסד המכוון בהצבעת האמון עורר ביקורת, והעניין הובא לבית המשפט החוקתי. העותרים טענו שעל הנשיא להיענות לבקשת הפיזור של הקנצלר רק אם באמת ובתמים הוא אינו יכול למשול ורק אם באמת ובתמים המערכת הפוליטית הגיעה למבוי סתום. הם טענו כי לא זה המקרה. בית המשפט פסק כי למרות הטענות שההפסד בהצבעת האמון היה מתוזמר, לנשיא נתון שיקול דעת מוגבל בנושא וכי עליו להעניק לקנצלר אשראי בגיבוש החלטתו אם נוצר מצב של חוסר יציבות המצדיק את הפיזור אם לאו. בית המשפט דחה את העתירה, והפרלמנט אכן פוזר.⁵⁶

באיטליה סעיף 88 לחוקה מסמיך את הנשיא לפזר את הפרלמנט, כלומר להקדים את הבחירות, לאחר שהתייעץ עם יושבי הראש של שני הבתים. זוהי סמכות מהותית, כיוון שהנשיא הוא בעל הסמכות הבלעדית להקדים את הבחירות. כלומר, הוא ממלא את תפקיד "המבוגר האחראי" שקובע מתי הפרלמנט נמצא במבוי סתום ואין מנוס מבחירות. סעיף 92 קובע כי הנשיא ממנה את ראש הממשלה, ועל פי הצעתו של ראש הממשלה – את השרים. מן הנוסח הלקוני הזה משתמע לכאורה שלנשיא נתון שיקול דעת נרחב, אך סעיף 94 מבהיר כי בפועל אין הדבר כך. סעיף זה קובע שהממשלה חייבת לקבל את אמון שני בתי הפרלמנט בתוך 10 ימים לכל היותר ממועד כינונה. כלומר, גם כאן המבנה החוקתי מבחיר, אם כי רק במרומז, שעל הנשיא למנות ראש ממשלה שצפוי שיזכה באמון הפרלמנט.

בהתאם לכך, עד לשנות ה־90 היה תפקידם של נשיאי איטליה בתהליכי הרכבת הממשלה פורמלי למדי. הסיבה העיקרית לכך הייתה המעמד הדומיננטי של המפלגה הנוצרית-דמוקרטית (DC), שבפועל נתפסה כברירת המחדל של מפלגת השלטון. אולם השינויים הקיצוניים שחלו במפת המפלגות האיטלקית למן

Simon Apel, Christian Körber, and Tim Wihl, "The Decision of the German Federal Constitutional Court of 25 August 2005 Regarding the Dissolution of the National Parliament," *German Law Journal* 6(9) (2005):

ראשית שנות ה-90, שבעטיים לא תמיד הייתה הכרעה פוליטית ברורה, גרמו לכך שהנשיאים האיטלקים נחשבים מאז למעורבים מאוד בהרכבת ממשלות ובפיזור הפרלמנט. במילים אחרות, רמת המעורבות של הנשיאים התחזקה אף שלא חל כל שינוי בהוראות החוקתיות. מדען המדינה האיטלקי (וראש הממשלה פעמיים) ג'וליאנו אמאטו המשיל את הסמכויות החוקתיות של נשיאי איטליה לאקורדיון: כל עוד המפלגות חזקות ויש הכרעה אלקטורלית ברורה, האקורדיון נשאר סגור והנשיאים מפגינים איפוק וריסון. אולם במערכת מפלגתית נזילה ובעיתות של אי-בהירות פוליטית, הנשיאים פותחים את האקורדיון ונוקטים אקטיביזם.⁵⁷

דוגמאות אחרות ממחישות את המעורבות הגוברת של נשיאי איטליה מאז שנות ה-90. בשנים 1992-1993 זעזעה את איטליה פרשיית שחיתות פוליטית גדולה שהייתה אחד הגורמים הראשיים להתפוררות מואצת של מערכת המפלגות ואשר הביאה לנפילת הממשלה באפריל 1993. בנסיבות אלה מצא עצמו הנשיא לואיג'י סקאלפרו בעמדה חזקה, והוא הצליח לשכנע את בתי הפרלמנט לתת אמון בממשלה שבראשה הועמדה דמות לא פוליטית. הנשיא היה מעורב במינוי שרים מקצועיים ובמובן מסוים אף הכתיב את סדר היום של הממשלה: העברת תקציב מאוזן וקידום רפורמה בשיטת הבחירות. באופן לא רשמי היה הנשיא מי שהוביל את הממשלה הזו עד שהשלימה את משימותיה ועד שנקבעו בחירות למרץ 1994. בבחירות אלו ניצח גוש הימין וסילביו ברלוסקוני הפך להיות ראש ממשלה, אך כבר בסוף אותה השנה איבד את אחת משותפותיו וממשלתו נפלה. ברלוסקוני ביקש מהנשיא סקאלפרו לפזר את הפרלמנט ולקיים בחירות חדשות, אך הנשיא טען כי חובתו החוקתית היא קודם לכול לברר אם יש בפרלמנט רוב לממשלה חלופית. לאחר בירורים כאלה מונתה ממשלת מומחים (בפעם השנייה בתוך שנתיים). גם כאן מילא הנשיא תפקיד פעיל בסירובו לבקשת ראש הממשלה לפזר את הפרלמנט. דפוס זה חזר על עצמו גם במקרים נוספים שהממשלה איבדה את הרוב הפרלמנטרי שלה והייתה מעוניינת בבחירות חדשות. בהתנהלות שכזאת הנשיאים מראים שהם לא "בובה" של ראש הממשלה ושהם מפעילים שיקול דעת עצמאי בשאלה אם לפזר את הפרלמנט כאשר מה שמנחה אותם הוא חתירה

Gianfranco Pasquino, "Italian Presidents and Their Accordion: Pre- 1992 and Post-1994," *Parliamentary Affairs* 65(4) (2012): 845-860

ליציבות פוליטית ורתיעה ממצב שבו כל משבר קואליציוני יביא לבחירות חדשות, מה שעלול להביא למצב שמכונה "תשישות בוחרים" (voters fatigue) ולצניחה בשיעורי ההצבעה. הנשיאים למדו אפוא לנצל את הסמכות הבלעדית שיש להם בפיזור הפרלמנט כדי "לכפות" על הפרלמנט לתמוך בממשלות מומחים אשר מונו לזמן מוגבל ואשר היה להן מנדט לטפל במשבר חריף או באתגרים חיצוניים שהמפלגות לא הצליחו לפתור בכוחות עצמן.⁵⁸

הנשיא האיטלקי הנחשב לאקטיבי ביותר הוא ג'ורג'ו נפוליטנו (2006–2015), שאף נמתחה עליו לא פעם ביקורת ציבורית על כך שהפך את התפקיד הטקסי לתפקיד בעל אופי פוליטי ומיצב את עצמו בתור "ממליך המלכים" של הפוליטיקה האיטלקית. ואולם שלא כמו הביקורת הזאת, היו שתוארו אותו דווקא בתור מגן נחוש של המוסדות הדמוקרטיים.⁵⁹ האירוע הראשון שבו גילה נפוליטנו מעורבות עמוקה התרחש סביב נפילת ממשלתו של ברלוסקוני בשנת 2011. הממשלה התנהלה חודשים ארוכים בלי רוב מוצק בפרלמנט והתקשתה להעביר רפורמות כלכליות ותקציב אחראי, שהיו נחוצים ודחופים בשל משבר החוב הגדול שאיטליה הייתה נתונה בו. נפוליטנו, כמו רבים אחרים, האמין שכל עוד ברלוסקוני נמצא בתפקיד ראש הממשלה, המשבר לא צפוי להיפתר. הוא לחץ על ברלוסקוני לפנות את מקומו, ובסופו של דבר ברלוסקוני אכן הכריז על התפטרותו. בה בעת, הנשיא הדף דרישות מצד האופוזיציה לפיזור הפרלמנט ולקיום בחירות מוקדמות ותחת זאת מינה לראש ממשלה את מריו מונטי, כלכלן מוערך ששימש בעבר נציב האיחוד האירופי לתחרותיות. נפוליטנו שם את כל כובד משקלו והביא לכך שבסופו של דבר שני בתי הפרלמנט אישרו ברוב גדול את ממשלת המומחים של מונטי, אשר כללה שרים מקצועיים בלבד; אף לא אחד מהם היה חבר פרלמנט. ניהול המשבר הפוליטי-כלכלי בידי נפוליטנו חשף אותו

Francesco Marangoni and Luca Verzichelli, "From a Technocratic 58 Solution to a Fragile Grand Coalition: The Impact of the Economic Crisis on Parliamentary Government in Italy," *The Journal of Legislative Studies* 21(1) (2015): 35–63

Rachel Donadio, "From Ceremonial Figure to Italy's Quiet Power 59 Broker," *The New York Times*, December 2, 2011

לסיקור תקשורתי עולמי חסר תקדים לנשיא איטליה, תפקיד שנחשב בדרך כלל טקסי ברובו.

הנשיא נפוליטנו המשיך להיות באור הזרקורים גם לאחר הבחירות של 2013, אשר הניבו פרלמנט מפוצל ותוצאות לא החלטיות. לאחר ניסיון ראשון כושל של כינון ממשלה בידי מנהיג השמאל נקט נפוליטנו יוזמה וקיים שיחות משותפות עם המפלגות העיקריות מימין ומשמאל בניסיון לשכנען לשתף פעולה במסגרת של ממשלת אחדות. שיתוף פעולה בין הימין לשמאל נחשב חסר סיכוי לנוכח הקיטוב העמוק והתיעוב ההדדי ביניהם, אך ניסיונו של נפוליטנו ומעמדו הציבורי (במהלך השיחות הקואליציוניות הוא נבחר לתקופת כהונה שנייה, תקדים כשמדובר בנשיא איטליה) סייעו לו להביא לכינונה של ממשלה רחבה.

מעורבות חריגה של נשיא בתהליך הרכבת הממשלה התרחשה בשנת 2019 גם באוסטריה. אף שהחוקה האוסטרית מעניקה לנשיא את הסמכות למנות את ראש הממשלה (קנצלר), העובדה שהממשלה תלויה לשם הישרדותה באמון הפרלמנט הופכת את המינוי לכמעט פורמלי, אבל רק כל עוד יחסי הכוחות הפוליטיים ברורים. ברם כאשר המערכת נקלעת למצב חריג, סמכותו הפורמלית של הנשיא נעשית מהותית יותר. כך היה במשבר הפוליטי שחוותה אוסטריה בשנת 2019. בחודש מאי הפסידה ממשלתו של הקנצלר סבסטיאן קורץ בהצבעת אי-אמון בפרלמנט – המקרה הראשון בהיסטוריה של אוסטריה שלאחר מלחמת העולם השנייה. לאחר סבב התייעצויות מהיר עם ראשי המפלגות הגדולות מינה הנשיא אלכסנדר ון דר בלן ממשלה מומחים ומינה לקנצלרית את בריגיטה בירליין, משפטנית מוערכת ונשיאת בית המשפט החוקתי. הממשלה (שכיהנה כשישה חודשים) נתפסה בעיני הציבור כממשלה של הנשיא.⁶⁰

בפולין התעוררה לאחר הבחירות של שנת 2023 מחלוקת ציבורית באשר לשיקול הדעת של נשיא המדינה בבואו להטיל על מועמד את התפקיד להרכיב ממשלה. תוצאות הבחירות אומנם הציבו את מפלגת השלטון הפופוליסטית "חוק וצדק"

Jakob-Moritz Eberl, Lena Maria Huber, and Carolina Plescia, "A Tale of Firsts: The 2019 Austrian Snap Election," *West European Politics* 43(6) (2020): 1350-1363

(PiS) כמפלגה הגדולה ביותר, אך יחסי הכוחות הבהירו כי אין לה רוב בפרלמנט וכי כוחן המצרפי של שלוש מפלגות אופוזיציה מעניק להן רוב ברור שיאפשר להן להקים ממשלה. למרות זאת החליט הנשיא דודה להטיל דווקא על מועמד מפלגת חוק וצדק את התפקיד להרכיב ממשלה. דודה הסביר את צעדו זה בכך שהוא פועל לפי הנוהג הקיים של הטלת התפקיד על ראש המפלגה הגדולה בפרלמנט. הסבר זה לא הניח את דעתם של רבים, והוא נתפס כ"צבוע" בשיקולים לא ענייניים בשל קרבתו של דודה למפלגת השלטון. למרות שבסופו של דבר הכרעת הבחורים התממשה,⁶¹ בכל זאת הופנתה ביקורת כלפי שיקוליו של דודה, בייחוד על כך שניצל את סמכותו הנשיאותית כדי לעכב את חילופי השלטון.

מקרים דומים לאלה שתוארו לעיל מתרחשים לפעמים גם בדמוקרטיה פרלמנטרית נוספות שבראשן עומד נשיא טקסי. המשותף להן הוא העיקרון שלפיו בכל הנוגע לכינון ממשלה ופיזור פרלמנט הנשיא מוגבל למדי וסמכותו נחשבת לפורמלית כל עוד יש הכרעה ברורה בבחירות או כל עוד יש רוב מובהק מתפקד בפרלמנט. בעיתות משבר או כאשר אין בפרלמנט רוב מובהק שיכול לתמוך בממשלה מתפקדת, נשיאים עשויים לגלות רמה גבוהה יותר של מעורבות, בין שהיא נשענת על סמכויותיהם החוקתיות ובין שהיא נסמכת על דרכי פעולה לא-פורמליות.

באירלנד, למשל, נדיר מאוד שהנשיא מפגין מעורבות בהליכי הרכבת ממשלה, אך המקרה של 2016 ממחיש כי יש בידי מרחב פעולה להשפעה כזו. הבחירות שנערכו באותה השנה הניבו תוצאות שהקשו מאוד על הקמת ממשלה (בעיקר בשל התחזקותה של מפלגת שין פיין הלאומנית). אחרי שהשיחות לכינון ממשלה נקלעו למבוי סתום נכנס הנשיא מייקל היגנס לפעולה והפעיל לחצים כבדים על שתי המפלגות הגדולות להגיע ביניהן להבנה. במסגרת הלחצים הוא אף הצהיר כי הוא מודע לסמכותו החוקתית המאפשרת לו להחליט אם לפזר את הפרלמנט אם ראש הממשלה מודיע לו שאי-אפשר להרכיב ממשלה חדשה.⁶² לחצים אלה

61 המועמד שמינה הנשיא דודה נכשל בקבלת אמון, ובאותו היום בחר הפרלמנט את דונלד טאסק לראשות הממשלה. יומיים לאחר מכן הושבעה הממשלה החדשה בידי הנשיא.

Kevin Doyle, Philip Ryan, and Barry Lennon, "Higgins Breaks His 62 Silence on Stalemate to Issue Warning," *Irish Independent*, April 19, 2016

נשאו פרי, וכחודשיים לאחר הבחירות הגיעו שתי המפלגות הגדולות להסכם על כינון ממשלת מיעוט.

גם במדינות אחרות יש לנשיא תפקיד בפיזור הפרלמנט. לפעמים יש בידי סמכות וטו בנושא, כלומר היוזמה לפיזור הפרלמנט ולהקדמת הבחירות באה מראש הממשלה, אך לנשיא נתון שיקול הדעת אם להיענות לבקשה אם לאו. בדרך כלל, וכל עוד הנשיאים משוכנעים שבחירות חדשות הן דרך הפעולה העדיפה למדינה, הם ייענו בחיוב לבקשה, אך קורה שהנשיאים מנצלים את הסמכות שלהם ומסרבים לבקשה. מקרה בולט קרה ב־2016 באיסלנד, ברקע שערורייה פוליטית שקיבלה את הכינוי "מסמכי פנמה". בעקבות השערורייה פרצו הפגנות מחאה בדרישה להתפטרותו של ראש הממשלה סיגמונדור גונלאוגסון.⁶³ גונלאוגסון סירב להתפטר, ובפגישה עם הנשיא אולפור גרימסון ביקש ממנו לפזר את הפרלמנט ולצאת לבחירות חדשות. הנשיא ניצל את סמכותו הבלעדית לאשר את פיזור הפרלמנט (סעיף 24 לחוקה) ודחה את בקשתו של ראש הממשלה.⁶⁴ צעד זה הגביר את הלחץ הפוליטי על ראש הממשלה, ולאחר שהגיש את התפטרותו הושבעה ממשלה חדשה, באותו הרכב מפלגתי אבל עם ראש ממשלה אחר.

גם בפינלנד (סעיף 26) יוזמת הפיזור באה מראש הממשלה, אך לנשיא נתון שיקול הדעת אם להיענות לבקשה זו או לדחות אותה. במקרים אחרים נתונה לנשיא סמכות מותנית לפזר את הפרלמנט. בהונגריה הוא רשאי להקדים את הבחירות אם תקציב המדינה לא עובר או אם מוצו ההליכים להקים ממשלה. בצ'כיה הנשיא חייב לפזר את הפרלמנט אם הוגשה בקשה כזאת בידי שלוש חמישיות לפחות מחברי הבית התחתון.

63 "מסמכי פנמה" הוא אוסף עצום של מסמכים חסויים שהודלפו לציבור ב־2016. המסמכים חשפו פעילות פיננסית מפקפקת של פוליטיקאים ברחבי העולם שהשתמשו במקלטי מס ובהלבנת הון ואף הצביעו על קשרים פסולים בין פוליטיקאים לחברות פיננסיות. אחד הפוליטיקאים שהוזכר במסמכים היה ראש ממשלת איסלנד סיגמונדור דויד גונלאוגסון ואשתו. מן המסמכים עלה כי הוא היה שותף בבעלות חברה באיי הבתולה (מקלט מס ידוע) אשר החזיקה מניות של שלושה בנקים איסלנדיים. במהלך המשבר הכלכלי ב־2008 יזם גונלאוגסון פעולות שנועדו למנוע פגיעה במניות שלו. נוסף על כך, עם בחירתו לפרלמנט ב־2009 הוא לא דיווח על המניות ומכר אותן לאשתו בסכום של דולר אחד.

64 Grimaldi (לעיל הערה 33), עמ' 30.

3. מינוי שרים

בדמוקרטיה פרלמנטרית רבות שבראשן עומד נשיא, הוא זה שמופקד על מינוי השרים לממשלה. השוואה בין הסעיפים החוקתיים המתייחסים לסמכות זו של הנשיא חושפת נוסח כמעט אחיד הקובע כי הנשיא, בהתאם להמלצת ראש הממשלה, ממנה את השרים. בגרמניה סעיף 64(1) לחוקה קובע כי השרים ימונו (ויפוטרו) בידי הנשיא בהתאם להצעתו של הקנצלר. באיטליה סעיף 92(2) לחוקה קובע כי הנשיא ממנה את ראש הממשלה וכי על פי עצתו של זה גם את השרים. באירלנד סעיף 13(1.2) קובע כי הנשיא ממנה את השרים אבל רק לאחר קבלת מועמדותם מראש הממשלה ורק לאחר שמועמדותם אושרה בפרלמנט. ביוון סעיף 37(1) לחוקה קובע כי הנשיא ימנה את השרים על פי המלצת ראש הממשלה. כאמור, הוראות חוקתיות כמעט זהות נמצאות גם בחוקות של אוסטריה, ליטא, סלובקיה, פולין, פורטוגל, פינלנד וצ'כיה.⁶⁵

בפועל, הסמכות למינוי שרים, בכל המדינות הללו, היא כמעט תמיד פורמלית ובגדר חותמת גומי להמלצות של ראש הממשלה או של ראשי המפלגות החברות בקואליציה השלטונית. עם זאת, הסמכות החוקתית הזו מאפשרת לנשיאים, על פניו, לסרב למנות שר מסוים. פעולה כזו עלולה להיתפס כהתערבות בשיקולים פוליטיים-קואליציוניים, ועל כן נשיאים ממעטים להשתמש בה, פרט למקרים נדירים. להלן כמה דוגמאות כאלה.

איטליה – לאחר הבחירות של 2018 הושג הסכם קואליציוני בין מפלגת "חמשת הכוכבים" (M5S) לבין מפלגת "ליגה" (Lega). במסגרת ההסכם הוקצה משרד האוצר לליגה, והמנהיג שלה, מתאו סלביני, הציע למנות לתפקיד את פאולו סאבונה. אלא שהנשיא סרג'ו מטרלה התנגד נחרצות למינוי בטענה שסאבונה מחזיק בעמדות אירוסקפטיות קיצוניות. הנשיא הכריז שבמסגרת תפקידו כמגן החוקה ומגן היציבות והאינטרס הלאומי הוא אינו מסכים למנות את סאבונה לתפקיד. בעקבות הווטו שהטיל הנשיא על המינוי נקלע תהליך הרכבת הממשלה למשבר. המהלך של הנשיא קיבל ביקורות חריפות, ואף נשמעו קריאות להדיחו,

65 ישראל וסלובניה הן מקרים יוצאי דופן משום שלנשיא אין בהן כל תפקיד במינוי השרים.

אך גם זכה לתמיכה ציבורית ולדברי שבח. בסופו של דבר מונה סאבונה לתפקיד אחר בממשלה.⁶⁶

בפעם אחרת, לאחר שזכה בבחירות של 1994, הקים סילביו ברלוסקוני ממשלה וביקש למנות את הפרקליט האישי שלו, סזאר פרביטי, לתפקיד שר המשפטים. הנשיא סקאלפרו סירב למנותו בנימוק שהמינוי לוקה בניגוד עניינים בוטה. פרביטי מונה במקום זאת לשר ההגנה. בשנת 2014 הטיל הנשיא ג'ורג'ו נפוליטנו וטו על המועמד של ראש הממשלה מתאו רנזי לשר המשפטים (ניקולה גרטני) כיוון שהלה היה שופט מכהן בזמן המינוי והנשיא חשש מפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.

אוסטריה – לאחר הבחירות של שנת 2000 הביע הנשיא תומאס קלסטיל מורת רוח נמרצת מן ההחלטה של מפלגתו לשעבר ("מפלגת העם", ÖVP) להקים ממשלה עם "מפלגת החירות" (FPÖ) הימנית-קיצונית ובעלת השורשים האנטישמיים. תמונות מאירוע השבעת הממשלה הוכיחו מעל לכל ספק את סלירתו. קלסטיל הטיל וטו על מינוי של שני שרים לקבינט: האחד מפני שהיה מעורב בפרשייה פלילית, והשני – בגלל התבטאויות קסנופוביות קיצוניות.

גרמניה – כאן היו מקרי עבר ספורים שבהם הנשיא סירב למנות שר לפי בקשת הקנצלר. הפעם היחידה שניסיון הווטו הזה הצליח היה ב־1953, כאשר הנשיא תאודור הס סירב לאשר את מינויו של שר משפטים מסוים לתקופת כהונה שנייה לאחר שזה מתח ביקורת ציבורית, במהלך תקופת כהונתו הראשונה, על בית המשפט החוקתי.⁶⁷

מיעוט המקרים שהובאו לעיל מלמד כי נדיר שראש המדינה הסמלי נוטל לעצמו את החירות להפעיל שיקול דעת ולא לשמש חותמת גומי לראש הממשלה.

66 לדוגמה זו ואחרות מאיטליה ראו Annalisa Merelli, "What the Hell is Going on in Italy?," *Quartz*, May 29, 2018

67 Jorn Fischer and Andre Kaiser, "Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints," in: Keith Dowding and Patrick Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Routledge, 2009, pp. 21-40

העילות שבגינן הפעילו ראשי מדינה סמליים שיקול דעת הן בעיקרן ערכיות-נורמטיביות: חשש משחיתות ועמדות גזעניות וקיצוניות מבחינה אידאולוגית. ראינו גם שבדרך כלל החלטות אלה של ראשי המדינה הסמליים נענות בתגובות מעורבות של ביקורת ושל תמיכה.

במדינות מסוימות הסמכות הפורמלית למנות שרים מלווה בסמכות מקבילה לפטר אותם או, לחלופין, לקבל את התפטרותם. אלא שכאן, אף יותר ממינוי שרים, מדובר במעשה שהוא בגדר חותמת גומי. בפינלנד מציין סעיף 64.1 לחוקה שהנשיא רשאי לפטר שר לפי בקשתו של השר. סעיף 64.2 קובע שהנשיא חייב לפטר שר אם השר הזה חדל ליהנות מאמון הפרלמנט. גם באירלנד החוקה מפקידה את מעשה הפיטורים בידי של הנשיא, אך ברור שמדובר באקט פורמלי בלבד. החוקה קובעת ששר רשאי להתפטר באמצעות הגשת בקשה כזו לראש הממשלה, שמעביר אותה לנשיא (9.2). הנשיא ייענה בחיוב לבקשת ההתפטרות בהתאם להמלצת ראש הממשלה (סעיף 9.3). בנוסף, ראש הממשלה רשאי לבקש משר להתפטר, ואם הלה מסרב לעשות כן, הנשיא יעביר אותו מתפקידו (סעיף 9.4).

גורמים המשפיעים על העוצמה של נשיאים

ספרות המחקר מצביעה על מגוון משתנים המשפיעים על עוצמתם של נשיאים טקסיים בדמוקרטיה פרלמנטריות. הבולטים שבהם הם שיטת הבחירה של הנשיאים, סמכויותיהם

הפורמליות כפי שהן מוסדרות בחוקה והמבנה של מערכת המפלגות והתחרות הפוליטית.

הבחירה הישירה של נשיאים יכולה להיחשב תנאי הכרחי, אך לא מספיק, לנשיא חזק ואקטיבי. ככלל, נשיאים שנבחרו בשיטה ישירה נוטים להיות חזקים יותר מנשיאים שנבחרו בשיטה עקיפה, אולם יש גם נשיאים חלשים מאוד שדווקא נבחרים ישירות: נשיאי אוסטריה, אירלנד וסלובניה הם דוגמאות בולטות. יש גם מקרים שנשיאים שנבחרו בשיטה עקיפה היו בעלי השפעה ניכרת: המקרה של איטליה בולט בהקשר זה. בחירה ישירה אינה אפוא ערובה לנשיא חזק. יתרה מזו, התבוננות מדוקדקת בסלובקיה ובצ'כיה, שתי מדינות אשר שינו את

חוקותיהן ועברו משיטה של נשיא שנבחר באופן עקיף לשיטה של נשיא שנבחר באופן ישיר, מגלה שתפקידו ומעמדו של הנשיא השתנו מעט מאוד אחרי השינוי המוסדי הזה.⁶⁸

במחקר כמותי השוואתי מקיף נמצא כי השיטה שבאמצעותה נשיאים נבחרים לא השפיעה על מידת המעורבות ועל האקטיביזם שלהם בהליכי הרכבת ממשלה. ניתוח נוסף העלה שהשיטה גם לא השפיעה על השימוש הנשיאותי בחסימה (וטו) או בעיכוב של חקיקה וגם לא על הנטייה להתערב בעיצוב של מדיניות החוץ. בלי קשר לשיטת הבחירה, הנטייה של נשיאים לגלות אקטיביזם מושפעת בעיקר ממבנה הזרמנויות פוליטי המוכתב על ידי מאזן הכוחות הבין-מפלגתי בפרלמנט ובממשלה. במילים אחרות, רמת המעורבות של נשיאים מתחזקת ככל שהפרלמנט מפוצל יותר וככל שהממשלה אינה נשענת על רוב יציב.⁶⁹ מחקר שניתח נשיאים טקסיים במדינות מזרח ומרכז אירופה (כלומר, הוא לא כלל את המקרים הוותיקים יותר של אוסטריה, איטליה, איסלנד, אירלנד, גרמניה, פורטוגל ופינלנד) מצא, לעומת זאת, שבחירות ישירות מגבירות את מידת האקטיביזם של נשיאים. אך גם כאן נמצא כי המשתנים המשפיעים באופן חזק יותר קשורים למבנה ההזרמנויות הפוליטי. כך למשל, ככל שהממשלה נשענה על רוב גדול יותר בפרלמנט, כך המוטיבציה של הנשיא לגלות מעורבות נחלשה.⁷⁰ מה שמשפיע יותר מכול על עוצמתם של נשיאים טקסיים הוא, אם כן, ההקשר הפוליטי.

במרוצת השנים פורסמו מחקרים רבים ששמו להם למטרה לכמת את העוצמה שנשיאים מחזיקים בידיהם.⁷¹ אחדים התבססו רק על סמכויות פורמליות כפי

Robert Elgie, "Presidential Power and the Austrian Presidential Elections," *Presidential-power.net*, November 25, 2016 (נדלה בחאריך 17.2.2021).

Margit Tavits, *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford University Press, 2009, pp. 233-234

Philipp Köker, *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2017

71 מחקרים אלה השתמשו במגוון מונחים כגון presidential power, presidential strength, presidential authority

שהן מוסדרות בחוקה, בעוד אחרים הביאו בחשבון גם היבטים התנהגותיים, קרי העוצמה הפוליטית כפי שהיא הופגנה בפועל בידי נשיאים, בין היתר על ידי שימוש בסמכויות לא-פורמליות.⁷² דייוויד דויל ורוברט אלג'י מיפו את המחקרים הללו, ובמטרה לשפר את המדינות של המדדים השונים שהוצגו בהם הרכיבו מסד נתונים חדש שהתבסס על 28 מאותם מחקרים. המדד החדש שהם הציגו – מדד העוצמה הנשיאותית (Presidential Power Score, PPS1) – מכסה מספר גדול של מדינות, וערכיו נמצאים על סולם שנע בין 0 (נשיא חלש) לבין 1 (נשיא חזק).⁷³

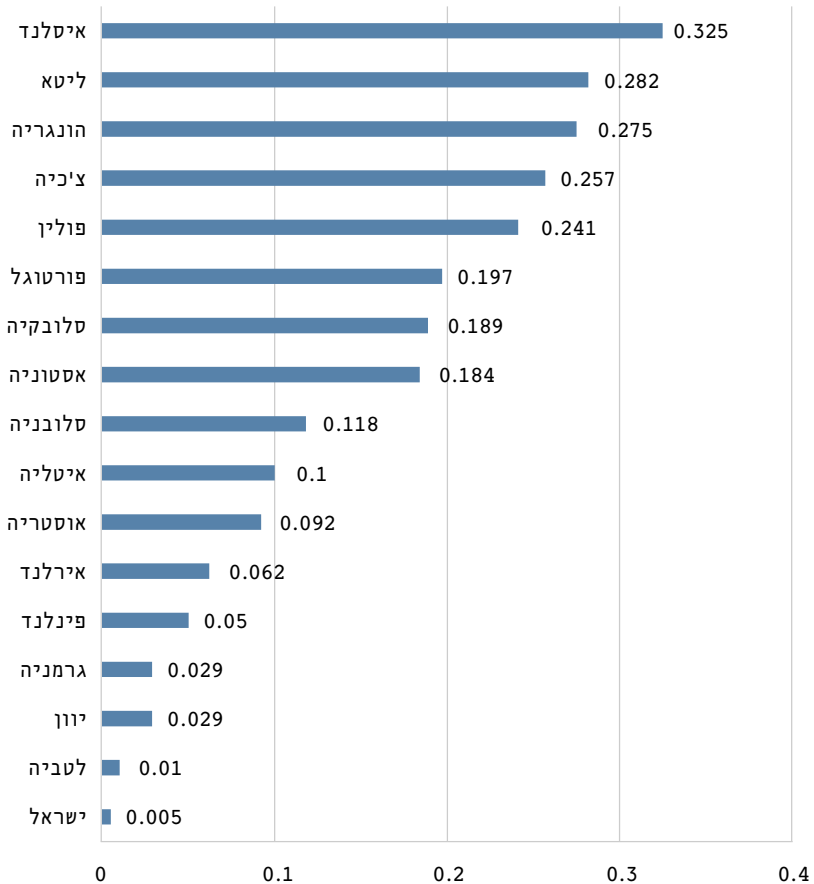
תרשים 1 מראה את ערכי מדד העוצמה הנשיאותית עבור הנשיאים ב-17 מדינות, ובהן ישראל. נתוני המדד מלמדים כי אין מתאם מושלם בין שיטת הבחירה של הנשיא לבין כוחו של הנשיא הנבחר. ארבעת הערכים הגבוהים ביותר נחלקים בין שתי מדינות שבהן הנשיאים נבחרים בבחירה ישירה (איסלנד וליטא) ובין שתי מדינות שהנשיאים נבחרים בהן באופן עקיף (הונגריה וצ'כיה, אשר הערכים שלה שיקפו את המצב לפני המעבר לבחירה ישירה). ובכל זאת, ארבעת הערכים הנמוכים ביותר הם של מדינות שהנשיאים נבחרים בהן באופן עקיף. חשוב לומר, בטרם נפנה לדיון במוסד הנשיאות בישראל, כי לפי מדדים אלה הנשיא הישראלי הוא הנשיא החלש ביותר, בעיקר בשל חולשת או היעדר סמכויות מהותיות שעומדות לרשותו.⁷⁴

72 Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research* 42(3) (2003): 287-312

73 David Doyle and Robert Elgie, "Maximizing the Reliability of Cross-national Measures of Presidential Power," *British Journal of Political Science* 46(4) (2016): 731-741

74 יתרה מזו, מוסד הנשיאות הישראלי ממוקם במקום האחרון גם במדד העוצמה החלופי שהוצע במחקר PPS2, ששקלל את המשתנים השונים באופן מעט אחר. ראו Doyle and Elgie (שם).

תרשים 1
מדד העוצמה הנשיאותית



מקור: David Doyle and Robert Elgie, "Maximizing the Reliability of Cross-national Measures of Presidential Power," *British Journal of Political Science* 46(4) (2016): 731-741

פרק זה עסק בניחות משווה של נשיאים טקסיים-סמליים. נשיאים כאלה מגלמים את אחדות המדינה, מייצגים את הניטרליות שלה ומשמשים שגרירי המדינה כלפי חוץ. בעיתות משבר אפשר שהם ישמשו גם כבוררים ומגשרים. ראינו שברוב המדינות הנשיא נבחר ישירות בידי הציבור, ויש אף שבידי הפרלמנט, כנהוג בישראל, או בידי גוף ייעודי רחב יותר. בדרך כלל נדרש רוב מוחלט לבחירתם, ובמדינות מסוימות אף רוב מיוחד, כדי להבטיח תמיכה רחבה בהם על מנת שיוכלו למלא את תפקידם הסמלי. לכל הנשיאים הללו נתונה הסמכות לחון, ושאר סמכויותיהם הן בעיקר טקסיות פורמליות. עם זאת, לכל הנשיאים נתונות גם כמה סמכויות שהפעלתן נעשית לפי שיקול דעתם ורק בנסיבות מסוימות (למשל, שיקול דעת בבחירת המועמד שעליו יחליט הנשיא להטיל את הרכבת הממשלה בעיקר במקרה של היעדר הכרעה) או במקרים חריגים וקיצוניים (עיכוב חקיקה במקרה של חוק שסותר את החוקה או פוגע בזכויות אדם, מינוי של אדם לא ראוי לתפקיד שר).

מסקנה חשובה שעולה מניסיון של מדינות וכן מספרות המחקר היא שמידת מעורבותו של הנשיא מושפעת מן ההקשר הפוליטי. כלומר, ככל שהמערכת הפוליטית יציבה ומתפקדת יותר, כך הנשיא מעורב פחות, ולהפך: ככל שהמערכת הפוליטית לוקה באי-ודאות ובאי-יציבות עמוקות יותר (כגון מבוי סתום פוליטי, קיטוב קיצוני או משבר חוקתי), כך הנשיא עשוי להפוך לבעל השפעה רבה יותר, בפרט אם מוקנות לו בחוק סמכויות שבשיקול דעת. תובנה חשובה נוספת היא חולשת מוסד הנשיאות הישראלי בהשוואה למקביליו בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות. הפרקים הבאים הסוקרים את ההיסטוריה, את העיגון החוקי של מוסד הנשיאות ואת סמכויותיו של הנשיא ישפכו אור על הרמיון בין מוסד הנשיאות בישראל למוסדות הנשיאות במדינות האחרות שנסקרו בפרק זה, ובתוך כך גם יחשפו את שורשי החולשה היחסית של מוסד הנשיאות בישראל.

שער שני: מוסד נשיא המדינה בישראל -

היסטוריה, עיגון חוקתי והבחירות לתפקיד

פרק 3

ההיסטוריה והעיגון החוקתי של מוסד נשיא המדינה

-

ראשיתו של מוסד הנשיאות

מעניין לציין שנשיא המדינה הראשון, חיים ויצמן, מונה לתפקיד נשיא מועצת המדינה הזמנית עוד בטרם עוגן מוסד הנשיאות בחוק ובטרם הוגדרו תפקידי הנשיא.⁷⁵ ה"נוסחה" הזו, שלפיה האדם הממלא את התפקיד קודם למוסד, יחד עם עמימות הסמכויות שלו הטביעו את חותמן על מוסד הנשיאות בישראל לאורך שנים.

⁷⁵ גם מוסדות אחרים כמו השב"כ ומינהל בתי המשפט פעלו עוד בטרם עוגנו תפקידיהם וסמכויותיהם בחוק. הסדרת מעמדם החוקי של סמלי מדינה אחרים – דוגמת הדגל, ההמנון, שם המדינה – נעשתה גם היא בדיעבד. ראו לוריא (לעיל הערה 19).

בישיבה הראשונה של מועצת המדינה הזמנית (16 במאי 1948) הציע ראש הממשלה הזמנית דוד בן-גוריון, בהתאם להחלטת הממשלה הזמנית, לבחור את חיים ויצמן לנשיא. הנימוקים שהועלו במועצת המדינה בזכות בחירת ויצמן היו אישיים. בן-גוריון ראה בבחירת ויצמן "צדק היסטורי, יותר משיש בה שינוי קונסטיטוציוני או קביעה פוליטית". וכן: "אם יש אדם חי שמגיע לו להיות הנשיא של המדינה היהודית הרי זה ד"ר חיים ויצמן", ועוד: "לא יתכן שבראש מדינתנו לא יעמוד חיים ויצמן. אולי אין זה נחוץ לויצמן, אך נדמה לי כי זה צורך מוסרי של היישוב ושל העם".⁷⁶ המתנגדים לבחירה העלו הן שיקולים פוליטיים – שוויצמן מייצג תפיסת עולם מסוימת, והן שאלות חוקתיות – שעיקרן סמכות הבחירה של המועצה (בהיותה גוף זמני) והבחירה בוויצמן עצמו שלא היה חבר במועצה. למרות ההסתייגויות ויצמן נבחר לנשיא בידי מועצת המדינה הזמנית ברוב של 13 תומכים מול שני מתנגדים ו-10 נמנעים.⁷⁷

בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, שסרטטה את המבנה החוקתי של מוסדות המדינה, לא הוזכר מוסד הנשיאות. עיגונו בחוק הופיע לראשונה בחוק המעבר, תש"ט-1949. הפרק השני של החוק יוחד לנשיא: אופן הבחירה של הנשיא על ידי הכנסת (בהצבעה חשאית), וכן הדרישה לתמיכה של רוב חברי הכנסת ובמקרה של אי-הכרעה – הדרישה לסכבים נוספים; הצהרת הנאמנות של נשיא המדינה; תקופת כהונתו של הנשיא במקביל לכהונתה של הכנסת הראשונה ושלושה חודשים לאחר היבחרה של הכנסת השנייה (לא הייתה קביעה כללית בדבר אורך הכהונה); תפקידי הנשיא (האמנת שגרירים וקונסולים של מדינות זרות והסמכות לחון עבריינים ולקצוב את עונשם); והקביעה שכל חתימה רשמית של הנשיא תלווה בחתימה של ראש הממשלה או של שר. בפרק הראשון של חוק המעבר העוסק בחקיקה של הכנסת צויין כי הנשיא יחתום על כל חוק, למעט חוקים העוסקים בסמכויותיו. יש להדגיש כי לא היה מדובר בהקניית זכות וטו לנשיא על החקיקה.⁷⁸

76 גל-נור ובלאנדר (לעיל הערה 11), עמ' 134. הציטוט של דברי בן-גוריון לקוח במקור מפרוטוקול מועצת המדינה הזמנית, 16.5.1948.

77 פרוטוקול מועצת המדינה הזמנית, 16.5.1948.

78 דוד ברטוב, "נשיא המדינה ולשכתו, עבודת גמר במשפט קונסטיטוציוני המוגש למרצה פרופ' ב' אקצין", הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 23 בדצמבר 1959, עמ' 39.

הפרק השלישי של חוק המעבר עסק בממשלה והעניק לנשיא תפקידים בהרכבה ובהתפטרות של הממשלה. חוק המעבר קבע כי הממשלה הזמנית תגיש את התפטרותה לנשיא המדינה וכי לאחר התייעצות עם "סיעות בכנסת" (כך בלשון החוק, בלי לקבוע אם חובה להיוועץ בכל הסיעות) יטיל נשיא המדינה על אחד מחברי הכנסת את תפקיד הרכבת הממשלה.

לפי הפרוטוקולים של דיוני ועדת החוקה דאז, הדגם שעמד לנגד עיניהם של חבריה היה של הרפובליקה הצרפתית הרביעית, דהיינו נשיא שהוא חלק מן הרשות המבצעת אך אינו בעל סמכויות כשל נשיא במשטר נשיאותי דוגמת זה הנהוג בארצות הברית. את שורשי מעמדו המיוחד של מוסד הנשיאות אפשר לזהות בדברי ההסבר להצעת החוקה של ד"ר לאו (יהודה פנחס) כהן שהוכנה לבקשת הנהלת הסוכנות היהודית מייד לאחר החלטת האו"ם בכ"ט בנובמבר 1947. ההצעה הוגשה לוועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית עם הקמתה ושימשה בסיס לדיוניה בנושא החוקה. הסעיפים המתייחסים לנשיא נמצאים בהצעה בפרק שעניינו הרשות המבצעת, ונכתב בה כי "נשיא המדינה יחד עם מועצת השרים יהיו הרשות המבצעת של המדינה", אך מדברי ההסבר עולה כי הנשיא הוא דמות ייצוגית ואינו נושא בשיקול דעת ובאחריות ביצועית, מלבד בסמכויות מסוימות:⁷⁹

תפקידיו [של הנשיא] יהיו תפקידים של ראש מדינה על-מפלגתי, המייצג את הארץ ואת העם בשלמותם, כלפי פנים וכלפי חוץ. על כל פעולותיו הרשמיות יוסיף חתימה לחתימתו גם ראש הממשלה או חבר הממשלה המוסמך לאותו ענין, וזוה יקבל הלה על עצמו את האחריות לכך, רק בנוגע לבחירת ראש הממשלה ולפיזור הפרלמנט יהיה לנשיא [...] חופש החלטה מסוים, אלא גם בחופש זה יצטרך לנהוג בזהירות רבה, כדי שימנע מלהיגרר לתוך מערבולת הפוליטיקה המפלגתית.⁸⁰

79 שם, עמ' 6-11.

80 יהודה פנחס כהן, "חוקה לישראל: הצעה ודברי הסבר", מועצת המדינה, תש"ט.

הבחירות הראשונות לנשיא המדינה התקיימו בכנסת הראשונה (האספה המכוננת) ב־16 בפברואר 1949. חיים ויצמן נבחר ברוב של 83 קולות, ויריבו, מועמד תנועת חרות, יוסף קלוזנר, קיבל 15 קולות.⁸¹ ויצמן שימש בתפקיד נשיא המדינה מפברואר 1949 עד למותו בנובמבר 1952. במובנים רבים "ירש" מוסד הנשיאות את הדימוי של ויצמן, שהיה מזוהה בתנועה הציונית במשך עשרות שנים עם משרת ה"נשיא", שנדמתה לפרקים ל"מלך" מימי התנ"ך או ל"משיח" בימים יבואו.⁸² מעמדו של הנשיא כ"סמל" מייחד את המוסד, אבל בה בעת הוא גם משמר אותו כמוסד מוגן, לרוב, מחיצה המורעלים של הפוליטיקה היומיומית, אך גם מותיר את המוסד עמום ומטשטש את תפקידו ואת גבולות סמכויותיו. ויצמן עצמו התקשה להשלים עם הדרתו המכובדת מענייני המדינה המעשיים ועם הצבתו כמשקיף דומם על המתרחש בימיה הראשונים של המדינה. בכיוגרפיה שלו מזוכרת אנקדוטה שמלמדת על תסכולו הרב מן המעמד השולי שאליו נדחק. לפי המסופר, בעת שנפלה מידו ממחטה ועוזרו הרים אותה עבורו, הודה לו ויצמן בחום ואמר שרק אליה מותר לו לתחוב את אפו. כוונתו הייתה להלין בהומור על הדרתו מעיסוק בעניינים מדיניים.⁸³

חוק כהונת נשיא המדינה, תשי"ב-1951, החליף את ההוראות שהיו כלולות בעניין הנשיא בחוק המעבר והרחיב עליהן. חוק כהונת הנשיא קבע כיצד מוגשת מועמדות לתפקיד הנשיא, נושא שנעדר מחוק המעבר, וקבע את המסלול הקיים עד היום שלפיו נדרשות חתימות של 10 חברי כנסת לפחות לשם הגשת מועמדות. בחוק זה גם נקבע לראשונה אורכה של כהונת הנשיא לחמש שנים (אך ללא הגבלה של מספר הכהונות), וניתנה חסינות לנשיא. נושאים נוספים שעוגנו בחוק זה הם מועד הבחירה של הנשיא, הצהרת האמונים של הנשיא, ייחוד הכהונה של הנשיא (חבר כנסת שנבחר לתפקיד נשיא המדינה יתפטר מתפקידו כחבר

81 על בחירות אלה ועל יחסו של הימין לכהונת ויצמן כנשיא ראו, Shoham Wechsler, "He is Living Israeli Flag": The Right and the Presidency in Israel under Chaim Weizmann, 1948-1952," *Middle Eastern Studies* 60(2) (2023): 308-319

82 מאיר חזן, *עצמות ופוליטיקה: צמחים בהיווצרות המערכת הפוליטית הישראלית*, מאגנס, 2020, עמ' 8.

83 שם, עמ' 80.

כנסת, איסור על הנשיא לעסוק בתפקידים נוספים אלא באישור ועדת הכנסת ופטור משירות חובה), התפטרות הנשיא, העברת הנשיא מתפקידו בידי הכנסת, נבצרות קבועה או זמנית של הנשיא מפאת מצבו הרפואי ומילוי מקומו בנסיבות שונות. החוק בא במקום כמה מסעיפי חוק המעבר, אם כי החוק הזה אינו מפרט את תפקידיו של נשיא המדינה. פירוטם של אלה נותר בסעיף 6 של חוק המעבר עד לכינון חוק־יסוד: נשיא המדינה ב־1964, שבא במקום שני דברי החקיקה הללו.

כפי שנראה, חוק היסוד אימץ רבים מן ההסדרים שנקבעו בחוק כהונת הנשיא מ־1951 ואף הוסיף עליהם. עם זאת, לקונות שהיו בחוק כהונת הנשיא נשתיירו גם בחוק־יסוד: נשיא המדינה, לדוגמה אין בו קביעה של כללי כשירות מבחינת גיל. אומנם בהצעת החוק של כהונת נשיא המדינה מ־1951, וגם בהצעת חוק היסוד שהגישה הממשלה לקריאה ראשונה ב־1963, נכתב כי אזרח ישראל שהוא תושב בה והוא בן 40 ומעלה יכול להיות מועמד לתפקיד נשיא המדינה, אולם כלל כשירות זה של גיל לא נכלל לבסוף בחוק כהונת הנשיא וגם לא בחוק היסוד.⁸⁴ כפי שראינו, היעדרה של מגבלת גיל הוא חריג בהשוואה בינלאומית.

סמכויות, תפקידים והסדרים הקשורים לכהונת הנשיא נקבעו בחוקים נוספים. לדוגמה, לפי חוק מבקר המדינה מ־1949 המבקר מונה אז על ידי הנשיא לפי המלצת ועדת הכנסת;⁸⁵ גם חוק השופטים מ־1953 קבע כי הנשיא ממנה את השופטים על פי המלצת ועדת המינויים שהובאה לפניו בידי שר המשפטים. הוראה זו הועברה לחוק־יסוד: השפיטה (סעיף 4 (א)), שקובע כי "שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים". הנשיא אחראי לפי חוק גם למינויים נוספים, כמו של נשיא אגודת מגן דוד אדום.⁸⁶ את משכורתו של הנשיא קבעה הכנסת (היום קובעת אותה ועדת הכספים).⁸⁷

84 ברטוב (לעיל הערה 78), עמ' 15; פרוטוקול הישיבה המאחיים ושחים עשרה של הכנסת החמישית, 29 בינואר 1963, עמ' 963.

85 הליך בחירת המבקר שונה עם אישור חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. מאותו יום המבקר נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית, ומאז אין לנשיא שום תפקיד במינויו.

86 ראו להלן הדיון בתפקידי הנשיא המעוגנים בחוקים אחרים.

87 בפקודת מס הכנסה ניתן לנשיא פטור ממש על משכורתו כנשיא (אך לא על כל

כיום דבר החקיקה העיקרי המעגן את מוסד נשיא המדינה הוא חוק־יסוד: נשיא המדינה, שאושר ב־1964 והוחל על כהונתו של הנשיא שכיהן אז, זלמן שזר (נבחר ב־1963). היוזמה לחקיקת חוק־יסוד: נשיא המדינה הייתה של הממשלה, שהניחה על שולחן הכנסת את הצעת חוק היסוד לקריאה ראשונה בינואר 1963. בדיון שנערך במליאת הכנסת הציג שר המשפטים דב יוסף את ההצעה כ"נדרבך נוסף בבנין חוקת היסוד של המדינה", בהתאם להחלטת הררי מ־1950 שקבעה כי החוקה תכונן פרקים־פרקים.⁸⁸ בדיון ביקרו חברי הכנסת את העובדה שהממשלה יזמה את חוק היסוד במקום שהוא יוגש מטעמה של ועדת החוקה חוק ומשפט. שר המשפטים הבהיר כי מבחינת תוכנו החוק אינו מחדש אלא משלים את דברי החקיקה שהיו אז בתוקף בנוגע לנשיא המדינה (סעיפים בחוק המעבר וכן חוק כהונת הנשיא, תשי"ב-1951). חברי הכנסת עסקו בעיקר במה שלא נקבע בחוק – הגבלת משך הכהונה של הנשיא. היו בהם שסברו שיש להגבילה לשתי כהונות בלבד ואף הוסיפו כי התלות של הנשיא בבחירה מחדש בידי חברי הכנסת עלולה להיות לו לרועץ במילוי תפקידו העל־מפלגתי.⁸⁹ חברי הכנסת גם הצביעו על העמימות בסעיף הראשון לחוק שלפיו "בראש המדינה עומד נשיא", כפי שהעיר חבר הכנסת אליהו ישעיהו־שרעבי (מפא"י):

לא ברורה המשמעות של נוסח סעיף 1, האומר: "הנשיא עומד בראש המדינה". אם אומרים על פלוני שהוא עומד בראש מוסד מסויים, הריהו מן הסתם מנהל אותו. הגדרה בחוק, וכל שכן בחוק יסוד, צריך שתהיה לה משמעות ממשית, ברורה כל

הכנסותיו), על מס נסיעות חוץ ועל מס קנייה. ב־1988 שונה החוק, ומאז משכורתו וקצבתו של הנשיא אינן פטורות ממס, אך כן פטורים ממס תשלומים, שירותים וטובות הנאה המשתלמים או הניתנים מאוצר המדינה לנשיא או לנשיא לשעבר או לשאיריו בקשר למילוי תפקידו כנשיא (סעיף 1)9 לפקודת מס הכנסה). ב־2018 נקבע כך גם לגבי ראש הממשלה וראש הממשלה לשעבר או שאיריו, בהתאם לסעיף 1)9א לפקודת מס הכנסה.

88 חוק־יסוד: נשיא המדינה הוא חוק היסוד השלישי שהתקבל, לאחר חוק־יסוד: הכנסת (1958) וחוק־יסוד: מקרקעי ישראל (1960).

89 פרוטוקול הישיבה המאתיים ושנים עשרה של הכנסת החמישית, 29 בינואר 1963, עמ' 967.

צרכה. עדיין אין בפי הצעת נוסח ברור יותר, אבל אני מפנה תשומת הלב לכך שזוהי הכללה יותר מאשר הגדרה.⁹⁰

חבר הכנסת משה אונא (מפד"ל) סבר שיש לקיים דיון עקרוני במעמד הנשיא בתוך המבנה החוקתי של המדינה ועמד על הפער שבין המעמד הרם שניתן למוסד הנשיאות לבין הסמכויות המצומצמות שהופקדו בידיו:

אנו רוצים לתת לנשיא מעמד של כבוד. האם הכבוד הזה אינו נעשה מדומה אם אין בתפקיד עצמיות וממשות כלשהן?⁹¹

הדיון בכנסת בחוק-יסוד: נשיא המדינה נע בין דיון פורמלי על פרוצדורות שנקבעו בו, למשל זו שלפיה 10 חברי כנסת יוכלו להציג מועמד, ובין התייחסות לאופי המעמד של המוסד ולתפקיד הנשיא. לצד הוויכוח על הדקויות בסעיפים מסוימים, למשל מועד ההשבעה של הנשיא הנכנס, הביעו חברי כנסת עמדות עקרוניות באשר למוסד הנשיאות. חברי כנסת מפועלי אגודת ישראל, למשל, סברו כי הנשיא צריך להיות יהודי וציטטו מן המקורות את תיאור מעמדו ופועלו של נשיא לפי המסורת היהודית. במהלך הדיון היו אף שהציעו להעניק לנשיא את הסמכויות להטיל וטו על חקיקה של הכנסת או לדרוש מהכנסת לשקול חקיקה מסוימת מחדש (ראו פירוט להלן). לבסוף, בשנת 1964, התקבל נוסח חוק-יסוד: נשיא המדינה, שתוקן מאז רק פעמים ספורות (10 תיקונים), שלא כמו חוקי יסוד אחרים שעניינם רשויות השלטון (חוק-יסוד: הממשלה וחוק-יסוד: הכנסת), שתוקנו עשרות פעמים. להלן נסקור את חוק היסוד ודברי חקיקה אחרים הנוגעים לסמכויותיו של הנשיא.

סעיף 1 לחוק-יסוד: נשיא המדינה קובע כי "בראש המדינה עומד נשיא". כבר עמדנו לעיל על עמימות הסעיף ומשמעותו, והבאנו את

העיגון החוקתי: חוק-יסוד: נשיא המדינה

90 פרוטוקול הישיבה המאתיים וחמש עשרה של הכנסת החמישית, 5 בפברואר 1963, עמ' 1038.

91 שם, עמ' 1041.

הביקורת שהושמעה על ניסוח זה בדיונים בעת ניסוח חוק היסוד. השופט משה לנדוי סבר כי לנסוח זה יש תוכן סמלי יותר מאשר נפקות משפטית של ממש וכי הוא מבטא את מעמדו של ראש מדינה סמלי, שלא כמו ראש מדינה העומד בראש הרשות המבצעת. לדעתו של לנדוי, הניסוח הזה מעיד על כך שהנשיא ניצב מחוץ לזירה המפלגתית ואינו משתייך אף לא לאחת מרשויות השלטון האחרות של המדינה. בהתבסס על דברים שנאמרו בעת הדיון בנוסח החוק בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הסביר לנדוי כי "מעמדו הרם והנפרד הזה [של הנשיא] מבליט את אִי־תלותו ומכשיר אותו לייצג ערכים של מוסר חברתי שאינם שנויים במחלוקת פוליטית, אך לעתים מן הצורך להזכירם לציבור"⁹².

סעיף 2 קובע כי מקום מושבו של הנשיא הוא בירושלים, בירת המדינה. לא תמיד התגורר נשיא המדינה בירושלים. הנשיא הראשון חיים ויצמן המשיך להתגורר ב"ארמון" ברחובות,⁹³ והנשיא יצחק בן־צבי אומנם התגורר בירושלים, אך במבנה אחר מזה שיועד לנשיא.⁹⁴ רק בשנת 1972 נחנך בית הנשיא במשכנו הנוכחי שבשכונת טלביה.

סעיפים 3 עד 8 עוסקים בתקופת כהונה, בכשירות, בהגשת המועמדות ובהליך הבחירה. סעיף 3 קובע כי הנשיא יכהן רק כהונה אחת של שבע שנים. כאמור, בעת חקיקת חוק כהונת הנשיא לא נכללה בו הוראה בדבר הגבלת כהונה. רק עם חקיקתו של חוק היסוד הוגבלה כהונת הנשיא לכל היותר לשתי כהונות של חמש שנים כל אחת. בשנת 1998 נקבעה ההגבלה לכהונה אחת של שבע שנים. הנסיבות שהובילו לתיקון היו שבבחירות לנשיאות ב־1998, כשעזר ויצמן התמודד לכהונה שנייה, נשברה המוסכמה שאין מעמידים מועמד כנגד נשיא מכהן, וויצמן, כנשיא, נאלץ לנהל מסע תעמולה פוליטי כדי לנצח את היריב

92 לנדוי (לעיל הערה 12), עמ' 12.

93 "ארמון הנשיא" הוא הכינוי שדבק בביתו הפרטי של חיים ויצמן ברחובות שמוכנן ביד הארכיטקט הנודע אריך מנדלסון. כיום הוא משמש מוזיאון במכון ויצמן למדע. ראו איטה היינצה־גריןברג, "הבלתי־אפשרי מצריך יותר זמן": תכנונו של בית ויצמן ברחובות", קתדרה 72 (1994): 94-112.

94 הנשיא יצחק בן־צבי ורעייתו רחל ינאית צבי התגוררו בבית ברחוב אלחריזי בשכונת טלביה בירושלים. בחצרו הוצבו שני צריפים ששימשו לקבלות פנים. כיום משמש המבנה משכנו של מכון המחקר והלימוד "יד יצחק בן־צבי".

שהעמיד הליכוד מולו, חבר הכנסת שאול עמור. ההיגיון של הקביעה החדשה היא אפוא להימנע מן הצורך של נשיא מכהן לעמוד בשנית לבחירת הכנסת. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כך:

חוק-יסוד: נשיא המדינה מאפשר לנשיא המדינה המכהן להיבחר לתקופת כהונה נוספת. הסדר זה יוצר מצב שבו נשיא המעוניין להיבחר בשנית, עורך מסע בחירות תוך כדי כהונתו, [ו]העמיד אותו לעיתים קרובות במבוכה. מוצע לקבוע שתקופת כהונתו של נשיא המדינה תהיה אחת בלבד אך תימשך פרק זמן ארוך יותר של 7 שנים במקום 5 שנים. בזאת תובטח עצמאותו ואי-תלותו של הנשיא במערכת הפוליטית.

התיקון לחוק התקבל בהסכמה רחבה מאוד. הוא אושר בכנסת בקריאה שלישית ברוב של 83 בעד, 4 נגד ונמנע אחד.⁹⁵ כאמור, ההגבלה לכהונה אחת של שבע שנים חריגה בהשוואה בינלאומית.

סעיף 4 לחוק היסוד מסדיר את הכשירות. לפי סעיף זה, תנאי הסף הם מינימליים – כל אזרח שהוא תושב ישראל יכול להיבחר לתפקיד נשיא המדינה.⁹⁶ כאמור, בהצעת חוק היסוד הייתה הגבלה של גיל (מעל גיל 40), אך היא הושמטה בנוסח הסופי של החוק.⁹⁷ כך שבמצב הקיים, בדומה לתפקיד מבקר המדינה, אין

95 חוק-יסוד: נשיא המדינה, תיקון מס' 5 [צריך להיות 4; הטעות מופיעה בחוק עצמו] – ס"ח התשנ"ט, עמ' 36. בד בבד התקבל גם תיקון לסעיף 7 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, שקובע שהמבקר ייבחר לתקופת כהונה אחת, גם היא של שבע שנים.

96 בטרם נקבעו תנאי הכשירות נעשו ניסיונות להציע את תפקיד הנשיא ליהודי שלא היה אזרח המדינה. כאמור, הפנייה הידועה ביותר הייתה לפרופ' אלברט איינשטיין. לאחר פטירתו של הנשיא חיים ויצמן ב-1952 פנה אבא אבן, ששימש אז שגריר ישראל באו"ם, אל איינשטיין בהוראת ראש הממשלה דוד בן-גוריון והציע לו להתמנות לנשיא המדינה. במכתבו אליו ציין אבן כי אם איינשטיין יקבל עליו את התפקיד, יהיה עליו להיות אזרח ישראל ולעבור להתגורר בה, אף שבחוק כהונת נשיא המדינה שהיה אז בתוקף לא היה סעיף כשירות. להשחלשות ההצעה לאיינשטיין ראו גולדשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 172. בשנת 2014 הציע ראש הממשלה בנימין נתניהו לאלי ויזל, סופר וחתן פרס נובל לשלום, להתמודד לתפקיד הנשיא. ויזל סירב להצעה. גם ויזל לא היה אזרח ישראל. הארץ, "אלי ויזל: נתניהו הפעיל עלי לחץ כבד. שאני אהיה נשיא? נו באמת!" , הארץ, 30.5.2014.

97 מגבלת גיל קיימת להיבחרות לחבר כנסת (מעל גיל 21). למינוי לשר אין הגבלה ספציפית (אלא בעקיפין, מהיותו חבר כנסת, כפי שהיו עד היום רוב השרים).

הגבלת גיל מינימלי לתפקיד הנשיא. כפי שראינו, היעדר תנאי כשירות של גיל הוא חריג ביחס למקובל בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות שמכהן בהן נשיא טקסי.

נוסחו המצומצם של סעיף הכשירות בחוק־יסוד: נשיא המדינה חריג גם בהשוואה לתנאי הכשירות של בעלי תפקידים ציבוריים אחרים בישראל, והוא אינו כולל הגבלות מהותיות. לעומתו, במה שקשור לחברי כנסת ולשרים – בחוק מפורטים תנאי הכשירות במקרים שהם נמצאו אשמים בעבירות שיש עימן קלון או אם הם ריצו את עונשם במאסר.⁹⁸ בעבר היו יוזמות חקיקה שביקשו להציב תנאי כשירות בתחום של טוהר המידות למי שמועמד לתפקיד הנשיא, אך הצעות אלו לא הבשילו.⁹⁹ סוזי נבות מסבירה שדווקא העדר פירוט של תנאי כשירות מלמד על הדרישות המוסריות הגבוהות מן הנשיא ועל הציפייה מן הכנסת הבוחרת אותו לתת משקל לתכונות של יושר, הגינות, יוקרה ויושרה הנדרשות מבעל התפקיד, היות שהוא מהווה דוגמה ומופת לציבור כולו.¹⁰⁰

הבדל נוסף בתנאי הכשירות לתפקיד הנשיא, לעומת שרים וחברי כנסת, קשור לרשימה של בעלי תפקידים שאינם יכולים להיבחר לתפקיד של חבר כנסת או להתמנות לשר אלא אם התפטרו קודם לכן מתפקידם. למועמד לתפקיד הנשיא אין רשימה כזו. ולכן, תאורתית, גם רמטכ"ל, מבקר המדינה, שופט או רב ראשי, למשל, יכולים להיות מועמדים לנשיאות בעודם מכהנים בתפקידם. בבחירות לנשיא השישי, בשנת 1983, היה השופט מנחם אֶלון מועמד, והוא כיהן באותה עת כשופט בבית המשפט העליון.

98 חוק־יסוד: הכנסת, סעיפים 6, 7; חוק־יסוד: הממשלה, סעיף 6.

99 לדוגמה, פ/1303/24 הצעת חוק־יסוד: טוהר המידות במוסדות השלטון (תיקוני חקיקה) ביקשה לקבוע בתיקון לסעיף 4 לחוק־יסוד: נשיא המדינה (סעיף הכשירות) כי מועמד לתפקיד נשיא המדינה יהיה אזרח ישראלי, "למעט מי שתלוי ועומד נגדו כתב אישום, בעבירה מסוג עוון או פשע או שהורשע בעבירה כאמור". אותה הצעת חוק ביקשה לקבוע זאת גם למועמד לראשות הממשלה, לשר ולסגן שר.

100 נבות (לעיל הערה 15), עמ' 146–147. סוזי נבות מציינת שמטעמים דומים גם לתפקיד מבקר המדינה אין בנמצא פירוט של תנאי כשירות.

הנשיא עצמו אינו יכול להיבחר לכנסת כל עוד הוא מכהן בתפקידו (סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת) וגם לא להתמנות לשר (סעיף 6 לחוק-יסוד: הממשלה). עם זאת, חוק היסוד קובע ייחוד כהונה, כלומר הנשיא לא יכהן במשרה ולא ימלא תפקיד זולת משרתו ותפקידו כנשיא המדינה אלא אם קיבל אישור מוועדת הכנסת (סעיף 17. ראו להלן). גם כאשר לזיקתו המפלגתית והפוליטית של הנשיא לא נקבע דבר בחוק היסוד. במצב הקיים יכול מועמד לעבור מתפקיד פוליטי (או תפקיד בכיר אחר) ולהתמנות לנשיא המדינה. בחוק היסוד לא נדרשת שום תקופת צינון. גם לא נקבע שעל הנשיא להתפטר עם היבחרו מחברותו במפלגה. אין גם קביעה כלשהי כאשר לתפקידיו של הנשיא בתום כהונתו. הנשיא יצחק נבון, למשל, חזר בתום כהונתו לחיים הפוליטיים.

סעיף 5 לחוק היסוד קובע את מועדי הבחירה של נשיא המדינה: החל מ־90 יום לפני פקיעת כהונת הנשיא המכהן ולא פחות מ־30 יום, או 45 יום, ממועד סיום כהונתו של הנשיא בנסיבות אחרות טרם סיום תקופת כהונתו.

סעיף 6 מפרט את אופן הגשת המועמדות לתפקיד נשיא המדינה. לפי ההסדר, 14 יום לפני מועד הבחירות לתפקיד הנשיא יש להגיש ליושב ראש הכנסת את שם המועמד, בהסכמת המועמד. 10 חברי כנסת זכאים להציע מועמד לנשיאות, ולחבר כנסת אסור להציע יותר ממועמד אחד. אם עשה כן, שמו נמחק מרשימת המציעים של כל המועמדים שעליהם חתם, ואם משום כך פחת מספר המציעים מ־10, המועמד לא יוכל להתמודד לתפקיד אלא אם חבר כנסת אחר יבוא במקומו עד שמונה ימים לפני מועד ההצבעה. כלומר, מועמד יהיה רק מי שעד שמונה ימים לפני מועד הבחירות הציעו אותו 10 חברי כנסת.¹⁰¹ שבעה ימים לפני מועד

101 מדובר בחיקון 8 לסעיף 6 של חוק-יסוד: נשיא המדינה שאושר בשנת 2013 ותכליתו למנוע מצב שבו חבר כנסת מציע יותר ממועמד אחד. הסנקציה היא ששמו של חבר הכנסת נמחק מרשימת המציעים של כל המועמדים שאותם הציע, ולפי דברי ההסבר לחיקון, אותו חבר כנסת לא מורשה להוסיף את שמו לשום רשימת מועמדים. עם זאת, ניתנת אפשרות לחבר כנסת אחר להוסיף את שמו לרשימה כדי שלא לפגוע במועמד. חיקון דומה התקבל גם לחוק מבקר המדינה, שגם בעניינו נדרש ש־10 חברי כנסת יציעו את מועמדותו. גם במקרה זה נקבע בחיקון לחוק שאם חבר כנסת הציע יותר ממועמד אחד, שמו יימחק מרשימת המציעים של כל המועמדים שאותם הציע (הצעות חוק 504, רשומות הכנסת, 3.6.2013). תודה לעו"ד ארבל אסטרחן שהאירה את עינינו בנוגע למשמעותו של חיקון זה בחוק-יסוד: נשיא המדינה.

הבחירות על יושב ראש הכנסת להודיע לכל חברי הכנסת מי הם המועמדים ומי הם המציעים. מכללים אלה משתמע שיכולים להיות לכל היותר 12 מועמדים, כיוון שחבר כנסת אינו רשאי להציע יותר ממועמד אחד. אפשר לומר אפוא כי כללי הגשת המועמדות הם המשוכה המשמעותית למי שחפץ להיות מועמד לתפקיד נשיא המדינה וכי חברי הכנסת משמשים, למעשה, לא רק גוף בוחר אלא גם גוף מסנן בשלב הגשת המועמדים.

סעיף 7 קובע כי הנשיא ייבחר בכנסת בהצבעה חשאית בישיבה שיוחדה לעניין זה. הדרישה לחשאיות ההצבעה הופיעה כבר בחוק המעבר ולאחר מכן בחוק כהונת הנשיא. תכליתה להבטיח שבעת בחירת הנשיא, חברי הכנסת יצביעו על פי שיקול דעתם וצו מצפונם למועמד שבעיניהם הוא המתאים ביותר לשמש בתפקיד ובלי שיהיו נתונים למוסרות המשמעת הסיעתית והקואליציונית. הדרישה לייחד להצבעה ישיבה מיוחדת נועדה למנוע דחייה של ההצבעה בשל ענייני דיומא של הכנסת. יש להדגיש שחשאיות ההליך של בחירת הנשיא תורמת גם לחיזוק מעמדו הממלכתי והא-מפלגתי של המועמד הנבחר, שכן היא מאפשרת הצבעה שלא לפי שיקולים פוליטיים של השתייכות לקואליציה או לאופוזיציה. נוסף על כך, הצבעה חשאית מנטרלת את האפשרות של "חיסול חשבונות" או תגמול מצד מי שנבחר לתפקיד. הצבעה חשאית מתקיימת גם בבחירה של בעלי תפקידים אחרים בידי הכנסת דוגמת מבקר המדינה ונציגי הכנסת לוועדה לבחירת שופטים. אמנם בהצבעה חשאית יש אוכדן של שקיפות ושל אחריות ציבורית גלויה של חברי הכנסת לבחירותיהם, אך התועלת בה היא האפשרות של הצבעה עניינית ו"אובייקטיבית" יותר, ולכן השימוש בהצבעות חשאיות למינוי מועמדים למשרות ממלכתיות כמו נשיא המדינה ומבקר המדינה.

סעיף 8 מפרט את הליך הבחירה. במקרה של יותר ממועמד אחד מתקיים סיבוב ראשון שבו המועמד צריך לזכות ברוב קולות של חברי הכנסת (לפחות 61). אם אף אחד מן המועמדים לא זכה ברוב הקולות של חברי הכנסת, מתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים שזכו במספר הקולות הגדול ביותר בסיבוב הראשון. בסיבוב השני משתנה הדרישה לרוב – לא מדובר ברוב של חברי הכנסת, אלא ברוב של חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה ולא נמנעו, כלומר הצביעו בעד אחד

המועמדים.¹⁰² תאורטית, במצב הקיים יכול להיבחר גם חבר כנסת שקיבל מספר קולות קטן יחסית, במקרה שחברי כנסת רבים נמנעו מהשתתפות בהצבעה. החוק אינו נותן מן הסתם מענה לכל התרחישים האפשריים. לדוגמה, מה קורה אם יש תיקו בין יותר משני מועמדים בסיבוב הראשון? מי מהם עולה לסיבוב השני? ומה יהיה במקרה של תיקו חוזר ונשנה בין המועמדים שהעפילו לסיבוב שני? ומה קורה אם אין מועמד לתפקיד?

כאשר יש רק מועמד אחד, ההצבעה היא בעדו או נגדו, ודי בכך שמספר הקולות בעדו עולה על מספר הקולות שנגדו. גם במקרה זה הרוב הנדרש הוא לא רוב של חברי הכנסת. במקרה של שוויון בקולות בעד ונגד נערכת הצבעה חוזרת. אם אין הכרעה או אם מספר הקולות נגד המועמד עולה על מספר הקולות בעדו, מתקיימות בחירות חוזרות בתוך 30 יום, כלומר ההליך כולו מתנהל באופן מזורז, ולכן יש להגיש את שמות המועמדים עד שבוע לפני מועד הבחירות. נראה שהליך בחירת המועמדים ראה לנגד עיניו את המרוצים הטיפוסיים לתפקיד נשיא המדינה, שבהם היו מועמד אחד מטעם מפלגת השלטון ומועמד אחד אחר מטעם מפלגת האופוזיציה.

סעיפים 9 ו-10 עוסקים במועד הצהרת האמונים (סמוך ככל האפשר לסיום כהונת הנשיא היוצא) ולנוסח הצהרת האמונים: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה". נוסח ההצהרה דומה לנוסח שחברי הכנסת נדרשים לו לפי חוק־יסוד: הכנסת, אם כי

102 במרוצת השנים חלו כמה שינויים בדרישת הרוב ובשיטת הבחירה: (1) בחוק המעבר נדרש רוב של חברי הכנסת בסיבוב הראשון (מעל 61). אם לא הושג רוב כזה, צריכה להיערך הצבעה חוזרת (סיבוב שני), ובה נדרש רוב זהה לרוב הנדרש בהצבעה הראשונה. נקבע כי אם גם בחוס שני סיבובי הצבעה לא השיג שום מועמד את הרוב הנדרש, כי אז בסיבוב השלישי לא ישתתף המועמד שקיבל את מספר הקולות הקטן ביותר בסיבוב הקודם. כך נמשך ההליך עד שאחד מהמועמדים זוכה ברוב קולות של חברי הכנסת שהשתתפו בהצבעה; (2) בחוק כהונת הנשיא 1951 שוננו מעט הכללים. גם בו, כדי להיבחר, נדרש בשני הסיבובים הראשונים, רוב של חברי הכנסת (מעל 61), אבל החל מהסיבוב השלישי אם לא זכה שום מועמד ביותר מ־61 קולות גם בהצבעה השנייה, חוזרים ומצביעים ו"המועמד שקיבל באחת ההצבעות הנוספות קולותיהם של רוב המשתתפים בהצבעה – הוא הנבחר"; (3) נוסח המקורי של חוק־יסוד: נשיא המדינה החזיר את כללי השיטה לאלה שהיו תקפים בחוק המעבר; (4) הכללים הנוכחיים הוסדרו רק בחיקון מס' 9 לחוק היסוד שאושר בכנסת בשנת 2013.

נוסח הצהרת האמונים שלהם אינו כולל התייחסות מפורשת לחוקי המדינה: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת" (סעיף 15). גם הצהרת האמונים של ראש הממשלה כוללת התחייבות לשמירת אמונים למדינה ולמילוי תפקידו, אך הוא גם מתחייב לקיים את החלטות הכנסת (חוק־יסוד: הממשלה, סעיף 14). משמעות ההצהרה של הנשיא היא שהוא מכריז קבל עם ועדה על נכונותו למלא את תפקידו "באמונה" וללא משוא פנים כלפי איש, ומובלעת בה ההבנה שמעמדו של הנשיא אינו פוטר אותו משלטון החוק, שכן הוא מתחייב לשמור אמונים למדינה ולחוקיה.¹⁰³ כפי שראינו לעיל בפרק ההשוואתי, נוסח הצהרת האמונים של נשיאים טקסיים במדינות אחרות עשיר ורחב יותר מן הנוסח הלקוני והפורמלי של הנשיא הישראלי.

סעיף 11 בחוק מפרט את תפקידיו ואת סמכויותיו של הנשיא. רשימת התפקידים מחולקת לשלושה סעיפי משנה: סעיף קטן א מונה את תפקידיו הפורמליים של הנשיא וכולל הפניה לתפקידיו שמעוגנים בחוק־יסוד: הממשלה וקשורים להליך הרכבת הממשלה ולאישור פיזור בדי ראש הממשלה. ברוב התפקידים הללו (חתימה על חוקים, חתימה על אמנות שאושרו בידי הכנסת, מינוי שופטים) אין מוקנה לנשיא שיקול דעת, אך כפי שנראה יש בהם שבנסיבות מסוימות ניתן לנשיא מרחב מסוים של שיקול דעת. סעיף קטן ב מתייחס לסמכות החנינה, שבה מוקנה לנשיא שיקול דעת, וסעיף קטן ג מתייחס לשאר סמכויות הנשיא שנקבעו בחוקים אחרים.

סעיף מרכזי זה הנוגע לתפקידי הנשיא נוצר במידה רבה טלאי על טלאי – מקצת מן הסמכויות הוקנו לנשיא כבר בחוק המעבר (חתימה על אמנות שאושרו על ידי הכנסת עם מדינות זרות, מינוי נציגים דיפלומטיים של ישראל במדינות זרות על פי המלצת השר, קבלת מינוי של נציגים דיפלומטיים וקונסולים של מדינות זרות, סמכות החנינה). לעומת זאת, חוק כהונת נשיא המדינה לא פירט כלל את תפקידי הנשיא, וכמה מתפקידיו הוגדרו בחוקים אחרים (חוק השופטים למשל). השער השלישי של חיבור זה יוקדש לניתוח נרחב של התפקידים והסמכויות.

סעיף 12 בחוק עניינו חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר על כל חתימה של הנשיא על מסמך רשמי, למעט מסמכים הקשורים בכינון הממשלה או בפיוזור הכנסת. חתימת הקיום מבטאת את האחריות של הממשלה להחלטותיו של הנשיא (גם אם לא הסכמה איתן). וכך הסביר המשפטן יצחק-הנס קלינגהופר את מהותה של חתימת הקיום, שכפי שנראה בהרחבה בהמשך נדרשת גם במקרה של הליך החנינה:

האם שני חברי ממשלה אלה, ראש הממשלה ושר המשפטים, יכולים לסרב לנשיא המדינה ולהימנע מלשים את חתימת הקיום? הבעיה קיימת לא רק ביחס למתן חנינות, היא נוגעת לפעולות הנשיא בדרך-כלל. לדעתי, התשובה תלויה במהות הפעולה של הנשיא, אם הנשיא חייב לעשותה לפי החוק, אם הפעולה היא, למשל, מינויו של שופט, שועדת המינויים המכהנת על-פי חוק השופטים, תשי"ג, הציעה אותו, הרי גם חובה היא לקיים את הפעולה בחתימת קיום. לעומת זאת, אם בעניין מסוים החוק מעניק לנשיא שיקול דעת, אם הנשיא יכול לבחור לפי רצונו בין עשיית הפעולה ואי-עשייתה, אזי גם לחבר הממשלה יש אותו שיקול דעת ואותה ברירה באשר לחתימת הקיום. הסמכות לחון עבריינים – סמכות שיקול דעתית היא. על-כן רשאי חבר הממשלה לפי שיקול דעתו לסרב חתימתו ועל-ידי הסירוב לגרום לכך שהחנינה לא תקבל תוקף. פירוש זה נראה כנכון גם כשמביאים בחשבון שחתימת הקיום – "קונטראסיגנטורה" בלע"ז – תכליתה שהממשלה תשא באחריות פרלמנטרית לאקטים של ראש המדינה.¹⁰⁴

סעיפים 13 ו-14 מעגנים את חסינותו של הנשיא. סעיף 13 עניינו חסינות הנשיא במילוי תפקידו, כלומר חסינות מהותית, השמורה לנשיא גם לאחר סיום כהונתו. לפי החוק, "לא יתן נשיא המדינה את הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל

104 יצחק-הנס קלינגהופר, "מסגרת קונסטיטוציונית של החנינה", סימפוזיון בנושא חנינה בישראל, פרסומי המכון לקרימינולוגיה מס' 13, הפקולטה למשפטים – האוניברסיטה העברית בירושלים, תשכ"ח-1986, עמ' 6.

דבר הקשור בתפקידיו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה". בנוסף, "נשיא המדינה אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו במילוי תפקידו כנשיא המדינה".

סעיף 14 מעניק לנשיא חסינות מפני דין פלילי במהלך כהונתו (חסינות זו נקראת "חסינות דיונית" או "חסינות פרוצדורלית"), ותקופה זו אינה באה במניין תקופת ההתיישנות של העבירה. לפי נוסח הסעיף, "נשיא המדינה לא יובא לדין פלילי". ואולם הסעיף אינו מונע ניהול חקירה פלילית נגד הנשיא.

סעיף 15 מתייחס לאפשרות שיש צורך לגבות מהנשיא עדות. במקרה כזה ייעשה הדבר במועד ובמקום שיקבע הנשיא.

סעיף 16 מציין כי את משכורתו של הנשיא קובעת הכנסת, באמצעות ועדת הכספים. עיקרון זה עוגן בעבר בחוק לקביעת משכורתם של נשיא המדינה, חברי הממשלה והרבנים הראשיים לישראל, תשי"א-1950. בשנת 1982 התקבלה החלטת משכורת נשיא המדינה שקבעה כי משכורתו תתעדכן אחת לשנה.¹⁰⁵ לפי העדכון האחרון (ינואר 2023), משכורתו של נשיא המדינה היא 64,564 שקלים לחדש.¹⁰⁶

סעיף 17 קובע את ייחוד הכהונה: הנשיא לא ימלא תפקיד אחר ולא יישא במשרה אחרת זולת תפקידו כנשיא אלא על דעת ועדת הכנסת. בדיון בעניין זה הציע חבר הכנסת מנחם בגין כי הנשיא לא יהיה חבר מפלגה. הצעתו נדחתה. אחדים מן הנשיאים המשיכו בחברותם במפלגה גם לאחר היבחרם. סעיף 17 קובע גם שהנשיא פטור מכל שירות חובה. הסיפא של סעיף ייחוד הכהונה קובעת כי במקרה שהנשיא מבקש למלא תפקיד אחר או לשאת במשרה אחרת עליו לבקש אישור מוועדת הכנסת. מקרה כזה אירע כאשר הנשיא שמעון פרס פנה לוועדת הכנסת בבקשה להמשיך לשמש נשיא עמותת יד דוד בן-גוריון. בדיון בוועדה אמרו רוב חברי הוועדה כי לא ראוי שהנשיא, שהוא דמות ממלכתית, "הנשיא של כולם", ישמש ראש של עמותה מסוימת. בעקבות הדיון משך בא כוחו של הנשיא

105 החלטת משכורת נשיא המדינה, תשמ"ב-1982.

106 קובץ תקנות תשפ"ג, עמ' 934.

את הבקשה.¹⁰⁷ עם זאת, החוק אינו קובע מגבלות כלשהן על הנשיא במילוי תפקידים ומשרות בזירה הפוליטית ומחוצה לה לאחר תום כהונתו.¹⁰⁸

סעיף 18 קובע כי הנשיא לא יצא את גבולות המדינה "אלא על דעת הממשלה". כבר בדיון בסעיף זה עלתה השאלה מה פירושו של "על דעת הממשלה" – האם הכוונה שעליו ליידיע את הממשלה או שהכוונה שעליו לקבל את אישורה? בדרך כלל סעיף זה אינו בעייתי, אולם בכל זאת ייתכנו מצבים שהנשיא יחליט לקיים ביקור ממלכתי במדינה זרה, והדבר יהיה למורת רוחה של הממשלה. מקרה חריג כזה אירע כאשר במהלך כהונתו של הנשיא פרס דחתה הממשלה יוזמה שלו לבקר בירדן ולהיפגש שם עם יו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן.¹⁰⁹ בכל מקרה, על יציאתו של הנשיא למדינה זרה ועל חזרתו ממדינה זרה יש לפרסם הודעת ברשומות בחתימת ראש הממשלה (סעיף 24 לחוק היסוד). משעה שהנשיא יוצא את גבולות המדינה, יושב ראש הכנסת ממלא את מקומו עד לשובו.

סעיפים 19-21 עוסקים בנסיבות שהנשיא עשוי לסיים את תפקידו טרם סיום תקופת כהונתו: התפטרות, העברה מכהונתו על ידי הכנסת, התפנות המשרה בשל קביעה של הכנסת על נבצרותו וטעמים רפואיים.

סעיף 19 מתמקד בהתפטרות הנשיא. לפי הסעיף, נשיא המדינה יכול להתפטר על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת. ההתפטרות נכנסת לתוקף עם קבלת המכתב אצל יושב ראש הכנסת (בעבר היא נכנסה לתוקף לאחר 48 שעות). בהיסטוריה הפוליטית השתמש באפשרות זו הנשיא עזר ויצמן, כאשר ביולי

107 פרוטוקול מס' 145 מישיבת ועדת הכנסת, 13.8.2007.

108 מעניין כי לנוכח כמה הקבלות בין אופן בחירת הנשיא ואופן בחירת מבקר המדינה (10 חברי כנסת שמציעים מועמד, בחירה בידי הכנסת, בחירה בהצבעה חשאית), וכן הדמיון בין הדרישות החוקיות החלות על שני ממלאי התפקידים הללו (למשל, האפשרות להעבירם מתפקידם בשל התנהגות שאינה הולמת), הרי באשר למבקר המדינה נקבעה בחוק תקופת צינון של שלוש שנים, לאחר סיום תפקידו, שבהן אסור לו "להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר" (חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, סעיף 7(ב)).

109 בן כספית, "פרס תיאם פגישה עם אבו-מאזן. נתניהו טירפד", nrg, 1.8.2011; שמעון חפץ, הסודות מבפנים, קונטנטו, 2017, עמ' 287-288.

2000, בעקבות פתיחת החקירות הפליליות נגדו, הגיש את מכתב התפטרותו ליושב ראש הכנסת. גם הנשיא משה קצב הגיש מכתב התפטרות, ביוני 2007, שבועיים לפני תום כהונתו, בעוד הוא מרצה תקופת נבצרות מהתפקיד בשל החקירות הפליליות שהתנהלו נגדו.

סעיף 20 קובע את הליך ההעברה של נשיא המדינה מתפקידו בידי הכנסת בנסיבות של התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כנשיא המדינה. מדובר בהליך תלת־שלבי (תרשים 2): (1) קובלנה שמגישים לפחות 20 חברי כנסת; (2) החלטה של ועדת הכנסת להציע לכנסת להעבירו מתפקידו, שצריכה להתקבל ברוב של שלושה רבעים מחברי הוועדה; (3) החלטה של מליאת הכנסת, גם היא ברוב של לפחות שלושה רבעים מחבריה (90 חברי כנסת). אישור הכנסת על העברת הנשיא מכהונתו צריך להתקבל בישיבה מיוחדת של הכנסת, לא יאוחר מ־20 יום לאחר החלטת ועדת הכנסת. לנשיא צריכה להינתן הזדמנות לסתור את הקובלנה בפני ועדת הכנסת, וכן להשמיע את דברו בפני מליאת הכנסת. הוא יכול להיות מיוצג בידי בא כוח, ובלבד שהלה אינו חבר כנסת.¹¹⁰

תרשים 2

הליך העברת נשיא המדינה מכהונתו בידי הכנסת



110 הכנסת אישרה נהל לעניין העברה מכהונה לפי סעיף 20(ג), (אושר במליאה ביום 30.1.2007).

האפשרות להעביר את הנשיא מתפקידו בשל העילה של "התנהגות בלתי הולמת" – שאינה חופפת או זהה לעילות שמצוינות בעניינם של חברי כנסת,¹¹¹ שרים או ראש ממשלה שהן במישור הפלילי ("אשם בעבירה שיש עימה קלון")¹¹² – מלמדת, לפי נבות, כי המחוקק העמיד לפתחו של הנשיא מבחן אתי מוסרי ראשון במעלה בהיותו דוגמה ומופת לציבור. הרף המוסרי של התנהגות הנשיא צריך להיות גבוה בהרבה מן הרף הפלילי. זהו מרחב האחריות הציבורית שלו.¹¹³

עד היום טרם הועבר נשיא מכהונתו בידי הכנסת. אך ניסיון אחד שכן נעשה יכול ללמדנו כי במציאות הפוליטית הנורמטיבית הנוהגת בישראל הליך כזה עשוי להפוך לכלי ריק. ב"פרשת קצב", בזמן שהתנהלה חקירה נגד הנשיא משה קצב בחשד למעשים פליליים, בטרם הוגש כתב האישום, הועלתה יוזמה לפתוח בהליך העברת הנשיא מכהונתו בשל עילת התנהגות שאינה הולמת את תפקידו. יוזמה זו לא עברה את המשוכה של החלטת ועדת הכנסת ברוב של שלושה רבעים מחבריה.¹¹⁴ כפי שמציינת נבות הכשל נבע מכך שחברי הכנסת לא עשו הבחנה בין המישור האתי הציבורי שאליו מתייחסת עילה זו לבין המישור הפלילי. בכך הם החמיצו את מהות התפקיד המוטל על הכנסת בסוגיה זו, שכן השאלה אם התנהגות מסוימת אינה הולמת היא שאלה אתית, ערכית ומוסרית, ויש לבחון אותה לא דרך הכלים וזווית הראייה של ההליך הפלילי.¹¹⁵

111 באשר לחברי כנסת – יש בחוק עילות אפשריות נוספות להדחה נוסף על העילה של הרשעה בעבירה שיש עימה קלון. סעיף 42א(ג) לחוק יסוד: הכנסת ("חוק ההדחה") מאפשר להדיח בהליך מיוחד חבר כנסת גם בשל עילות שבגינן נשללת מועמדות לכנסת (סעיף 7א: שלילת קיומה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה בטרור).

112 ההליך של העברה מכהונה בשל התנהגות שאינה הולמת קיים לגבי יושב ראש הכנסת וסגניו (סעיף 8 לחוק הכנסת, חשנ"ד-1994, מכוח סעיף 20 לחוק יסוד: הכנסת). כאמור, יושב ראש הכנסת משמש גם ממלא מקום נשיא המדינה בניסיבות מסוימות.

113 נבות (לעיל הערה 15), עמ' 153.

114 קובלנה להעברת נשיא המדינה מכהונתו הוגשה לוועדת הכנסת בידי 38 חברי הכנסת. העניין נדון בשלוש ישיבות של ועדת הכנסת, אך לבסוף לא התקבל בהצבעה הרוב הדרוש (פרוטוקול מס' 99 של ישיבת ועדת הכנסת, 7.3.2007).

115 סוזי נבות, "והכנסת תידום בעת ההיא", עורך הדין (ינואר 2011).

סעיף 21 עוסק בהתפנות המשרה מטעמי בריאות ומתאר נסיבות שבהן נקבע כי נבצר דרך קבע מן הנשיא, מטעמי בריאות, למלא את תפקידו. חוק היסוד גם מאפשר נבצרות זמנית (ארעית) מטעמים בריאותיים, אבל לכך נדרש הליך אחר. כדי שהכנסת תוכל לקבוע כי נבצר מן הנשיא דרך קבע למלא את תפקידו מטעמי בריאות ההליך הנדרש הוא דו־שלבי: (1) הצעה של ועדת הכנסת לקבוע כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה דרך קבע למלא את תפקידו. הצעה זו מותנית בכיסוסה על חוות דעת רפואית,¹¹⁶ ועליה להתקבל ברוב של שני שלישים מחברי הוועדה; (2) החלטת מליאת הכנסת בעניין, לאחר ההצעה של ועדת הכנסת. על החלטה זו להתקבל ברוב של חברי הכנסת (61). עד היום לא נדרשה הכנסת להחלטה מעין זו.

נוסף על שלוש נסיבות אלה שבהן כהונת הנשיא באה אל קיצה, סעיף 22 לחוק היסוד מפרט נסיבות אחרות של הפסקת כהונה לזמן קצוב. מקרה אחד הוא יציאה של הנשיא מגבולות המדינה. פרט לכך יש אפשרות להכריז על נבצרות בידי הנשיא עצמו או בידי הכנסת (בשל נסיבות רפואיות) (ראו לוח 3).

לפי סעיף 22, העוסק גם בנבצרות ארעית ביוזמת הנשיא, הנשיא יכול להודיע לוועדת הכנסת כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ועל ועדת הכנסת לאשר את הודעתו ברוב קולות. במקרה זה אין החוק מציין טעמים מיוחדים להכרזת הנבצרות הזמנית מצידו של הנשיא. בטרם תוקן סעיף זה (בשנת 2001, תיקון מס' 6 לסעיף 22) העילה היחידה שבגינה הנשיא היה יכול להודיע על נבצרות הייתה טעמים רפואיים, אך הסיפא נמחקה ואין נדרשת עילה מסוימת. תקופת הנבצרות היא עד שהנשיא מודיע שלא נבצר ממנו עוד למלא את תפקידו או לתקופה שנקבעה בהחלטת הוועדה, לפי התקופה המוקדמת מביניהן. בכל מקרה, תקופת נבצרות זו אסור שתהיה ארוכה משלושה חודשים. ועדת הכנסת רשאית להאריכה בשלושה חודשים נוספים. להארכה מעבר לתקופה זו (שישה חודשים) נדרשת החלטה של הכנסת ברוב חבריה. החוק אינו קובע מהי מגבלת ההארכה של תקופת הנבצרות בידי הכנסת במקרה זה.

116 ועדת הכנסת גיבשה טיוטה לנוהל של הליך קבלת חוות הדעת הרפואית במקרה של הנשיא ושל ראש הממשלה, אך נוהל זה טרם אושר. ראו "טיטות כללי נבצרות נשיא המדינה וראש הממשלה (חוות דעת רפואית)", נוסח לדיון ולהצבעה בוועדת הכנסת, 25.7.2023.

סעיפים לקוניים אלה התממשו במציאות בספטמבר 2006. בעת שהתנהלה נגד הנשיא משה קצב חקירה פלילית הוא פנה לוועדת הכנסת בבקשה לאשר לו נבצרות זמנית לשעות אחדות, כאשר רצה להימנע מהשתתפות בטקס ההשבעה של נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש. ועדת הכנסת אישרה את בקשתו ברוב קולות. עם התקדמות החקירה נגדו שב הנשיא קצב וביקש בינואר 2007 מוועדת הכנסת לאשר לו תקופת נבצרות זמנית של שלושה חודשים, שהארכה לאחר מכן לפי בקשתו בשלושה חודשים נוספים, שלאחריהם הוא הגיש את התפטרותו.

סעיף 22 מכיר גם בנבצרות ארעית ביוזמת ועדת הכנסת, היכולה להתקבל רק מטעמי בריאות. במקרה כזה נדרשת החלטה ברוב של שני שלישים מחברי הוועדה על בסיס חוות דעת רפואית. תקופת הנבצרות יכולה להיקבע בהחלטת הנבצרות או בהחלטה על הפסקת הנבצרות, ובכל מקרה אינה יכולה לעלות על שלושה חודשים. הוועדה רשאית להאריך את הנבצרות הזמנית בשלושה חודשים נוספים, אך מעבר לכך נדרש אישור של הכנסת ברוב חבריה. גם במקרה זה לא נקבעה מגבלה על ההארכה של תקופת הנבצרות.

לוח 3

הליכי העברת הנשיא מכהונתו: נבצרות קבע ונבצרות זמנית

סוג ההליך	שם ההליך	היוזם	העילה	הרוב הנדרש בוועדת הכנסת	הרוב הנדרש במליאת הכנסת	הערות
קבע	העברה מכהונה	20 חברי כנסת	התנהגות שאינה הולמת	שלושה רבעים	90 חברי כנסת	זכות ייצוג בידי בא כוח וזכות טיעון לנשיא
	התפנות המשרה (נבצרות קבע)	ועדת הכנסת	טעמי בריאות [על בסיס חוות דעת רפואית]	שני שלישים	רוב חברי הכנסת (61 חברי כנסת)	



סוג ההליך	שם ההליך	היוזם	העילה	הרוב הנדרש בוועדת הכנסת	הרוב הנדרש במליאת הכנסת	הערות
זמני	נבצרות	הנשיא	לא נדרשת	רוב קולות	עבור תקופה של יותר משישה חודשים נדרשת החלטה של רוב חברי הכנסת	עד שלושה חודשים. אפשר להאריך בשלושה חודשים נוספים
	נבצרות	ועדת הכנסת	טעמי בריאות [על בסיס חוות דעת רפואית]	שני שלישים	עבור תקופה של יותר משישה חודשים נדרשת החלטה של רוב חברי הכנסת	עד שלושה חודשים. אפשר להאריך בשלושה חודשים נוספים

סעיף 23 לחוק היסוד עוסק במילוי מקומו של נשיא המדינה. בכל המקרים שהנשיא אינו מכהן בתפקידו משמש יושב ראש הכנסת בתפקיד. נעיר כי גם ברוב המדינות האחרות שבהן יש נשיא סמלי ממלא יושב ראש הפרלמנט את תפקיד הנשיא במקרים שיש צורך למלא את מקומו (כשהוא מחוץ למדינה, התפטר, נפטר, נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו). במדינות שיש בהן שני בתים (גרמניה, איטליה) ממלא מקומו של הנשיא הוא יושב ראש הבית העליון.¹¹⁷

החוק הישראלי מבחין בין שני מצבים: בתקופת מעבר בין כהונה של נשיאים ממלא יושב ראש הכנסת את תפקיד "נשיא המדינה בפועל". בכל הנסיבות האחרות (יציאה מהארץ, נבצרות זמנית) משמש יושב ראש הכנסת ממלא מקום נשיא המדינה. הלכה למעשה אין הבדל בין שני המצבים מבחינת תפקודו של יושב ראש הכנסת, כפי שנאמר בחוק: "בכהונתו כנשיא המדינה בפועל או כממלא מקום נשיא המדינה ימלא יושב ראש הכנסת את התפקידים המוטלים על נשיא המדינה בחוק וישתמש בסמכויות הנתונות לנשיא המדינה לפי החוק" (סעיף 23(ג)). בתקנון הכנסת נקבע כי כאשר יושב ראש הכנסת משמש בתפקיד נשיא

117 באירלנד סמכויות הנשיא מועברות במקרים כאלה לוועדה מיוחדת שמורכבת מנשיא בית המשפט העליון ושני יושבי הראש של הפרלמנט.

המדינה בפועל הוא לא ינהל את ישיבות הכנסת אלא אם החליטה ועדת הכנסת אחרת (סעיף 6(ד) לתקנון הכנסת). טעמה של קביעה זו ליושב ראש הכנסת הוא שמירה על הפרדה רצויה וברורה בין מוסד הנשיאות לבין מוסד הכנסת.¹¹⁸ יש בכך גם כדי להדגיש את האפולטיטיות של תפקיד הנשיא, שלשם מילוויו נדרש יושב ראש הכנסת "להתנתק" מהפוליטיקה היומיומית המתנהלת בין כותלי הכנסת. ההסדר שלפיו יושב ראש הפרלמנט חדל למלא את תפקידיו הפרלמנטריים בעת שהוא ממלא את מקומו של הנשיא מקובל במדינות אחרות, ובכמה מהן (למשל לטביה) הוא מוותר בנסיבות אלה על מקומו בפרלמנט.

פרט לתקופות הקצרות שבהן הנשיא יוצא את גבולות המדינה, נרשמה עד היום תקופה ארוכה אחת שבה נדרש לנשיא המדינה ממלא מקום ואשר אכן כיהנה בה נשיאה בפועל: בעת תקופת הנבצרות של הנשיא משה קצב מילאה את מקומו יושבת ראש הכנסת דליה איציק. היא החלה במילוי המקום עם יציאתו של קצב לנבצרות ביום 25 בינואר 2007 ושימשה נשיאה בפועל מיום התפטרותו של קצב מתפקידו (1 ביולי 2007) עד ליום בחירת הנשיא שמעון פרס, שבועיים לאחר מכן.¹¹⁹

סעיף 24 קובע כי יש לפרסם ברשומות את מועד תחילתה של כהונת הנשיא, התפנות המשרה, כהונת יושב ראש הכנסת כממלא מקומו או כנשיא בפועל (במקרה של נבצרות הנשיא), יציאה של הנשיא מהארץ ושיבה אליה.

סעיף 25 מגן על חוק היסוד מפני תקנות שעת חירום. עם זאת, לא נדרש רוב מוחלט או מיוחד כדי לשנות סעיפים בחוק יסוד זה. חוק-יסוד: נשיא המדינה, כמו רוב חוקי היסוד, אינו כולל פסקת נוקשות, וניתן לשנותו גם באופן מהותי ברוב רגיל.

118 בדוח הוועדה להכנת כללי האתיקה לחברי הכנסת (ועדת זמיר) הוצע גם שיושב ראש הכנסת לא ינהל את ישיבות הכנסת כשהוא משמש כנשיא בפועל או כממלא מקומו. ראו הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, דין וחשבון, דצמבר 2006, עמ' 216, סעיף 69(ד), והנימוק בעמ' 115 סעיף 40.

119 עוד קודם לכן מילאה יושבת ראש הכנסת דליה איציק את מקומו של הנשיא משה קצב למשך פחות מיממה, בספטמבר 2006, בזמן השבעת נשיאת בית המשפט העליון החדשה דורית ביניש.

הוראותיו של חוק-יסוד: נשיא המדינה – הכוללות הצהרות יסוד (הנשיא עומד בראש המדינה), פירוט של תפקידים סמליים ואופרטיביים, היעדרם של תנאי כשירות ספציפיים, כללי הליך הבחירה ואפשרות העברה מהתפקיד מפאת התנהגות שאינה הולמת – מלמדות אפוא כי "החוק התכוון להקים מוסד שיהיה 'סמל של המדינה': דמות ייצוגית, א-פוליטית, מורמת מעם, בעלת רמה מוסרית עליונה והמהווה דוגמה בהתנהגותה לציבור כולו".¹²⁰ עמד על כך גם בג"ץ:

הנשיא מסמל את המדינה, ואת ערכיה המוסריים והדמוקרטיים [...] הוא מייצג במעמדו את הממלכתיות, ואת הקווים המאחדים והקושרים בין פלגיה השונים של החברה הישראלית. הוא אמור לשקף באישיותו את הטוב, היפה, הערכי והייחודי המאפיינים את הציבור בישראל. הוא אמור לשמש דוגמה ומופת בדרך מילוי תפקידו, ובאופן ניהול אורחות חייו הפרטיים גם יחד.¹²¹

120 נבות (לעיל הערה 15), עמ' 145.

121 בג"ץ 5699/07 פלונית (א') נ' היועץ המשפטי לממשלה (26.2.2008).

פרק 4

הבחירות לתפקיד נשיא המדינה

-

מאז הבחירות הראשונות לתפקיד נשיא המדינה, שהתקיימו בשנת 1949, ועד לכתיבת שורות אלה (שנת 2024) התקיימו 17 התמודדויות לתפקיד. 25 מועמדים התמודדו, ומתוכם נבחרו 11 נשיאים (לוח 4). בפרק זה ננתח את ההתמודדויות הללו ונסקור את המועמדים השונים לתפקיד.

לוח 4
בחירת נשיא המדינה

שנה	הנשיא הנבחר	מספר הקולות שהמועמד הנבחר קיבל	מועמדים נוספים
1949	חיים ויצמן	83	יוסף קלוזנר
1951	חיים ויצמן	85	-
1952	יצחק בן-צבי	62 (סיבוב שלישי)	פרץ ברנשטיין, יצחק גרינבוים, מרדכי נורוק
1957	יצחק בן-צבי	76	-
1962	יצחק בן-צבי	62	-
1963	זלמן שזר	67	פרץ ברנשטיין



שנה	הנשיא הנבחר	מספר הקולות שהמועמד הנבחר קיבל	מועמדים נוספים
1968	זלמן שזר	86	-
1973	אפרים קציר	66	אפרים אלימלך אורבך
1978	יצחק נבון	86	-
1983	חיים הרצוג	61	מנחם אלון
1988	חיים הרצוג	82	-
1993	עזר ויצמן	66	דב שילנסקי
1998	עזר ויצמן	63	שאול עמור
2000	משה קצב	63 (סיבוב שני)	שמעון פרס
2007	שמעון פרס	86 (סיבוב שני)	ראובן ריבלין, קולט אביטל
2014	ראובן ריבלין	63 (סיבוב שני)	מאיר שטריח, דליה איציק, דליה דורנר, דן שכטמן
2021	יצחק הרצוג	87	מרים פרץ

17 התמודדויות: מרוץ פוליטי לתפקיד טקטי?

הבחירות הראשונות לתפקיד הנשיא התקיימו בפברואר 1949, ימים ספורים אחרי שהאספה המכוננת הכריזה על עצמה כעל הכנסת הראשונה. שניים התמודדו לתפקיד: ד"ר חיים

ויצמן, שנהנה מתמיכת מפא"י, הציונים הכלליים ומפלגות נוספות, ומולו פרופ' יוסף קלוזנר, שנחשב מועמדה של התנועה הרוויזיוניסטית. ויצמן נבחר בסיבוב הראשון ברוב מוחץ של 83 קולות לעומת 15 קולות לקלוזנר. פחות משלוש שנים לאחר מכן, בנובמבר 1951, התקיימו בחירות נוספות לתפקיד. באותה תקופה הוצמדה כהונת הנשיא לכהונת הכנסת, ומכיוון שהכנסת הראשונה פוזרה טרם סיום כהונתה התעורר הצורך לבחור מחדש גם נשיא. אף שוויצמן כבר לא היה בקו הבריאות, הוא התמודד מחדש על התפקיד. בהיעדר מועמדים נוספים ניתנה לחברי הכנסת הזדמנות להצביע בעד מועמדותו או נגדה. 85 חברי כנסת הצביעו

בעד ו־11 התנגדו. התמודדות זו התוותה מוסכמה: אין מצייבים מועמד נגד נשיא מכהן המתמודד לתקופת כהונה נוספת. מוסכמה זו הופרה בשנת 1998 (ראו על כך בהמשך דברינו).

בדצמבר 1952, בעקבות מותו של ויצמן, נערכה מערכת הבחירות השלישית לתפקיד הנשיא. מרוץ זה היה הפעם תחרותי יותר, הן מבחינת מספר המועמדים הן מבחינת מספר סבבי ההצבעה שנדרשו. שלושה מארבעת המועמדים היו חברי כנסת מכהנים: יצחק בן־צבי (מפא"י), מרדכי נורוק (המזרחי) ופרץ ברנשטיין (ציונים כלליים). מועמד נוסף, יצחק גרינבוים, קיבל את תמיכתן של מפ"ם ושל מק"י. המאפיין המשותף למתחריו של בן־צבי מעניין: שלושתם נמנו עם "זקני" הפוליטיקאים, ולזכות שלושתם עמד עבר פוליטי עשיר, עוד מלפני הקמתה של מדינת ישראל: נורוק היה חבר הפרלמנט הלטבי, גרינבוים היה חבר הפרלמנט הפולני, וברנשטיין היה נשיא הקונגרס הציוני. בסיבוב הראשון קיבל בן־צבי 48 קולות. שלושת המועמדים האחרים קיבלו מספר דומה של קולות (15, 17 ו־18). בסיבוב השני לא השתנו יחסי הכוחות, ולכן התקיים סיבוב שלישי. בין הסיבוב השני לשלישי הודיע ברנשטיין על פרישתו, ונציגי הציונים הכלליים העבירו את תמיכתם לנורוק. ההפתעה הגדולה באה מכיוונה של מפ"ם – אז יריבתה העיקרית של מפא"י – שנציגיה החליטו בסיבוב השלישי להעביר את תמיכתם לבן־צבי. צעד זה העניק לבן־צבי את הרוב הדרוש. הוא קיבל 62 קולות.

יצחק בן־צבי הוא נשיא המדינה היחיד שכיהן שלוש תקופות כהונה, בטרם נחקק חוק היסוד שהגביל את משך הכהונה לשתי קדנציות של חמש שנים כל אחת, ולאחר מכן – לקדנציה אחת של שבע שנים. על פי המוסכמה שנקבעה ב־1951, בן־צבי נבחר מחדש וללא מתחרים באוקטובר 1957 (76 הצביעו בעדו) ובאוקטובר 1962 (62 הצביעו בעדו). חצי שנה לאחר בחירתו לתקופת הכהונה השלישית נפטר בן־צבי, ובמאי 1963 התקיימו הבחירות לנשיאה השלישי של המדינה. שניים התחרו על התפקיד: מועמד הקואליציה ומפלגת השלטון (מפא"י) זלמן שזר וחבר הכנסת פרץ ברנשטיין מהמפלגה הליברלית, שנחשב מועמד האופוזיציה. שזר נבחר לתפקיד כבר בסיבוב הראשון ברוב של 67 קולות (לעומת 33 לברנשטיין). הוא נבחר שוב, לכהונה שנייה, במרץ 1968, ללא מתחרים; 86 חברי כנסת תמכו הפעם בבחירתו.

הבחירות לתפקיד הנשיא הרביעי, באפריל 1973, היו ייחודיות ותקדימיות לשעתן, שכן הן זימנו שני מועמדים שלא מן השדה הפוליטי. למרות זאת נשאה ההתמודדות אופי פוליטי מובהק, שכן כל אחד מן האישים זוהה עם מפלגה גדולה. מועמד סיעת השלטון (המערך) היה המדען פרופ' אפרים קציר,¹²² בעוד יריבו, פרופ' אפרים אלימלך אורבך, נהנה מתמיכת סיעת האופוזיציה הגדולה (גח"ל), אך גם מתמיכת המפד"ל, שהייתה באותה עת חלק מהקואליציה. קציר קיבל רוב קולות, 66 חברי כנסת, לעומת 41 קולות שניתנו לאורבך. בתום כהונתו החליט קציר שלא להתמודד לכהונה שנייה ובחר לשוב לפעילותו כמדען.

הבחירות לתפקיד הנשיא החמישי נקבעו לאפריל 1978. בחירות אלה נשאו משמעות מיוחדת מכיוון שהן היו המקרה הראשון שנשיא המדינה נבחר בזמן שהליכוד הוא המפלגה השלטת. בהתאם, הציפיות היו שהליכוד יריץ בהצלחה מועמד מטעמו, אבל התברר שהדבר אינו פשוט כלל וכלל. ראש הממשלה מנחם בגין בחן את מועמדותו של פרופ' יצחק שוה, דמות אלמונית למדי, שהצבתו כמועמד עוררה מחלוקת. בסופו של דבר החליט שוה שלא להתמודד, ובנסיבות שנוצרו נבחר מועמד המערך, חבר הכנסת יצחק נבון, ללא מתחרים, אחרי שקיבל 86 קולות. נבון היה הנשיא הראשון שנולד בארץ-ישראל והראשון ממוצא מזרחי.

ברומה לקציר גם נבון בחר שלא להתמודד לתקופת כהונה שנייה.¹²³ הבחירות לכהונת הנשיא השישי נקבעו למרץ 1983, בתקופת ממשלתו השנייה של מנחם בגין. בפעם השנייה בריצפות לא הצליחה מפלגת השלטון להביא לבחירתו של מועמד מטעמה, אך הפעם התחוללה התמודדות צמודה מאוד. מול חבר הכנסת חיים הרצוג, מועמדה של סיעת האופוזיציה הראשית (מערך), הציב גוש הימין-דתיים את מועמדותו של פרופ' מנחם אֶלון – חוקר משפט עברי ושופט מכהן בבית המשפט העליון. הבחירות האלה היו הצמודות ביותר עד אז. הרצוג נבחר

122 הנשיא לעתיד יצחק נבון שקל אף הוא להתמודד, אך בהצבעה שנערכה במרכז מפלגת העבודה נבחר אפרים קציר למועמדה לתפקיד.

123 נבון הוא היחיד שחזר לזירה הפוליטית לאחר כהונתו כנשיא. מעל לשנה חלפה בין תום כהונתו (מאי 1983) לבין הבחירות לכנסת ה-11 (יולי 1984). הוא הוצב במקום השני ברשימת המערך ומונה לשר החינוך והתרבות בשלוש ממשלות האחדות שניהנו בין 1984 ל-1990.

לתפקיד הנשיא אחרי שהפתיע כאשר קיבל 61 קולות. בתום תקופת כהונתו הוא התמודד לתקופת כהונה שנייה, ובהתאם למסורת שהתגבשה – נבחר שוב בפברואר 1988, בתמיכת 82 חברי כנסת, ללא מתחרים.

חמש שנים לאחר מכן, במרץ 1993, נערכו הבחירות לתפקיד הנשיא השביעי. מפלגת העבודה, שהייתה אז בעמדת מפלגת השלטון, הריצה את השר לשעבר עזר ויצמן, והליכוד הציב כמועמד את חבר הכנסת (ויושב ראש הכנסת ה-12) דב שילנסקי. בתום ספירת הקולות בסיבוב הראשון התגלה למרבה המבוכה כי נמצאו 124 פתקים בקלפי. יושב ראש הכנסת הורה על סבב הצבעה חוזר, ובסבב הזה נבחר ויצמן לתפקיד ברוב של 66 קולות לעומת 53. ויצמן שב והתמודד לכהונה שנייה חמש שנים לאחר מכן, במרץ 1998, אולם הפעם נשברה המוסכמה ארוכת השנים, והליכוד, שחזר בינתיים לעמדת מפלגת השלטון, הציב לראשונה מועמד נגדי מטעמו לנשיא המכהן, חבר הכנסת שאול עמור. ויצמן אומנם ניצח כבר בסיבוב הראשון, כשזכה ב-63 קולות לעומת 49 שקיבל עמור, אך העובדה שנשיא מדינה מכהן נאלץ להיגרר לניהול מסע תעמולה פוליטי לבחירתו מחדש הייתה אחד הגורמים העיקריים לתיקון חוק היסוד כך שיגביל את הנשיאים לעתיד לתקופת כהונה יחידה, שהוארכה לשבע שנים.

שנתיים אחרי שנבחר לתקופת כהונה שנייה התפטר ויצמן מתפקידו.¹²⁴ הבחירות לתפקיד הנשיא השמיני נערכו ביולי 2000. שמעון פרס היה מועמדה של סיעת השלטון (ישראל אחת), אך הקואליציה המתפוררת של אהוד ברק הייתה רחוקה מלהבטיח את בחירתו הוודאית. הליכוד הריץ את חבר הכנסת משה קצב. בתום סבב הצבעה הראשון הייתה ההפתעה גדולה: קצב זכה ב-60 קולות, לעומת 57 לפרס. רוב זה לא הספיק (דרוש רוב מוחלט – 61 קולות), ועל כן נערך סבב הצבעה שני. הפעם הבטיח קצב שלושה תומכים נוספים, והוא נבחר לתפקיד הנשיא ברוב של 63 קולות מול 57.

124 ההתפטרות הגיעה על רקע "פרשת טרוסי". בשלהי שנת 1999 התפרסם חקיר שטען כי עזר ויצמן קיבל כ-450 אלף דולר מאיש העסקים אדוארד טרוסי בעת ששימש שר וחבר כנסת. ויצמן נחקר על ידי המשטרה בבית הנשיא, והעניין הובא לבחינת הפרקליטות. במאי 2000 פרסם היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת שאין להגיש כתב אישום נגד ויצמן (מתעמים של חוסר אשמה והתיישנות), אך הצביע על אי-תקינות ברורה בקבלת הכספים. הלחץ הציבורי וחוות הדעת הביאו להתפטרותו של ויצמן.

הבחירות לתפקיד הנשיא התשיעי התקיימו ביוני 2007. בבחירות אלה התמודדו, לראשונה מאז שנת 1952, יותר משני מועמדים. סיעת השלטון, קדימה, הריצה את השר שמעון פרס להתמודדות שנייה. מועמד הליכוד היה חבר הכנסת ראובן (רובי) ריבלין, ומפלגת העבודה החליטה לתמוך במועמדותה של חברת הכנסת קולט אביטל – האישה הראשונה המועמדת לתפקיד. בסיבוב הראשון זכה פרס ב-58 קולות, לעומת 37 קולות לריבלין ו-21 קולות לאביטל. הכנסת נערכה לסבב הצבעה שני, אך בפרק הזמן שבין ההצבעות הכריזו אביטל ולאחר מכן גם ריבלין על פרישתם. משנתר מועמד יחיד, הצביעה הכנסת על מועמדותו של פרס. הוא נבחר לנשיא עם 86 קולות בעדו ו-23 קולות נגדו.

הבחירות לתפקיד הנשיא העשירי התקיימו ביוני 2014 והיו התחרותיות ביותר מבחינת מספר המועמדים שהתמודדו. לא פחות משישה מועמדים הצליחו לגייס את 10 החתימות הנדרשות. מתוכם היו שלושה חברי כנסת מכהנים: ראובן ריבלין (הליכוד), מאיר שטרית (התנועה) ובנימין בן-אליעזר (העבודה). נוסף עליהם התמודדו פוליטיקאית לשעבר (דליה איציק, שבהיותה יושבת ראש הכנסת מילאה את תפקידו של משה קצב כנשיאה בפועל בתקופת נבצרותו), ושתי דמויות מחוץ למערכת הפוליטית: השופטת לשעבר דליה דורנר ופרופ' דן שכטמן, זוכה פרס נובל לכימיה. ימים ספורים לפני מועד הבחירות פרש בן-אליעזר על רקע זימונו לחקירה פלילית במשטרה.

אף שריבלין היה מועמדה הרשמי של הליכוד, מפלגת השלטון, התמיכה בו בשורות המפלגה לא הייתה מובנת מאליה. ראש הממשלה נתניהו ניסה שבועות ארוכים לסכל את בחירתו של ריבלין לנשיא, תוך שהוא תר אחרי מועמד אחר ואף מעלה את האפשרות לביטול גמור של מוסד הנשיאות. נסיבות אלו, בשילוב ריבוי המועמדים, הביאו לכך שהמרוץ לא נשא אופי מובהק של מועמד-מטעם-הקואליציה מול מועמד-מטעם-האופוזיציה. בסיבוב הראשון קיבל ריבלין 44 קולות, ועל המקום השני ניטש קרב צמוד בין איציק לבין שטרית (לוח 5). שטרית קיבל שלושה קולות יותר, מה שהעניק לו את הזכות להתמודד מול ריבלין בסיבוב השני. בסבב זה הצליח ריבלין להיבחר, לאחר שקיבל 63 קולות בעדו.

לוח 5
תוצאות הבחירות לכהונת הנשיא העשירי, יוני 2014

סיבוב ראשון	סיבוב שני	
44	63	ראובן ריבלין
31	53	מאיר שטרית
28		דליה איציק
13		דליה דורנר
1		דן שכטמן

הבחירות האחרונות, לעת עתה, התקיימו ביוני 2021, והשתתפו בהן שני מועמדים בלבד. יצחק (בוז'י) הרצוג, לשעבר שר ויושב ראש מפלגת העבודה ובעת ההתמודדות יושב ראש הסוכנות היהודית, ניצח את מרים פרץ, אשת חינוך, אם שכולה וכלת פרס ישראל למפעל חיים. 87 חברי כנסת תמכו במועמדותו של הרצוג – הרוב הגדול ביותר אי פעם שקיבל מועמד לתפקיד נשיא המדינה.

מניתוח של הבחירות לנשיאות המדינה (לוח 6) עולה כי בשש מתוך 17 הפעמים כלל לא התקיימה התמודדות של ממש, שכן היה בהן מועמד אחד בלבד. בחמישה מתוך ששת המקרים הללו היה מדובר בהתמודדות של נשיא מכהן לתקופת כהונה נוספת. כאמור, המוסכמה שהתגבשה בכנסת עוד בשנת 1951 הייתה שלא להציב מועמד נגדי מול נשיא מכהן. אך בעקבות קציבת הכהונה לכהונה אחת של שבע שנים, המוסכמה הזו כבר לא רלוונטית.

לוח 6
מספר המועמדים והסיבובים בהתמודדויות לבחירת
נשיא המדינה

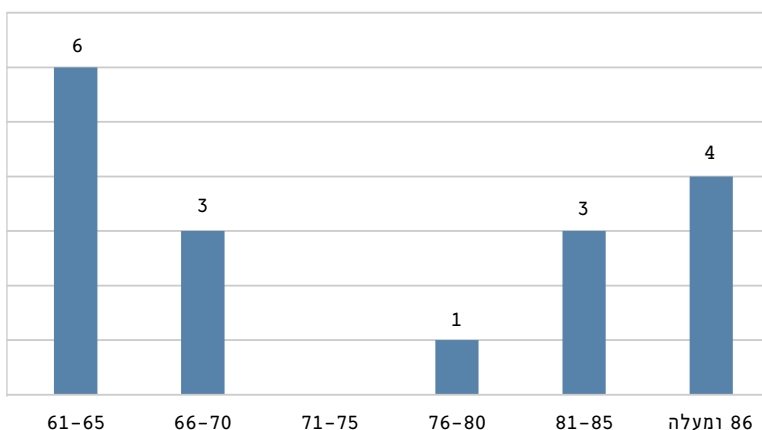
מועמד יחיד	שני מועמדים	שלושה מועמדים	ארבעה מועמדים	חמישה מועמדים
סיבוב אחד	1951, 1957 1962, 1968 1978, 1988	1949, 1963 1973, 1983 1993, 1998 2021		
שני סיבובים	2000	2007		2014
שלושה סיבובים			1952	

בשמונה מערכות בחירות נשאה ההתמודדות אופי של עימות ראש בראש בין שני מועמדים. למעט במקרה יחיד, בכל שאר המקרים הללו נדרש סיבוב הצבעה אחד כדי להכריע את זהות המנצח. יוצאות הדופן היו בחירות 2000, שבהן חסר למשה קצב קול אחד כדי להיבחר כבר בסבב הראשון, ועל כן נערך סיבוב הצבעה שני. בשלוש מערכות הבחירות מרובות המועמדים (מעל שניים) נדרש גם כן יותר מסיבוב הצבעה אחד. בבחירות 2007 ו-2014 לא הצליח אף אחד מהמועמדים להשיג רוב של 61 קולות, ועל כן נכפה סיבוב שני. ב-1952 נדרשו שלושה סבבי הצבעה בטרם הבטיח יצחק בן-צבי את ניצחונו.

הרוב הזעום ביותר שבאמצעותו נבחר מועמד לנשיא המדינה היה בבחירות הצמודות של 1983, כאשר חיים הרצוג קיבל 61 קולות לעומת 57 למנחם אֶלוֹן. הרוב הגדול ביותר – תמיכה של 87 חברי כנסת – הושג ב-2021, כאשר יצחק (בוז'י) הרצוג גבר על מרים פרץ, שקיבלה 26 קולות בלבד. מבט על התפלגות התמיכה במועמד המנצח חושף חלוקה כמעט שווה בין התמודדויות צמודות באופן יחסי, שבהן הנשיא נבחר ברוב של עד 70 חברי כנסת, לבין מקרים שהנשיא נבחר ברוב מוצק של 76 חברי כנסת לפחות (תרשים 3). מתוך המקרים שבהם נבחר הנשיא ברוב מוצק, כמעט כולם היו התמודדויות לתקופת כהונה נוספת או מקרים של מועמד יחיד, או מלכתחילה (נבון ב-1978) או עקב פרישת מתחרים

בין הסיבוב הראשון לשני (פרס ב־2007). מכאן ניתן להסיק שכאשר הכנסת בוחרת נשיא חדש ויש יותר ממועמד אחד, הסבירות למרוץ צמוד גבוהה. בחירתו של יצחק הרצוג בשנת 2021 בפער עצום היא החריגה מדפוס זה.

תרשים 3 התפלגות מספר הקולות שהמועמד הנבחר קיבל



מספר הקולות שהמועמד הנבחר קיבל

כפי שצוין לעיל, כללי השיטה מציבים חסם כניסה גבוה למדי למרוץ לנשיאות. מועמד פוטנציאלי חייב לגייס חתימות של לפחות 10 חברי כנסת כדי להתמודד. אין פלא אפוא כי המתמודדים היו כמעט תמיד מועמדים מטעם מפלגה כלשהי או מטעם כמה מפלגות יחד. המפלגות הגדולות, אלה שראו בעצמן חלופה שלטונית, נהגו להציב מועמד מטעמן לתפקיד הנשיא כהפגנת נוכחות וכביטוי לעוצמתן הפוליטית ולמעמדן הציבורי. הדבר נכון במיוחד למפלגת השלטון, אשר עומדת בראש קואליציה פרלמנטרית שאמורה להעניק לה רוב ובכך להביא לבחירתו של המועמד מטעמה לנשיאות.

ואולם, כפי שראינו, בארבעה מקרים לא הצליחה מפלגת השלטון במשימה זו; המועמד שהיא הריצה לתפקיד הנשיא כָּשַׁל בבחירתו. בזמן שלטון הליכוד בשנים 1977-1984 נבחרו לנשיאים דווקא יצחק נבון וחיים הרצוג, שניהם מועמדי המערך. גם בבחירתו של עזר ויצמן לתקופת כהונה שנייה ב־1998 התרחשה כאשר הליכוד היה בשלטון והריץ מטעמו מועמד כנגד ויצמן. בשנת 2000, כאשר סיעת ישראל אחת (ברית מפלגות בהובלת מפלגת העבודה) הייתה בשלטון, נבחר לנשיא דווקא מועמד הליכוד משה קצב.

כיצד ניתן להסביר את הכישלונות הללו? הסבר אפשרי אחד קשור לעובדה שמדובר בכללות הכול בהצבעה חשאית לתפקיד שברובו הוא טקסי-סמלי. לפיכך אך טבעי הוא שחברי הכנסת מפעילים מאחורי הפרגוד שיקולים ממלכתיים החורגים מן הקו המפלגתי הרשמי או מן המשמעת הקואליציונית ומצביעים לגופו של מועמד. כך למשל, מיקי רוזנטל ושלי יחימוביץ' (מפלגת העבודה) הכריזו בגלוי שיבחרו בראובן ריבלין (הליכוד) לתפקיד הנשיא. יחימוביץ' אף פירטה מדוע: "כי הוא ראוי, כי הוא בן אדם, כי הוא ישר ונקי כפיים, כי הוא צנוע בהליכותיו האישיות וממלכתי באמת בחשיבתו ובהתנהגותו, כי הוא דמוקרט למופת"¹²⁵. באופן דומה, יצחק הרצוג (מפלגת העבודה) זכה לתמיכה גם מחברי כנסת מסיעות הימין, שכן אפילו סיעת השלטון, הליכוד, העניקה לחבריה חופש בחירה.

הסבר אחר מדגיש דווקא את הפן הפוליטי של הבחירות לנשיאות. כיוון שהבחירות מתרחשות במהלך כהונתה של הכנסת, הן יוצרות הזדמנות למעין הצבעת מחאה, בייחוד אם מופנית ביקורת כלפי הממשלה המכהנת ואם הקואליציה מתמודדת עם רפיון בשורותיה. כך אפשר להסביר את כישלוננו של הליכוד להביא לבחירתו של מנחם אלון ב־1983. הניצחון המפתיע של חיים הרצוג, מועמד האופוזיציה, שיקף את שברירותה של ממשלת בגין באותה עת: הבחירות התקיימו בצל מלחמת לבנון הראשונה וזמן קצר לאחר פרסום דוח ועדת כהן, רצח אמיל גרינצוויג והעברתו של שר הביטחון אריאל שרון מתפקידו. גם את ההפסד המפתיע של שמעון פרס למשה קצב, מועמד האופוזיציה, בשנת

125 מצוטט אצל תומר ניר, "יחימוביץ' הודיעה: אצביע ריבלין לנשיאות", אתר סרוגים, 2.6.2014.

2000 אפשר להסביר באופן דומה: הבחירות נערכו זמן קצר לאחר שובו של ראש הממשלה אהוד ברק מוועידת קמפ דייוויד, ולא זו בלבד שהשיחות כשלו, אלא שהחלטת ראש הממשלה לנסוע לוועידה מלכתחילה האיצה את התפוררות הקואליציה שלו, כך שביום הבחירות לנשיאות הממשלה כבר הייתה הלכה למעשה ממשלת מיעוט. חברי כנסת אחדים ניצלו את הבחירות הנשיאותיות כדי למחות נגד הממשלה ונגד סגנון מנהיגותו של ברק. פרס, במובן זה, שילם את המחיר. מקרים אלה ממחישים היטב שהבחירות לתפקיד הנשיא אינן מנותקות מן המציאות הפוליטית-מפלגתית.

לכסוף, מעניין לשים לב לכך שבשתי מערכות הבחירות האחרונות לתפקיד נשיא המדינה לא היה מועמד רשמי של הליכוד, סיעת השלטון בשני המקרים. בבחירות 2014, אף שראובן ריבלין היה בשר מבשרה של מפלגת ליכוד וחבר כנסת ותיק מטעמה, השקיע ראש הממשלה בנימין נתניהו מאמצים אדירים בניסיון לסכל את בחירתו. אלה כללו חיפוש נמרץ אחר מועמדים חלופיים, יוזמה לדחות את מועד הבחירות ואפילו בחינת הרעיון של ביטול מוסד הנשיאות. רק לקראת סיום המרוץ, ומשהתברר כי ריבלין הוא המועמד המוביל, נאלץ נתניהו לצאת בהודעת תמיכה רפה במועמדותו.¹²⁶ בבחירות 2021 סיעת הליכוד אפילו לא טרחה להעמיד מועמד מטעמה לתפקיד הרם. ייתכן שהתופעה הזו משקפת את תהליכי הפרסונליזציה של הליכוד תחת שלטון נתניהו.¹²⁷ ההשתלטות הכמעט מוחלטת של בנימין נתניהו על המפלגה הביאה לידי התנגשות אינטרסים בין טובת המפלגה (בהנחה המושכלת שבחירת מועמד המפלגה לתפקיד הנשיא היא בגדר אינטרס מובהק שלה) לבין טובתו האישית של היושב ראש שלה. בבחירות 2014 נבעה התנגדותו של נתניהו לבחירת ריבלין מסלירתו (של נתניהו) מן הקו הממלכתי שריבלין הוביל בשבתו כיושב ראש הכנסת. בבחירות 2021 נשמעה הטענה שהימנעותו של נתניהו מהבעת תמיכה במי מהמועמדים נבעה משיקול מחושב שאם הוא, נתניהו, יגיע למצב שהוא יהיה זקוק לחנינה בעקבות גזר דין

126 יוהנתן ליט, "נתניהו הכריז על תמיכתו בריבלין לנשיאות", הארץ, 28.5.2014.

127 Ofer Kenig and Gideon Rahat, "The Personalization of the Likud in the Era of Netanyahu," *Social Science Quarterly* 105(3) (May 2024):

שיוטל עליו באחד המשפטים שהוא מעורב בהם, הוא לא יוכל לבקש אותה מנשיא שהוא עצמו פעל לבחירתו.¹²⁸

פרופיל המועמדים ופרופיל הנבחרים

אף שתפקיד נשיא מדינת ישראל הוא טקסי במהותו ואף שסמכויותיו אינן רבות, כל נשיאי המדינה, למעט אחד, היו אישים שהגיעו לתפקיד מתוך הזירה הפוליטית. יש המוצאים בכך טעם לפגם. לדידם, כיוון שנשיא המדינה אמור להיות דמות ממלכתית, נושא תפקיד מאחד ועומד מעל לפוליטיקה היומיומית, עדיף שייבחר אדם מקובל על שכבות רחבות ככל האפשר ולא אדם ה"צבוע" בגוונים של מפלגה זו או אחרת. יתרה מזו, היות שהגוף הבוחר את נשיא המדינה הוא 120 חברי הכנסת, הליך הבחירה אינו מנותק מן הפוליטיקה המפלגתית, ולעיתים המרוץ לתפקיד הופך מתוח ולעומתי במקום שישא אופי מכובד ומלכוד. בחינת התמודדויות העבר מעלה כי התמיכה במועמד זה או אחר הוכתבה בדרך כלל על ידי קווים מפלגתיים או קואליציוניים. עם זאת, כיוון שהליך הבחירה הוא חשאי, קרה שניתן לחברי הכנסת חופש הצבעה, וגם כאשר לא הוכרז על כך רשמית, התברר שהיו חברי כנסת שחרגו מן הקווים המפלגתיים.

לעומת זאת, יש הטוענים כי אין שום פסול בעובדה שהמועמדים לתפקיד הנשיא באים מהזירה הפוליטית. לדעתם, אך טבעי הוא שהזירות הציבוריות המרכזיות – הכנסת והממשלה – יספקו את מאגר המועמדים הגדול ביותר. ולא זו בלבד אלא שהניסיון ההיסטורי מלמד כי מרגע שהנשיא הנבחר נכנס לתפקידו, הוא נוטה להשיל מעליו את זיקתו המפלגתית ולנהוג בממלכתיות. כפי שראינו בפרק ההשוואתי, גם בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות שבהן משמש נשיא טקסי, מדובר כמעט בכל המקרים במועמדים שהגיעו לתפקיד מתוך הזירה הפוליטית.

128 שירית אביטן כהן, "מה עומד מאחורי החלטה לאפשר חופש בחירה בבחירות לנשיא בליכוד", גלובס, 18.5.2021.

בשנים 1949–2021 התמודדו 25 גברים ונשים על תפקיד הנשיא. 18 מהם הגיעו מהזירה הפוליטית: חברי כנסת מכהנים, חברי כנסת לשעבר (לרבות ראש ממשלה אחד ושירים) ופעילים בזירות פוליטיות אחרות. רק שבעה מועמדים לתפקיד הגיעו מחוץ לזירה הפוליטית: הראשון היה פרופ' יוסף קלוזנר שהתמודד ב-1949 מול חיים ויצמן.¹²⁹ קלוזנר, שנתמך בידי תנועת החרות, היה היסטוריון וחוקר ספרות וממקימי האוניברסיטה העברית בירושלים. שני מועמדים לא-פוליטיים התמודדו זה מול זה בבחירות של 1973: המדען פרופ' אפרים קציר היה מועמד מפלגת השלטון, ואילו פרופ' אפרים אלימלך-אורבך, פילוסוף וחוקר יהדות, היה מועמד מטעם גח"ל והמפד"ל. קציר גבר על אורבך ונבחר לתפקיד הנשיא. הוא היה היחיד שהגיע מחוץ לזירה הפוליטית ונבחר. בבחירות 1978 קידם מנחם בגין – אז כבר ראש ממשלה – את מועמדותו של פרופ' יצחק שוה לתפקיד. שוה, פיזיקאי גרעין, היה דמות אלמונית כמעט, והצגת מועמדותו לתפקיד הנשיא עוררה אי-נוחות בקרב רכיס מחברי הכנסת, גם בשורות הליכוד. כשלושה שבועות לפני מועד הבחירות הסיר שוה את מועמדותו. חמש שנים לאחר מכן, ב-1983, היה זה פרופ' מנחם אלון, חוקר משפט עברי ושופט מכהן בבית המשפט העליון, שהתמודד מטעם הקואליציה על תפקיד הנשיא. הוא הפסיד בבחירות צמודות למועמד האופוזיציה חיים הרצוג. מועמדותו של אלון הייתה הפעם האחרונה שבה התמודד לתפקיד מועמד מחוץ לזירה הפוליטית, עד לבחירות של 2014. בבחירות אלה הציגו את מועמדותם השופטת בדימוס דליה דורנר ופרופ' דן שכטמן, זוכה פרס נובל לכימיה. בבחירות 2021 התמודדה מרים פרץ, אשת חינוך, כלת פרס ישראל למפעל חיים, אשר שכלה את שני בניה בשירות הצבאי. מעניין שחמישה משבעת המועמדים הלא-פוליטיים היו אקדמאים. הזירה האקדמית משמשת אפוא המאגר השני בגודלו, אחרי הזירה הפוליטית, של מועמדים לתפקיד נשיא המדינה.

ניתוח המאפיינים הדמוגרפיים של 25 המועמדים ושל 11 המנצחים מתוכם מלמד שמרביתם חולקים תכונות משותפות: הם גברים, הם אשכנזים, והם מעל גיל 60 (לוח 7). מן הבחינה המגדרית, לא זו בלבד שכל 11 הנשיאים עד כה היו

129 חיים ויצמן עצמו לא היה פוליטיקאי מובהק, לפחות לא במובן המפלגתי של המילה, אך נחשב אחד ממנהיגי הבולטים של התנועה הציונית. לזכותו נזקפו עשרות שנים של פעילות בזירה הפוליטית-דיפלומטית.

גברים, רק ארבע מתוך 25 המועמדים היו נשים: קולט אביטל, דליה איציק, דליה דורנר ומרים פריץ.¹³⁰ שני נשיאים בלבד – יצחק נבון ומשה קצב – היו ממוצא מזרחי בעוד השאר היו ממוצא אשכנזי. אם נרחיב את המבט לכלל אוכלוסיית המועמדים, נגלה עוד ארבעה מועמדים בלבד ממוצא מזרחי – שאול עמור (1998), מאיר שטרית ודליה איציק (2014) ומרים פריץ (2021). הגיל הממוצע שבו נבחרו אישים לתפקיד הנשיא הוא כ-67. שלושה נשיאים בלבד נכנסו לתפקידם בגיל צעיר מ-60: משה קצב (54), אפרים קציר (57) ויצחק נבון (57). הנשיא המבוגר ביותר היה שמעון פרס, בן 84 בעת בחירתו.

לוח 7

מאפייניהם של המועמדים לתפקיד הנשיא ושל הנשיאים הנבחרים*

מועמדים (N=25)	נבחרים (N=11)	
18	10	עם רקע פוליטי
7	1	ללא רקע פוליטי
67	67	הגיל בעת ההתמודדות או ההיבחרות הראשונה (ממוצע)
21	11	גברים
4	0	נשים
19	9	מוצא אשכנזי
6	2	מוצא מזרחי

* לרשימת המועמדים והנבחרים ראו לוח 4 לעיל.

מן הניתוח של מערכות הבחירות לנשיאות ושל המועמדים השונים עולות מספר תובנות: ראשית, המועמדים הנבחרים הם בעלי רקע פוליטי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. שנית, המועמדים הנבחרים הם בעלי גיל ממוצע נמוך יותר, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. שלישית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא אשכנזי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. רביעית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא מזרחי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. חמישית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא אשכנזי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. שישית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא מזרחי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. שביעית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא אשכנזי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. שמינית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא מזרחי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. תשיעית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא אשכנזי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו. עשירית, המועמדים הנבחרים הם בעלי מוצא מזרחי, בניגוד למועמדים שלא נבחרו.

האפשרות לבחור באדם הראוי בלי קשר לזיקתו המפלגתית; שנית, למועמדים בעלי רקע פוליטי מובהק יש יתרון של ממש על פני מועמדים שמחוץ לפוליטיקה; שלישית, עד שנת 1998 (כולל) נבחרו כל הנשיאים כבר לאחר סבב הצבעה יחיד, מלבד המקרה של בחירות 1952. לעומת זאת, בשלוש מתוך ארבע ההתמודדויות שנערכו מאז שנת 2000 נדרשו שני סבבי הצבעה; ולבסוף, ראוי לומר שוב כי עד היום כל הנשיאים היו גברים, ורובם הגדול ממוצא אשכנזי. בקרב המועמדים יש מיעוט קטנטן של נשים, ומעולם לא היה מועמד ערבי.

שער שלישי: נשיא המדינה - תפקידים וסמכויות

פרק 5

סמכויותיו של נשיא המדינה

-

תפקידו של נשיא המדינה הטקסי מורכב ממארג של סמכויות פורמליות ולא-פורמליות, רובן טקסיות ומיעוטן מהותיות, דהיינו נתון בהן מרחב של שיקול דעת (לוח 8).

לוח 8
תפקידי נשיא המדינה

לא-פורמלי	פורמלי
<ul style="list-style-type: none"> • "שר חוץ" • "נשיא העם היהודי" • פרסים וטקסים • נקיטת יוזמות חברתיות-חינוכיות-מדעיות • תפקיד "אשת הנשיא" 	<ul style="list-style-type: none"> • חתימה על חוקים ואמנות בינלאומיים • פתיחת מושב הכנסת • קבלת דיווח מהממשלה • קבלת ההתפטרות של ראש ממשלה • האמנת נציגים של מדינות זרות • מינוי שופטים • מינויים נוספים
<ul style="list-style-type: none"> • מעורבות בעניינים שנויים במחלוקת 	<ul style="list-style-type: none"> • הטלת התפקיד להרכיב ממשלה • אישור לפיזור הכנסת • חנינה

בפרק זה נסקור את הסמכויות הפורמליות הטקסיות של הנשיא המנויות בחוק-יסוד: נשיא המדינה, בחוקים אחרים ובתקנון הכנסת, וכן את התפקידים הלא-פורמליים שהוא ממלא. הפרקים הבאים בשער זה יתמקדו, כל אחד מהם, בזכויות ובסמכויות המהותיות: התפקידים המיוחדים לנשיא בחוק-יסוד: הממשלה (הטלת התפקיד להרכיב ממשלה ואישור לפיזור הכנסת בידי ראש הממשלה), סמכות החנינה וחסיונות הנשיא. ההבחנה בין תפקידים טקסיים לתפקידים מהותיים נשענת הן על אופי הסמכות או התפקיד והן על השאלה אם נתון לנשיא מרחב של שיקול דעת במילוי תפקידו או בהפעלת סמכותו. בשער הרביעי נבחן לאור תפקידו הממלכתי של הנשיא את הגבולות של מעורבותו בנושאים שבמחלוקת, ונדון בשאלה אם סמל יכול להיות גם שחקן פוליטי.

רוב הסמכויות הפורמליות של הנשיא מעוגנות בסעיף 11 לחוק-יסוד: נשיא המדינה. סעיף קטן א מונה תפקידים וסמכויות של הנשיא, ובכלל זה הפניה לתפקידים המיוחדים לו בחוק-יסוד: הממשלה. ברוב התפקידים הללו (חתימה על חוקים, חתימה על אמנות שאושרו על ידי הכנסת, מינוי שופטים) אין נתון לנשיא שום שיקול דעת, אך כפי שנראה, בחלקם, בנסיבות מסוימות, מוקנה לו בכל זאת מרחב מסוים של שיקול דעת. סעיף קטן ב מתייחס לסמכות החנינה, שבה נתון לנשיא שיקול דעת, וסעיף קטן ג מתייחס לשאר סמכויות הנשיא שנקבעו בחוקים אחרים.

תיבה 2. סעיף 11 לחוק-יסוד: נשיא המדינה

11. (א) נשיא המדינה –

(1) יחתום על כל חוק חוץ מחוקים הנוגעים לסמכויותיו;

(2) ימלא את התפקידים שיוחזו לו בחוק יסוד: הממשלה;

(3) יקבל מן הממשלה דין וחשבון על ישיבותיה;

(4) יאמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל האמנתם של נציגים דיפלומטיים שמדינות-חוץ שיגרו לישראל, יסמיך את הנציגים הקונסולריים של המדינה ויקיים מינויים של נציגים קונסולריים שמדינות-חוץ שיגרו לישראל;

(5) יחתום על אמנות עם מדינות-חוץ שאושרו על ידי הכנסת;

(6) ימלא כל תפקיד שיוחד לו בחוק בקשר למינוי שופטים ונושאי משרות אחרים ולהעברתם מכהונתם.

(ב) לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם.

(ג) נשיא המדינה ימלא כל תפקיד אחר ונתונה לו כל סמכות אחרת שיוחדו לו בחוק.

תפקידים פורמליים טקטיים

לנשיא המדינה יש תפקידים טקטיים וסמכויות סמליות, שניתנים להצגה לפי הזיקה השונה שלהם לרשויות השלטון.

עם זיקה לרשות המחוקקת

חתימה על חוקים

התפקיד הראשון המופיע בסעיף 11(א) של חוק היסוד הוא חתימתו של הנשיא על חוקי הכנסת. הנשיא חותם על כל חוק למעט חוקים הנוגעים לסמכויותיו. מקובל לומר כי חתימה זו היא סמלית בעיקרה וכי אין נתון לנשיא שיקול דעת במילוי תפקידו זה; כלומר, אין מדובר במתן זכות וטו לנשיא על החקיקה. בפסק דין בפרשת זוהר (2010) יצרה נשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש הבחנה בין רשימת התפקידים שמסורים לנשיא המדינה בסעיף 11(א) לחוק היסוד ובין סמכות החנינה המסורה לו בסעיף 11(ב). השופטת ביניש הקישה מהפרדה זו על היקף שיקול הדעת הנתון לנשיא: בעוד התפקידים (לרבות חתימה על חוקים) הם תפקידי חובה שעל הנשיא למלא מכוח החוק והם אינם מותירים מקום לשיקול דעת, סמכות החנינה מקנה לו שיקול דעת. כלומר – בחתימת הקיום על חוקים

אין רכיב של שיקול דעת והיא טקסית ופורמלית בעיקרה.¹³¹ בהקשר דומה כתב נשיא בית המשפט העליון לשעבר משה לנדוי:

בכמה ממדינות אלה [מדיניות אירופיות] חתימת הנשיא על חוקי הפרלמנט היא בבחינת סמכות שיש עמה שיקול דעת, באופן שניתנת לנשיא זכות וטו העשויה למנוע, או לפחות לעכב, את כניסת החוק לתוקפו; ואילו לפי ההוראה שבחוק היסוד שלנו ברור שהמדובר בתפקיד חובה, שיש לו חשיבות סמלית בלבד.¹³²

אומנם הסמכויות הסמליות-טקסיות של הנשיא, דוגמת חתימתו על חוקים (כמו גם מינוי שופטים והאמנת שגרירים), הן בדרך כלל כמעט אוטומטיות, ובכל זאת מרחפת ברקע השאלה ההיפותטית בדבר "מה יקרה אם...?" – מה יקרה אם הנשיא יחליט שלא לנהוג באופן פורמלי-אוטומטי במקרים אלו. בהתייחסות לאפשרות זו בפסק דין המזרחי נכתב:

החשש המובע מזכיר לי את השאלות הבאות ששאלתי את עצמי לא פעם: [...] מה יקרה, אם נשיא המדינה או ראש הממשלה או השר הנוגע בדבר יסרבו לחתום על חוק שנתקבל בכנסת? ומה אם נשיא המדינה יסרב לחתום על כתב מינוי לשופט אשר נבחר לכהונתו על-ידי ועדת המינוי לשופטים, ולא נמצא כל פגם במינויו? התשובה הפשוטה לשאלות כאלה היא, כי ישנם דברים מסוימים, אשר יש להניח כי במשטר דמוקרטי תקין פשוט לא יקרו. ואם חס וחלילה, בצורה בלתי סבירה, בכל זאת יתרחשו, גם אז יימצאו לכך במשטר דמוקרטי פתרונות במישור השיפוטי או במישור ממלכתי אחר.¹³³

131 איתמר מצרי וליאורה ארזי, "ביקורת שיפוטית על החלטות חנינה של נשיא המדינה: בין צדק לחסד ורחמים – בעקבות דג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' זוהר", הארת דין ו (9) (תשע"ג): 92–109.

132 לנדוי (לעיל הערה 12), עמ' 23.

133 ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט (4) 221, 583 (1995).

עד היום טרם קרה שנשיא סירב לחתום על חוק שחוקקה הכנסת, כפי שמורה לו חוקי־יסוד: נשיא המדינה, אך בכל זאת אירע בשני מקרים שהמעשה הסמלי של החתימה שימש ביטוי להבעת דעה: סירובו של הנשיא יצחק בן־צבי לחתום על החוק שמבטל את עונש המוות בישראל ואמירתו הפרובוקטיבית של הנשיא ראובן ריבלין שאם יחתום על חוק הלאום, הוא יעשה זאת בערביה.¹³⁴ במהלך המשבר החוקתי של שנת 2023 היו יוזמות ציבוריות שקראו לנשיא יצחק הרצוג שלא לחתום על חוקי ההפיכה המשפטית.¹³⁵ אולם בפועל, עד היום לא קרה שנשיא לא הוסיף את חתימתו לחוק שחוקקה הכנסת.¹³⁶ אפשר לתהות אם ייתכן מצב כזה, למשל במקרה של חוק בעל תוכן גזעני שהכנסת עלולה לחוקק או חוק הפוגע במובהק באופייה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. על כל פנים, לא ברור אם אכן חתימתו של הנשיא דרושה כדי שהחוק ייכנס לתוקף. חוק המעבר, תש"ט-1949, קובע כי כל חוק ייחתם בידי יושב ראש הכנסת, ראש הממשלה והשר הממונה על ביצוע החוק וייכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות. לכן נראה שחתימתו של הנשיא על חוקים היא בעלת משמעות סמלית בלבד, ואף על פי כן – היות שמדובר במצב היפותטי – בכל זאת לא ברור מה יקרה אם וכאשר נשיא יסרב לחתום על חוק.

תיבה 3. עיכוב חקיקה

בהקשר הזה ראוי להתעכב על סמכות שאינה נתונה לנשיא המדינה – הסמכות להחזיר לעיונה של הכנסת חוק שהיא אישרה. נושא זה ראוי לדיון הן משום שכפי שראינו בפרק השני למרבית הנשיאים הסמליים יש סמכות כזו, ויותר מזה – משום שעיון היסטורי בדיונים שקדמו לגיבוש המסד החוקי למוסד נשיא המדינה מלמד שהצעות להעניק סמכות זו לנשיא המדינה עלו שוב ושוב. בדיון

134 גוטליקליין (לעיל הערה 13).

135 מיכאל האוזר-טוב, "הקריאות להרצוג לא לחתום על חוקי ההפיכה המשטרית מצטברות, אך נראה שאין לו סמכות", הארץ, 20.2.2023; צוות המשרוקית של גלובס, "האם חוק שהנשיא לא חתם עליו לא ייכנס לספר החוקים?", גלובס, 27.7.2023.

136 בדיקה של החוקים הללו בנוסח הרשמי המופיע במאגר החקיקה מעלה ששמו של נשיא המדינה מופיע כחתום עליהם, אם כי בנוסח הדיגיטלי לא מופיעה חתימה ממשיה. ריבלין הוסיף כנראה לחוק הלאום חתימה בערבית.

בכנסת בנושא תמך חבר הכנסת מנחם בגין (תרות) בהענקת סמכות לנשיא להחזיר חוק לכנסת לדיון נוסף בנימוק שבהיעדרו של בית שני בפרלמנט הישראלי יש נחיצות גדולה ליכולתו של הנשיא להניח תשתית לדיון מעמיק נוסף בחוקים מסוימים.¹³⁷ בדומה, חבר הכנסת חיים לנדאו (גם הוא מתרות) טען בדיון על חוק כהונת הנשיא (1951) כי יש לשקול מתן סמכות לנשיא להחזיר לכנסת לדיון מחודש חוק שהיא אישרה, היות שהכנסת היא הגורם המחוקק היחיד.¹³⁸ עניין זה שב ועלה בדיונים על חוק-יסוד: נשיא המדינה. חבר הכנסת ישראל שלמה בן-מאיר (מפד"ל) הסביר זאת באמצעות דוגמה מחוק התקציב:

אילו היה האדם העומד בראש המדינה, שאינו קשור בשום אינטרסים, בא ואומר: עלי להזהיר אתכם, נוסף על מה שאומרת הממשלה, ואני אומר לכם: תקציב זה צריך לשנותו בדברים מסוימים, ואני דורש שתצביעו עליו עוד פעם, ואולי ברוב לא פשוט, שהרי לפעמים מתקבלים אצלנו דברים ברוב מקרי; אילו היה בא ואומר: תחשבו על זה עוד פעם; אילו היה האדם הזה, בעל הפרסטיז'ה וההשפעה, בא ואומר לכנסת לחזור ולדון בדבר יש להניח כי חברי הכנסת היו מהרהרים ואומרים: צריך לדחות כל לחץ שהופעל עלינו וצריך ללכת בדרך אחרת לטובת המדינה.¹³⁹

השופט לנדוי, בסוקרו את חוק-יסוד: נשיא המדינה, ציין שחברי הכנסת משה אונא (מפד"ל) ויזהר הררי (המפלגה הליברלית) הציעו להעניק לנשיא במסגרת סמכות זו של חתימה על חוקים מעין זכות וטו סוספנסביית (כלומר של השהיית החקיקה). לדבריו, הם ביקשו לקבוע ש"נשיא המדינה

137 שהם וקסלר, "בגין הציע להעניק לנשיא זכות-עיקוב לחוק בכנסת", **האומה** 229 (פברואר 2023).

138 מצוטט אצל גוטל-קליין (לעיל הערה 13); וכן מנחם בגין, הישיבה הרביעית של האסיפה המכוננת, 16.2.1949; חיים לנדאו, פרוטוקול ישיבת הכנסת, 3.12.1951.

139 פרוטוקול הישיבה המאחיים וחמש עשרה של הכנסת החמישית, 5.2.1963, עמ' 1046.

רשאי לדרוש שלפני שיחתום על חוק תקיים הכנסת דיון חוזר בעניין שיצויין".¹⁴⁰

במילים אחרות, בעת הדיונים בסמכויות הנשיא עלו יוזמות, ולא פעם אחת, להרחיב את הסמכויות הללו בהקשר של חקיקת הכנסת כדי למלא את החלל החסר בהיעדר גורם נוסף, כמו בית שני, הדן בחקיקה של הכנסת, אבל רק במקרים חריגים המצריכים זאת. מעניין שבדרך כלל הגיעה היוזמה הזו מכיוון ספסלי האופוזיציה, אולי בניסיון להציע מנגנונים שיגבילו את כוחו של הרוב הקואליציוני. בסיומו של חיבור זה נשוב לדון באפשרות של הענקת סמכות לנשיא המדינה להחזיר חוק לעיונה של הכנסת גם מנקודת המבט ההשוואתית שהוצגה בפרק 2 לעיל.

חתימה על אמנות בינלאומיות

הנשיא חותם על אמנות שאושרו בידי הכנסת עם מדינות חוץ.¹⁴¹ מנוסח הסעיף אפשר ללמוד שהנשיא חותם רק במקרים שבהם האמנות הובאו גם לאישור או לאשרור הכנסת, אך אין חובה על הממשלה לעשות כן, ומשכך לא תמיד נדרשת חתימה של הנשיא. גם כאן מדובר בפעולה סמלית בלבד, ללא הענקת מרחב לשיקול דעת של הנשיא.

140 לנדוי (לעיל הערה 12), עמ' 23.

141 אמנות עם מדינות חוץ והסכמים בינלאומיים הנחתמים בידי הממשלה לא בהכרח מובאים לאישור או לאשרור של הכנסת. בעבר לא היה תפקידה של הכנסת בהליך זה מעוגן בחקיקה אלא רק בנוהג (יהודית גלילי, "תפקיד הפרלמנט באישור אמנות והסכמים בינלאומיים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2002). הצורך בעיגון תפקידה של הכנסת באישור אמנות בינלאומיות עלה במהלך דיוני "חוקה בהסכמה רחבה" וכך גם תפקידו של הנשיא בהקשר זה ("חוקה בהסכמה רחבה: הצעת חוקה", אתר הכנסת). עם זאת, חוק-יסוד: משאל עם שהתקבל בשנת 2014 קבע כי הסכם שבו מופיע ויתור על שטח ריבוני של המדינה מחייב אישור של רוב חברי הכנסת (61 ומשאל עם; או רוב של לפחות 80 חברי כנסת ללא צורך במשאל עם), אך אינו מחייב חתימה של הנשיא.

פתיחת מושב הכנסת

סמכויות סמליות נוספות של הנשיא קשורות לנוכחותו על במת הכנסת. לפי חוק הכנסת, הנשיא פותח את ישיבת הכנסת הראשונה שלאחר הבחירות לכנסת. הנשיא רשאי לנאום במליאת הכנסת (סעיף 22 לתקנון הכנסת), ובפרט הוא רשאי לפתוח את ישיבת הכנסת הראשונה בכל מושב של הכנסת ולשאת בה נאום, ואת זאת הוא עושה מייד אחרי נאומו של יושב ראש הכנסת (סעיף 20 לתקנון הכנסת). כל הנשיאים המכהנים אכן מימשו את הרשות הזאת שניתנה להם, אולם בעת כהונת הנשיא משה קצב, בשנת 2006, כשהתנהלו החקירות נגדו, הוא נמנע מלנאום בתחילת מושב החורף.

עם זיקה לרשות המבצעת

הנשיא מקבל דיווח מהממשלה על ישיבותיה

נוסח הסעיף הוא פסיבי, כלומר החובה החוקית היא שהנשיא יקבל דיווח מהממשלה על ישיבותיה, אולם לא מפורטים אופן הדיווח, תדירותו והדרג המדרווח.¹⁴² בפועל, הדיווח מהממשלה הוא תלוי מערכת היחסים שבין הנשיא והממשלה, ובפרט העומד בראשה. לרוב, מזכיר הממשלה מגיע לבית הנשיא כדי לדווח לנשיא על ישיבות הממשלה, והתדירות משתנה. כאשר היחסים הדוקים למדי, ראש הממשלה עצמו נפגש עם הנשיא, ותדירות הדיווחים תכופה יותר. עם זאת, מנוסחו הפסיבי של הסעיף אפשר להבין שהנשיא אינו שותף בדרך כלשהי לעבודת הממשלה ואינו מחווה דעה על דיווחיה.

142 והשוו לענין זה חובת הדיווח של ראש הממשלה לראש האופוזיציה המעוגנת בסעיף 13 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994: "ראש הממשלה יזמין לפי הצורך, ולא פחות מאשר פעם בחודש, את ראש האופוזיציה ויעדכן אותו בעניני המדינה".

קבלת התפטרות של ראש הממשלה

אם ראש הממשלה מחליט להתפטר, חוק־יסוד: הממשלה (סעיף 19) קובע כי הוא מגיש את כתב ההתפטרות שלו, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו, לנשיא המדינה. הסדר זה הופיע גם בשני הנוסחים הקודמים של חוק־יסוד: הממשלה, והוא מקובל מאוד בדמוקרטיה פרלמנטריות.

האמנת נציגים דיפלומטיים

הנשיא מופקד על האמנת הנציגים הדיפלומטיים ועל הסמכת הנציגים הקונסולריים של המדינה. הוא גם מקבל את האמנתם של נציגים דיפלומטיים של מדינות חוץ ומקיים מינויים של נציגים קונסולריים שמדינות חוץ שיגרו לישראל.

תיבה 4. מינוי שרים

מעניין שלנשיא המדינה בישראל אין תפקיד, אפילו לא טקסי, במינוי שרים, שלא כמו עמיתו בכמעט כל הדמוקרטיות הפרלמנטריות, אשר ממנים באופן פורמלי את השרים (על פי המלצת ראש הממשלה), ואשר במקרים חריגים ונדירים מאוד אף פוסלים מינויים (ראו פרק 2). בשיטה הנוהגת בישראל הממשלה זוכה להצבעת אמון מהכנסת, וגם מינוי של שר מחייב אישור של הכנסת, שבפניה אחראית הממשלה. השרים עצמם אחראים בפני ראש הממשלה. לנשיא אין כלל תפקיד בהרכבה הפרסונלי של הממשלה, ותפקידו היחיד בהקשר זה מסתכם בנוהג של צילום משותף של הנשיא, ראש הממשלה וכל חברי הממשלה בבית הנשיא, סמוך להשבעתה של ממשלה חדשה.

הטלת התפקיד להרכיב את הממשלה

תפקיד שבנסיבות מסוימות הוא טקסי, אך במקרים של אי־הכרעה ברורה בבחירות עשוי להיות מהותי, הוא הטלת התפקיד להרכיב את הממשלה על אחד מחברי הכנסת בנסיבות השונות שבהן יש לכונן ממשלה. בחוק־יסוד: נשיא המדינה (סעיף 11(א)) מופיעה הפניה לתפקידים אלה של הנשיא המפורטים

בחוק-יסוד: הממשלה. תפקידו זה יוזכר להלן כאחת מן הסמכויות המהותיות של הנשיא, ונדון בו בהרחבה בהמשך.

עם זיקה לרשות השופטת

מינוי פורמלי של שופטים

בחוק היסוד לא מפורטות סמכויות הנשיא בנוגע למינויים של שופטים, דיינים וקאדים. במקום זאת יש הפניה לחקיקה אחרת, ונכתב כי הנשיא "ימלא כל תפקיד שיוחד לו בחוק בקשר למינוי שופטים ונושאי משרות אחרים ולהעברתם מכהונתם". באשר לשופטים, חוק-יסוד: השפיטה קובע בסעיף 4 כי "שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים". בעת המינוי השופטים מצהירים אמונים בפני הנשיא.¹⁴³ המינוי בידי נשיא המדינה הוא אקט סמלי, והוא מבטא את המעמד הממלכתי והעצמאי של השופטים וכן את ממד האחריות שלהם לפני הציבור, שהנשיא מייצגו.¹⁴⁴ כפי שמציינים גיא לוריא ויאיר שגיא, "הצהרה בפני נשיא המדינה, המצוי לכאורה מעל מחלוקת פוליטית ומעל דברה של כנסת מסוימת, עשויה להשמיע מחויבות לאזרחי המדינה, לשלטון החוק ולערכי השיטה, בד בבד עם החובה הברורה לקיים את החקיקה בת-התוקף, במידת האפשר. היא מבטאת גם את צורתו

143 בשנת 1953 נערך לראשונה טקס השבעה בפני נשיא המדינה, ואז גם עוגן הדבר בחוק. קודם לכן עניין ההשבעה של השופטים לא היה מוסדר ושיטתי, והיה עיסוק בשאלה בפני מי על השופטים להישבע ומה יהיה נוסח השבועה. לדוגמה, בטיוטת הצעת חוק השופטים מ-1950 הוצע שהשופטים יישבעו בפני נשיא בית המשפט העליון ורק הוא יישבע בפני נשיא המדינה. להרחבה ראו גיא לוריא ויאיר שגיא, "טקס הצהרת האמונים של השופטים בישראל: היסטוריה, תיאולוגיה וסוציולוגיה ארגונית, מחקרי משפט לג (2020): 41-1.

144 היבטים אלה באים לידי ביטוי בנאום שנשא שר המשפטים פנחס רוזן בטקס ההשבעה החגיגי של השופטים בשנת 1953. מצוטט אצל, לוריא ושגיא (שם), עמ' 27-28, והערה 108 שם. וראו גם גיא לוריא, הוועדה לבחירת שופטים, מחקר מדיניות 137, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019, עמ' 23, 26.

הדמוקרטית של המשטר ואת הריבונות של האזרחים כמקור הלגיטימציה השיפוטית".¹⁴⁵

נוסף על כל התפקידים המפורטים בסעיף 11 של חוק היסוד, כלולה בסעיף גם הוראה כללית שלפיה "נשיא המדינה ימלא כל תפקיד אחר ונתונה לו כל סמכות אחרת שיוחדו לו בחוק". מסעיף זה משתמע שהנשיא יכול למלא תפקידים נוספים שנקבעו לו בחוקים אחרים. ואכן, בכמה חוקים נוספים מוגדרים תפקידים נוספים של נשיא המדינה (לרשימת החוקים ראו בנספח). דוגמאות: הנשיא ממנה את נגיד בנק ישראל לפי המלצת הממשלה; הנשיא ממנה גם את נשיא אגודת מגן דוד אדום, את חברי מועצת הרשות לשיקום האסיר והעומד בראשה בהתאם להמלצת הגורמים הרלוונטיים, את חברי המועצה להשכלה גבוהה בהתאם להמלצת הממשלה, את נשיא האקדמיה הלאומית למדעים על פי המלצת האקדמיה ואת חברי מועצת הרבנות הראשית; ועוד: החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, תשנ"ב-1992, קובע כי נשיא המדינה רשאי להעניק למי שתלונתו נמצאה מבוססת תעודת הוקרה על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל.

סמכויות ותפקידים נוספים שקבועים בחקיקה אחרת

פרט לתפקידים ולסמכויות הפורמליים המנויים בחוק היסוד, לנשיא המדינה (בדומה לנשיאים טקסיים במדינות אחרות) נתון מרחב של תפקידים לא-פורמליים שאינם מעוגנים בחוק, אלא מקורם בנוהג ובנסיונות ליבו של כל נשיא. נעיר כי סמכויות לא-פורמליות של נשיאים, ושל מוסדות פוליטיים אחרים, החלו לקבל בשני העשורים האחרונים תשומת לב מחקרית בשל ההבנה שגם להם יש, בנסיבות מסוימות, חשיבות לא מעטה.¹⁴⁶

מעבר להגדרת התפקיד

145 לוריא ושגיא (לעיל הערה 143), עמ' 34.

הנשיא כ"שר חוץ"

עם תפקידיו הרשמיים של הנשיא אין נמנים תפקידים הקשורים לייצוג המדינה בזירה הבינלאומית, למעט התפקידים הטקסיים המיוחדים לו במינוי נציגים דיפלומטיים והאמנה של שגרירים וקונסולים של מדינות אחרות בישראל. ובכל זאת התגבשה, באופן מסורתי, התפיסה שהנשיא הוא "שגרירה של המדינה" בזירה הבינלאומית. הנשיא הראשון חיים ויצמן, למשל, קיים מערכת קשרים ענפה עם מנהיגי העולם, ובפרט עם נשיא ארצות הברית דאז הארי טרומן. ייתכן כי המורשת הויצמנית הזו עיצבה את התפקיד הרשמי המקובל היום, אך שאינו מעוגן בחוק, של ייצוג המדינה לפני מנהיגים של מדינות זרות, הן בביקורים במדינות אלו והן באירוחם של המנהיגים הזרים בישראל.

נשיא ישראל פעלו בזירת יחסי החוץ בשני אופנים: האחד, בשירות הממשלה, אגב קידום האינטרסים הבינלאומיים של הממשלה בהתאם למדיניותה. כמוכן זה, הנשיא הוא "מוסד משלים" למדיניות החוץ של מדינת ישראל.¹⁴⁷ יומניהם של נשיאי המדינה עמוסים בביקורים ממלכתיים במדינות זרות ובאירוח מנהיגים זרים בישראל. הנשיא יצחק הרצוג, למשל, נכנס לתפקידו ביולי 2021. באוקטובר 2021 הוא ערך ביקור ממלכתי באוקראינה, בינואר 2022 – באיחוד האמירויות, בפברואר 2022 – ביוון ובקפריסין, במרץ 2022 – בטורקיה, ובאותו חודש גם בעמאן שבירדן, ביולי 2022 – בצ'כיה, ובין לבין אירח נשיאים ממדינות אחרות דוגמת נשיא אקוודור (מאי 2022) ונשיא ארצות הברית (יולי 2022).

זאת ועוד, מעמדו הא־מפלגתי של הנשיא מרחיב את האפשרות שלו לשמש גשר מדיני למנהיגי העולם. העובדה שהוא מצוי מעל הפוליטיקה היומיומית מאפשרת לו לקיים קשרים עם מנהיגי העולם בלי שהם יהיו מעורבים יתר על המידה בענייני הפנים הפוליטיים של ישראל. בכלל הביקורים הממלכתיים החשובים

Institutions in Established Democracies," *Perspectives on Politics* 10(1) (2012):37-55; Thomas Christiansen and Christine Neuhold (eds.), *International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar Publishing, 2012

שקיימו נשיאי המדינה אפשר להזכיר את ביקורו הממלכתי של נשיא מצרים אנואר סאדאת אצל הנשיא יצחק נבון ואת ביקוריהם של נשיאי ארצות הברית בישראל – ג'ימי קרט (1979), ג'ורג' בוש (2008), ברק אובמה (2013), דונלד טראמפ (2017) וג'ו ביידן (2022) – שבמהלך ביקורם פגשו את נשיא ישראל. ביקורים ממלכתיים של נשיא המדינה הם לעיתים בעלי משמעות חשובה ליחסי החוץ. לדוגמה, במרץ 2022 ביקר הנשיא יצחק הרצוג ביקור ממלכתי בטורקיה, שם נפגש עם נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן. הביקור סימל את יישור ההדורים ביחסי ישראל וטורקיה לאחר משבר ארוך ביניהן. במקרים מסוימים ביקורי הנשיא מהווים מוצא דיפלומטי ממצב שבו ראש הממשלה אינו מוזמן או מעדיף שלא להיפגש עם גורמי חוץ.¹⁴⁸

האופן השני של פעילות בזירת יחסי החוץ שנוי יותר במחלוקת ועניינו בעיקר ההיבטים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. היות שמדובר בנושא שכלב המחלוקת הישראלית, מאמציהם הדיפלומטיים והתבטאויותיהם של הנשיאים בנושא גררו לא פעם ביקורת מצד הממשלה ומצד הציבור. כך היו אמירותיו של הנשיא חיים ויצמן בהקשר של זכות השיבה של הפלסטינים בראשית ימי המדינה, וכך היו גם התבטאויותיהם ופועלם של הנשיאים עזר ויצמן ושמעון פרס בעניין המשא ומתן והיחסים עם הפלסטינים.¹⁴⁹ כפי שנראה בפרק 9, התבטאויותיו של הנשיא שמעון פרס בנוגע לפתרון שתי המדינות משכו אליהן ביקורת רבה.

היבט נוסף של תפקידו של הנשיא כלפי חוץ הוא שימור ועידוד הקשר עם יהודי התפוצות. נשיאי ישראל ראו עצמם כמעין "נשיאים של העם היהודי" באשר הוא, וביתם וליבם היו ועודם פתוחים בפני יהדות התפוצות.¹⁵⁰ כאשר סיפר ראש הממשלה דוד בן-גוריון בוועידת מפא"י בשנת 1952 על סירובו של אלברט

148 ביולי 2023 ביקר הנשיא יצחק הרצוג ביקור רשמי בארצות הברית ונפגש עם הנשיא האמריקאי ג'ו ביידן. בה בעת, ראש הממשלה, בנימין נתניהו, טרם הוזמן לפגישה עם הנשיא האמריקאי. אלדד שביט, "ביקור הרצוג בארצות הברית: מסר אמריקאי לממשלת ישראל", אתר המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS, 17.7.2023.

149 גוטליקליין (לעיל הערה 13).

150 Navon (לעיל הערה 14), עמ' 374.

אינשטיין לכהן בתפקיד נשיא המדינה וכאשר הציע במקומו את מועמדותו של יצחק בן-צבי, הוא הדגיש בדבריו כי מדובר בנשיא של העם היהודי כולו:

זהו סמל לא רק של מדינת ישראל הקיימת, לא רק של המיליון וחצי מיליון היושבים עכשיו בתוכה – זהו סמל העם, של עם ישראל כולו. ועם ישראל כולו מכיל לא רק אחד עשר מיליון החיים אתנו כיום, אלא כל הדורות של ישראל מאז היותו.¹⁵¹

גם נשיאים אחרים ראו בזיקה לתפוצות ובייצוג של המורשת המשותפת של העם היהודי חלק מתפקידם, כפי שניסח זאת הנשיא ראובן ריבלין בחזונו על מעמדו של בית הנשיא:

בית הנשיא יכול לשמש כמוקד חשיבה העוסק בשאלות יסוד הנוגעות לדמותה של המדינה והחברה בישראל מתוך התייחסות ארוכת טווח; הנשיא יכול לשמש כמגשר בין צביונה היהודי של מדינת ישראל לבין אופייה הדמוקרטי; הנשיא יכול להעמיק את שיתוף הפעולה שבין יהדות התפוצות למדינת ישראל ובפרט בנוגע ליצירת זיקה רלוונטית בין צעירים יהודים בעולם למדינת ישראל; הנשיא משמש כפניה של מדינת ישראל בעולם, לא כנציג השקפה מסוימת אלא כפניה של היצירה הקולקטיבית וההיסטורית שהיא מדינת ישראל. עליו להעניק לממשלה הנבחרת את הגיבוי הראוי, ובמקביל לשקף את הווייתה של החברה בישראל ולתווך לעולם את ייחודה מתוך תפיסה רחבה שאיננה שבויה רק בהלכי הרוח הפוליטיים העכשוויים.¹⁵²

151 דוד בן-גוריון, דברים שנשא בישיבת מרכז מפא"י, 16.11.1952.

152 ראובן ריבלין, "בית הנשיא: הנשמה היתירה של הדמוקרטיה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.5.2014.

הנשיא נתון
המרקם
החברתי-חינוכי-מדעי

תפקיד לא-פורמלי נוסף, הנגזר מהיותו של נשיא
המדינה סמל לאחדות העם, הוא טוויית המרקם
החברתי של מגוון הקבוצות החיות בישראל.

חלק גדול מסדר יומו של הנשיא מוקדש למפגשים עם קבוצות שונות ומגוונות בחברה הישראלית. הוא עושה זאת מתוך התפיסה שעיקרה הוא שנשיא המדינה הוא "הנשיא של כולם". הסוציולוג ינון גוטל-קליין מכנה את הפעילות הזו "הפינות הנעלמות". גוטל-קליין מביא דוגמאות רבות לקבוצות שנשיאי ישראל השונים אימצו, כל אחד על פי נטיות ליבו, כגון יוצאי עדות המזרח, אנשים עם מוגבלות, משפחת השכול, מתנחלים, ערבים. לטענתו, נשיאי ישראל השתדלו תמיד לפעול במיוחד לטובת אוכלוסיות חלשות, מודרות, פגיעות ופגועות ולחזק את ההכרה בהן ואת הזיקה שלהן למדינה.¹⁵³ אחת הדוגמאות המעניינות בהקשר זה היא ההשתתפות של הנשיאים ראובן ריבלין ויצחק הרצוג בטקס השנתי לציון הטבח בכפר קאסם. חרף הביקורת שנמתחה על ריבלין, הוא נשא נאום שבו הוקיע את הפשע הנפשע שנעשה שם ואף ציין שהיה מדובר בפקודה בלתי חוקית בעליל. גם הנשיא יצחק הרצוג השתתף בטקס לציון הטבח, וכנאומו נכללה בקשת סליחה.

מעבר לכך, מעמדו הממלכתי וכהונתו ארוכת הטווח של הנשיא מאפשרים לו לעסוק בקידום יוזמות חברתיות, חינוכיות ומדעיות לטווח ארוך. גם בהקשר זה קידם כל נשיא נושאים שהיו קרובים לליבו או שצו השעה היה, לדעתו, לעסוק בהם. גוטל-קליין מזכיר במאמרו את פועלם של הנשיאים בעלי הזיקה המדעית, חיים ויצמן ואפרים קציר, שעודדו השקעות תקציביות בתחומי המדע. הנשיא זלמן שזר קידם את התמיכה בתרבות, בספרות ובשירה ואף הקים את קרן עמו"ס לשם כך. שזר גם זיהה את הפוטנציאל הטמון במעמדו הממלכתי של הנשיא לצורך כינון מרחבי דיון ועבודה משותפים לגורמים ממשלתיים וציבוריים, כמו למשל לצורך המאבק בתאונות הרכבים. הנשיא חיים הרצוג המשיך במסורת זו ועמד בראש הוועד הציבורי להבראת המשק, בדגש על ייצוג האינטרסים

של כלל הקבוצות בחברה.¹⁵⁴ הנשיא ראובן ריבלין, ברוח תפיסתו את החברה הישראלית כחברה הבנויה משבטים-שבטים ההולכים ומתרחקים זה מזה, יזם את פרויקט "תקווה ישראלית" מתוך כוונה לקדם יעדים משותפים לכל הקבוצות. היוזמה כללה כינוס שולחנות עבודה להתמודדות עם האתגרים החברתיים והכלכליים לנוכח המציאות הדמוגרפית המשתנה. הנשיא יצחק הרצוג העמיד את נושא האקלים על סדר היום הנשיאותי והקים תחת חסותו את "פורום האקלים הישראלי", שפועל באמצעות שיתופי פעולה ומפגשים בין גורמים מוסדיים, פרטיים ואזרחיים לטובת התמודדות עם משבר האקלים.

דוגמה מעניינת בהקשר של הנשיא כמקדם יעדים חברתיים היא השימוש שעשו הנשיאים בסמכות החנינה שלהם כדי לקדם ערכים חברתיים מסוימים. בשנת ה-75 למדינה (2022), לדוגמה, הכריז הנשיא יצחק הרצוג על שימוש נרחב מן הרגיל בסמכות החנינה הנתונה לו על ידי מתן משקל מיוחד לנסיבות אישיות ומשפחתיות ולתהליכי שיקום של מבקשי חנינה בני 75 ומעלה, של בגירים-צעירים שנדרונו בפלילים בהיותם קטינים ועלו על דרך הישר ושל נכי צה"ל ומערכות הביטחון, ובכללם הלומי קרב ומי שתרמו תרומה ייחודית לביטחון המדינה.¹⁵⁵ אף שכל בקשת חנינה נשקלת לגופה, עדיין עצם ההכרזה על מתווה חנינה המביא בחשבון קידום ערכים חברתיים יש בו כדי להדגים כיצד הנשיא יכול להשתמש בסמכויותיו הרשמיות כדי לקדם יעדים חברתיים רחבים.

לצד הנשיאים, גם נשות הנשיא נקטו במרוצת השנים יוזמות רבות בתחומי החינוך, התרבות והחברה.

חינה 5. תפקידי רעיית הנשיא

לצידם של נשיאי ישראל, כולם גברים עד היום, נשותיהם נושאות בתואר "אשת הנשיא", אף שהתפקיד אינו מעוגן בחוק.¹⁵⁶ בנוהג, נשות הנשיאים,

154 גוטל-קליין (לעיל הערה 13).

155 "מדיניות חנינות לקראת שנת ה-75 למדינת ישראל", מחלקת חנינות - משרד המשפטים, 2.10.2022.

156 כיוון שעד היום כל הנשיאים היו גברים התקבע המונח "אשת הנשיא", אך כמובן

בדומה לנשות ראשי הממשלה, מתלוות אליהם לא פעם לביקורים רשמיים. תפקיד "הגברת הראשונה" אינו מוסדר באופן רשמי בחוק, והוא מעוצב בהתאם לאישיותו ונטייתיהן של נשות הנשיא. סוניה פרס, למשל, לא עברה בשום שלב להתגרר בבית הנשיא בירושלים.

רבות מקרב נשות הנשיאים היו פעילות וידועות בזכות פעילותן שלהן, עוד קודם להיבחרם של בני זוגן לתפקיד הנשיא, והן המשיכו בפועל בד בבד עם כהונת בעליהן. ורה ויצמן, למשל, רעייתה של הנשיא הראשון חיים ויצמן, הייתה ממקימי הארגון ויצ"ו ופעילה בארגון עליית הנוער. היא גם הקימה את ארגון "נכי מלחמת השחרור", שהיה הבסיס לארגון נכי צה"ל, פעלה להקמת מרכזים לשיקום חיילים וסייעה לארגונים כמו מגן דוד אדום. רחל ינאית בן-צבי הייתה מנהיגה בולטת עוד בתקופת "היישוב" וממקימי ארגון ההגנה, והיא המשיכה בפועל גם לאחר קום המדינה והייתה פעילה בקידום הכשרת נשים וקליטת עולים. היא הקימה את קרן הספריות לילדי ישראל, ומיוחס לה הנוהג לפתוח את בית הנשיא לציבור הרחב. היא אף זכתה בשנת 1978 בפרס ישראל על מפעל חיים. רחל כצנלסון שזר עסקה גם היא בפעילות ציבורית שנים רבות קודם לכהונת בעלה כנשיא. היא הייתה עורכת העיתון "דבר הפועלת" והמשיכה לעסוק בכך במקביל לכהונת בעלה. על פועלה החינוכי, התרבותי והספרותי הוענק לה בשנת 1958 פרס ישראל. נינה קציר פעלה גם היא במישור הציבורי וייסדה את שבוע הילד הבינלאומי. אופירה נבון הייתה פעילה בנושאי קידום מעמד הנשים, עשתה רבות למען ילדים במצוקה ונרתמה לפעילות באגודות למען הילד. היא גם הפכה לסמל למאבק בסרטן השד לאחר שחשפה את התמודדותה עם המחלה, מעשה שלא היה נהוג בתקופה ההיא. אורה הרצוג (רעייתה של הנשיא חיים הרצוג) ייסדה את המועצה לישראל יפה ועמדה בראשה, וביזמתה החל להתקיים חידון התנ"ך. ראומה ויצמן (רעייתה של הנשיא עזר ויצמן) פעלה לטובת רווחתם של ילדים עם מוגבלות, של חולי סרטן ושל עולים חדשים, ייסדה את "פרס המעשה הטוב" ופתחה את

הדברים כאן אמורים גם לכל בן או בת זוג של נשיא או נשיאה בעתיד. אומנם החוק אינו מגדיר את מעמדה של אשת הנשיא, אך לאשת הנשיא מוקצים לשכה ואף בעלי תפקידים שהם משרות אמון בלשכה זו. לאשת הנשיא ה־11 (מיכל הרצוג) גם מוקדש עמוד באתר בית הנשיא שבו מפורטת פעילותה.

בית הנשיא לתערוכות של אמנים ישראלים רבים. נחמה ריבלין, שהדירה את רגליה בדרך כלל מפעילותו הרשמית של בעלה כנשיא, ייסדה ב-2018 את "פרס רעיית נשיא המדינה לשירה עברית".

פעילותן הציבורית-חברתית של נשות הנשיא – אשר קיבלו עליהן קידום של אוכלוסיות נזקקות, פרשו את חסותן על ארגונים הפועלים למען אוכלוסיות אלה ואף יזמו הקמת ארגונים והענקת פרסים לטובת מטרות חברתיות ותרבותיות – משלימה את הפן החברתי-ציבורי של מוסד הנשיאות.

נזכיר בהקשר זה גם כמה מן הפרסים שנשיא המדינה מעניק ואשר מביעים את ההוקרה הממלכתית לעשייה בתחומים חברתיים, מדיניים ומדעיים: **אות הנשיא להתנדבות**, המוענק ליחידים או לארגונים שהצטיינו בעשייתם למען החברה בישראל; **עיטור הנשיא**, המוענק למי שתרמו "תרומה יוצאת דופן למדינת ישראל או לאנושות, בכישרונם, בשירותם או בדרך אחרת"; ו**מלגות נשיא המדינה** למצוינות וחדשנות מדעית, המוענקות כדי "לעודד הכשרה ומחקר אקדמי איכותי". הנשיא גם מעניק בכל יום עצמאות את "אות מצטיין הנשיא" ל-120 חיילי וחיילות צה"ל, נגדים ונגדיות וקצינים וקצינות שתרמו תרומה מיוחדת והצטיינו בשירותם הצבאי.

מלבד שלל תחומי העיסוק הללו של הנשיא התמסדו ברבות השנים מסורות שבהן יש לנשיא המדינה תפקיד: הוא מעניק את גביע המדינה בכדורסל ובכדורגל, פותח את ביתו לציבור בחג הסוכות ונוהג לערוך ביקורי תנחומים אצל משפחות שכולות.

פרק 6

תפקידו של הנשיא בתהליך ההרכבה של הממשלה ובפיזור הכנסת בידי ראש הממשלה

—

בפרק זה נדון בשני תפקידים של הנשיא שהם על הגבול שבין הטקסי למהותי: הטלת התפקיד להרכיב ממשלה ופיזור הכנסת בידי ראש הממשלה. בעוד התפקיד השני לא קיבל תשומת לב מרובה, בין היתר בשל נדירות השימוש בו, התפקיד הראשון עורר לא פעם מחלוקת בשאלת מרחב שיקול הדעת הנתון לנשיא.

מעמדו הסמלי של הנשיא כעומד בראש המדינה מגולם גם בתפקיד שמיועד לו בהטלת הרכבת הממשלה על מועמד מסוים. סמכות זו נתונה,

כפי שראינו, גם לראשי מדינה סמליים במדינות אחרות כמו גרמניה, ספרד וצ'כיה.

הטלת התפקיד להרכיב ממשלה

חוק המעבר, תש"ט-1949, עיגן את תפקידו של הנשיא בהטלת התפקיד להרכיב את הממשלה. נקבע בו כי "לאחר התייעצות עם נציגי סיעות בכנסת יטיל נשיא המדינה על אחד מחברי הכנסת את התפקיד להרכיב את הממשלה" (סעיף 9). סמכות זו עוגנה גם בחוק-יסוד: הממשלה בנוסחו המקורי מ-1968. חוק-יסוד: הממשלה שהתקבל ב-1992 ועיגן את שיטת הבחירה הישירה ייתר את הצורך בהטלת התפקיד על מועמד מסוים, שכן ראש הממשלה נבחר בבחירה ישירה בידי ציבור הבוחרים. תפקיד זה הושב לנשיא בשנת 2001 עם חקיקת חוק-יסוד: הממשלה (בנוסחו השלישי).

חוק היסוד מפרט כמה תרחישים אפשריים במקרה שיש צורך להקים ממשלה חדשה, לאחר בחירות לכנסת או בשל נסיבות אחרות.

הטלה ראשונה של התפקיד להרכיב את הממשלה

"משיש לכונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך" (סעיף 7(א)).

נוסח זה אינו מפרט מהו מרחב שיקול הדעת הנתון לנשיא, ויש בו פתח לפרשנויות שונות. החוק מציין שני תנאים בלבד: (1) שהנשיא יתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת ו-(2) שחבר הכנסת המסוים הסכים לקבל על עצמו את התפקיד. באשר לתנאי הראשון, לשון החוק עמומה למדי. היא אינה מגדירה אם חובה על הנשיא להתייעץ עם נציגי כל הסיעות¹⁵⁷ ואינה מסבירה מה הכוונה ב"נציגי הסיעות": האם בהכרח הם מייצגים את עמדת הסיעה כמקשה אחת? האם יש תהליך מסודר שבו נקבעת עמדת הסיעה ונציגיה? בנוסף, במקרה של סיעות שיש בהן חברי כנסת מכמה מפלגות (כלומר, חברי כנסת שנבחרו במסגרת רשימת מועמדים משותפת) – האם פירוש הדבר שנציגי כל מפלגה ממליצים באופן עצמאי על מועמד או שמא הסיעה כולה? לאחר הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019), לדוגמה, התפצלה הרשימה המשותפת בהמלצותיה: נציגי חד"ש, רע"מ ותע"ל המליצו על בני גנץ בעוד בל"ד נמנעה מלהמליץ. יש גם לשים לב לכך שהמונח "המלצות" אינו מופיע כלל בלשון החוק אלא רק החובה של הנשיא להיוועץ. החוק אף אינו מחייב את הנשיא להטיל את התפקיד על המועמד שקיבל את מספר ה"המלצות" הגדול ביותר. לפיכך ייתכן מצב שחבר כנסת שקיבל את מספר ההמלצות הגדול ביותר הוא לא מי שיש לו, לפי הערכתו של הנשיא, הסיכויים הטובים ביותר להרכיב ממשלה.¹⁵⁸

157 לאחר בחירות 1984 התעוררה שאלה בעניין זה. הנשיא דאז, חיים הרצוג, טען שהחוק אינו מחייב אותו לקיים התייעצות עם נציגי כל הסיעות, ולכן הוא לא זימן את חבר הכנסת מאיר כהנא (כך), שנבחר אז לכנסת, להתייעצויות על הקמת הממשלה.

158 למשל, אם חבר כנסת ממפלגה א' קיבל המלצה מ-55 ממליצים וחבר כנסת ממפלגה ב' קיבל המלצה מ-54 ממליצים, אך הנשיא הגיע למסקנה שרק חבר הכנסת ממפלגה ב' יוכל להרכיב ממשלת אחדות, או שרק הוא יוכל להרכיב ממשלה מיעוט שתזכה לאמון הכנסת – כי אז הנשיא רשאי להפעיל שיקול דעת פרגמטי ולהטיל עליו את הרכבת הממשלה אף שיש לו פחות ממליצים מלחבר הכנסת ממפלגה א'.

התנאי הנוסף הוא, כאמור, שהתפקיד יוטל על חבר כנסת ושהלה יסכים לכך. החוק אינו קובע דבר נוסף בנוגע לזהותו של המועמד, פרט לכך שהוא צריך להיות חבר כנסת. לפי לשון החוק, אין גם חובה שחבר הכנסת הזה יעמוד בראש רשימה (או סיעה או מפלגה). תאורטית, ואולי גם מעשית, ייתכן שהנשיא יגיע למסקנה שדווקא לחבר כנסת שאינו עומד בראש רשימה יש הסיכויים הגדולים ביותר בנסיבות הקיימות להרכיב ממשלה.

לקראת הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019) עלתה על סדר היום הפוליטי ספקולציה שגרסה כי נשיא המדינה עשוי להטיל לאחר הבחירות את הרכבת הממשלה דווקא על חבר הכנסת גדעון סער (סיעת הליכוד) ולא על בנימין נתניהו, שעמד בראש אותה סיעה. על רקע עמימות זו נולדה יוזמה למנוע מצב כזה. התיקון לחוק-יסוד: הממשלה, שעבר בקריאה טרומית בדצמבר 2018 ונודע בכינוי "חוק גדעון סער", ביקש לקבוע כי הנשיא יהיה חייב להטיל את התפקיד על מי שעומד בראש מפלגה. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי בנוסח החוק הקיים "יש לקונה העלולה להביא למצב אבסורדי בו מלאכת הרכבת הממשלה תוטל על חבר הכנסת שאינו ראש מפלגה ולא היה כלל המועמד מטעמה לעמוד בראשות הממשלה במהלך מערכת הבחירות".¹⁵⁹ בסופו של דבר, הצעת החוק לא קודמה.

מרחב שיקול הדעת של הנשיא בהקשר זה רחב, שכן לפי נוסח החוק מי שמרכיב את הממשלה הוא שישמש ראש הממשלה.¹⁶⁰ כלומר, במקרה התאורטי שבו לאחר בחירות הנשיא יטיל על חבר כנסת שאינו עומד בראש רשימה את התפקיד להרכיב את הממשלה, הוא יעניק לאותו חבר כנסת את האפשרות לכהן כראש ממשלה אם הלה יצליח להרכיב ממשלה שתזכה באמון הכנסת, גם אם לא מדובר בראש סיעה אלא בחבר כנסת מן השורה. כאמור, מדובר בתרחיש תאורטי, שכן מאז שנקבע בחוק שמי שמוטל עליו תפקיד הרכבת ממשלה הוא זה שיעמוד

159 פ/5888/20 הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון): הטלת התפקיד להרכבת הממשלה על ראש מפלגה). לחוות דעת על הצעה זו ראו יובל שני, מרדכי קרמניצר, אסף שפירא ועמיר פוקס, "חוות דעת הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) – הטלת התפקיד להרכבת ממשלה על ראש מפלגה)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.12.2018.

160 תנאי זה לא בהכרח מתקיים במקרה של הקמת ממשלת חילופים לפי סעיף 13(א) לחוק-יסוד: הממשלה. ראו בג"ץ 3897/21 יוסי פוקס נ יאיר לפיד (7.6.2021).

בראשה,¹⁶¹ הנשיא הטיל – לאחר הבחירות – על ראשי סיעות בלבד את תפקיד הרכבת הממשלה.

עוד נקבע שחבר הכנסת צריך להסכים לכך, דהיינו לבחירה בו להרכיב את הממשלה. ניסוח זה, המחייב הסכמה של חבר הכנסת, מבליע אנקדוטה היסטורית שבה דוד בן-גוריון, לאחר שהתפטר בשנת 1951 מתפקיד ראשות הממשלה, סירב לבקשת הנשיא חיים ויצמן לנסות להקים ממשלה.¹⁶²

מכל מקום, בתרחיש זה, של הטלה ראשונה של התפקיד להקים ממשלה, לנשיא נתון, באופן עקרוני, שיקול דעת מסוים שנושא אופי פרגמטי באשר לזהות המועמד שעליו יוטל התפקיד. לעמימות סעיף זה עשויה להיות משמעות במקרים שהכרעת הבחירות אינה חד-משמעית.

ואולם, כפי שציין בית המשפט, "סעיף 7(א) לחוק יסוד: הממשלה אומנם אינו מגדיר מהם הקריטריונים לפיהם יחליט נשיא המדינה על מי להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה, אך עצם החובה להתייעץ עם נציגי הסיעות מלמדת כי השיקול

161 חוק-יסוד: הממשלה המקורי (תשכ"ח-1968) כלל את ההוראה שלפיה חבר כנסת שהצליח להרכיב ממשלה הוא שיעמוד בראשה. חוק המעבר לא כלל קביעה כזו. הסיבה לקביעה זו היא אנקדוטה היסטורית: בשנת 1961, לאחר הבחירות לכנסת החמישית, ביקש הנשיא להטיל את הרכבת הממשלה על דוד בן-גוריון, אך זה החזיר את המנדט לנשיא כבר למחרת. לאחר התייעצות נוספת עם נציגי מפא"י הטיל הנשיא את הרכבת הממשלה על לוי אשכול. אשכול הצליח לרקום קואליציה, אך בראשות הממשלה שהוקמה עמד בכל זאת דוד בן-גוריון, עד להתפטרותו בשנת 1963.

162 הליך הרכבת הממשלה נקבע לראשונה בחוק המעבר, תש"ט-1949. נוסח הסעיף בחוק המעבר לא כולל את תנאי ההסכמה של המועמד ("לאחר התייעצות עם נציגי סיעות בכנסת יטיל נשיא המדינה על אחד מחברי הכנסת את התפקיד להרכיב את הממשלה" (סעיף 9)). בתיקון לחוק משנת 1962 הוחלף סעיף 9 הנוגע להליך הרכבת הממשלה, ונוספה בו האפשרות שחבר הכנסת שעליו הוטלה המשימה לא הסכים לכך ("הודיע חבר הכנסת לנשיא המדינה, תוך שלושה ימים מהיום שהתפקיד הוטל עליה שאינו מוכן לקבלו, יטיל הנשיא את התפקיד על חבר הכנסת אחר, והוא יחזור ויעשה כן כל אימת שחבר הכנסת שהתפקיד הוטל עליו הודיע לנשיא כאמור" (סעיף 9(ב), תיקון מס' 7 לחוק המעבר)). בחוק-יסוד: הממשלה המקורי (תשכ"ח-1968) נוסף התנאי שדרושה הסכמה של המועמד, ואף ניתנה לו שהות של שלושה ימים להודיע לנשיא אם הוא מוכן לקבל עליו את משימת הרכבת הממשלה: "משיש לכוונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת, את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהודיע לנשיא, תוך שלושה ימים מהיום שנשאל, שהוא מוכן לקבל את התפקיד" (סעיף 6).

המרכזי האמור להנחות את הנשיא הוא סיכוייו של אותו חבר כנסת להרכיב ממשלה, לאור תוצאות הבחירות".¹⁶³

דוגמה למצב עניינים חריג שבו הנשיא נדרש לשקול היטב למי יש הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה נוצר לאחר שהכנסת ה-12 הביעה אי-אמון בממשלה ב-1990 (אירוע שכונה "התרגיל המסריח").¹⁶⁴ לאחר שנשיא המדינה חיים הרצוג נוכח שלמרות הצבעת האי-אמון עדיין שורר תיקו בין הגושים ומספר ה"ממליצים" על יצחק שמיר ושמעון פרס שווה (60), הוא החליט להטיל את הרכבת הממשלה על פרס – משום שבאותה עת פרס עמד בראש הסיעה הגדולה בכנסת (לאחר התפלגות "הסיעה לקידום הרעיון הציוני" מהליכוד), משום שסיעת המערך הייתה זו שיזמה את הצעת האי-אמון וזכתה בה ומשום שהנשיא העריך שלפרס יש הסיכוי הטוב ביותר לזכות בתמיכה של רוב חברי הכנסת. השיקול הפרגמטי הזה הוא, כפי שאמר הנשיא חיים הרצוג, "השיקול העיקרי שחייב להנחות את צעדי", כפי שהיה גם בעבר.¹⁶⁵ אולם לבסוף לא הצליח פרס להרכיב ממשלה, והנשיא הטיל את המשימה על ראש הממשלה יצחק שמיר, שהצליח להרכיב ממשלה, שכינה כשנתיים נוספות.

דוגמה אחרת מלמדת שלא מדובר במעשה אוטומטי שבו ניתנת זכות הראשונים להרכיב ממשלה למי שעומד בראש הסיעה הגדולה, אלא למי שיש לו או לה הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה. בבחירות 2009 זכתה מפלגת קדימה במנדט אחר יותר מהליכוד (28 לעומת 27). ולכן דרשה ראשת מפלגת קדימה, חברת הכנסת ציפי לבני, לקבל מהנשיא את התפקיד להרכיב את הממשלה. אולם הנשיא שמעון פרס בחר להטיל דווקא על בנימין נתניהו (הליכוד) את הרכבת הממשלה, לאחר שנוכח לדעת, בעקבות התייעצויות שקיים עם נציגי הסיעות, כי לנתניהו יש תמיכה רחבה יותר, ולכן סיכוי גדול יותר להצליח במשימה. ואכן, נתניהו הצליח להרכיב ממשלה, שקיבלה את אמון הכנסת. גם במקרה הזה

163 בג"ץ 2848/19 שחר בן-מאיר ואח' נ' בנימין נתניהו ואח' (23.4.2019).

164 עופר קניג, "עשרים שנה אחרי: 'התרגיל המסריח' בראי הזמן", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.3.2010.

165 דני קורן, זמן באפור: ממשלת האחדות הלאומית 1990-1984, זמורה ביתן, 1994, עמ' 238-239.

השיקול הפרגמטי של מי הוא בעל הסיכוי הטוב ביותר להרכיב ממשלה שתזכה באמון הכנסת הוא שהכריע.

הטלה מחדש של התפקיד

סעיף 9(א) עוסק בהטלת התפקיד מחדש במקרה שהמועמד הראשון שהטילו עליו להרכיב ממשלה לא הצליח להקים ממשלה או שהכנסת דחתה את האמון בממשלה שהוא הציג. במקרה הזה מפורטות האפשרויות שעומדות לשיקול דעתו של הנשיא: להטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת אחר שהודיע לנשיא שהוא מוכן לקבל את התפקיד, או להודיע ליושב ראש הכנסת שהוא (הנשיא) אינו רואה אפשרות שחבר כנסת כלשהו יצליח להרכיב ממשלה. בטרם יחליט הנשיא, הוא רשאי, אך אין הוא חייב, לקיים התייעצויות עם סיעות הכנסת.

בתרחיש זה מרחב שיקול הדעת המוקנה לנשיא מעט רחב יותר, שכן הוא רשאי להחליט שלא להטיל כלל את התפקיד להרכיב ממשלה על מועמד אחר. גם ניסוח זה מבליע את אותה אנקדוטה היסטורית: בשעתו עתר חבר הכנסת ערי ז'בוטינסקי (חרות) לבג"ץ נגד הודעת הנשיא חיים ויצמן ליושב ראש הכנסת שהוא אינו רואה אפשרות להקים ממשלה, בלי לנסות להטיל את התפקיד על מועמדים אחרים.¹⁶⁶ בית המשפט נמנע אז מלהתערב בהחלטת הנשיא, אך לשון החוק שנוסח שנים לאחר מכן מבהירה כי הנשיא רשאי לעשות כן. כלומר, ההכרעה אם להטיל על מועמד אחר לנסות להקים ממשלה או להודיע ליושב ראש הכנסת שהדבר אינו אפשרי נתונה לשיקול דעתו של הנשיא.

במהלך המשבר הפוליטי של 2019–2021 נדרש הנשיא ראובן ריבלין להפעיל שיקול דעת בהתאם לסעיף זה כמה פעמים: אחרי הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019) הטיל ריבלין על חבר הכנסת בני גנץ (סיעת כחול לבן) להרכיב ממשלה לאחר שבנימין נתניהו נכשל במשימה; ואחרי הבחירות לכנסת ה-23 (2020) הוא שוב הטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על בני גנץ, ומשזה לא צלח במשימה – הודיע על כך ריבלין ליושב ראש הכנסת ולא הטיל את המשימה על מועמד אחר (אך רוב מקרב חברי הכנסת ביקשו לאחר מכן להטיל את המשימה

166 בג"ץ 65/51 ערי ז'בוטינסקי ואחי' נ' נשיא מדינת ישראל פ"ד ה' (1) 801 (1951).

על מועמד אחר. ראו על כך בהמשך). בבחירות לכנסת ה-24 (2021) הטיל הנשיא ריבלין את התפקיד על חבר הכנסת יאיר לפיד (יש עתיד) לאחר שראש הממשלה היוצא נתניהו לא הצליח לעשות כן (לוח 9).

הטלת התפקיד על מועמד לפי בקשת רוב של חברי הכנסת

תרחיש זה יכול להתממש אם המועמד השני שהוטל עליו להרכיב ממשלה כשל במשימה, או אם הנשיא החליט שלא להטיל כלל את תפקיד הרכבת הממשלה על מועמד נוסף לאחר שהמועמד הראשון כשל בכך (סעיף 10). במקרה כזה יכולים רוב של חברי הכנסת (לפחות 61) לבקש מהנשיא בתוך 21 יום להטיל את התפקיד על חבר כנסת פלוני שהסכים לכך בכתב. אם הוגשה בקשה כזו, אין מוקנה לנשיא המדינה שום שיקול דעת כלל, ועליו להטיל את התפקיד על חבר הכנסת שצוין בבקשה. הקביעה החוקית שהנשיא צריך לעשות זאת בתוך יומיים מיום הבקשה מבטאת גם היא את העובדה שמדובר בהליך פורמלי אוטומטי, ללא שיקול דעת מצד הנשיא. בכל זאת הקביעה מעניקה שהות לנשיא לוודא שמדובר בהליך תקין ושהחתימות אכן אותנטיות והושגו באופן חוקי.¹⁶⁷ שהות זו נדרשת גם כאשר מדובר במקרה שישנם שני מועמדים שעליהם המליצו רוב חברי הכנסת.

תרחיש זה הפך למציאות בעקבות הבחירות לכנסת ה-23 (מרץ 2020). כאמור, אחרי שנשיא המדינה ראובן ריבלין הטיל על חבר הכנסת בני גנץ את תפקיד הרכבת הממשלה, החליט הנשיא "להחזיר את הכדור" לכנסת מכיוון שגנץ נכשל במשימה, אך הנשיא עשה זאת בלי להטיל על מועמד אחר את ניסיון ההרכבה (לוח 9). בימים הבאים נחתם הסכם קואליציוני בין גוש המפלגות בראשות בנימין נתניהו לגוש המפלגות בראשות בני גנץ, ובעקבות זאת ביקשו 72 חברי כנסת מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על נתניהו, שלרשותו עמדו

167 למשל, חוק הממשלה, חש"א-2001, קובע בסעיף 2 את האיסור להעניק הבטחות למינוי לתפקיד או קבלת טובת הנאה אחרת תמורת תמיכה. ראו בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.5.2020), פסקה 3 לפסק הדין של השופט מלצר.

14 ימים להשלמת ההרכבה.¹⁶⁸ בתגובה הוגשה עתירה לבית המשפט העליון נגד הטלת התפקיד על נתניהו. בפסק הדין כחן בית המשפט את שיקול הדעת של הגורמים השונים המעורבים בהחלטה, ונשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות קבעה:

בענייננו המסלול אשר במסגרתו נתונה לנשיא הסמכות להטיל על חבר כנסת את תפקיד הרכבת הממשלה הוא זה שבסעיף 10 לחוק היסוד, הקובע כי אם הוגשה לנשיא בקשה על ידי רוב חברי הכנסת "יטיל הנשיא, בתוך יומיים, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה". לשון הסעיף מצביעה על כך שבשלב זה של תהליך הרכבת הממשלה על פי המסלול שבסעיף 10 – בשונה משני המסלולים האחרים להרכבת ממשלה הקבועים בסעיפים 7 ו-9 לחוק היסוד – הנשיא אינו מפעיל שיקול דעת מהותי ועליו להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה.¹⁶⁹

כלומר, זהו התרחיש המצומצם ביותר מבחינת שיקול הדעת של נשיא המדינה. במקרה כזה, הנשיא מוכרח להטיל את התפקיד על מועמד מסוים לפי בקשת רוב חברי הכנסת. שלא כמו בתרחיש זה, באשר לשני התרחישים הראשונים נשאלת השאלה באילו מצבים ולאור אילו הנמקות רשאי הנשיא להפעיל שיקול דעת.

168 על שלו ויקי אדמקר, "אחרי שנאספו 72 חתימות: הנשיא הטיל על נתניהו את הרכבת הממשלה", וואלה, 7.5.2020.

169 בג"ץ 2592/20 (לעיל הערה 167).

לוח 9

מספר 2019-2022: הטלת התפקיד לכינון הממשלה

(בירוק - ניסיונות מוצלחים; באדום - ניסיונות כושלים)

המועמד בניסיון הראשון (לפי סעיף 7(א))	המועמד בניסיון השני (לפי סעיף השלישי (לפי סעיף 10(א))	המועמד בניסיון השלישי (לפי סעיף 10(א))	המועמד בניסיון הרביעי (לפי סעיף 10(א))
בנימין נתניהו*	-	-	-
בנימין נתניהו	בני גנץ	-	-
בני גנץ	-	בנימין נתניהו	-
בנימין נתניהו	יאיר לפיד	-	-
בנימין נתניהו	-	-	-

* לאחר הבחירות הטיל הנשיא ראובן ריבלין את תפקיד הרכבת הממשלה על בנימין נתניהו, אולם המשא ומתן הקואליציוני נקלע למבוי סתום. לקראת פקיעת המועד האחרון להרכבת הממשלה החליטה הכנסת על פיזור המוקדם (לפי סעיף 12 לחוק-יסוד: הממשלה), ובכך נמנעה מנשיא המדינה כל הזדמנות לשקול את הטלת התפקיד על מועמד אחר.

שני מישורים לבחינת שיקול הדעת של הנשיא

כפי שהוזכר לעיל, חוק היסוד אינו מגביל לכאורה, את שיקול הדעת של הנשיא באשר לשאלה על מי יטיל את תפקיד הרכבת הממשלה, פרט להגבלה שהמועמד לתפקיד חייב להיות חבר כנסת. עם זאת, כדאי לזכור כי אין בישראל שום איש ציבור שנתון לו שיקול דעת מוחלט וכי על הנשיא להפעיל את שיקול הדעת שלו בסבירות ובהתחשב בתכליות החוק.

ביסוד סמכותו של הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת מונחות שתי תכליות:

(1) השאיפה להביא להרכב ממשלה שתזכה באמון הכנסת במהירות הרבה ביותר האפשרית, בהתחשב בכך שהממשלה המכהנת (שהיא ממשלת מעבר) אינה נהנית מאמון הכנסת. מכאן שעל הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר הכנסת בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להצליח בכך. לשם כך החוק מפרט חובת היוועצות (שהיא סבב ההמלצות עם ראשי הסיעות), שלאחריה הנשיא מגבש את דעתו באשר לזהותו של בעל הסיכויים הגבוהים ביותר.

(2) הצורך בשמירת מעמדו של הנשיא בתהליך הרכבת הממשלה, בשמירה על אמון הציבור במעמדו ובשמירה על עקרונות היסוד של המשטר. בהתאם לרציונל זה, נדמה שהטלת התפקיד על מי שאיננו ראש הסיעה הגדולה ביותר יכולה, בנסיבות מסוימות, להיראות בעייתית במובן זה שהיא מסכלת את רצון הבוחר ועלולה להפוך את הנשיא, למראית עין, למי שמעורב פוליטית בתהליך. מכאן שככלל, ראוי כי העומד בראש הסיעה הגדולה ביותר יקבל ראשון את התפקיד להרכיב ממשלה. אולם אם עולה מסבב ההתייעצויות של הנשיא עם ראשי הסיעות כי יש רוב להרכבת הממשלה דווקא בידי מי שאיננו ראש הסיעה הגדולה, כי אז זהו נימוק סביר בהחלט המאפשר את הטלת התפקיד על אותו חבר כנסת.

במקרים שנתון לנשיא "שיקול דעת מהותי", כפי שכינה זאת בית המשפט בציטוט לעיל (דהיינו, בעת הטלת התפקיד להרכבת הממשלה לפי סעיפים 7 ו-9 לחוק-יסוד: הממשלה), נשאלת השאלה מהם השיקולים שצריכים או יכולים להדריך אותו: האם אופי השיקולים צריך להיות אך ורק תכליתי (שיקולים הקשורים לסיכויי המועמד להרכיב ממשלה), או שהנשיא רשאי לשקול שיקולים נורמטיביים (הקשורים לטוהר המידות)? לדוגמה, האם במקרים קיצוניים (למשל כשמדובר במועמד לראשות הממשלה שתלוי ועומד נגדו כתב אישום פלילי, או מועמד המסית לגזענות או מועמד המסכן את הדמוקרטיה) רשאי הנשיא שלא להטיל את התפקיד על מועמד מסוים אפילו אם הוא בעל הסיכוי הגדול ביותר להקים ממשלה? כלומר, האם מותר לנשיא שלא להתחשב בשיקול התכליתי? שאלה נגזרת משאלה זו היא האם תיתכן ביקורת שיפוטית על הכרעותיו של הנשיא בעניין זה.

מהות שיקול הדעת

להלן נסביר מהו סוג השיקולים שחוסה תחת כל קטגוריה – תכליתי או נורמטיבי – ונסקור את העמדות בשיח הציבורי והמשפטי בעניין זה.

א. התישור התכליתי

המישור התכליתי הוא שיקול הדעת המעשי שהנשיא רשאי להפעיל כשהוא מעמיד לנגד עיניו את תכלית התהליך הדמוקרטי – הרכבת ממשלה שתזכה באמון הכנסת – ובכך ישקף הנשיא בהחלטתו בעקיפין את רצון הבוחר. כלומר, השיקול נשען על אדנים דמוקרטיים של הבחירות הדמוקרטיות כביטוי לרצון הציבור ועל העדפת הרוב כמבטאת אותו. מנקודת מבט זו, שיקול הדעת של הנשיא צריך להתבסס רק על שאלת ההיתכנות הפוליטית ולהכריע על בסיס הסיכוי של המועמד להרכיב ממשלה ותו לא.

ברור שמרחב שיקול הדעת התכליתי של הנשיא תלוי בתוצאות הבחירות או ביחסי הכוחות בכנסת (כאשר יש לכונן ממשלה חדשה שלא לאחר בחירות). כשיש הכרעה ברורה, ההחלטה על בסיס שיקולים אלה היא כמעט אוטומטית. ההמלצות של הסיעות השונות הן כלי מרכזי בגיבוש ההחלטה של הנשיא, גם אם אין להן מעמד מחייב כלשהו, מפני שהן מלמדות על סיכוייו של המועמד להקים ממשלה. המרחב התכליתי רחב יותר במקרה שאין הכרעה ברורה. אם הנשיא סבור, בהינתן ההמלצות של הסיעות, כי לשום חבר כנסת אין סיכוי ממשי להרכיב ממשלה, נראה שעליו לשיקול מי חבר הכנסת שבכל זאת יש לו הסיכויים הטובים ביותר "לחולל נס" ולהרכיב ממשלה.

בהקשר זה יש להיות ערים לאפשרות שהנשיא יטיל את התפקיד על חבר כנסת שעשוי להקים ממשלת מיעוט, דהיינו ממשלה הנשענת על קואליציה קטנה מ־61 חברי כנסת אך שנתמכת בידי מפלגות שמחוץ לקואליציה, או שאין רוב למתנגדיה בכנסת. הקמת ממשלת מיעוט מתאפשרת משום שבהצבעת אמון (או הצבעת הסמכה) בכנסת אין צורך ברוב מוחלט של לפחות 61 חברי כנסת, אלא מספיק רוב רגיל או פשוט, למשל 50 תומכים מול 49 מתנגדים. לפיכך אין מניעה שהנשיא יטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת שלפי מיטב שיקול דעתו (של הנשיא) צפוי שירכיב ממשלת מיעוט.

שיקול אפשרי נוסף הוא, כאמור, להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה לאו דווקא על חבר כנסת שעומד בראש סיעה או על מי שעומד בראש סיעה קטנה, אם הנשיא סבור שבנסיבות שנוצרו דווקא למועמד כזה יש סיכוי להרכיב ממשלה. במשבר הפוליטי כמו זה של השנים 2019-2021 אפשר לתהות אם לנשיא הייתה לגיטימציה לחרוג מהנוהג ולהטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת שאינו עומד בראש סיעה כדי למנוע סבב בחירות נוסף. הנוהג שנשמר עד היום, למעט אותו מקרה כאשר לוי אשכול הרכיב ממשלה עבור דוד בן-גוריון אחרי הבחירות לכנסת החמישית, הוא שהנשיא מטיל את התפקיד על ראש סיעה. יש לזכור שמהלך כזה של הנשיא – הטלת התפקיד על חבר כנסת אף שאינו עומד בראש סיעה – גם אם הוא מגובה בהמלצות הסיעות, ואף שאינו סותר את הנאמר החוק, בכל זאת נתון בו מרחב של שיקול דעת לנשיא, ויש בו כדי להשפיע השפעה של ממש על זהותו של ראש הממשלה.

עוד שאלה הקשורה למישור זה היא אם בנסיבות מיוחדות, כמו של תיקו פוליטי, יש לגיטימציה לנשיא להתערב, לדון בעניין ואף להציע פתרונות או לצאת בקריאה למועמדים ולמפלגות להגיע להסכמות. כפי שנראה בפרק הבא, התערבויות של הנשיא בזירה הפוליטית בכלל, ולאחר בחירות בפרט, אינן נדירות. כך למשל, לאחר הבחירות לכנסת ה-11 (1984) מילא הנשיא חיים הרצוג תפקיד פעיל כאשר עודד את שמעון פרס (המערך) ויצחק שמיר (הליכוד) להקים ממשלת אחדות שתבסס על רוטציה ביניהם. אחרי הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019) ניסה הנשיא ראובן ריבלין להציע את "מתווה הנשיא" לפתרון הסבך הפוליטי שנוצר, אולם הצעתו לא התקבלה ותחת זאת נקבע סבב בחירות נוסף.¹⁷⁰

גם אחרי הבחירות לכנסת ה-23 (2020) הפעיל הנשיא ריבלין מידה של שיקול דעת תכליתי: לאחר התייעצויות עם נציגי הסיעות הוא הטיל על חבר הכנסת בני גנץ להרכיב ממשלה. במהלך התקופה הנתונה למועמד לפעול להקמת ממשלה (28 יום) התקיימו שיחות בין בני גנץ לבנימין נתניהו על האפשרות של הקמת

170 לפי המתווה שהוצע הייתה אמורה לקום ממשלה אחדות שבראשה יעמוד בנימין נתניהו, אך הוסכם כי משיגש כתב האישום נגדו, הוא יצא לנבצרות ובני גנץ ימונה לראש הממשלה בפועל.

ממשלת חילופים.¹⁷¹ בתום התקופה ביקש גנץ מהנשיא הארכת זמן, אבל למרות שהנשיא רשאי להוסיף פרקי זמן של עד 14 יום, ריבלין הסכים לתת לגנץ רק עוד 48 שעות. כלומר, הוא הגביל את הדרדליין להקמת הממשלה, כנראה כדי להפעיל לחץ על הצדדים להגיע להסכמה (בשל כהונתה הארוכה מאוד של ממשלת המעבר ולנוכח מגפת הקורונה שכבר היוותה איום). מכל מקום, 48 השעות פקעו בלי ש"עלה בידו" של גנץ להקים ממשלה, וריבלין לא הטיל על נתניהו או על מועמד אחר לנסות להקים ממשלה, אף שאפשרות זו הייתה נתונה לו, אלא בחר להודיע לכנסת שהמועמד שעליו הוא הטיל את התפקיד לא הצליח להרכיב ממשלה. בהמשך, 72 חברי כנסת ביקשו מהנשיא ריבלין להטיל את הקמת הממשלה על בנימין נתניהו, וריבלין היה מחויב להיעתר לבקשה.

מסקירה זו של החלטות הנשיאים להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מועמדים עולה כי עד היום הנשיאים הפעילו אך ורק שיקולים תכליתיים וכי הם חתרו להטיל את התפקיד על מי שיצליח, לדעתם, להרכיב ממשלה שתקבל את אמון הכנסת.

1. המישור הנורמטיבי

במישור זה השאלה הנשאלת היא אם מלבד השיקולים הנובעים מתכלית הסעיף – דהיינו, הטלת התפקיד על מי שסיכוייו להרכיב ממשלה שתזכה באמון הכנסת הם הגדולים ביותר – רשאי וצריך הנשיא, מתוקף תפקידו הטקסי כעומד בראש המדינה (ככתוב בחוק) וכ"מגן החוקה" והאינטרס הציבורי הממלכתי (לכך אין ביטוי מפורש בחוק), להפעיל שיקול דעת שבבסיסו היבטים נורמטיביים הקשורים בטוהר המידות. ובמילים אחרות, האם הנשיא רשאי לשקול מי ראוי להיות ראש ממשלה, והאם יש שיקולים ערכיים או של טוהר המידות שבגינם הוא לא יטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על מועמד מסוים? דוגמה לכך היא השאלה אם ראוי מבחינת הדוגמה הציבורית שמועמד שהוגש נגדו כתב אישום

171 חיקון מספר 8 לחוק-יסוד: הממשלה מגדיר ממשלת חילופים "ממשלה שבתקופת כהונתה עומדים בראשה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר כנסת נוסף". שני המאפיינים החשובים של פעולתה הם הרוטציה בראשות הממשלה בין שני ראשי הגושים המרכיבים אותה ופעולתה מחוץ שמירה על יחסי כוחות שוויוניים בין שני הגושים.

פלילי ישמש ראש ממשלה או שיקול נורמטיבי נוסף כמו ניגוד עניינים אפשרי שבו עלול להימצא ראש ממשלה העומד למשפט.¹⁷²

בדיון הציבורי והמשפטי בנושא אפשר לזהות שלוש עמדות, שתיים מהן מנוגדות זו לזו: האחת, שהנשיא צריך לשקול אך ורק שיקולים הנובעים ממטרות החוק, דהיינו להטיל את התפקיד על המועמד בעל הסיכוי הגדול ביותר להרכיב ממשלה. מנגד, יש עמדה הגורסת כי ראוי שהנשיא יפעיל גם שיקולים נורמטיביים, ושהללו, במקרים מסוימים, עשויים להיות מכריעים יותר מאלה התכליתיים. במקרה של בנימין נתניהו, למשל, המעדיפים את הנורמטיבי על פני התכליתי גורסים כי "בלי קשר לשאלת הסיכויים להרכבת הממשלה, על הנשיא לשקול את שיקול המסר הערכי של הטלת הרכבת הממשלה על אדם שנושא כתב אישום חמור בגין עברות של שחיתות שלטונית. הטלת המשימה על חבר כנסת כאמור, בנסיבות בהן הוא מואשם בסדרת עבירות, לרבות עבירת השוחד, שביצע לכאורה במהלך כהונתו כראש ממשלה, חורגת לטעמנו באופן קיצוני ממתחם הסבירות".¹⁷³ מנקודת מבט זו, שיקול הדעת של הנשיא אמור להשלים את החסר הנורמטיבי שאינו מעוגן בחוק. כלומר, מחובתו המוסרית של הנשיא להפעיל שיקול דעת לטובת האינטרס הציבורי במקרים שהטלת התפקיד על מועמד מסוים עלולה לפגוע בליבה הדמוקרטית של המדינה.¹⁷⁴ לפי עמדה זו, במקרה של הטלת התפקיד על מועמד שמחזיק בעמדות גזעניות וקיצוניות, גם אם הוא בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להקים ממשלה, וגם אם הוא נבחר ברוב קולות הבוחרים, הנשיא, אם לא יפעיל שיקולים נורמטיביים, נותן את ידו להרס המשטר הדמוקרטי. מנקודת מבט זו, הנשיא הוא מגן הדמוקרטיה המהותית, כלומר עליו לפעול כמי ששיקוליו הם מעבר להיבטים הפרוצדורליים והפוליטיים המעשיים.

בין שתי גישות אלה אפשר לזהות עמדה שלפיה הנשיא צריך לשקול שיקולים תכליתיים, אבל כאשר שיקולים אלו אינם חד-משמעיים או במקרה של נסיבות

172 מרדכי קרמניצר, יובל שני ועמיר פוקס, "מה דין המשך כהונת ראש ממשלה שגובש נגדו כתב אישום חמור?", חוות דעת, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.12.2019.

173 ש.ס.

174 בג"ץ 2848/19 (לעיל הערה 163).

מסוימות, הוא רשאי להכריע גם לאור שיקולים נורמטיביים. עמדה כזו ביטאה היועצת המשפטית של הנשיא בעתירה נגד ההחלטה להטיל את הרכבת הממשלה על בנימין נתניהו ב־2019. השופט מלצר אימץ אותה:

עיון בסעיפים האמורים (סעיפים 7 ו־9 לחוק יסוד הממשלה) ומשך הזמן שניתן לנשיא לשם קיום ההתייעצות טרם החלטה (7 ימים ו־14 ימים, בהתאמה לעילות השונות בסעיף 7(א) הנ"ל, ו־3 ימים מכח סעיף 9 הנ"ל) מלמדים כי החלטת הנשיא על מי להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה מבין חברי הכנסת נתונה, מכח הסעיפים הנ"ל, בידו והיא בשיקול דעתו הבלעדי של הנשיא [...] זו אף הסיבה לכך כי סעיף 12 לחוק־יסוד: נשיא המדינה קובע כי חתימתו של נשיא המדינה בהקשר זה של כינון הממשלה – איננה טעונה חתימת קיום (של ראש הממשלה, או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה).

כאשר נשיא המדינה מפעיל את סמכותו על פי הסעיפים הנ"ל הוא צפוי להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר הכנסת בעל מירב הסיכויים להצליח במשימה, ואולם במצבים מיוחדים מותר לו לשקול גם שיקולים נוספים מכח שיקול הדעת הרחב, המופקד בידיו. זו היתה התפיסה שהציגה בפנינו בדיון שנערך בפנינו – היועצת המשפטית לנשיא, עו"ד אודית קורינלדי־סירקיס, ואני סומך ידי עליה, מה גם שהיא תואמת את המקובל בבריטניה, ממנה שאבנו את ההסדר החוקתי בנושא זה.¹⁷⁵

לפי עמדה זו, בתרחיש של שני מועמדים שהם, למשל, בעלי סיכוי דומה להרכיב ממשלה, הנשיא רשאי להחליט לשקול שיקול נורמטיבי באשר לשאלה את מי להעדיף משניהם (למשל את המועמד שאין עומד נגדו כתב אישום).

מעניין שהעמדות השונות נשענות כולן על התפיסה הגורסת כי הנשיא הוא רשות טקסית וממלכתית. לפי הגישה התכליתית, הממלכתיות והאפוליטיות של

הנשיא פירושן שהוא אמור למלא את תפקידו הפרוצדורלי בהרכבת הממשלה בלי להיכנס לשדה המוקשים הערכי הנתון בידי ההליך הדמוקרטי, הציבור והכנסת. לפי העמדה הנורמטיבית, בשל מעמדו הממלכתי והסמלי של הנשיא שומה עליו להגן על ערכי היסוד של המדינה ולשמש כמצפן וכמצפון של הציבור, ולכן עליו להפעיל שיקול דעת רחב, ובכלל זה שיקולים נורמטיביים כראשונים במעלה.

בית המשפט, בפסיקותיו בעניין זה, הלך בין הטיפות. בעתירה בעניין זה קבע בית המשפט כי השיקול התכליתי מחייב את הנשיא לפי חוק, ואשר על כן עליו להישאר בגדרי סמכויותיו החקוקות והנוהגות ולהטיל את הרכבת הממשלה על המועמד בעל הסיכויים הטובים ביותר להרכיב ממשלה על פי שיקול דעתו:

אין חולק כי הנשיא קיים אחר הוראות החוק, נפגש עם ראשי הסיעות, הפעיל את שיקול דעתו, והטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שסבר כי סיכוייו להרכיב את הממשלה הם הגבוהים ביותר. בכך מימש כהלכה את הסמכות שניתנה לו, ולא ראינו לא טעם ולא סיבה כי נתערב בה.¹⁷⁶

למעשה, בנימוקיהם רמזו השופטים כי דווקא בשל מעמדו הממלכתי של הנשיא הוא אינו יכול להפוך לשופט או לצו המצפון המוסרי ולקבוע מי ראוי להיות ראש ממשלה ומי לא:

הלכה למעשה, עמדת העותרים היא שעל נשיא המדינה הייתה מוטלת חובה להתעלם מתוצאות הבחירות ומהמלצות ראשי הסיעות, ולקבוע כי מר בנימין נתניהו פסול מלשמש כראש ממשלה בשל כתב החשדות החמור התלוי נגדו. עמדה זו של העותרים לא ניתן לקבל: היא אינה תואמת את אופיו של מוסד הנשיאות (שהוא ממלכתי ואפוליטי במהותו); היא אינה מתיישבת עם תפקידו של נשיא המדינה בהליך הרכבת הממשלה (המתמקד באיתור חבר הכנסת שהוא בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להרכבת ממשלה); היא אינה עולה

בקנה אחד עם המידע על-פיו נדרש נשיא המדינה לגבש את הכרעתו (עמדות הסיעות השונות ביחס למועמד עליו הן ממליצות לשמש כראש הממשלה); היא אינה מתיישבת עם הליך הבחירות הדמוקרטי, אשר סמכות הנשיא מהווה חלק אינטגרלי ממנו (במסגרתו נבחרו חברי הכנסת ה-21, ובכללם מר בנימין נתניהו).¹⁷⁷

ואולם אף שבית המשפט הכיר בכך שלנשיא מוקנה שיקול דעת מהותי בעניין הטלת התפקיד של הרכבת הממשלה, הוא לא ביטא מפורשות את האפשרות שהנשיא יעדיף שיקולים נורמטיביים על פני שיקולים תכליתיים.

לסיכום, בתרחישים השונים של הרכבת הממשלה נתון לנשיא מרחב משתנה של שיקול דעת. שיקול הדעת מצומצם ביותר כאשר רוב של חברי הכנסת מבקשים מהנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת מסוים (סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה), והוא רחב יותר במקרה שיש להטיל את התפקיד בפעם הראשונה (סעיף 7), וכן בשנית להטילו על מועמד אחר או להודיע ליושב ראש הכנסת שהניסיון לא צלח, ולא להטיל על עוד מועמד (סעיף 9). מכל מקום, נראה שהדעה הרווחת היא שעל הנשיא לנהוג על פי המוגדר בחוק, דהיינו להתייעץ עם ראשי הסיעות, ואף שאין קביעה מפורשת בעניין ההמלצות, עליו, לפי הנוהג, להמליץ על בעל הסיכוי הגדול ביותר להרכיב ממשלה. מכאן שבגרעין שיקול הדעת של הנשיא צריכות לעמוד הנמקות העולות בקנה אחד עם תכלית החוק. בנסיבות פוליטיות "רגילות" ולנוכח הכרעה ברורה בבחירות אין מתעוררת כלל דילמה, ואז תפקידו של הנשיא הוא פורמלי וטכני למדי. אבל בנסיבות מיוחדות יש לנשיא תפקיד חשוב בסימון הקווים האדומים של התנהלות הגורמים הפוליטיים, ולכן השיקולים הנורמטיביים צריכים להיות אצלו בבחינת "נשק יום הדין". נוסף על כך, ישנה האפשרות שבמקרה של מבוי סתום ימלא הנשיא תפקיד פעיל בגיבוש מתווה פוליטי לטובת האינטרס הציבורי.

פיזור הכנסת בידי ראש הממשלה בהסכמת הנשיא

חוקי-יסוד: הממשלה מ-1992 ("חוק הבחירה הישירה", שאינו תקף כיום) העניק לראשי הממשלה סמכות שלא הייתה להם קודם לכן. החוק עיגן את האפשרות שראש הממשלה, שנבחר בבחירה ישירה, מחליט לפזר את הכנסת וקבע כי ראש הממשלה יוכל לעשות כן רק בהסכמת נשיא המדינה. לפי אותו חוק יסוד, ראש הממשלה רשאי לפזר את הכנסת בצו אם "נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה", כלומר במקרה של כנסת לעומתית. עם ביטול הבחירה הישירה נותר סעיף זה בחוק-יסוד: הממשלה בגרסתו השלישית (סעיף 29).

השימוש בסמכות זו של ראש הממשלה נעשה עד היום פעמיים בלבד. הפעם הראשונה התרחשה בשלהי 2002, בעת כהונתה של הממשלה ה-29 (ממשלת שרון הראשונה). לאחר שמפלגת העבודה פרשה מהקואליציה, החליט ראש הממשלה אריאל שרון להורות על פיזור המוקדם של הכנסת ה-15.¹⁷⁸ הפעם השנייה התרחשה שלוש שנים לאחר מכן, בעת כהונתה של הממשלה ה-30 (ממשלת שרון השנייה). בשבוע הסוער שבמהלכו הכריזה מפלגת העבודה על פרישתה מהקואליציה ושרון הודיע על פרישתו מהליכוד ועל הקמת מפלגת קדימה אושרו במליאת הכנסת ברוב עצום של כשני שלישים שמונה הצעות חוק פרטיות לפיזור מוקדם של הכנסת. ההצעות קבעו שהבחירות יתקיימו ב-28 במרץ 2006. מייד לאחר מכן פנה ראש הממשלה שרון לנשיא משה קצב וביקש ממנו לפזר את הכנסת בצו. על פי הצו, הבחירות היו אמורות להתקיים בתוך 90 יום, כלומר ביום 8 במרץ 2006.¹⁷⁹ האי-בהירות החוקתית סביב השאלה איזה מסלול גובר – התפזרות על פי חוק או התפזרות בצו – נפתרה בפשרה שהתקבלה בישיבה אצל נשיא המדינה בנוכחות יושב ראש הכנסת ונציגי הממשלה. הוחלט שהכנסת אומנם תפוזר בצו, אך מועד הבחירות נקבע ל-28 במרץ כפי שנכתב

178 "צו בדבר פיזור הכנסת", ילקוט הפרסומים, חוברת 5125, 5.11.2002.

179 "צו בדבר פיזור הכנסת", ילקוט הפרסומים, חוברת 5467, 8.12.2005.

בהצעות החוק.¹⁸⁰ מקרה זה מדגים שבנסיבות מסוימות נשיא המדינה יכול לשמש מעין בורר בין רשויות השלטון.

עד היום לא התגלעה מחלוקת בעניין זה בין ראש ממשלה שביקש לפזר את הכנסת ובין הנשיא. אף על פי כן אפשר לתהות מהו מרחב שיקול הדעת הנתון לנשיא במקרה שראש הממשלה נוקט יוזמה ומציע לפזר את הכנסת. זהו תרחיש היפותטי, שמעולם לא קרה, אך הוא מעלה שוב את הדילמה הקוטבית הנובעת ממעמדו הסמלי והממלכתי של הנשיא: האם פירושו הדבר שהנשיא הוא חותמת גומי, במקרה זה, ליוזמה של ראש הממשלה לפזר את הכנסת; או שפירוש הדבר שהנשיא צריך לשקול ולבחון היבטים מהותיים ולקבל הכרעה שהיא בעיניו לטובת האינטרס הציבורי והדמוקרטיה? לשון חוק היסוד, הדורשת את הסכמת הנשיא להחלטת ראש הממשלה לפזר את הכנסת, מרמזת שהנשיא רשאי לשקול שיקולים מהותיים, ובמקרים מסוימים אף להימנע ממתן הסכמה לצעד כזה אם יש בו כדי לפגוע בערכי היסוד של הדמוקרטיה ובאינטרס הציבורי על פי מיטב שיקול דעתו, למשל במקרה שבפועל אין רוב המתנגד לממשלה אבל ראש הממשלה מעוניין בכל זאת לפזר את הכנסת בצו.

180 עופר קניג וחרן פרידברג, "האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?", פוליטיקה 22 (2013): 27-50.

פרק 7

סמכות החנינה

—

"[...] הואיל ונשיא המדינה אין הוא כשאר רשויות ציבור, ומעשי חנינה או הקלה בעונש שעושה הנשיא אין הם כשאר מעשיהן של רשויות ציבור".

(בג"ץ 94/706 שפרה רונן נגד פרופ' אמנון רובינשטיין, שר החינוך והתרבות)

לנשיא המדינה מעמד של "רשות חומלת". סמכות זו דומה לסמכות החנינה שבידי הכתר הבריטי או נשיא ארצות הברית. כפי שראינו, גם לראשי מדינה טקסיים בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות נתונה סמכות החנינה. סמכות החנינה של הנשיא עוגנה בישראל כבר בחוק המעבר, שם נאמר כי "נתונה לו [לנשיא] הסמכות לחון עבריינים ולהפחית עונשים". הניסוח בחוק־יסוד: נשיא המדינה אחר במקצת: "לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם". הנשיא מוסמך על פי חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, תשע"ט-2019, גם לקצר או לבטל תקופת התיישנות ותקופת מחיקה של פרט רישום פלילי של אדם; וכן להחליט כי עבירה חמורה, אפילו כזו שעונשה מוות או מאסר עולם (העבירות מפורטות בסעיף 24 לחוק), תתיישן או תימחק ולקבוע מועדים להתיישנות או למחיקה (סעיף 25).

סמכותו של נשיא המדינה לחון עבריינים היא סמכות מיוחדת מאוד. היא מבטאת את העובדה שהוא עומד לכאורה מעל לכל הרשויות: המחוקק קבע עבירה, השופט פסק שפלוני עבר עליה ועליו לרצות עונש מאסר, והינה נשיא המדינה רשאי להוציאו משם ובכך לייתר את פעולת הרשויות האחרות של המדינה. זוהי גם סמכות מהותית, ויש לה השלכות משפטיות מרחיקות לכת: היא מקנה לנשיא שיקול דעת רחב, והיא נתונה לו בלבד. לכן הוא אינו יכול להאצילה לגורמים אחרים.¹⁸¹ חשוב להבהיר כי מעשה החנינה אינו מעשה שיפוטי; לא מדובר בערעור על הכרעות של מערכת המשפט, אלא בבקשה לחסד ולרחמים במקרים חריגים ובנסיבות יוצאות דופן.¹⁸² הפנייה אל הנשיא היא כאל רשות חומלת ולא כאל רשות שופטת. לפי אתר משרד המשפטים, עד היום עסקו 29 עתירות לבית המשפט בהיבטים שונים של סמכות החנינה הנתונה לנשיא.¹⁸³

החלטת החנינה של הנשיא מלווה בחתימת קיום של שר המשפטים, שכן, כאמור, כל חתימה של נשיא המדינה על מסמך רשמי טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר.¹⁸⁴ תהליך החנינה מחייב שילוב סמכויות של הנשיא ושל שר המשפטים, אף שסמכות החנינה נתונה בלעדית לנשיא.

בקשת חנינה

כל אדם רשאי לפנות לנשיא המדינה ולבקש כי תיבחן בקשתו להתערבות הנשיא בעניינו – בין שמדובר באסיר המבקש לשנות את תקופת המאסר שהוטלה עליו ובין שמדובר באדם שניתנה לגביו החלטה שיפוטית בהליך

181 סלי סבה, "סמכות החנינה האישית – פררוגטיבה של נשיא המדינה", משפטים ח (תשל"ח): 227-249, בייחוד עמ' 234.

182 על טבעו הייחודי של מעשה החנינה ראו אודית קורין-לנדיר-סירקיס, מיכל צור-שפיר וטל רוזנווסר, "יכי המחק ימתיק החסד את הדין": מחשבות על סמכות החנינה", משפט מפחח (אוגוסט 2019): 115-125.

183 לרשימה המלאה ראו "חוקים ופסקי דין בנושא חנינות", אתר משרד המשפטים.

184 הממשלה הסמיכה את שר המשפטים לחתום את חתימת הקיום במקרים של החלטות חנינה של הנשיא. ראו "החלטת ממשלה: קביעת שר לחתימת קיום לחתימת נשיא המדינה", החלטה מס' 4882, 8.7.2012.

פלילי והוא מבקש לשנות את תוצאותיו. לעיתים נדירות בית המשפט מצייך אפילו בפסק הדין כי כדאי לנאשם לפנות בבוא העת אל נשיא המדינה בבקשת חנינה. מגיש הבקשה יכול להיות המבקש הנידון או בא כוחו או קרוב משפחתו מדרגה ראשונה. הבקשה צריכה להיות בידיעתו של הנידון. ייתכנו גם מקרים שהנשיא יזום פתיחת תיק חנינה.¹⁸⁵

הבקשה מוגשת ללשכה המשפטית בכית הנשיא¹⁸⁶ ומועברת בשלב הראשון למחלקת החנינות במשרד המשפטים (או למשרד הביטחון – כאשר זו בקשת חנינה של מי שנשפט בבית דין צבאי). הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לטיפול בבקשות חנינה מבהירות כי לפי הנוהל כל בקשות החנינה צריכות להגיע למחלקת החנינות במשרד המשפטים. מחלקת החנינות במשרד המשפטים מופקדת על איסוף החומר הרלוונטי לצורך גיבוש חוות דעת בעניינו של המבקש (תיקי בית משפט, חוות דעת של שירות בתי הסוהר, שבכללה דיווח של הנהלת הכלא על התנהגות האסיר, רופא הכלא בעניין מצבו הבריאותי, עובדת סוציאלית המספקת פרופיל סוציאלי ודיווח על תהליכים טיפוליים); מידע ממשטרת ישראל (רישום פלילי, מידע מודיעיני, חוות דעת); חוות דעת מפרקליטות המדינה; וכן נתונים אישיים וכלכליים של המבקש, המלצות וחוות דעת של גורמים שונים מטעם מבקש החנינה.¹⁸⁷ בקשות לקציבת עונשי מאסר עולם מוגשות לוועדת שחרורים מיוחדת, וזו רשאית להמליץ לנשיא לקצוב את עונשו של אסיר עולם בתנאים מסוימים המפורטים בחוק.¹⁸⁸

185 מקרה מיוחד במינו הוא זה של עמוס ברנס, שהורשע ברצח החיילת רחל הלר וכפר באשמה. במקרה זה יזם השופט חיים כהן, אשר הרשיע בערעור את ברנס, פנייה לנשיא המדינה לשם קציבת עונשו של ברנס לאחר שהובאו לפניו ראיות שלא ברנס הוא שביצע את הרצח, אף שברנס עצמו סירב לבקש חנינה כי סבר שיש בכך משום הודאה במעשה שלא ביצע. לאחר שחרורו קיבל ברנס "משפט חוזר אילם" ופיצוי מהמדינה על הרשעת השווא השלכותיה.

186 בלשכה המשפטית בבית הנשיא יש מחלקת חנינות הממונה על הטיפול בבקשות החנינה. במסגרת הלשכה המשפטית פועלת גם גם מחלקת פניות הציבור, שמטפלת בבקשות למיניהן המציבור שמופנות לנשיא שאינן בגדר בקשות חנינה.

187 דותן ורוסו, "מוסד החנינה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 18.6.2001, עמ' 3.

188 חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001, פרק ה. בראש הוועדה עומד שופט בית המשפט המחוזי שמינה נשיא בית המשפט העליון, והרכבה מפורט בסעיף 33.

מחלקת החנינות מגבשת את חוות הדעת שלה ואת המלצתה אם לקבל או לדחות את בקשת החנינה ומעבירה אותה לשר המשפטים.¹⁸⁹ שר המשפטים מחווה את דעתו על הבקשה, וחוות הדעת בצירוף כל החומר הרלוונטי מועברת למחלקת החנינות בלשכה המשפטית בבית הנשיא. בלשכה המשפטית בבית הנשיא מגבשים חוות דעת על הבקשה, ובכלל זה התייחסות לחוות הדעת שהתקבלו ממחלקת החנינות ומשר המשפטים. במקרה של אי-הסכמה מתקיים דיון בין הגורמים המקצועיים. סמכות ההכרעה נתונה לנשיא המדינה כגורם המוסמך על פי החוק, והוא, מטבע הדברים, מאמץ, במרביתם המכריע של המקרים, את חוות הדעת של הגורמים המקצועיים. אם הנשיא מחליט לדחות בקשת חנינה, כי אז יוצא מהלשכה המשפטית בבית הנשיא מכתב מנומק אל מבקש החנינה (במקרה של החלטה שלא לחון אין נדרשת חתימת קיום של שר המשפטים). אם הנשיא מחליט להעניק חנינה, הוא חותם על כתב ההקלה או המחיקה. הכתב הנושא את חתימת הנשיא מועבר למחלקת החנינות במשרד המשפטים ומשם ללשכת שר המשפטים לצורך חתימת הקיום.¹⁹⁰ התשובה הסופית מועברת בסופו של התהליך מן הלשכה המשפטית בבית הנשיא אל המבקש.¹⁹¹

באשר להיקף בקשות החנינה המוגשות מדי שנה לנשיא – הנתונים של מספר בקשות החנינה, סוגיהן ומידת ההיענות להן לא היו בעבר זמינים לציבור, אך בשנים האחרונות הם מתפרסמים. בשנת 2022, למשל, התקבלו 3,420 פניות למחלקת החנינות בלשכה המשפטית בבית הנשיא. מתוכן נפתחו 1,444 בקשות חנינה חדשות, והנשיא יצחק הרצוג נענה בחיוב ל-298 מהן (כ-30%). 72% מההחלטות החיוביות היו למחיקה ולהתיישנות הרישום פלילי, 20% להקלה בעונשי קנסות ו-5% להקלה בעונשי מאסר בפועל או בעבודות שירות.¹⁹² לשם

189 נדיר מאוד ששר המשפטים אינו מאשר את המלצת מחלקת החנינות שבמשרדו.

190 נדיר מאוד שהנשיא מחליט לחון בניגוד להמלצת שר המשפטים, ובהתאמה גם נדיר ששר המשפטים מסרב לחתום חתימת קיום על החלטה של הנשיא לחון. ראו דיון על מעמדה של חתימת הקיום להלן.

191 לתיאור הליך החנינה ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נוהל טיפול בבקשות חנינה, הנחיה מס' 4.4000, יולי 1974 (עודכנה לאחרונה במאי 2003).

192 ביח הנשיא – הלשכה המשפטית, "סיכום שנת 2022", מחלקת חנינות. וראו נתונים גם באתר מחלקת החנינות במשרד המשפטים.

השוואה – בשנת 2006 הוגשו לנשיא משה קצב 1,954 בקשות חנינה מסוגים שונים, והוא נענה ל-446 מהן (23%); בשנת 1996 הוגשו לנשיא עזר ויצמן 1,785 בקשות חנינה, והוא נענה ל-244 מהן (14%); לנשיא חיים הרצוג הוגשו בשנת 1986 2,033 בקשות חנינה, ומהן נענו בחיוב 221 (11%). על אף הנתונים החלקיים ניתן לקבוע כי מספר החנינות נותר דומה (כ-2,000 בקשות בשנה), כי שיעור ההיענות החיובית משתנה בין הנשיאים וכי רוב רובן של בקשות החנינה נדחות.

לפי הנוהג, הטעמים להיענות חיובית לבקשות חנינה ספציפיות או לדחייה שלהן אינם מפורסמים, והנימוק לכך הוא צנעת הפרט של מבקשי החנינה ובני משפחתם, אבל גם כדי שלא לחייב את הנשיא לנהוג לפי אמות מידה מסוימות, שכן מידת החסד והרחמים שלפיה נוהגת הרשות החומלת אינה ניתנת תמיד למדידה. ובכל זאת ראוי לציין לטובה את השינוי המפליג שחל במדיניות השקיפות של מוסד נשיא המדינה בנושא החנינות. כאמור, בניגוד לעבר, כיום נתוני החנינות הכלליים מפורסמים לציבור באתר ייעודי. נוסף על כך, נשיא המדינה מפרסם את קווי המדיניות שלו למתן חנינות, דהיינו סוגי העבירות שיש בעניינם נטייה של הנשיא להקל או להחמיר. המדיניות בשנת 2021, לדוגמה, הייתה להחמיר כלפי עברייני מין ולהקל בעבירות של סמים קלים. גם הטעמים למתן החנינות השונות מתפרסמים באופן כללי, כלומר כמה בקשות חנינה התקבלו מטעמים, למשל, של מצב בריאותי או של נסיבות משפחתיות או כלכליות יוצאות דופן. מדיניות הפרסום הזאת מאפשרת לציבור להיות מודע לשיקולי החנינה באופן כללי (אם כי לא לגופו של מקרה).

193 סוגי חנינות

(1) חנינה מלאה

חנינה מלאה מוחקת גם את העונש וגם את הרישום הפלילי, ותכליתה לאפשר לאדם לפתוח דף חדש. מי שהרשעתו נמחקה נחשב כאילו לא הורשע, אם כי ישנם

גופים ונסיבות שבהן ההרשעה בכל זאת נלקחת בחשבון, למשל במקרה של גיוס עובדים לגופים ביטחוניים. הללו רשאים להביא בחשבון את ההרשעה למרות מחיקתה. יתר על כן, על פי הפסיקה, מתן חנינה מלאה אינו מחייב התעלמות מן העובדה שאדם הורשע אם החנינה ניתנה מטעמים ציבוריים (בג"ץ אייזנברג).¹⁹⁴

(2) חנינה מותנית או מסויגת

מדובר בחנינה אשר יכולה להיות מותנית בתנאי לקיומה או בתנאי לביטולה. תנאי מקיים הוא תנאי שחייב להתקיים כדי שהחנינה תצא לפועל, למשל במקרה של עסקת חילופי שבויים – החזרת השבויים כתנאי להתממשות החנינה; או תנאי מבטל – שאם התקיים, החנינה מבוטלת. דוגמה: התניה של שחרור אסיר ביטחוני בכך שהוא לא יבצע עבירה נגד ביטחון המדינה.¹⁹⁵

(3) הקלה בעונש

כאן מדובר בהקלה בעונשו של העבריין או המרת העונש בעונש קל ממנו. דוגמאות: קציבה של מאסרי עולם, הפחתה של תקופות מאסר, הקלה בפסילה של רישיון נהיגה שנגזרה לתקופות ארוכות בדרך כלל בשל גרימת מוות ברשלנות, הקלה בקנסות. גם בחנינה מסוג זה הנשיא אינו שוקל מחדש דברים שעלו בבית המשפט בשלב פסק הדין או גזר הדין, אך הוא רשאי להביא בחשבון שינויים שחלו לאחר מתן גזר הדין כמו מצבו הבריאותי או המשפחתי של העבריין. ההקלה בעונש יכולה להיות עם או בלי תנאים מקדימים ומבטלים. בהקשר זה נקבע בפסיקה כי הנשיא רשאי להתנות את מעשה החנינה וכי אם התנאי מופר, החנינה מתבטלת.¹⁹⁶

194 בג"ץ 6163/92 יואל אייזנברג ואח' נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פד"י מז(2) (1993). בג"ץ אייזנברג עסק במינויו של יוסי גינוסר, שקיבל חנינה בעקבות מה שכונה "פרשת קו 300" (ראו הערה 200 להלן), לתפקיד מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון. בית המשפט פסק שאף שקיבל חנינה, אי-אפשר להתעלם מעברו וממערבוהו בפרשה.

195 ד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מחאנה, פ"ד טז(1) 1962 (להלן: פרשת מחאנה), עמ' 444; רע"ב 534/19 מוחמד זיאדה נ' מדינת ישראל (20.8.2019).

196 פרשת מחאנה (לעיל הערה 195), עמ' 430.

(4) חילוף הדין

בחנינה של חילוף הדין העונש שהושת על הנאשם בידי בית המשפט מוחלף בעונש מקל יותר, למשל המרת העונש לעונש של קנס או של מאסר על תנאי.

מקרים ייחודיים של חנינה

הסמכות לחנינה קבוצתית

הנשיא רשאי לתת רק חנינות פרטניות ולא קבוצתיות, כלומר לגופו של אדם. סמכות החנינה הקבוצתית נתונה בידי הכנסת בהיותה הרשות המחוקקת, כפי שנעשה לרגל המעבר ממוסדות זמניים למוסדות קבועים בשנת תש"ט (1949) או לאחר מלחמת ששת הימים (1967).¹⁹⁷ על פי אותו היגיון הכנסת אישרה בשנת 2010 את "חוק הפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין תכנית ההתנתקות, התש"ע-2010".¹⁹⁸

בנסיבות אחרות, כאשר הנשיא התבקש לחון קבוצה של אסירים, כמו בעסקאות לשחרור שבויים, בכל זאת ניתנה החנינה באופן אישי לכל אסיר. כך היה, למשל, בעסקה עם ארגון הטרור הפלסטיני של אחמד ג'בריל. בשנת 1985 העניק הנשיא חיים הרצוג חנינה "אישית" כביכול לאסירים שנשפטו בבתי המשפט האזרחיים (חנינת רמטכ"ל ניתנה למי שנשפטו בבתי המשפט הצבאיים). במקרה אחר, בשנת 2004, הגיעה ממשלת ישראל להבנות עם מצרים שלפיהן ישוחררו אסירים ביטחוניים בתמורה לשחרורו של האזרח הישראלי עזאם עזאם. אסירים אלה קיבלו אז חנינה מהנשיא משה קצב. בשנת 2011, במסגרת העסקה עם ארגון הטרור

197 חוק החנינה, תשכ"ז-1967.

198 חוק הפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין תכנית ההתנתקות, התש"ע-2010. אף שהחוק אינו משתמש במונח "חנינה", בכל זאת הכוונה היא אליו. ראו דברי השופט ג'ובראן – "כי אף החוק אינו משתמש במונח 'חנינה', הרי שזוהי חוצאתו בפועל כמו גם מטרתו המוצהרת, כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק" – בדיון של בג"ץ בעתירה נגד החוק (שנדחתה): בג"ץ 1213/10 אייל ניר נ' יו"ר הכנסת (23.2.2012)

חמאס לשחרור החייל גלעד שליט, שוחררו 280 מחבלים שנשפטו למאסרי עולם בגין ביצוע פיגועי טרור רצחניים בישראל. אסירים אלה קיבלו חנינה מנשיא המדינה דאז שמעון פרס. ב"כתב ההקלה" של משוחררי העסקה פורט תנאי מקדים לחנינה: שחרור גלעד שליט בידי הארגון חמאס (תנאי שפובד), ותנאי ביטול החנינה – שהתנה את התמשכותה של החנינה בהימנעות של המחבלים המשוחררים מעבירות של פגיעה בביטחון המדינה.

יש לומר כי הסדר זה – שלפיו הממשלה הייתה מגבשת את רשימת האסירים המיועדים לשחרור ונשיא המדינה היה מעניק להם חנינה – השתנה עם תיקונו של חוק הממשלה בשנת 2014. התיקון הסדיר לראשונה את סמכותה של הממשלה להחליט (במקום להמליץ) על שחרור מוקדם של אסירים מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה. סעיף 8ב לחוק הממשלה, התשס"א-2001, מפרט את המקרים שבהם מופעל מנגנון לשחרור אסירים מטעמים של ניהול יחסי החוץ של המדינה וביטחונה: שחרור שבויים או חטופים שהם אזרחי או תושבי ישראל, לרבות השבת גופותיהם או קבלת מידע על חטופים, שבויים או נעדרים שהם אזרחי או תושבי ישראל; מחווה מדינית; והסכם מדיני, לרבות הסדר ביניים או הסכם הבנות. לפי תיקון זה, שחרור בנסיבות אלה אינו מחייב בקשת חנינה מהנשיא, והנשיא כלל אינו מעורב בו. בין השאר, מטרת התיקון הייתה להימנע מן ההליך המלאכותי של גיבוש רשימת האסירים בידי הממשלה והענקת חנינה פרטנית בידי נשיא המדינה לאסירים אלה, משום ששחרור בנסיבות כאלה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון החנינה שבוחן נסיבות אישיות הנוגעות לשיקומו של אסיר ספציפי. מטרה נוספת הייתה לאפשר שחרור על תנאי, בעוד שהענקת החנינה היא בדרך כלל פעולה בלתי הפיכה, ואפשר היה לכלוא שוב אסירים ששוחררו רק אם הפרו את תנאי השחרור הפרטניים שלהם. בנוסף, החוק מפרט נסיבות שבגינן אין לשחרר אסיר לפי חוק זה (רצח בנסיבות מחמירות), מגבלה שאינה קיימת כשמדובר בסמכות החנינה הנתונה לנשיא.¹⁹⁹

199 בשנת 2019 נעשה שימוש, למרות התיקון לחוק, בסמכות החנינה של הנשיא לשני אסירים טורים בנסיבות של מחווה מדינית בתמורה להשבת עצמותיו של החייל הנעדר זכריה באומל. שחרורי האסירים בעסקאות החטופים ממתקפת חמאס ב-7 באוקטובר 2023 נעשו לפי החלטת ממשלה, ללא מעורבות של הנשיא. להרחבה ראו מורן קנדלשטיין-היינה,

חנינה בטרם הרשעה

שאלה שעוררה מחלוקת הייתה אם נשיא המדינה רשאי לחון בטרם הרשעה, כלומר לחון את מי שעדיין לא נשפט, הורשע והוכרז כעבריין. מחלוקת זו בעניין סמכותו של הנשיא התלקחה במלוא עוזה בשנת 1986, עם גילוי "פרשת קו 300".²⁰⁰ היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר הכריז כי יש חשד לעבירות פליליות שעברו ראש השב"כ אברהם שלום ובכירים נוספים. הקבינט המדיני-ביטחוני החליט לבקש מנשיא המדינה לחון את אנשי השב"כ עוד קודם שנחקרו והועמדו לדין בנימוק שפתיחה בהליך פלילי נגדם עלולה להביא לגילוי סודות מדינה. הנשיא חיים הרצוג קיבל את המלצת הקבינט וחנן את ראש השב"כ ואת שלושת הבכירים שנחשדו בעבירות חמורות ביותר: מעורבות בהריגת מחבלים שנשבו חיים, שיבוש הליכי משפט והדחת עדים לשקר. זו הייתה הפעם הראשונה שנשיא המדינה העניק חנינה למי שלכאורה עבר עבירה אך טרם הורשע. בעתירה שהוגשה לבג"ץ בעניין פסקו שופטי הרוב (הנשיא מאיר שמגר והשופטת מרים בן-פורת) שלנשיא המדינה, כמו למלך אנגליה או לנשיא ארצות הברית, נתונה הסמכות לחון אדם בטרם הרשעה אם אינטרס ציבורי חיוני מחייב זאת או אם יש נסיבות אישיות קיצוניות.²⁰¹ השופטים קבעו שתנאים אלה התקיימו בחנינת אנשי השב"כ, ואשר על כן פעולתו של נשיא המדינה בעניין חוקית. למרות דעתם זו הם העירו כי מדובר בסמכות חריגה, כלומר באמצעי נדיר וקיצוני שיש להפעילו כ"שסתום ביטחון" רק לעיתים רחוקות. השופט אהרן ברק סבר, בעמדת מיעוט, כי אין לגזור גזירה שווה מסמכויות של מלך או של נשיא במבנים שלטוניים שונים לחלוטין, אלא יש לבחון את התכלית החקיקתית של סמכות החנינה בחוק-יסוד: נשיא המדינה. השופט ברק הסכים עם דעת הרוב שלפיה סמכותו של נשיא המדינה היא סמכות שיורית, דהיינו סמכות שאינה נתונה בידי רשות אחרת,

"מיהו הגורם המוסמך לאשר עסקה להשבת החטופים, הכוללת שחרור אסירים?", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.11.2023.

200 פרשה שראשיה ב-1984 בחטיפת נוסעי אוטובוס בידי מחבלים פלסטינים ושחרורם בפעולה צבאית שבמהלכה נהרגו אחת מנוסעות האוטובוס ושניים מן המחבלים. שני מחבלים נוספים שנוותרו בחיים נלקחו בשטח לחקירה של אנשי השב"כ ולאחר מכן הוצאו להורג. אנשי השב"כ שיקרו בעדותם באשר לנסיבות המוות של המחבלים.

201 בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505 (1986).

ודווקא משום כך הוא אינו רשאי להיכנס לתחומי רשויות השלטון האחרות. כלומר, לנשיא המדינה אין מנגנון לחקר האמת ואין בידיו כלים לבחינת העובדות, ולפיכך עליו לפעול על פי קביעתו של בית המשפט. הוא אינו רשאי להתערב בשום שלב משלבי השפיטה, ולכן הוא אינו מוסמך לחון בטרם הרשעה. מכאן שהחנינה צריכה להיות מופעלת רק לאחר ששאר הרשויות מיצו את תפקידן. הכרעת בית המשפט בעניין זה, שאישרה את סמכותו של נשיא המדינה לחון לפני משפט, משכה אליה ביקורת חריפה שטענתה העיקרית הייתה שהפרשנות שלפיה סמכותו של נשיא המדינה לחון עבריינים חלה גם על מי שטרם הורשע כעברייני אינה סבירה; שאין לגזור גזירה שווה בין סמכויות מלך אנגליה ונשיא המדינה; ושהענקת סמכות כזו לנשיא פוגעת בשלטון החוק, בגורמי אכיפת החוק ובשוויון לפני החוק.²⁰²

בעקבות פסק הדין גובש במסגרת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כלל שלפיו "ככלל, אין נשיא המדינה מטפל אלא בבקשות המתייחסות לאדם שהורשע. טיפול בבקשות טרם הרשעה לא יהיה אלא במקרים נדירים".²⁰³ יש לשים לב לכך שהאפשרות שהנשיא יחון בטרם משפט עלולה להפוך את הנשיא לרשות שעוקפת את גורמי אכיפת החוק והמשפט. נראה ראוי יותר שנשיא המדינה ימלא את תפקידו כרשות חומלת רק לאחר שכל הרשויות אמרו כבר את דברן. האפשרות לנצל לרעה אפשרות זו של חנינה בטרם משפט (או אפילו במהלך משפט) מתחזקת בתנאים של אי-יציבות פוליטית וחוקתית, קל וחומר באווירה של שחיתות שלטונית.

ביקורת על שיקול הדעת הנתון לנשיא בהחלטתו על חנינה

סמכות החנינה מעוגנת בחוקי-יסוד: נשיא המדינה באופן כללי. החוק אינו מפרט את היקף סמכויות החנינה, אינו מציין מהן העילות להפעלת שיקול הדעת של הנשיא ואינו דורש שקיפות באשר

202 מרדכי קרמניצר, "חנינת השב"כ: האם עמד בית המשפט הגבוה לצדק במבחן?", עיוני משפט יב (3) (1987): 595-620.

203 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (לעיל הערה 191), סעיף 7(ב).

לטעמים שהובילו את הנשיא לחון או שלא לחון. עולה אפוא כי שיקול הדעת המוקנה לנשיא בהפעלת סמכות החנינה הוא רחב מאוד, ואילו מרחב הביקורת השיפוטית מצומצם.²⁰⁴

שני גורמים עשויים להפעיל בקרה וביקורת על החלטות החנינה של הנשיא: שר המשפטים שחותם חתימת קיום ובית המשפט.

חתימת הקיום של שר המשפטים – ביקורת מיניסטריואלית על שיקול הדעת של הנשיא?

חוק היסוד מעניק לנשיא לבדו את סמכות החנינה. לצד זאת החוק קובע קביעה כללית שכל חתימה של נשיא המדינה על מסמך רשמי טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה (למעט מסמך הקשור בכינון הממשלה או בפיזור הכנסת) (סעיף 12). במקרה של סמכות החנינה – הרי זו נתונה בלעדית לנשיא, אבל השר שחתימת הקיום שלו נדרשת לשם מתן תוקף להכרעת החנינה של הנשיא ("כתב ההקלה") הוא שר המשפטים. למעשה, שר המשפטים ומשרדו מעורבים מאוד בתהליך החנינה, מראשיתו ועד לסופו. כפי שתואר לעיל, בתחילת התהליך הגורם המקצועי המגבש את חוות הדעת הוא מחלקת החנינות במשרד המשפטים, ובסופו נדרשת חתימת הקיום של שר המשפטים, אם הנשיא מחליט להיעתר לבקשת החנינה.

חתימת הקיום של שר המשפטים נדמית לעיתים כעניין פורמלי גרידא. אלא שיש הרואים בחתימת הקיום, של שר המשפטים, שיש לו שיקול דעת באשר להוספתה, ביטוי לאחריות הפרלמנטרית והציבורית שלו.²⁰⁵ יתרה מזו, חתימת הקיום היא מעין מנגנון פיקוח ובקרה על האופן שבו מפעיל הנשיא את סמכות החנינה שלו.²⁰⁶ היות שהנשיא נהנה מחסינות, חתימת הקיום היא ביטוי לאחריות

204 פרשת מחאנה (לעיל הערה 195).

205 רובינשטיין ומדינה (לעיל הערה 9), עמ' 1062-1063.

206 יוסי נחושתן, "המעמד של חתימת הקיום במסגרת הליך החנינה (בעקבות בג"ץ 10021/06 זוהר נ' שר המשפטים)", משפטים על אתר (ב) (תש"ע): 44-25.

המיניסטריאלית של שר המשפטים למעשה החנינה, ולפיכך היא מאפשרת ביקורת פרלמנטרית. ואכן, אפשר להפנות בכנסת שאילתה לשר המשפטים בענייני חנינה או לבקש דיון בוועדת הכנסת, וכך המעשה הוא שעומד לביקורת ולא הנשיא עצמו. כך, למשל, עלו לדיון בכנסת החלטות החנינה לאנשי השב"כ ולאנשי המחתרת היהודית.²⁰⁷ כך גם עלתה לדיון בכנסת, במסגרת הצעת האי-אמון של הסיעות הערביות, יוזמה של השר לביטחון פנים לבקשת חנינה לשוטר שחר מזרחי שהורשע בהריגת אזרח ערכי ואשר נגזרו עליו 30 חודשי מאסר.²⁰⁸ גם החלטתו של הנשיא ראובן ריבלין שלא לחון את החייל אלאור עזריה, וגינויו של הנשיא בעקבות החלטתו זו בידי כמה מחברי הכנסת, עלו לדיון במליאת הכנסת.²⁰⁹

נשאלת אפוא השאלה אם הנשיא ושר המשפטים הם שותפים שווים למעשה החנינה או שמא נתונה לשר המשפטים סמכות וטו באמצעות אי-חתימה. מכיוון שסמכות החנינה נתונה בידי הנשיא, מוסכם שאם שר המשפטים המליץ לחון, הנשיא, בהיותו הרשות החומלת, אינו מחויב לקבל את המלצתו, ואם הוא מתנגד – לא תהיה חנינה. המקרה הסבוך יותר הוא זה שבו שר המשפטים ממליץ שלא להעניק חנינה אבל הנשיא מעוניין לחון ובעקבות זאת שר המשפטים מסרב לחתום חתימת קיום. למצב ממין זה יש השפעה על אישור החנינה. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, סירוב מצד שר המשפטים להוסיף חתימת קיום ייתכן רק ב"מקרה חריג וקיצוני בו חש השר שמבחינה מצפונית אינו יכול לתת ירו לאקט החנינה ואשר לא יוכל להגן עליו כל עיקר מבחינה ציבורית או פרלמנטרית. הכלל הוא כאמור מתן חתימת הקיום".²¹⁰

מקרה כזה אירע בפרשת זוהר – עתירה שהוגשה לבית המשפט לאחר שכמה שרי משפטים סירבו להוסיף את חתימת הקיום שלהם על כתב ההקלה של הנשיא

207 רובינשטיין ומדינה (לעיל הערה 9), עמ' 1063.

208 דברי הכנסת, הכנסת השמונה עשרה, ישיבה 312, 23.1.2012, עמ' 46.

209 דברי הכנסת, הכנסת העשרים, ישיבה 278, 22.11.2017, עמ' 247.

210 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (לעיל הערה 191).

ל'אסיר'.²¹¹ ניר זוהר (ובשמו הקודם – ניסים צרפתי) היה אסיר שהורשע בעבירות מין חמורות ורצח ודינו נגזר למאסר עולם. בשנת 2004 הוא הגיש בקשה לקצוב את תקופת מאסרו, אך מחלקת החנינות ושרת המשפטים דאז ציפי לבני, כמו גם ועדת השחרורים, המליצו לנשיא משה קצב שלא לעשות כן. בכל זאת, הנשיא החליט לקצוב את עונשו. בדצמבר 2005 הועבר כתב הקלה מלשכת הנשיא קצב אל שרת המשפטים לבני, אך היא סירבה לחתום, וכמוה גם שלושת שרי המשפטים אחריה. זוהר עתר לכית המשפט העליון בבקשה לחייב את שר המשפטים לחתום על כתב ההקלה. בית המשפט קיבל בתחילה את העתירה (כלומר, חייב את שר המשפטים לחתום על כתב ההקלה), אולם לאחר מכן, בדיון נוסף, הפך את ההחלטה על פיה (כלומר, לא חייב את שר המשפטים לחתום חתימת קיום).²¹²

מתוך דיון זה אפשר לגזור עמדות שונות בעניין משמעותה ומעמדה של חתימת הקיום: מצד אחד, הגישה הרואה בשר המשפטים ובנשיא המדינה שותפים שווים למעשה החנינה שוללת את מעמדו של מוסד הנשיאות כרשות חומלת ומביאה למצב של עירוב בין פעולת רשויות השלטון. יש הרואים בגישה זו, המעניקה למעשה לשר המשפטים את אפשרות הטלת הוטו על החלטה של נשיא המדינה, איון של סמכויות הנשיא, או כפי שניסח זאת בעבר המשפטן ומדען המדינה בנימין אקצין: התפיסה שלפיה הרשות המבצעת היא שותפה שווה להליך החנינה היא "מופרזת לכל הדעות. נוכח תפקידו וסמכויותיו של הנשיא בישראל, המוגבלים בלאו הכי, היא משפילה את כבודו עד כדי אי-אמון מוחלט בו והופכת אותו ל'אסיר בבית הנשיא'".²¹³

מן העבר השני ניצבת הגישה הגורסת כי חתימת הקיום היא עניין פורמלי-טכני גרידא, ולכן אין לשר שיקול דעת בהפעלתה והוא מחויב לחתום חתימת קיום.

211 בג"ץ 10021/06 ניר זוהר נ' שר המשפטים (23.12.2008); דנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' ניר זוהר, סד (2) 421 (2010).

212 להרחבה על פסיקה בג"ץ בעניין זה ועל הדוקטרינות השונות הנובעות ממנה ראו איתמר מצרי וליאורה ארזי, "ביקורת שיפוטית על החלטות חנינה של נשיא המדינה: בין צדק לחסד ורחמים – בעקבות דנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' זוהר", הארת דין ו (החשע"ג): 109-92.

213 בג"ץ 10021/06 (לעיל הערה 211).

גישה זו מאיינת כל אפשרות לביקורת ולפיקוח כלשהם על שיקול הדעת של הנשיא או על ההיבטים הטכניים של הליך החנינה עצמו. בתווך מצויות שתי עמדות שבאו לידי ביטוי בפסיקה במקרה זה: הגישה שלפיה חתימת הקיום היא בגדר אמצעי בקרה על ההליך. דהיינו, שר המשפטים רשאי לסרב להוסיף את חתימת הקיום שלו רק בשל היבטים פרוצדורליים: כאשר הוא סבור שנפל פגם בתהליך החנינה, או שהמידע הדרוש לנשיא לשם קבלת ההחלטה היה חסר או מוטעה, או שהתהליך התנהל באופן לא תקין.

גישת המיעוט (השופט אליקים רובינשטיין) בפסק הדין הראשון בפרשה הייתה גישה מרחיבה יותר, המאפשרת לשר המשפטים לסרב להוסיף את חתימתו גם מטעמים מהותיים של בחינת שיקול הדעת של הנשיא. גישה זו, שהמשפטן יוסי נחושתן מכנה גישת "הביקורת על שיקול הדעת", גורסת כי על אף הזהירות הרבה שיש לנקוט בהקשר של האופי המיוחד של סמכות החנינה ומעמדו של נשיא המדינה, שר המשפטים רשאי שלא להוסיף את חתימת הקיום שלו אם לדעתו נפל פגם משפטי מהותי בשיקול הדעת של הנשיא.²¹⁴ במקרה כזה תהיה החלטת החנינה נעדרת תוקף. בית המשפט הוא הגורם אשר יכטיח שלא ייעשה שימוש לרעה בסמכות זו של השר, למשל חנינה או הימנעות מאישורה מטעמים פוליטיים. שר המשפטים, במלאו את תפקידו בהליך החנינה באמצעות חתימת הקיום, ממלא בהקשר זה תפקיד ממלכתי, כפי שציין בדבריו השופט סלים ג'ובראן בפסק הדין בפרשת זוהר: "בכואו לחתום חתימת קיום בענייני חנינות, יזכור שר המשפטים כי הגם שהוא אישיות פוליטית, בכלל הנוגע לחנינה – שהיא בעלת אופי ממלכתי – יראה עצמו השר, קודם כל, כמבצע שליחות ממלכתית ויפעל בהתאם לכך".²¹⁵

כאמור, גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות כי רק במקרה חריג וקיצוני רשאי השר שלא להוסיף מטעמים מצפוניים את חתימת הקיום שלו ורק כאשר הוא מרגיש שבתפקידו כשר הוא אינו יכול להגן על החלטת החנינה (להיות אחראי לה) מבחינה ציבורית או פרלמנטרית. ברירת המחלף היא אפוא חתימת

214 יוסי נחושתן, "המעמד של חתימת הקיום במסגרת הליך החנינה", משפטים ע (תש"ע): 44-25.

קיום בידי שר המשפטים על החלטות החנינה של הנשיא, למעט מקרים חריגים וקיצוניים שבהם לשר יש מעין זכות וטו, ואז הוא רשאי שלא לחתום חתימת קיום, ואשר על כן החנינה לא תצא לפועל. חשוב, עם זאת, לומר כי ברוב רובם של המקרים יש הסכמה ותמימות דעים בין שר המשפטים ובין הנשיא באשר להחלטות הנוגעות לכל תהליכי החנינה וכי אי-הסכמות נפתרות באמצעות ליבון, דיון וגיבוש הסכמה בין הגורמים המעורבים בתהליך החנינה.

האם בית המשפט רשאי להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטות חנינה של הנשיא המדינה? סוגיה מורכבת זו קשורה לתפיסה של משמעות החסינות המהותית שיש לנשיא הנתונה לו בעת מילוי תפקידו (ראו הדיון בפרק הבא). החוק קובע כי הנשיא לא ייתן את הדין בפני בית משפט בכל מה שקשור לתפקידיו או לסמכויותיו ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בהקשר זה. לכן נשאלת השאלה אם בכלל אפשר לעתור נגד הכרעות החנינה של הנשיא ואם בית המשפט רשאי לדון בהן.

מעבר לכך, סוגיה זו נוגעת גם בשורשי היחסים שבין הרשויות. אם בית המשפט יבחן את הכרעות החנינה של הנשיא, הוא עלול לא רק להפר את חסינותו של הנשיא אלא גם לפלוש לתחומה של הרשות החוננת. שהרי במקרה של בקשות חנינה, בית המשפט כבר אמר בדרך כלל את דברו בנדון.

הדעות בעניין זה חלוקות. מצד אחד, מוסכם על הכול שלנשיא מעמד מיוחד, שעומדת לו חסינות במילוי תפקידו ושלמעשה החנינה אופי שונה מהחלטות שיפוטיות ומינהליות, כפי שקבע בית המשפט:

שיקולי הנשיא בהעניקו חנינה הינם שיקולי חסד ורחמים, ומסקנה נדרשת מאליה היא כי לא נוכל ולא יהא זה ראוי כי נחיל על שיקולים אלה את כללי המשפט המינהלי החלים ברגיל על החלטותיהן של שאר רשויות ממשל ומינהל. חסד ורחמים – על-פי עצם טבעם – אין הם ניתנים למדידה ולמשקל כשיקולי-משפט מן-המניין, וממילא נדרשים אנו

לכללי-משפט מיוחדים שיחולו על מעשי חנינה. הוא הדין
 באשר למקרים יוצאי-דופן, שמסגרות המשפט הנוקשות אינן
 עשויות להתאים עצמן להם [...].
 נדע מכל אלה, כי בית-המשפט קנה סמכות ורשאי הוא לבחון
 את חוקיות פעולותיו של הנשיא, אלא שמושג ה"חוקיות"
 בעניין זה הינו מצומצם בתחום התפרשותו ממושג החוקיות
 המוחל בביקורת על פעולותיהן של רשויות ממשל ומינהל
 אחרות.²¹⁶

מנגד, בית המשפט הביע את עמדתו שאין אדם או רשות החסינים לחלוטין מפני
 ביקורת, כפי שניסח זאת השופט אליקים רובינשטיין:

נער הייתי וגם זקנתי, ודומני – בכל הכבוד והיקר – שלא יתכן
 במערכת ממשל מי שחסין גם מבקרה חיצונית, מכובדת ועדינה
 ככל שתהא; אין מי שנעלה מכך. התפיסה האידיאליסטית
 של החלטה שאין ולא כלום אחריה אלא לפניה בלבד, [...],
 דומני כי יפה היא לשוכן שחקים ולא לבשר ודם. אכן, אין על
 החלטת הנשיא ערעור, אך דווקא משום כך יש צורך בבקרה,
 ליום סגריר ולמניעתו של שימוש לרעה, חלילה, בסמכות.²¹⁷

לפי עמדה זו, אף שלנשיא נתונה חסינות, עדיין פעולותיו נתונות לביקורת
 שיפוטית:

החוק הורנו כי הנשיא זוכה לחסינות; החוק לא הורנו כי מעשיו
 של הנשיא זוכים לחסינות. ואמנם, מעשי הנשיא בתחום
 המשפט הם – לא מעל למשפט ולא חוצה-למשפט – ומכאן
 שנתונים הם לביקורת שיפוטית של בתי-המשפט. הביקורת
 לא תיעשה בהתקפת-מישרין נגד הנשיא ונגד פעולתו אלא

216 בג"ץ 706/94 שפרה רונן נ' פרופ' אמנון רובינשטיין שר החינוך והתרבות, נגד (5)
 389 (1999).

217 דנג"ץ 219/09 (לעיל הערה 211).

בהתקפת-עקיפין נגד המעשה גופו: התקפת המעשה להברילה מהתקפת העושה.²¹⁸

כלל האצבע הוא שהביקורת השיפוטית צריכה להיות מצומצמת ככל האפשר ושיש להפעיל אותה במקרים חריגים בלבד, וגם אז יש להפעילה אחרת בשל טבעו המיוחד של מוסד הנשיא ובשל טבעה הייחודי של סמכות החנינה.

חנינות שעוררו עניין ציבורי

הנשיא הראשון חיים ויצמן העניק חנינה לאיסר בארי, ראש הש"י בארגון ההגנה, שהורשע בהריגת מאיר טוביאנסקי. בית המשפט גזר על

בארי עונש סמלי (מאסר של יום אחד) ואף המליץ בגזר הדין על מתן חנינה. בארי אכן קיבל אותה מהנשיא ויצמן, ולפיכך עונשו נמחק.²¹⁹ הנשיא יצחק בן-צבי העניק בשנת 1955 חנינה בדעיכה לשמואל להיס, שהואשם באחריות לטבח בכפר חולא במהלך מלחמת העצמאות. לימים מונה להיס ליושב ראש הסוכנות היהודית. בשנת 1959 העניק הנשיא בן-צבי חנינה גם לאחדים מן המעורבים בטבח בכפר קאסם. הנשיא אפרים קציר העניק חנינה ליהושע בן-ציון, שעמד בראש בנק בריטניה ישראל והורשע ב-1975 בגנבה של כ-40 מיליון דולר. בן-ציון היה ידוע כתורם לליכוד ולמפעלי ארץ ישראל השלמה. הוא קיבל חנינה

218 בג"ץ 706/94 (לעיל הערה 216). וראו בהקשר זה גם בג"ץ 9631/07 כץ נ' נשיא המדינה (14.4.2008). מדובר בעתירה של משפחתו של הנער דני כץ נגד החלטת הנשיא ושר המשפטים לקצוב את עונשיהם של רוצחי הנער. בית המשפט דחה את העתירה. בהקשר של חסינות הנשיא קבע בית המשפט כי "הסמכות לקצוב עונשים מהווה חלק מן התפקידים והסמכויות המסורים בידי הנשיא. בקציבת עונשם של המשיבים פעל, אפוא, הנשיא בתחום 'הקשור בתפקידיו או בסמכויותיו' ומשכך עומדת לו חסינות מפני הליכים משפטיים דוגמת העתירה דנן, מכוח סעיף 13(א) לחוק יסוד: נשיא המדינה. לפיכך, יש למחוק את הנשיא מרשימת המשיבים לעתירה. החסינות המוקנית לנשיא חלה על תקיפה ישירה של פעולותיו. לביהמ"ש קנויה הסמכות לבחון את חוקיות פעולותיו של הנשיא בדרך של תקיפה עקיפה, אלא שנוכח מעמדו של הנשיא ואופייה הייחודי של הסמכות הנתונה לו, מושג 'החוקיות' בעניין זה הינו מצומצם בתחום התפרשותו ממושג החוקיות המוחל בביקורת על פעולותיהן של רשויות ממשל ומנהל אחרות".

219 על משמעותה והשלכותיה של פרשת טוביאנסקי והחנינה לאיסר בארי ראו צבי ענבר, מאזניים וחרב: על יסודות המשפט הצבאי בישראל, הוצאת מערכות, 2005, עמ' 433-484.

חלקית (קיצור עונש) מהנשיא קציר בעקבות המלצת שר המשפטים מנחם בגין שהתבססה על מצבו הרפואי. במרוצת השנים ניסה בן-ציון להשיג חנינה מלאה מנשיאי המדינה, אך הדבר לא עלה בידו. הוא הלך לעולמו בשנת 2004.

הנשיא חיים הרצוג היה מעורב בשתי החלטות חנינה מן השנויות ביותר במחלוקת: האחת, חנינה לאסירי המחתרת היהודית שנגזר עליהם מאסר עולם.²²⁰ הרצוג קצב את עונשם והם השתחררו לאחר כ-10 שנות מאסר. השנייה, שהוזכרה לעיל, חנינה בטרם משפט לאנשי השב"כ שהיו מעורבים בפרשת קו 300. הנשיא משה קצב קיצר את תקופת מאסרה של מרגלית הר-שפי, שהורשעה באי-מניעת פשע בהקשר של רצח ראש הממשלה יצחק רבין בידי יגאל עמיר. חנינה זו עוררה התנגדות ציבורית עזה, ועקב כך חרג הנשיא מן הנהוג ופרסם את בקשת החנינה ואת נימוקי ההחלטה. בעת כהונתו של הנשיא שמעון פרס הוא העניק ב-2008 חנינה לסמיר קונטאר, רוצח משפחת הרן בנהריה בשנת 1979, ולעוד ארבעה מחבלים במסגרת עסקה לשם החזרת גופותיהם של שני חיילי המילואים אודי גולדווסר ואלדד רגב. במסגרת "עסקת שליט" חתם הנשיא פרס ב-2011 על חנינה למאות אסירים ביטחוניים בתמורה להחזרת החייל השבוי גלעד שליט. בעת כהונתו של הנשיא ראובן ריבלין, לכבוד 70 שנה למדינה, גובש ויושם יחד עם שרת המשפטים איילת שקד מתווה רחב למתן חנינה לאסירים שעמדו בתנאים מסוימים, ובהם אסירים שסבלו ממחלות ולקויות קשות, אסירים מעל גיל 70, אסירים שילדיהם הקטינים טופלו בידי מי שאינו הורה שלהם, אסירים שעברו התעללות מידי נפגע העבירה או שנכלאו מכיוון שלא היה ביכולתם לשלם את הקנס שהוטל עליהם, וכן הקלה בעונשי הקנסות לאסירים מעל גיל 75 ומי שמונה להם אפוטרופוס. כמו כן נמחקו רישומים פליליים של חיילים ומשרתי שירות לאומי. בתקופת כהונתו של ריבלין הוא סירב לחון את הנשיא לשעבר משה קצב, שהורשע במעשה אונס, במעשה מגונה בכוח, בהטרדה מינית ובשיבוש הליכי משפט. בסופו של דבר ריצה הנשיא קצב חמש שנים מתוך שבע שנות המאסר שנגזרו עליו לאחר שתקופת מאסרו קוצרה בידי ועדת השחרורים. הנשיא

220 "המחתרת היהודית" הוא כינוי לכמה קבוצות של ארגוני טרור יהודיים שפעלו בשנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 של המאה ה-20. הארגונים עשו פעולות טרור נגד פלסטינים באמצעות ירי, הטלת רימונים והנחת מטעני חבלה. 15 מחברי המחתרת הורשעו, ושלושה מהם נידונו למאסר עולם.

ריבלין סירב לחון את החייל אלאור עזריה, שהורשע בהריגת מחבל פצוע. ריבלין גם סירב לבקשת החנינה של אהוד אולמרט, ראש הממשלה לשעבר, שהואשם בקבלת שוחד, מרמה והפרת אמונים, קבלת דבר במרמה ושיבוש מהלכי משפט, אך לאחר ששוחרר ממאסרו בידי ועדת השחרורים, בחלוף שני שלישים מתקופת המאסר שנגזרה עליו, נענה ריבלין לבקשת החנינה החלקית, כך הוסרו מעל אולמרט המגבלות שהושתו עליו כאסיר ברישיון (אסיר ששוחרר לאחר ריצוי שני שלישים מתקופת מאסרו), מייד בתום ריצוי עונש המאסר שלו.

מקרים אלה שתוארו למעלה, של מחלוקת באשר לדרך הנכונה הנתונה לנשיא המדינה להפעיל את סמכות החנינה, מעוררים בכל פעם מחדש את השאלה אם יש להשאיר בידיו של נשיא המדינה את סמכות החנינה; ואם כן – האם צריך לקבוע אמות מידה להכרעותיו או לחייב את שקיפות הטעמים למתן החנינה; ואם לא – האם יש רשות אחרת (למשל, שר המשפטים או ועדה של משרד המשפטים) או גוף ייעודי (למשל, ועדה ציבורית) שנכון שיהיו הממונים על הכרעות החנינה.

הדעה המקובלת היא שטבעו המיוחד של מעשה החנינה מחייב שהנשיא יהיה אחראי לו ושכך גם נמנעת החדירה של רשות אחרת לגדרה של הרשות השופטת. השופט חיים כהן עמד על עניין זה בזו הלשון:

יכולתי לראות שמץ חשש וטעם לפגם אילו הסמכות הנדונה הייתה בידי הממשלה או אחת מרשויותיה, או אפילו אילו הייתה בידי הכנסת: כי אז אולי היה בכך משום ערכוב התחומים שבין הרשות השיפוטית מכאן והרשות המבצעת או המחוקקת מכאן. אבל נשיא המדינה עומד מעל לכל שלוש הרשויות האלו. הוא מגלם באישיותו את המדינה עצמה, והמדינה היא אשר בשמה ומטעמה שופטת הרשות השופטת, וממנה היא יונקת כל כוחה וסמכויותיה [...] ואין

יזמות לנטילת
סמכות החנינה
מנשיא המדינה

לך רשות טובה ונאותה לשימוש בסמכות זו מאשר נשיא המדינה.²²¹

במשך השנים ננקטו יוזמות שונות שביקשו להגביל את סמכות החנינה של נשיא המדינה ולסייג אותה. כך היה למשל כאשר בעקבות חנינת אנשי השב"כ בטרם הועמדו למשפט הוגשו הצעות חוק שביקשו לקבוע כי הנשיא רשאי לחון רק עבריינים שהורשעו בפסק דין סופי, כדי למנוע מצב של חנינה בטרם העמדה לדין.²²² הצעות אחרות ביקשו למנוע אפשרות של מתן חנינה למחבלים במסגרת הסכמי חילופי שבויים או השבת גופות אזרחים וחיילים ישראלים. הועלו גם הצעות לקבוע בחוק סייג שימנע אפשרות של חנינה לרוצח ראש ממשלה מטעמים אידאולוגיים, וכן הצעות שלא לאפשר חנינה למי שהורשע בעבירות מין. הצעות אלה לא עברו בדרך כלל את שלב הקריאה הטורומית בכנסת.²²³

הצעות נוספות שעלו בשיח הציבורי ביקשו לצמצם את הבלעדיות של הכרעת הנשיא או לחזק את הפן המקצועי של ההחלטה. אחת ההצעות הייתה, למשל, להקים ועדה ציבורית שתמליץ לנשיא אם להעניק חנינה.²²⁴ הקמת ועדה ציבורית הממליצה לנשיא עשויה לסייע בהפיכת ההליך למקצועי ולשקוף יותר, אם כי הדבר יוציא לחלוטין את מעשה החנינה מידי הרשות המבצעת, ובכך גם ינתק את ערוץ האחריות כלפי הכנסת, מה גם שרצוי שלא להתעלם מן הערך הרב שיש למקצועיות ולניסיון הרב שנצבר במחלקת החנינות במשרד המשפטים. לכן הצעה אחרת היא להעביר את מחלקת החנינות ממשרד המשפטים כך שהיא תהיה ועדה עצמאית בחסות בית הנשיא, ובכך לשמר את הנשיא כרשות החוננת

221 פרשת מחננה (לעיל הערה 195), עמ' 465.

222 ראו לדוגמה, ש"ז פלר ומרדכי קרמניצר, "שינויים בהצעת חוק עונשין", משפטים יז (תשמ"ח): 392-419. בחיקון לסעיף 62(א) כותבים המחברים כי "המחילה המוענקת בידי נשיא המדינה חלה לגבי העונש שהוטל בפסק דין חלוט" (עמ' 411). מהנוסח המוצע משתמע שהנשיא יהיה רשאי לחון רק משהתקבל פסק דין חלוט, כלומר הוא לא יהיה רשאי לחון לפני משפט.

223 במאגר החקיקה הלאומי מופיעות כ־40 הצעות שעניינן הסייגים על מתן חנינה בידי הנשיא, ואף אחת מהן לא הבשילה לידי חוק.

224 לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001, ועדת שחרורים וכן ועדת שחרורים מיוחדת פועלות במקרים של קציבת עונש מאסר עולם, והן מגבשות חוות דעה על בקשות אלה.

הבלעדית.²²⁵ הטיעונים נגד יוזמה זו, בדומה לאלה שהושמעו לא פעם נגד חיזוק מעמדו של הנשיא, הם ששיקוליה וטעמיה של הרשות המבצעת שונים מאלה של הנשיא, ולכן הדבר עלול להביא לערוב סמכויות של הנשיא עם אלה של הרשות המבצעת. לפי דעה זו, הדבר עלול לחשוף את הכרעת הנשיא בענייני חנינה ללחצים פוליטיים ולחייב אותו באחריות פרלמנטרית השמורה לרשות המבצעת האחראית בפני הכנסת.²²⁶ יש גם הצעות לקבוע חובה שלפיה הנשיא חייב להיוועץ בכית המשפט או שבפסק דינו בית המשפט כבר ימליץ על מתן חנינה. הצעות אחרות מבקשות להוציא מידי הנשיא את סמכות החנינה ולהעבירה לגורמים אחרים – למשל לשר המשפטים, דבר אשר עלול לחזק את הסכנה של הפוליטיזציה של מעשה החנינה.²²⁷

הצעות אלה מחמיצות לדעתנו את המאפיינים הייחודיים של מוסד הנשיאות, אלו המאפשרים לו להיות רשות שהיא מעל לרשויות האחרות, אם כי בזיקה אליהן. לדעתנו, בהקשר המוסדי הישראלי ראוי שמעשה החנינה ייוותר בידי של נשיא המדינה. באשר לשאלה אם מעשה החנינה יכול להתקיים עוד בטרם הסתיים ההליך המשפטי – בית המשפט קבע שמדובר ב"ססתום ביטחון" שיופעל רק במקרים ספורים וחריגים. מנגד, יש סיכוי שמקרים חריגים אלה יהיו קשורים לגורמים בעלי עמדה ומעמד (פוליטי, ביטחוני, ציבורי), ולכן הענקת חנינה מידי הנשיא בטרם סיימו גורמי אכיפת החוק את עבודתם וקודם שבית המשפט אמר את דברו עלולה לפגוע בשלטון החוק ובשוויון לפני החוק. תרחיש היפותטי שעלה בשיח הציבורי בעת קיום ההליך הפלילי נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו, שלפיו הנשיא יחון את ראש הממשלה עוד בטרם יפתח המשפט או בטרם הרשעה, מבהיר עד כמה לחנינה בטרם מוצו ההליכים המשפטיים עלולה להיות השפעה הרסנית על עבודתם של גורמי אכיפת החוק דוגמת המשטרה, היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות או בית המשפט.

225 כאמור, בלשכה המשפטית בבית הנשיא יש מחלקת חנינות, ראו הערה 186 לעיל.

226 ראו לדוגמה, תגובת שר המשפטים שמואל תמיר ליוזמה כזו: דברי הכנסת, הכנסת התשיעית, ישיבה 103, 4.4.1978, עמ' 2431.

227 ראו "רב־שיח בנושא החנינה" [בהנחיית ד"ר מרדכי קרמניצר], **משפטים** 15 (1985): 20–9.

פרק 8

חסינות הנשיא וביקורת שיפוטית

-

חסינות לראשי מדינה סמליים היא הכלל ולא היוצא מן הכלל. כיוון שההשראה לראשי המדינה הסמליים היא מוסד המלוכה, החסינות היא כמעט מובנת מאליה. אפשר לומר שהשילוב של חסינות הנשיא, סמכות החנינה ורף נמוך לתנאי כשירות הופכים את מוסד הנשיאות למוסד בעל אופי "מלוכני". נושא החסינות שנוי במחלוקת במסורת היהודית: האם המלך דן ודנים אותו או שהוא "לא דן ולא דנים אותו, לא מעיד ולא מעידים אותו".²²⁸ החסינות הנתונה לנשיא היא הרחבה ביותר בהשוואה לבעלי תפקידים ציבוריים אחרים (חברי כנסת, שרים, ראש ממשלה). חוקי־סוד: נשיא המדינה מעניק לנשיא חסינות מהותית וחסינות בפני דין פלילי (מכונה גם "פרוצודרלית" או "דיונית").

228 בני פורת, נקי כפיים ובר לבב: כשירות של מנהיגי ציבור המעורבים בפלילים בראי המסורת היהודית, המכון הישראלי לדמוקרטיה [בהכנה].

חסינות מהותית

החסינות המהותית היא חסינות במילוי תפקידו,
והיא מנוסחת כך:

לא יתן נשיא המדינה את הדין לפני כל בית משפט או בית דין
בשל דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני
כל פעולה משפטית בשל דבר כזה (סעיף 13(א)).

מלבד זאת נשיא המדינה אינו חייב לומר בעדות דבר שנודע לו בעת מילוי
תפקידו. יש להדגיש כי חסינות זו עומדת לנשיא גם לאחר שחדל להיות נשיא
המדינה (סעיף 13(ב)(ג)). חסינות הנשיא נקבעה עוד בחוק כהונת הנשיא, 1951,
ולאחר מכן עוגנה גם בחוק־יסוד: נשיא המדינה.

החסינות המהותית של הנשיא משמעותה הגנה על הנשיא מפני כל פעולה
משפטית בגין מילוי תפקידו או הפעלת סמכויותיו. חסינות זו נועדה לאפשר
לנשיא למלא את תפקידו ללא מורא ולפי מיטב שיקול דעתו ומצפונו, באופן
עצמאי ובלתי תלוי ברשויות האחרות. כידוע, גם מחוקקים נהנים מחסינות
מהותית שתכליתה לאפשר להם להתבטא ולמלא את תפקידם כנבחרים ציבור בלא
חשש משרירות ליבו של השלטון. במקרה של נשיא המדינה, החסינות המהותית
גם תורמת למעמדו הסמלי הייחודי, והיא תקפה גם לאחר סיום כהונתו, שלא כמו
החסינות הדיונית שתידון להלן.

החסינות המהותית קשורה בטבורה לשאלה אם נשיא המדינה חסין בפני ביקורת
שיפוטית בכל הנוגע למילוי סמכויותיו דוגמת הענקת חנינה או הטלת התפקיד
להרכיב את הממשלה על מועמד.²²⁹ במילים אחרות, מהותה של החסינות
המהותית היא שנשיא המדינה יפעל לפי מיטב שיקול דעתו ורום מעמדו.

אך האם אפשר לעתור נגד הנשיא לבית המשפט בגין פעולות והחלטות שעשה
מתוקף מילוי תפקידו, כלומר שחוסות תחת החסינות המהותית שלו? עוד בטרם
עוגנה חסינותו של הנשיא בחוק דן בג"ץ בשאלה אם מותר להפעיל ביקורת
שיפוטית על החלטותיו של הנשיא. במסגרת עתירה שעניינה החלטת הנשיא חיים

229 ראו גם דיון בפרק 7 לעיל בנושא "ביקורת שיפוטית על החלטות חנינה של הנשיא".

ויצמן שלא להטיל על חבר כנסת אחר את התפקיד להרכיב את הממשלה לאחר התפטרותו של דוד בן-גוריון מראשות הממשלה (בג"ץ 65/51 ערי ז'בוטינסקי ואח' נ' נשיא המדינה) סברו השופטים שאם מעשה נופל בגדר הסמכות הביצועית של הנשיא, אזי הוא אינו שפיט, דהיינו הוא מחוץ לגדרי גבולות ההתערבות השיפוטית. נוסף כי באותה הזדמנות נמנע בית המשפט מדיון עקרוני בסוגיית חסינותו של הנשיא.

משורה של עתירות מאוחרות יותר שהוגשו נגד החלטות של הנשיא עולה כי הגישה המקובלת כיום היא שנשיא המדינה אינו צד בעתירה נגדו, אך בעוד הוא עצמו זוכה לחסינות, לא כך מעשיו, גם אם הם נעשו מתוקף תפקידו. ואולם, כפי שראינו לעיל בדיון בנושא סמכות החנינה, כלל האצבע המקובל הוא שהביקורת השיפוטית צריכה להיות מצומצמת ככל האפשר ושמורה למקרים לא סבירים וחריגים באופן קיצוני, וגם אז עליה להיות מופעלת אחרת בשל טבעו המיוחד של מוסד הנשיאות ובשל טבעה הייחודי של סמכות החנינה.²³⁰ תפיסה זו באה לידי ביטוי גם בפסק הדין בעתירה נגד נשיא המדינה בשל מילוי תפקיד מהותי אחר – הטלת תפקיד הרכבת הממשלה על מועמד חשוד בפלילים:

אין לכלול את הנשיא ברשימת המשיבים לעתירה המופנית כלפי החלטתו; אך לצד זאת, אין מניעה לתקוף את מעשיו באופן עקיף. קרי, בעוד שהנשיא עצמו זוכה לחסינות, לא כך מעשיו, הנתונים לביקורת שיפוטית [...] על ההתערבות בשיקול דעתו של הנשיא במילוי תפקידיו להיות מצומצמת מאד, על רקע מעמדו הייחודי והסמליות המיוחדת הגלומה במוסד הנשיאות והעומד בראשו.²³¹

מכאן שהפרשנות המקובלת היא שלמרות החסינות המהותית, גם הנשיא הוא רשות מינהלית שעומדת לביקורת שיפוטית, ולכן שיקול דעתו וסבירות הכרעתו יכולים להיות נידונים בבית המשפט.

230 בג"ץ 428/86 (לעיל הערה 201).

231 בג"ץ 2848/19 (לעיל הערה 163).

חסינות דייונית

החסינות הנוספת המוענקת לנשיא היא חסינות בפני דין פלילי (חסינות דייונית או פרוצדורלית). משמעותה היא שכל עוד הוא משמש נשיא

המדינה, הוא לא יובא לדין פלילי. החסינות מוגבלת לתקופה הכהונה, וזו אינה באה במניין שנות ההתיישנות של העבירה (סעיף 14). החסינות הדייונית היא אפוא חסינות מעכבת יחסית לתקופת ההתיישנות. כלומר, היא מאריכה את תקופת ההתיישנות כך שזו תחול גם על תקופת כהונתו של הנשיא. עוד נקבע כי אם נשיא המדינה נדרש למסור עדות, היא תיגבה במקום ובמועד שיקבע הנשיא (סעיף 15). החסינות הדייונית רחבה מזו הניתנת לחברי הכנסת, ובכללם גם לראש הממשלה.²³² הטעם לכך, כפי שהטעים בית המשפט, הוא זה:

עקרון החסינות מטעים את מעמדו הרם של הנשיא אשר לא לכבוד תפקידו הוא, ולא לכבודה של המדינה, כי יעמוד בפניה של ערכאה פלילית בעודו מכהן [...] עקרון זה הוא מגלגוליו של הכלל האנגלי ההיסטורי, לפיו אין המלך נמצא חוטא ("The king can do no wrong"), וממילא אין להעמידו לדין. במציאות המודרנית, בה אין איש עומד מעל לחוק, נמצא לדברים ביטוי בדחייתה של ההעמדה לדין עד לסיום הכהונה. ברם, ברור הדבר כי אין הכוונה לאפשר את ניצולה לרעה של החסינות ולהתיר לחסות בצלה אגב ביצוען של עבירות. זו הסיבה בגללה אין חוק-היסוד מקנה לחסינות זו תוקף נצחי, כפי שעושה הוא לענין החסינות בשל מעשים שנעשו במילוי התפקיד.²³³

כלומר, לצד ההבנה כי לא יאה שנשיא המדינה יעמוד לדין בעודו מכהן, יש הכרה בכך שגם הממלא תפקיד סמלי וטקסי אינו אלא בשר ודם ועלול לעבור על החוק.

232 סוזי נבות, "ארבע הערות קצרות על חסינות חברי הכנסת", פרלמנט 70 (2011); יובל שני ועמיר פוקס, "חסינות לראש הממשלה? כל החשובות לכל השאלות – סקירה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 31.12.2019.

233 בג"ץ 5699/07 (לעיל הערה 121).

בית המשפט הסביר את ההיגיון העומד בבסיסה של הענקת חסינות לנשיא בפני דין פלילי:

הרציונל הטמון בחסינות הדיונית הנתונה לנשיא המדינה נועד לשלב בין שתי תכליות: האחת – ההגנה על עקרון שלטון החוק והשוויון בפני החוק, המחייבים התייחסות לנשיא כאל אחד האדם בכל הנוגע לפעולותיו שאינן קשורות לתפקידו כנשיא. תכלית זו כופפת את נשיא המדינה, ככל אזרח, למערכת הדין הפלילי לגבי מעשיו שנעשו הן בטרם נבחר לנשיא והן בעת כהונתו; השניה – תכלית ההגנה על מוסד הנשיאות, הדוחה את הבאתו לדין פלילי של נשיא המדינה בגין מעשים שאינם קשורים בתפקידו עד לאחר סיום כהונתו. החסינות הדיונית מתלה ומעכבת את אכיפתו של ההליך הפלילי על נשיא המדינה עד לעת שבה יחדל מכהונתו, שאז עליו לתת את הדין כאחד האדם. שילוב תכליות זה מגשים, מצד אחד, את מטרת השמירה על כבוד מעמדו של נשיא המדינה; מצד שני, הוא מותיר בעינה את אחריותו במסגרת הדין הפלילי, גם אם אכיפתו של ההליך הפלילי נדחית עד לאחר פרישתו מהכהונה.²³⁴

חסינותו של נשיא המדינה בישראל דומה בהיקפה ובאופייה לזו הניתנת לנשיא צרפת (מה שמכונה בשיח "החוק הצרפתי"). אלא שבעוד במשטר המעורב ("נשיאותי-למחצה") הנהוג בצרפת הנשיא הוא חלק מן הרשות המבצעת, בישראל הנשיא הוא רשות עצמאית ונטולה כמעט כל סמכויות ביצוע. בדומה לחסינותו של נשיא צרפת, החסינות הדיונית (הפרוצדורלית) בישראל מוגבלת בתקופת תחולתה על תקופת הכהונה, וזו אינה באה במניין השנים של התיישנות העבירה. ד"אק שיראק, לדוגמה, ששימש נשיא צרפת בשנים 1995-2007, קיבל חסינות בשנת 1999 מפני חקירה פלילית בחשד למעשי שחיתות שביצע בתקופת כהונתו כראש עיריית פריז, בטרם נבחר לנשיא. לאחר תום כהונתו כנשיא הוא הועמד

לדין. בדצמבר 2011 הוא הורשע בפלילים בעבירות של מעילה בכספי ציבור וניגוד עניינים, אך בשל בריאותו הרופפת נידון רק לשנתיים מאסר על תנאי. ניקולא סרקוזי, ששימש נשיא צרפת בשנים 2007-2012, נמצא אשם בשנת 2021 בשני מקרים נפרדים של שחיתות (חריגה מגובה מימון הבחירות המותר וניסיון להשפיע על שופט בעת חקירה) ונידון לעונשי מאסר בפועל, שאותם ריצה בביתו בלוויית איזוק אלקטרוני. כאמור, גם החוק הישראלי מבקש למנוע שימוש לרעה בתקופת הכהונה הנשיאותית כדי ליישן את העבירה.

סוגיית החסינות של נשיא המדינה מפני דין פלילי עלתה לסדר היום הציבורי בשני מקרים: בשנת 2000 נחקר נשיא המדינה עזר ויצמן בחשד לקבלת כספים מאיש העסקים אדוארד סרוסי. לאחר שהוחלט על פתיחת חקירה פלילית נגדו, אמר הנשיא ויצמן: "אני מקבל בהכנה את ההחלטה על החקירה. אינני מבקש לעצמי זכות כלשהי ואחקר ככל אזרח. כי אין אדם מעל החוק". מפאת חוסר ראיות הוחלט בסופו של דבר שלא להגיש נגדו כתב אישום בגין עבירות פליליות, אך חוות הדעת של הפרקליטות מתחה ביקורת ציבורית ונורמטיבית נוקבת על מעשיו. חודשים מספר לאחר מכן החליט ויצמן להתפטר מתפקידו.

בשנת 2006 נפתחה חקירה פלילית נגד הנשיא משה קצב, ובשנת 2007 החליט היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז על העמדתו לדין בגין עבירות חמורות. אחת הסוגיות שעמדו לדין הייתה אם החסינות בפני דין פלילי כוללת גם את שלבי החקירה והשימוע. בית המשפט קבע כי –

החסינות הדיונית הנתונה לנשיא המדינה חלה על שלב הגשת כתב האישום וההעמדה לדין ועל שלבי ההליך הפלילי שבעקבותיהם. היא אינה מתפרשת על פעולות הקודמות להגשת אישום והעמדה לדין שנועדו לבדוק חשדות ותלונות פליליים במסגרת חקירה פלילית, ובהן הליך שימוע שנועד לאפשר לנחקר להציג את גרסת הגנתו בטרם יוחלט אם יש מקום להגיש כתב אישום בעניינו. פרשנות זו של החסינות הדיונית הנתונה לנשיא הולמת את האיזון הראוי בין ערך

השמירה על כבודו של מוסד הנשיאות לבין ערך שלטון החוק ושוויון כל אזרח בפני החוק.²³⁵

במילים אחרות, חוקי־יסוד: נשיא המדינה אינו קובע שאין לפתוח בחקירה פלילית נגד הנשיא כל עוד הוא ממלא את תפקידו. עד היום לא ראה המחוקק בקיומה של חקירה פלילית נגד הנשיא פגיעה בחסינותו, אולם במקרה שלאחר החקירה יימצא שיש די ראיות להגשת כתב אישום ולהעמדתו לדין, אי־אפשר להעמיד לדין את הנשיא בזמן כהונתו.

במקרה של הנשיא משה קצב, יומיים לאחר פרסום טיוטת כתב האישום נגדו (ינואר 2007) אישרה ועדת הכנסת את יציאתו לנבצרות זמנית. תקופת הנבצרות הוארכה פעם נוספת, ולקראת מועד פקיעתה נחתם בסוף יוני הסדר טיעון בין קצב לבין פרקליטות המדינה.²³⁶ למחרת החתימה הגיש קצב מכתב התפטרות מתפקידו, וזו נכנסה לתוקף ב־1 ביולי 2007. כיוון שההליכים התנהלו סמוך למועד סיום כהונתו, שאלת השימוש בחסינות כבר לא הייתה רלוונטית. אך תאורטית, אילו היה קצב נאחז בקרנות החסינות ומסרב להתפטר, לא היה אפשר להעמידו לדין כל עוד הוא מכהן בתפקיד נשיא. במקרה כזה, יש להניח ולקוות, הייתה הכנסת מעבירה אותו מתפקידו מפאת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, בהתאם לסמכות שהעניק לה החוק (סעיף 20(א)). במקרה של "ליקוי המאורות" של ההעמדה לדין של הנשיא משה קצב, כפי שכינה זאת בית המשפט, נדרש בית המשפט גם לשאלת החישוב של מניין תקופת ההתיישנות של העבירות שהוא הואשם בהן.²³⁷

האפשרות לחסות בצל החסינות מפני דין פלילי המוקנית למי שמשמש נשיא המדינה עלתה בשיח הציבורי עם הגשת כתבי האישום נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו (2020) ולנוכח הנסיבות הפוליטיות המורכבות באותה עת. אחד החששות

235 ש.ס.

236 לבחינה ביקורתית של התנהלות רשויות אכיפת החוק בפרשת קצב ראו יובל יועז, תיק קצב: מאחורי הקלעים בפרשת החשדות נגד נשיא המדינה לשעבר, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2010.

237 ע"פ 3372/11 משה קצב נ' מדינת ישראל (10.11.2011).

שהובעו בשיח הציבורי היה בחירתו של נתניהו לנשיא המדינה בעוד כתב אישום תלוי ועומד נגדו. היות שאין מניעה חוקית שאדם שתלוי ועומד נגדו כתב אישום ישמש נשיא המדינה (כאמור, תנאי הכשירות לתפקיד הנשיא הם מינימליים ואפילו אינם דורשים הגבלת גיל), והיות שלנשיא יש חסינות מפני דין פלילי, לא מן הנמנע שאילו נתניהו היה אכן נבחר לתפקיד נשיא מדינה, ההליכים נגדו היו מושעים לכל משך תקופת כהונתו (שבע שנים), אם כי לא נאמר מפורשות בחוק שמרגע היבחרו של הנשיא יושעו ההליכים שתלויים ועומדים נגדו.

אף שתרחיש זה נותר בגדר ספקולציה, הוא חשף את האפשרות שבתנאים מסוימים ייעשה שימוש לרעה בחסינות המוענקת לנשיא המדינה מפני דין פלילי. האפשרות הקיימת בחוק שאמורה למנוע תרחיש בלהות כזה, שיכתים את מוסד הנשיאות באופן חסר תקדים, היא שהכנסת תעביר את הנשיא מתפקידו מחמת "התנהגות שאינה הולמת את תפקידו" במקרה שמועלים נגדו חשדות לעבירות חמורות שיש עימן קלון. אולם בהינתן הרקורד של הכנסת בהקשר של ראש ממשלה נאשם בפלילים, אין ערובה לכך שהיא תפעל באופן המצופה ממנה. במקרה של חסינות מפני דין פלילי, אף שהחוק מקנה אותה, יש לצפות ממי שמשמש נשיא המדינה שלא ייאחז בה אלא יתפטר מתפקידו בטרם יוחלט על העמדתו לדין על מנת לשמור על מעמדו של מוסד הנשיאות. ברם המציאות בישראל מלמדת שההסתמכות על אחריות ציבורית של נבחרים היא משענת קנה רצוף,²³⁸ ולכן יש מקום לדון באפשרות של הוספת תנאי כשירות לאישום פלילי או לכתב אישום תלוי ועומד של מועמד. הצעות מרחיקות לכת יותר הן הוספת מנגנון של השעיה אוטומטית של נשיא המדינה במקרה שהוחלט להגיש נגדו כתב אישום, אם הוא עצמו לא הכריז על נבצרותו, ואם גם הפנסת לא עשתה זאת ולא העבירה אותו מתפקידו, אף שהצעות אלה הן קיצוניות ויש בהן כדי לפגום באמון האזרחי שהציבור נותן ביושרה של מי שהוא ראש המדינה ובמחויבות של חברי הכנסת לתבוע מראש המדינה שמירה על נורמות של יושרה והתנהגות הולמת (ראו גם פרק ההמלצות בסוף חיבור זה).

238 מרדכי קרמניצר ודנה בלאנדר, "אחריות ציבורית ומשפטית של נבחרי ציבור בתפקידים בכירים ברשות המבצעת: בעקבות מקרה ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו", בתוך: מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), הבחירות בישראל 2019-2021, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, עמ' 213-245.

* * *

לסיכום השער השלישי, הסוקר את הסמכויות ואת התפקידים של נשיא המדינה בישראל, אפשר לומר כי כל עוד הנסיבות הן נסיבות "רגילות", אזי הזכויות והסמכויות הנתונות בידי הנשיא, גם הטקסיות וגם המהותיות, נושאות בדרך כלל אופי פורמלי בלבד. כך הטלת התפקיד על חבר כנסת מסוים להרכיב את הממשלה היא סמכות "אוטומטית" במקרה של הכרעה ברורה בבחירות ובהיעדר נסיבות המעוררות שאלות נורמטיביות על המועמדים, וכך גם ההסכמה של הנשיא להחלטת ראש הממשלה לפזר את הכנסת. בדומה, גם מתן חנינה לאדם מסוים הוא, ברוב המקרים, תולדה של הסכמה בין הנשיא לשר המשפטים. ואולם כשמדובר בנסיבות חריגות, סמכויות אלה מקבלות משמעות מהותית, והאפשרות של הנשיא להפעיל שיקול דעת הופכת לממשית, לפעמים אפילו מכריעה.

שער רביעי: מוסד נשיא המדינה -

בין הממלכתי לפוליטי: הרהורים והמלצות

פרק 9

ממלכתיות הנשיא בסבך הפוליטיקה

-

"אני יודע שנשיא אינו מושל, אינו שופט, אינו מחוקק, אבל מותר לו לחלום. מותר לו להציב ערכים, לנהוג ביושר ובחמלה, בעוז ובחסד. אין איסור על הנשיא לעשות מעשים טובים. הוא רשאי, ואף חייב, לשרת את עמו, כלומר את בני עמו; לטפח אהבה לעם, למדינה, לבריות. לקרב רחוקים, לצפות למרחק, לסייע לחלשים, לנחם אבלים, לקרב לבבות, להרבות שוויון, לגשר על פערים, לתמוך ביצירה רוחנית ומדעית".
(שמעון פרס בנאום ההשבעה שלו לתפקיד נשיא המדינה, 15.7.2007)

מוסד הנשיאות הוא אב הטיפוס של מוסד ממלכתי. אפשר לומר שכאשר אדם נבחר לתפקיד הנשיא הוא עובר "ממלכתזציה", שהיא

תוצאה של השילוב בין אופיו של המוסד ובין האישיות של האדם שממלא את התפקיד. שני אלה יחדיו יוצרים את הדימוי של הנשיא בעיני הציבור ומבססים את האמון בו.

מוסד הנשיאות כמוסד ממלכתי

ממלכתיות היא מושג עמום. המושג, שטבע דוד בן-גוריון בראשית ימי המדינה, נועד לסמל את השלם המדינתי העולה על סך חלקיו בכל המובנים: מדינה אחת, צבא אחד, מערכת חינוך ליבתית אחת. מושג הממלכתיות נטען מאז בתוכן ובמשמעות אחרים, וכיום ממלכתיות נתפסת כמסמלת אופן התנהלות, הסדרה והתנהגות שמאפשר התמודדות עם מחלוקות באופן שאינו פוגע בטוב הכללי ואשר משמר את הסולידריות החברתית, וכן כשם קוד להתנהלות המונעת משיקולים ענייניים ולא מאינטרסים פוליטיים צרים.²³⁹ הממלכתיות נתפסת בישראל כבעלת משמעות סמלית ומעצבת בשיח הציבורי, בשיח הפוליטי ובשיח המשפטי.²⁴⁰

וכך, הנשיא הוא בראש ובראשונה מוסד ממלכתי במונח זה שיש לו מעמד מיוחד של מוסדות שמבטאים באופן סמלי את זהותה של המדינה ("הנשיא עומד בראש המדינה") ואת לכידותה של החברה, את אחדותה ואת ערכיה המשותפים. מכל מוסדות המדינה הממלכתיים, מוסד הנשיאות מבטא באופן המובהק ביותר את הממד הסמלי. עמד על כך ראש הממשלה דוד בן-גוריון בדברים שנשא בעת הצגת מועמדותו של יצחק בן-צבי לתפקיד נשיא המדינה, לאחר שאלברט אינשטיין דחה את ההצעה:

הנשיאות בישראל, לפי החוקה הקיימת, היא סמל חי של המדינה, סמל האחדות, השלמות והעליונות של המדינה. והרי אין הרבה מדינות ישראל, וזמן רב מאד לא היתה בכלל קימת מדינה כזו, והלכך סמל מדינת ישראל אינה מילתא זוטרתא. זהו סמל לא רק של מדינת ישראל הקיימת, לא רק של המיליון וחצי מיליון היושבים עכשיו בתוכה – זהו סמל העם, של עם ישראל כולו. ועם ישראל כולו מכיל לא רק אחד עשר מיליון החיים אתנו כיום, אלא כל הדורות של ישראל מאז היותו.

239 ערך הממלכתיות מופיע, למשל, בקוד האחי של שירות המדינה, כמו גם במסמך "רוח צה"ל".

240 לדיון רחב במשמעותה של הממלכתיות ולהגדרות השונות של המושג ולביקורת עליו ראו ידידיה צ' שטרן (עורך), ממלכתיות במאה העשרים ואחת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

וסמל זה הוא, לפיכך, נורא־הוד. והיה נדמה לי שיש לבקש את
האישיות היהודית הגדולה ביותר שיש למצוא בכדור הארץ –
למען עשותה לסמל העליון של ישראל.²⁴¹

מלבד היותו סמל לאחדות ולשלמות המדינה, הנשיא מגלם את הממלכתיות
במובנה האזרחי הכלל־ישראלי.²⁴² הנשיא מבסס את המצע הערכי של הסולידריות
בין אזרחים, מדגים ומקדם יחס פלורליסטי וסובלני כלפי האחר בחברה ומייצג את
השמירה על עמדה ניטרלית של המדינה כלפי השקפות אידאולוגיות ופוליטיות
בחברה.

הממלכתיות של מוסד הנשיאות פירושה גם שהוא מוסד שהוא א־מפלגתי, המצוי
מעל לפוליטיקה היומיומית, מעל למפלגות ולזרמים ומעבר לפיצול המפלגתי־
אידאולוגי־פוליטי. מובן זה מתכתב עם המשמעות הבן־גוריונית של המושג
ממלכתיות, שביטאה את המעבר ממפלגתיות למדינה: מזרמים לחינוך ממלכתי
וממחותרות לצבא העם. ואולם היות שהנשיא נבחר בידי הכנסת, והואיל ודרך
כלל יש מועמד מסוים לתפקיד מטעם מפלגות הקואליציה ומועמד אחר מטעם
מפלגות האופוזיציה, המועמדים לנשיאות טרם עברו ממלכתיות, והם מזוהים
טרם היבחרם בעיקר עם צד מסוים במפה הפוליטית ואף מקובלים עליו. יתרה
מזו, רוב הנשיאים שכיחנו בתפקיד עד היום היו אישים פוליטיים טרם היבחרם
והיו מזוהים עם מפלגה מסוימת. רובם היו בעברם חברי כנסת או שרים מטעם
מפלגה מסוימת (ואפילו ראש ממשלה במקרה של שמעון פרס), כלומר הזיהוי
המפלגתי היה חלק מזהותם טרם הבחירה. מכאן שכדי להיעשות לממלכתי
נדרש מן המועמד לנשיאות להתנתק מן הזיקה המפלגתית המקורית שלו ואף
לעבור מעין "התרחקות" מהמחנה שממנו הגיע ושבתמיכתו נבחר. אולי זו הסיבה
שפעמים רבות נשיא מכהן נאלץ לספוג חיצוי ביקורת דווקא מן המחנה הפוליטי
שממנו הוא בא.

241 דברים שנשא דוד בן־גוריון בישיבת מרכז מפא"י, 16.11.1952.

242 מרדכי קרמניצר וניר ורובל, "הממלכתיות ואתגריה", בתוך: שטרן (לעיל הערה
158–101), עמ' 158–101.

הממלכתיות של הנשיא באה לידי ביטוי גם בעובדה שהוא אינו "שייך" אף לא לאחת משלוש רשויות השלטון. אומנם הוא נבחר בידי הכנסת, ובכל זאת אין הוא כשאר רשויות השלטון, ובכהונתו ובמילוי תפקידיו אין הוא פועל מטעם שום רשות. לנשיא יש אומנם ממשק עם כל אחת מהרשויות – הוא מטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת (הרשות המבצעת); הוא חותם על כל חוק, ואישורו נדרש לשם פיזור הכנסת בידי ראש הממשלה (הרשות המחוקקת); והוא אוחד בסמכות החנינה (הרשות השופטת) – אך אין הוא שליח או נאמן של הרשויות הללו כי אם של הציבור בכללותו. הנשיא אינו גוף ייצוגי ואינו מגלם יחסי כוחות כלשהם מלבד האינטרס הציבורי בכללותו. מפאת כל המאפיינים הללו נשיא המדינה הוא מוסד ממלכתי.

מובן נוסף של הממלכתיות טמון בעובדה שהנשיא אחראי, גם אם באופן סמלי וטקסי, למינויים בכירים, ובכך הוא מעניק לממלאי התפקידים הללו חותם של ממלכתיות. דוגמה בולטת לכך היא מינוי שופטים בידי הנשיא לפי החלטת הוועדה לבחירת שופטים, וכן מינוי נגיד בנק ישראל, לפי המלצת הממשלה. עצם המינוי בידי הנשיא מקנה לממלאי תפקידים נוסף ממלכתי, וכן מעמיק ומבצר את מעמדם העצמאי והבלתי תלוי של הממונים לתפקידים אלה.

מובנים נוספים של ממלכתיות מגולמים באופן פעולתו של הנשיא ודרך שהוא ממלא את תפקידו. כלומר, ממלכתיות אינה רק רעיון סמלי אלא היא גם יכולה, בנסיבות מסוימות, להפוך לעקרון פעולה, וגם יכולה להיות לה תחולה משפטית.²⁴³ במלאו את תפקידיו המהותיים, שהם בעלי אופי ביצועי וכוללים הפעלה של שיקול דעת, על הנשיא לנהוג באופן ממלכתי, דהיינו לטובת האינטרס הציבורי, ובאופן שמבטא את ערכי הליכה של החברה, ובכללם שלטון החוק. הדוגמה המובהקת ביותר היא סמכות החנינה המוקנית לנשיא. למעשה, בתפקידו זה הנשיא משמש כרשות חומלת, שכן הוא המעניק לאדם סליחה בשמו של הציבור, והפעלת שיקול הדעת שלו בהקשר זה היא ממלכתית וחורגת מן השיקולים הפרורמליים של המסורות המשפטיות שבהתאם להן מתנהלות רשויות אכיפת החוק והרשות השופטת. סמכות החנינה הנתונה לנשיא מאפשרת

243 עדנה הראל פישר ועמרי בן-צבי, "ממלכתיות כערך משפטי", בתוך: שטרן (לעיל הערה 240), עמ' 211-256.

לחזק את ההזדהות של הציבור עם שלטון החוק דווקא בשל ממלכתיותה, משום שהיא מהדהדת את תחושת הצדק וההוגנות של השלטון בכללותו כלפי האזרחים.

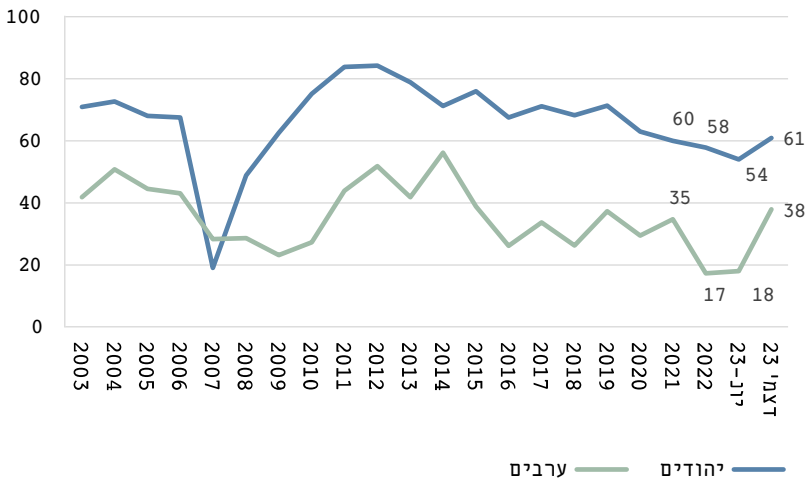
הנשיא גם מגלם את הממלכתיות ברובד האישי במובנה של זו כהתנהגות ראויה, מכובדת, עשויה ללא חת וטקסית, שמקרינה על כבודם ועל מעמדם של כל אזרחי המדינה. התבטאויות לא ראויות של הנשיא, וחמור מזה – התנהגויות לא ראויות, גוררות ביקורת ויוצרות תחושות בושה בקרב הציבור, ואף עלולות להוביל לאובדן האמון של הציבור לא רק באדם הספציפי הממלא את התפקיד אלא במוסד הנשיאות עצמו.

**האמון הציבורי
במוסד הנשיאות**

עדות למעמדו הממלכתי של נשיא המדינה אפשר למצוא במדרי האמון במוסד. כאמור, בקרב הציבור הישראלי, מוסדות ממלכתיים (כמו צה"ל או בית המשפט העליון) נהנים מרמת אמון גבוהה יותר מזו שנהנים ממנה מוסדות נבחרים או פוליטיים במובהק (כנסת, ממשלה, מפלגות). אכן, מכל מוסדות המדינה, לאורך השנים, נשיא המדינה מקבל שיעור אמון גבוה, שני רק לצה"ל. לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית, ממוצע האמון במוסד נשיא המדינה בקרב כלל הציבור בשנים 2003–2022 עומד על 62%. המגמה הכללית במרוצת השנים היא של ירידה באמון בנשיא, בד בבד עם ירידה באמון בשאר המוסדות. בשנת 2007 נרשמה נקודת שפל באמון בנשיא (22%), בעקבות חקירת הנשיא משה קצב וצאתו לנצרות. אולם נתוני האמון חזרו לרמתם הקודמת עם תחילת כהונתו של הנשיא שמעון פרס. הירידה החדה לעיל מלמדת שבעיני הציבור אין הבדל בין מוסד הנשיאות לאדם שממלא את התפקיד. מכאן שהאמון בנשיא המדינה תלוי בראש ובראשונה בהתנהלותו האישית המוסרית של כל נשיא.²⁴⁴

ככלל, האמון בנשיא המדינה בקרב האזרחים היהודים גבוה מזה שבקרב האזרחים הערבים, בדומה לדפוס הקיים באמון בכל המוסדות המדינה. וכך, בשנת 2023 עמד האמון בנשיא על 61% בקרב היהודים, ואילו בקרב הערבים הוא עלה משפל של 17% ב-2022 ל-38% (תרשים 4).

תרשים 4
אמון בנשיא המדינה, לפי לאום, 2023-2003



מקור: תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

באופן כללי, בקרב היהודים שיעור האמון בנשיא גבוה יותר אצל מי שמזהים עצמם כשמאל פוליטי, בהשוואה למזהים את עצמם כמרכז או כימין. הירידה באמון ניכרת בעיקר בקרב המזהים את עצמם כימין. בשנת 2022 עמד האמון בקרבם כלפי הנשיא על 49% בלבד, לעומת 82% בקרב המזהים את עצמם כשמאל ו-78% בקרב המזהים את עצמם כמרכז. על ציר הדתיות, האמון הנמוך ביותר הוא

בקרב החרדים והגבוה ביותר בקרב החילונים. בקרב הצעירים (עד גיל 44) האמון נמוך יותר מזה שבקרב המבוגרים (גיל 45 ומעלה).²⁴⁵ לנוכח פערים אלה ברמות האמון מתבקשת השאלה אם מוסד נשיא המדינה באמת ממלא תפקיד ממלכתי ואם הוא אכן מסמל את אחדות המדינה ויכול לשמש מושא הזדהות לאזרחי המדינה כולם. ומעבר לכך, אפשר לתהות אם הממלכתיות עצמה היא עדיין ערך מוערך בעיני חלקים שונים בציבור הישראלי.

ה"ממלכתיות" של הנשיא עשויה להיות מאתגרת, ואין מתכון המורה כיצד על הנשיא לגלם את מעמדו הממלכתי: האם התנהלות ממלכתית משמעה להימנע מכל מעורבות בעניינים הרי גורל בחיי האומה מחשש לפוליטיזציה של מעמדו ומזיהויו עם מחנה פוליטי מסוים; או שדווקא המחויבות הנגזרת מהיותו גורם המגלם את הממלכתיות מחייבת אותו לפעול ולהיות מעורב בשעות משבר? ואם הוא מתערב, איך נראית התערבות "ממלכתית" – האם הוא צריך להתור תמיד לפשרה, לאחדות, לחיבור בין כל חלקי הציבור, או שמותר לו, ואף חובה עליו, להתייצב להגנתה של קבוצה מסוימת (למשל קבוצת מייעוט) גם אם הדבר אינו מקובל על כל חלקי הציבור?

לדעתו של ראובן ריבלין, הנשיא העשירי של מדינת ישראל, דווקא מייעוט הסמכויות שבידי הנשיא הוא שמאפשר לו למלא את התפקיד של מוסד ממלכתי:

ממיעוט סמכויותיו החוקתיות של הנשיא אין להסיק כי כל שנותר לו הוא "לדחוף את חוטמו למטפחת". שכן, דווקא מייעוט סמכויות זה הוא המאפשר לנשיא לשמור על נקודת המבט הממלכתית, הכלל ישראלית. אותה נקודת מבט, שאנו יודעים היטב, עד כמה היא נחוצה לנו. תפקידו של הנשיא איננו לתפוס צד בוויכוח או להכריע את המחלוקת, אלא תפקידו לשמש כדופק החברתי לכל אותן מחלוקות עמוקות ויסודיות אשר אותן הכרעות פוליטיות עצמן מעוררות בציבור. הנשיא מחויב ברגישות ובהקשבה חברתיים, לקרוא נכונה את הדופק

245 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022; הרמן ואח' (לעיל הערה 4).

הציבורי ולנסות לעודד את המערכת הציבורית והפוליטית למצוא את הדרך לפשרה – כאשר הדבר מאפשר. התנאי היסודי ביותר לאמון שרוחש הציבור לנשיא הוא בכך שהוא אמון על טובתה של החברה הישראלית בכללה. אמון זה הוא המפתח ליכולתו של הנשיא להיות בעל משקל והשפעה בראש ובראשונה כלפי פנים, והן כלפי העולם מחוץ. [...] הנשיא הוא מעין מצפן חברתי. צביונו הממלכתי הוא זכות קיומו. האפשרות של הנשיא להיתפס כמוקד הזדהות עבור כלל האוכלוסייה מותנה ביכולת שלו להימנע מלשמש צד בוויכוח, פוליטיזציה של בית הנשיא היא איום ממשי על המוסד ועל התפקיד. עליו להיות מסוגל לשמש כמורה דרך וכבלם זעזועים חברתי גם ברגעי מבחן ושבר, כמי שיכול להוביל להבנה שאפשר להמשיך ולהתקיים יחד גם בלהט המחלוקות העמוקות. הנשיא צריך לסלול את הדרך להכרה שביכולתנו להמשיך ולחיות בחווייה ישראלית אחת.²⁴⁶

בימים כתקנם ההגנה על ההיבט הממלכתי, על האינטרס הציבורי הרחב ועל טובתה של החברה עשויה לעלות בקנה אחד עם ההימנעות של הנשיא מלהתערב בענייני השעה. ואף על פי כן הנשיא הוא חלק מן המערכת הפוליטית, ולכן הוא שותף להנהגת המדינה. אך האם הוא נושא באחריותיות למעשיהן של הרשויות האחרות? דילמה זו כבר עמדה לפתחו של הנשיא הראשון חיים ויצמן:

אינני מוכן לחפות בשמי על כל המתרחש כעת בארץ-ישראל ולהשלים עם כל דבר שעושה הממשלה בלא שאוכל להשפיע על הדבר או למנוע אותו [...] אינני יכול להשלים עם כך שאהיה רק שותף סביל במפעל, המתנהל על-פי קווים שאינני יכול לסמוך ידי עליהם.²⁴⁷

246 ריבלין (לעיל הערה 152).

247 "מכתב למאיר וייסגל", בחוך: לואיז פישר (עורכת), חיים ויצמן – הנשיא הראשון: מבחר איגרות ונאומים, ארכיון המדינה, 1996.

ערות נוספת למתח הנובע מן ההיבט הסמלי של התפקיד אך נטול הסמכויות אפשר למצוא במכתב ששלח אלברט איינשטיין לד"ר עזריאל קרליבך, עורך העיתון מעריב, שבו נתן טעמים נוספים לדחיית ההצעה שקיבל לשמש בתפקיד נשיא המדינה:

אף על פי שלמשרה יש אופי קישוטי בעיקר. שמי לבדו לא יכול לעמוד בהצלחה כמשקל נגד לחולשות האלה. חשבתי גם על איזו סיטואציה קשה שהייתה נוצרת אם הממשלה ו/או בית הנבחרים היו מחליטים החלטות שהיו מביאות אותי להתנגשות מצפונית, מה גם שהאחריות המורלית-המוסרית לא מתבטלת על ידי כך שאין לך למעשה השפעה על האירועים.²⁴⁸

גם לאחר ניצחון הליכוד בבחירות 1977 לכנסת כתב הנשיא אפרים קציר במכתב לידידו שהוא "חש לעיתים כאסיר בארמון". מעשיו והתנהגותו, הוסיף בצער, "מוכתבים על ידי מאורעות שאיני שולט בהם".²⁴⁹

כפי שנראה להלן, נשיאי ישראל נקלעו לא פעם למלכוד הזה שבין היותם סמל או שחקן פוליטי וסימנו את גבולות הממלכתיות של תפקידם, כל אחד בדרכו.

הנשיא - סמל או שחקן פוליטי?

היותו של הנשיא מוסד הנושא את חותם הממלכתיות מגלם גם את המתח המובנה בתפקיד זה: מחד גיסא, מתוקף תפקידו הסמלי על הנשיא

להדיר את עצמו משיח פוליטי בנושאים שנויים במחלוקת כדי לשמר את יוקרתו של מוסד הנשיאות וכדי להותירו מחוץ למגרש הפוליטי. מאידך גיסא, הנשיא, בהיותו ראש המדינה, אינו יכול להישאר אדיש או במעמד סביל לנוכח אירועים לאומיים הרי גורל. ומכאן המחלוקת בשאלה כדלקמן: האם מותר לנשיא להשמיע

248 גולדשטיין (לעיל הערה 1), עמ' 173. הציטוט הוא ממכתבו של איינשטיין לד"ר עזריאל קרליבך, עורך העיתון מעריב.

249 מצוטט אצל אמיר אורן, "הנשיא האחרון - מויצמן עד ריבלין: קווים לדמויותיהם של האזרחים מספר 1", ליברל, 10.5.2021.

את קולו בנושאים שעל הפרק או שמא עליו לסכור את פיו כדי שלא להיקלע לסכך המחלוקות הפוליטיות? במדינת ישראל, רוויית המחלוקות והמשברים, מצאו עצמם לא פעם נשיאי המדינה פועלים ומתבטאים, מכורח או מבחירה, באופן מעורר מחלוקת בנושאים שעל סדר היום.

המחלוקת סביב סמכויותיו של נשיא המדינה וסביב השאלה כיצד עליו למלא את תפקידו ימיה כימי מוסד הנשיאות. זמן קצר אחרי שמונה חיים ויצמן לנשיא מועצת המדינה הזמנית הוגשה בכנסת שאילתה לראש הממשלה דוד בן-גוריון בעניין סמכויותיו של נשיא המדינה. בשאילתה נטען כי הנשיא "השמייע בשעת קבלת הפנים בעיריית חיפה הכרזה מדינית שהיא ביסודה מנוגדת למדיניות הממשלה ולהודעותיו של ראש הממשלה". כמו כן עלתה ביקורת על כך שהנשיא ויצמן נשא את דבריו בשפה האנגלית. בהמשך ביקש חבר מועצת המדינה שהגיש את השאילתה "לקבוע תחומים מסוימים להופעותיו המדיניות של נשיא מועצת-המדינה בהתאם לסמכותו המוגדרת הברורה"²⁵⁰.

כמשך השנים הוגשו הצעות חוק, שלא קודמו, שעניינן הגבלת התערבותו של נשיא המדינה בנושאים ציבוריים שנויים במחלוקת. בדברי ההסבר הטעימו המציעים כי נקיטת עמדה בשאלות שהחברה בישראל חצויה בהן משנה את אופיו של מוסד הנשיאות כפי שהוא התגבש מאז קום המדינה וכי הבעת עמדה בסוגיות מדיניות תמנע מהנשיא למלא את תפקידו המסורתי המאחד. המחלוקות נוגעות למידת שיקול הדעת העצמאי שניתנה לנשיא בכיצוע תפקידיו. כאשר "סמל" מביע עמדה או מפעיל שיקול דעת בסמכויות ובתפקידים שהם בעיקרם פורמליים טקסיים, הדבר מעורר מחלוקות.

אחד הגורמים המקשים את ההפרדה בין מוסד הנשיאות לבין השיח הפוליטי הוא העובדה שרוב הנשיאים שנבחרו עד היום היו אישים מזוהים פוליטית. גורם נוסף הוא דרך הבחירה של הנשיא, המחזקת את הזיקה המפלגתית שלו, היות שהכנסת היא המוסד הבוחר אותו, והיות שבדרך כלל המועמדים לנשיאות באים מקרב שורות המפלגה השולטת או מקרב מפלגת האופוזיציה הראשית. למרות זאת נהוג שמשעה שהנשיא נבחר, הוא עוטה על עצמו אצטלה ממלכתית ונמנע, בדרך

כלל, מהתערבות בנושאים הנתונים במחלוקת פוליטית. אולם עדיין נותרות שתי שאלות: האם הנשיא, בהיותו דמות ממלכתית, אינו מחויב במקרים מסוימים לצאת מדלת אמותיו הסמליות ולנקוט עמדה בנושאים שבליבת דמותה וצביונה של המדינה ולהגן על הדמוקרטיה, ומי קובע מהי התערבות ראויה ומתי הנשיא חורג מכללי הטקס?

מקרי עבר של התערבות נשיאים בעניינים שבמחלוקת בהיסטוריה הפוליטית של ישראל זכורים כמה מקרים שנשיאי המדינה נקטו עמדה בנושאים "חמים" הנתונים במחלוקת ציבורית. פעמים הם פעלו והתבטאו באופן שעולה בקנה אחד עם עמדת הממשלה, ופעמים בניגוד אליה. ינון גוטל-קליין ואמיר אורן מביאים במאמריהם דוגמאות למעורבות ציבורית של נשיאי ישראל שעוררה ביקורת.²⁵¹ כך מעורבותו של הנשיא יצחק בן-צבי בעניין ביטול הזרמים בחינוך, גיוס נשים לצבא ופרשנות של חוק השבות, וכך גם התנגדותו להעלאת אחוז החסימה בבחירות לכנסת בשל הפגיעה האפשרית ברשימות הערכיות.²⁵² בן-צבי, שהוא ורעייתו רחל ינאית בן-צבי היו מאנשי ארץ ישראל השלמה, גם לא הסכינ עם מה שראה ככניעתו של ראש הממשלה בן-גוריון ללחץ האמריקאי שלא לממש את הישגי מבצע קדש. בן-צבי גם ניסה לתווך במשבר הפוליטי בעקבות התפטרותו של בן-גוריון מראשות הממשלה בשנת 1961. הנשיא זלמן שזר תמך לאחר מלחמת ששת הימים בויתורים טריטוריאליים, אך התנגד לויתורים כאלה בחברון, מה שהקים עליו ביקורת משני צידי המפה הפוליטית. לאחר מלחמת יום הכיפורים עורר הנשיא אפרים קציר סערה ציבורית באומרו "כולנו אשמים", ואף התבטא באופן שקידם את הקמתה של ועדת החקירה הממלכתית. הנשיא יצחק נבון יצא בקריאה ברורה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר הטבח במחנות

251 גוטל-קליין (לעיל הערה 13); אורן (לעיל הערה 249).

252 חגי צורף (עורך), יצחק בן-צבי - הנשיא השני: מבחר תעודות מפרקי חייו (1963-1884), ארכיון המדינה, תשנ"ח, עמ' 422-424, 440-443.

הפליטים סברה ושתילה בזמן מלחמת לבנון הראשונה, ואף איים להתפטר אם לא תוקם ועדה כזאת.²⁵³

הנשיא חיים הרצוג הצטרף לתביעה לשינוי שיטת המשטר ומתח ביקורת על החלטת בג"ץ לאשר את רשימתו של מאיר כהנא "כך" לכנסת ב-1984. לאחר בחירות 1984 יזם הרצוג קריאה פומבית לשתי המפלגות הגדולות להקים ממשלת אחדות לנוכח חוסר היכולת של המערך או הליכוד להקים קואליציה והתיקו הבין-גושי שנוצר, והוא אף מילא תפקיד מרכזי בגיבוש הפתרון למבוי הסתום שנוצר באמצעות הקמת ממשלת רוטציה. וכאמור לעיל, הרצוג גם נקלע למחלוקת ציבורית כשהעניק חנינה לאנשי השב"כ בפרשת 300 בטרם הועמדו למשפט.

תקופת כהונתו של הנשיא עזר ויצמן הייתה רצופה בהתבטאויות שהקימו עליהן ביקורת רבה: קריאה ל"פסק זמן" במגעים עם הפלסטינים לאחר אירועי הטרור ב-1995; הזמנת יושב ראש הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת לבקר בביתו בקיסריה לאחר בחירתו של בנימין נתניהו לראשות הממשלה ב-1996; והמלצה לממשלה לנהל משא ומתן עם הסורים לאחר הקמת ממשלת אהוד ברק ב-1999. ויצמן גם אתגר את גבולות הטקסיות הפורמלית של תפקידו כאשר סירב לשמש חותמת גומי להמלצות החנינה של שר המשפטים. המחלוקת הפכה גלויה וחריפה כאשר סירב ב-1993 להעניק חנינה לאסירים ביטחוניים פלסטינים כחלק מהסכם הביניים עם הפלסטינים שנחתם אז. לצד התבטאויות פוליטיות אלה נשמעה ביקורת על ויצמן גם בשל התנהגות בלתי הולמת את מעמדו הממלכתי שכללה גם התבטאויות פוגעניות כלפי נשים והומוסקסואלים.²⁵⁴

היו שראו במעורבותו של ויצמן בנושאים שעל הפרק ניסיון לשנות מעיקרו את מוסד הנשיאות. בהצעת חוק פרטית שהונחה על שולחן הכנסת ב-1995 בידי חבר

253 יצחק נבון מביא במאמרו דוגמאות נוספות למקרים שהוא נקלע בהם למחלוקת פוליטית. ראו Navon (לעיל הערה 14), עמ' 369-373.

254 זכורה התבטאותו כלפי אליס מילר, שנאבקה על הזכות לנסות ולהתקבל לקורס טיס: "תשמעי מיידע, את ראת פעם גבר סורג גרביים? ראת פעם אישה כירורגית או מנצחת על תזמורת? נשים לא מסוגלות לעמוד בלחצים הדרושים מטייסי קרב". כשנשאל על דעתו על הומוסקסואלים השיב: "באופן אישי אני [...] רואה בהומוסקסואליות תופעה שלילית. אני אוהב שגבר רוצה להיות גבר ואשה מתנהגת כמו אשה".

הכנסת דדי צוקר (מרצ) הוצע בהקשר זה ש"נשיא המדינה לא יעסוק ולא יביע עמדה בנושאים ציבוריים החורגים ממסגרת סמכותו או בנושאים ציבוריים שאין לגביהם הסכמה לאומית". בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי –

המגמה המסתמנת בשנה האחרונה על פיה נוקט נשיא המדינה מר עזר ויצמן עמדות בשאלות בהן חצוייה החברה בישראל – מסמנת ניסיון לשנות את האופי שהתגבש למוסד הנשיאות מאז קום המדינה. בעוד שמוסד הנשיאות התגבש משך השנים כמוסד מאחד, וביטוי למכנה המשותף בישראל – מבקש נשיא המדינה הנוכחי לשוות לנשיאות אופי של משתתף פעיל – ובהכרח מתעמת ומתנגש – בשאלות רגישות בהן מתנהלים ויכוחים ציבוריים נוקבים. משעה שנשיא מזדהה עם צד, הוא בהכרח מוצא עצמו בעימות עם אותו חלק מן הציבור החלוק עליו בעמדותיו.²⁵⁵

גם הנשיא משה קצב, נוסף על הכתם הפלילי שדבק בו במהלך כהונתו, נקט יוזמות שנויות במחלוקת: קיצור מאסרה של מרגלית הר-שפי, בניגוד לעמדתה של ועדת השחרורים של שירות בתי הסוהר;²⁵⁶ הצהרה בזכות הפסקת פעולות האיבה ותמיכה בהודנה בין ישראל לרשות הפלסטינית; והבעת נכונות לבקר בפרלמנט הפלסטיני ברמאללה. הנשיא התשיעי, שמעון פרס, נמנע בדרך כלל במהלך כהונתו מנקיטת עמדה ברורה בסוגיות שנויות במחלוקת, אם כי התבטא בנושאים לאומיים כגון המחאה החברתית ותקיפת מתקני הגרעין באיראן. אחת ההתבטאויות שעוררה עליו תרעומת רבה התרחשה בסוף שנת 2012, שבה הוא הביע עמדה ברורה בזכות "פתרון שתי המדינות":

יש רוב ברור בעם בעד עקרון שתי מדינות לשני עמים [...]
עלינו להשלים את הסכם השלום עם הפלסטינים ללא דיחוי

255 פ/3393/13 הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (תיקון - התערבות בנושאים ציבוריים), התשנ"ו-1995, 13.11.1995.

256 מרגלית הר-שפי הייתה מכרה של רוצחו של ראש הממשלה רבין, יגאל עמיר, והורשעה באי-מניעת פשע. היא נידונה לחשעה חודשי מאסר בפועל.

ולומר ביושר שמדינה דו־לאומית מסכנת את הציונות, היהדות והדמוקרטיה של מדינת ישראל [...] מי שאינו רוצה את פתרון שתי מדינות לשני עמים צריך להציע פתרון חלופי, מה יבוא במקום? מה עתידה של מדינת ישראל? אחרת המציאות תכריע את הפתרון ולא אנו. מדינה דו־לאומית מסכנת את הציונות, היהדות והדמוקרטיה של מדינת ישראל.²⁵⁷

באותה עת העמדה שביטא פרס לא הייתה בלב הקונצנזוס הציבורי, והעיתוי של ההתבטאות ערב הבחירות לכנסת ה־19 נתפס כבעל משמעות פוליטית.

תקופת כהונתו של הנשיא ראובן ריבלין (2014–2021) הייתה סוערת מבחינה פוליטית. עוד טרם היבחרו של ריבלין, ובמידה רבה כדי למנוע את בחירתו, ניסה ראש הממשלה בנימין נתניהו ליזום ביטול של מוסד הנשיאות. בשנות כהונתו ספג ריבלין ביקורת רבה, בעיקר מקרב חוגי הימין. ביקורו עם תחילת כהונתו בכפר קאסם באירוע לציון הטבח והדברים שנשא שם ("הרג נפשע [...] פשע חמור נעשה כאן"), וב־2015 גינוי פיגוע הטרור היהודי בכפר דומא והאמירה "בני עמי בחרו בדרך הטרור ואיבדו צלם אנוש" הביאו עליו תגובות נזעמות מהימין. "נאום השבטים" שנשא ב־2015, אף שלא היה מפלגתי, יצר שיח ציבורי ער, ערער את התפיסה המקובלת של יחסי רוב־מיעוט במדינה והחליפם בדימוי של ארבעה שבטים. לנאום הייתה השפעה גדולה על השיח הציבורי, והוא זכה להתייחסויות רבות.²⁵⁸ לצד זאת היו שראו בו ערעור על הזהות הציונית־יהודית של המדינה.²⁵⁹ ריבלין ביקר בחריפות בנאומו בפתח מושב הכנסת את אוברן

257 מצוטט אצל נועם (דבול) דביר, "פרס: הרוב תומך בשתי מדינות, להגיע מיד לשלום", ynet, 30.12.2012.

258 ראו למשל, מבקר המדינה, "חינוך לחיים מיוחדים ולמניעת גזענות: דוח מיוחד", משרד מבקר המדינה, 2016; דנה בלאנדר, "שסעים ישנים וחדשים בחברה הישראלית: מבט מסקרי דעת קהל", פרלמנט 81 (2018).

259 תומר אברום, "לא שבטים, ולא יער", השילוח (מרץ 2017); שלמה פיטרקובסקי, "המורשת הבעייתית של הנשיא ריבלין", מקור ראשון, 11.7.2021.

הממלכתיות וכלל בדבריו רמיזות ביקורתיות כלפי ראש הממשלה בנימין נתניהו ותומכיו.²⁶⁰

ריבלין גם ביטא את מורת רוחו מסעיפים אחדים שנכללו בחוק הלאום, ובצעד חריג אף העביר מכתב לוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה חוק ומשפט. במכתבו הביע הנשיא ריבלין את התנגדותו לסעיף המאפשר לכל קהילה דתית להקים יישוב נפרד לבני דתה: "אני חושש כי האופן הרחב שבו נוסח סעיף זה, ללא איזונים, עלול לפגוע בעם היהודי, ביהודים ברחבי העולם ובמדינת ישראל, ואף יכול לשמש כנשק בידי אויבינו [...] אני שב ומבקש מכם לבחון מחדש ולעומק את השלכותיו ומשמעותיותו של הנוסח המוצע בסעיף האמור".²⁶¹ נוסח סעיף זה, שגורמים נוספים לנשיא הביעו את התנגדותם אליו, שונה לבסוף.

לנוכח המשבר החוקתי-פוליטי בשנים 2019-2021 ניסה הנשיא ריבלין להציע הסדרים שיאפשרו הקמת ממשלת אחדות. כפי שהוזכר בדיון על מרחב שיקול הדעת המוקנה לנשיא, היו מי שביקרו את ריבלין על חוסר המעש שלו לנוכח המשבר הפוליטי, כמו גם מי שביקרו את העובדה שהטיל את הרכבת הממשלה על המועמד בנימין נתניהו למרות כתב האישום נגדו.²⁶²

סוגיית מעורבותו של הנשיא יצחק הרצוג בנושאים שנויים במחלוקת התעצמה בשנת 2023 לנוכח המשבר החריף סביב הניסיונות לקדם מהפכה משפטית מצד ממשלת נתניהו. בתחילה נמנע הנשיא מלהתבטא בנושא, אולם משהחריף המשבר, הוא נשא שני נאומים לאומה: בפברואר הוא קרא לצדדים להגיע לפשרה וביקש לעצור את תהליכי החקיקה. בחודש מרץ, בנאום נוסף, הוא הביע עמדה שלפיה יוזמת החקיקה בכללותה מערערת את יסודותיה הדמוקרטיים של המדינה ויצא בקריאה נרגשת לקברניטי המדינה:

260 "נאום נשיא המדינה שכולנו צריכים לקרוא", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.10.2017.

261 מצוטט אצל יורי ילון ומתי טוכפלד, "נשיא המדינה ריבלין על חוק הלאום: 'נוסחו עלול לשמש כנשק בידי אויבינו'", ישראל היום, 10.7.2018.

262 רוגל אלפר, "ריבלין הוא בוט נטול שיקול דעה שנצמד לנהלים – ולעזאזל הערכים", הארץ, 7.4.2021; צבי בראל, "ריבלין העניק רישיון לראש הכנופיה", הארץ, 26.4.2021; אלחנן שפיזר, "הכישלון הגדול של ריבלין", מקור ראשון, 6.6.2021.

למנהיגי המדינה, הקואליציה והממשלה בראשם, אני אומר: אנחנו בנקודת אל חזור. זה רגע של להיות או לחדול – לבחור בהסכמה ולממש רגע חוקתי מכונן שיצמיח ויבנה אותנו שנים ודורות קדימה, או להידרדר לתהום חוקתית, ביטחונית, חברתית וכלכלית. עליכם לקבל החלטה – קואליציה ואופוזיציה כאחד – האם מדינת ישראל ואזרחיה הם מעל הכול, או שהאגו והאינטרסים הפוליטיים הצרים יבעטו אותנו מקצה הצוק. אתם מבקשים שאעזור לכם, אני מוכן לעזור לכם, אבל האחריות היא עליכם – על כל סיעות הבית. הבחירה היא אחת: או אסון או פתרון. אם תבחרו להמשיך בדרך בה הלכתם עד כה – הכאוס על הידיים שלכם. ההיסטוריה תשפוט אתכם. קחו אחריות ומיד.²⁶³

כד בכד נערכו בבית הנשיא דיונים בהשתתפות גורמים שונים, ובסופו של דבר הציג הרצוג עצמו מתווה פשרה ("מתווה העם"), שלא התקבל על דעתם של הצדדים.²⁶⁴ עם זאת, ראשי הקואליציה ואחרים מנציגי האופוזיציה ניאותו לקיים שיחות בחסות בית הנשיא על מנת להגיע לפשרה מוסכמת, אך גם מאמץ זה לא צלח.

מעורבות זו של הנשיא והדוגמאות האחרות שהובאו לעיל מדגימות את המתח המובנה בתוך מוסד הנשיאות, מה שכינינו "הדילמה הנשיאותית", זו שבין הממלכתיות והא-פוליטיות לבין מעורבות והשפעה. ככל שהמחלוקת והקיטוב מחריפים, כך מתחזקת חשיבותו של מוסד הנשיאות כגורם מאחד, מגשר ומפשר, המשמש מקור להזדהות לכל חלקי החברה. בה בעת מתעצם הקושי של הנשיא להתבטא או להתערב בלי לפגוע בתפקידו הסמלי והמאחד. בעיתות משבר גם נוצר מתח בין רמת ציפיות גבוהה מהנשיא מצד הציבור, שרואה בו "המבוגר האחראי", שיכול להשכיך פשרה בין ניצים פוליטיים ולגשר על מחלוקות, ובין האכזבה בפועל מקוצר ידו של הנשיא, שאין ביכולתו למלא את תפקידם של

263 הצהרת הנשיא לאומה, 9.3.2023.

264 בית הנשיא, "מחווה העם".

מוסדות אחרים או להשפיע השפעה של ממש על דרך פעולתם. כאמור, במשבר סביב "הרפורמה המשפטית" בלטה הדינמיקה הזו של "כגודל הציפיות, גודל האכזבות", כאשר הנשיא הרצוג פרסם את "מתווה העם" שלו, כמעין תרופת פלא למשבר. המתווה נדחה עד מהרה בידי מובילי הרפורמה, ובהיעדר אמצעי השפעה של ממש של הנשיא, המאמץ הרב שהושקע בטווייט המתווה התפוגג במשב הרוח הפוליטי.²⁶⁵

האם הנשיא רשאי להתבטא בנושאים שבמחלוקת? האם ראוי שיעשה זאת?

בשנת 1990, בעת כהונת הכנסת ה-12, הגיש חבר הכנסת ראובן ריבלין הצעת חוק פרטית שביקשה להוסיף סייג למועמדות לתפקיד נשיא המדינה. לפי הצעת החוק, נדרשת תקופת צינון של 10 שנים ל"אדם שכהן בתפקיד פוליטי"

בטרם יוכל להיות מועמד לתפקיד נשיא המדינה. הצעת החוק גם ביקשה לקבוע חמש שנים בתום כהונת הנשיא שבמהלכן לא יוכל לכהן בתפקיד פוליטי. בדברי ההסבר להצעה נאמר כי "מילוי תפקיד נשיא המדינה צריך לבטא את אחדות העם. אסור שתתפרש איזו אמירה או מעשה של נשיא המדינה, כאילו היא נעשית או נאמרת מתוך שיקול זר לתפקידו הממלכתי. האובייקטיביות של נשיא המדינה צריך שגם תראה ולא רק תעשה, ולכן מניעת התפקיד מאישיות פוליטית תסיר ספק מלב הציבור אם וכאשר יפעל הנשיא מתוך התחושה שעליו להתערב ולפעול למען העם והמדינה".²⁶⁶

הצעת החוק של חבר הכנסת ראובן ריבלין לא התקדמה, וכך הוא יכול היה להיבחר 24 שנים מאוחר יותר לתפקיד נשיא המדינה עוד קודם שהצטנן כיסאו כחבר כנסת. אבל השאלות נותרו בעינן: האם ייתכן שאדם פוליטי יעבור תהליך של "ממלכתיות" מתוקף היותו משמש בתפקיד נשיא המדינה? מה נחשב פוליטי-מפלגתי – כלומר מה נחשב הבעת דעה או ביקורת שהיא חלק מן השיח

265 ברק רביד, "נתניהו דוחה את מתווה הנשיא", וואלה, 15.3.2023.

266 פ 693/12 הצעת חוק-ייסוד: נשיא המדינה (תיקון - סייג למועמדות), החש"ן-1990, 11.6.1990.

הפוליטי היומיומי, המפלגתי, ומה נחשב התבטאות ציבורית שהיא חלק מתפקידו הממלכתי של הנשיא כמגן האינטרס הציבורי, ואף שאינו מוגדר כך בחוק, גם כמגן הדמוקרטיה? והאם כדי להפיג את החשש שהנשיא עדיין משחק את המשחק הפוליטי בעת שהוא שוכן בבית הנשיא יש צורך בתנאי כשירות מגבילים דוגמת תקופת צינון או עידוד מסורת של בחירת אישים לא-פוליטיים כפי שהיו כמה מן המועמדים – חתני פרס נובל (דן שכטמן), שופטים לשעבר בבית המשפט העליון (דליה דורנר) או פעילים חברתיים (מרים פריץ)?

כאמור, בעבר הועלו הצעות חוק שעניינן הגבלת מרחב ההתבטאויות של הנשיא. אף כי לא היה לניסיונות אלה המשך, הם מעידים על שני דברים: האחד, הקושי הטמון בקביעה של מהי התבטאות ראויה של הנשיא ומהי התבטאות ש"אין לגביה הסכמה לאומית" ואשר הופכת את הנשיא לשחקן פוליטי. למשל, האם הגנה על בית המשפט העליון או התבטאות בסוגיה של "מיהו יהודי" היא בליבת הנושאים שנשיא המדינה צריך להביע בהם דעה ועמדה? הקושי השני הוא שבסופו של יום את אופיו של תפקיד הנשיא קובע במידה רבה האדם הממלא את התפקיד. כל נשיא מפרש אחרת את גבולות הסמליות של תפקידו, וקשה לקבוע מסמרות באשר לשאלה מהי התבטאות ראויה של הנשיא ומהי רמת מעורבות מומלצת.

אם נתבונן לדוגמה במעורבותו של הנשיא יצחק הרצוג במשבר הרפורמה החוקתית-ההפיכה המשטרית בשנת 2023 נוכל לזהות לפחות שלושה אופנים שבהם הוא היה מעורב במשבר: (1) נאומים לאומה שתוכנם קריאה לאחדות, שמירה על הדמוקרטיה ואחריותם של הנבחרים; (2) הצעת מתווה להסדרת היחסים בין רשויות השלטון; (3) קיום מפגשים בבית הנשיא בין גורמים למיניהם ובין נציגי אחדות מסיעות הכנסת. בעת כתיבת דברים אלה (אוקטובר 2024) קשה להעריך אם מעורבותו של הנשיא הייתה מועילה לפתרון המחלוקת ואם וכיצד היא השפיעה על מעמדו של הנשיא בעיני הציבור.

ומה באשר לעמדת הציבור? האם הציבור סבור שעל הנשיא לגזור אלם על עצמו בנושאים ציבוריים? בסקר שנערך בשנת 2014 (בעת כהונת הנשיא שמעון פרס) נשאל הציבור על הבעת עמדה מצד הנשיא בנושאים השנויים במחלוקת הנראים לו חשובים. רוב הציבור (57%) סברו שנכון שנשיא המדינה יעשה כן. שיעור התמיכה בהבעת דעה מצד הנשיא בנושאים שנויים במחלוקת היה גבוה יותר

בקרב הציבור הערבי מאשר בציבור היהודי (78% לעומת 53%). כאשר להבעת ביקורת מצד נשיא המדינה על מדיניות הממשלה במקרה שהוא חושב שמדיניות הממשלה עלולה לגרום נזק למדינה – מחצית מן הציבור סברו אז שנכון שהנשיא יביע ביקורת. גם כאן התברר כי הערבים תומכים יותר בהבעת ביקורת (65%). בקרב היהודים הרוב (51%) סברו שלא נכון שהנשיא יביע ביקורת בפומבי על מדיניות הממשלה.²⁶⁷

באופן מעניין שאלה זו על מעורבותו של הנשיא בעניינים שנויים במחלוקת נשאלה מעט מאוד בסקרים במהלך השנים. ייתכן שהדבר מלמד על שוליותו של הנשיא כדמות מפתח במערכת הפוליטית.

מנגד, אפשר להסיק בעקיפין כי יש מחיר למעורבות של הנשיא מנקודת המבט של אמון הציבור בכללותו. השוואה של אמון הציבור בנשיא בתקופת המהפכה המשטרית (יוני 2023) לאמון בו שנה קודם לכן מלמדת על ירידה באמון: בשנת 2022 היו שיעורי האמון בנשיא בקרב הציבור היהודי 58% ו-17% בקרב הציבור הערבי (ממוצע של 62% אמון בשנים 2003–2022) (תרשים 4 לעיל). ביוני 2023, בזמן שהנשיא יצחק הרצוג ניסה לשמש בורר, מגשר ומתווך, ואף הציע מתווה משלו לפתרון המצב, נרשמה רמת אמון בו נמוכה יותר (54% בקרב הציבור היהודי ו-18% בקרב הציבור הערבי). רמת האמון בו שבה ועלתה בתקופה המשברית של המלחמה בעזה, שפרצה לאחר טבח 7 באוקטובר 2023. בסקר שנערך בדצמבר 2023 נרשמה עלייה באמון בנשיא הן בקרב הציבור היהודי (61%) והן בקרב הציבור הערבי (38%).²⁶⁸ ייתכן כי השינוי ברמת האמון משקף את הפער שבין השפעת מעורבותו של הנשיא בעניינים פוליטיים על האמון בו ובין האמון בו בשעה שהוא ממלא את תפקידו הטקסי והסמלי בעיתות של משבר לאומי. במילים אחרות, כאשר נשיא המדינה עוסק בעניינים ממלכתיים הוא נהנה מאמון רב יותר מזה שהוא זוכה לו בעת מחלוקת פנימית. בעת משברים לאומיים הממד הממלכתי של מוסד הנשיאות עשוי להתחזק.

267 את הסקר מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה ערך בטלפון מכון המחקר "מדגם" בתאריכים 3–4 במרץ 2014, בקרב 603 מרואיינים, שהם מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה המבוגרת בישראל בגילים 18 ומעלה. טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם היא ±4.1%, ברמת ביטחון של 95%.

268 הרמן ואח' (לעיל הערה 4); ומדידה חוזרת בדצמבר 2023.

פרק 10

סיכום והמלצות

–

בפתח חיבורנו זה ציטטנו את אמירתו של חיים ויצמן, הנשיא הראשון, כי הוא אינו יודע מה המשמעות של היותו של נשיא המדינה "סמל", והתייחסנו לעמימות הטמונה בהגדרת התפקיד. בסיכומו של החיבור אפשר לומר שדווקא העמימות בהגדרה של גבולות סמכויותיו של נשיא המדינה מאפשרת למוסד זה להיות משמעותי בנסיבות מסוימות, בעיקר בעיתות חירום, משבר או קיטוב. לפיכך אין מקום להגדרה מדוקדקת של כל סמכויות הנשיא, גבולות התבטאויותיו, הנושאים שהוא רשאי לעסוק בהם והיזומות שהוא רשאי לנקוט. עם זאת, מחקר זה מצביע על כך שבמצב החוקי הקיים, תנאי כשירותו של הנשיא וסמכויות מסוימות הנתונות בידי אינם מוגדרים בחוק די הצורך, ולכן יש להבהיר ולחדד אותם. עוד ראינו כי בהשוואה בינלאומית לנשיאים טקסיים אחרים, חולשתו של מוסד הנשיאות בישראל בולטת.

תיאור תפקידיו של הנשיא והסקירה ההשוואתית של הסמכויות והתפקוד של עמיתיו בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות מצביעים על כך שיש למוסד הנשיאות חשיבות סמלית וממשית במרקם היחסים שבין רשויות השלטון ובין ציבור האזרחים למדינה. לכן המסקנה העיקרית של מחקרנו היא שיש לשמר ולחזק את מוסד הנשיאות בישראל. מסקנה זו אינה מובנת מאליה לנוכח הקולות שעולים מדי פעם וקוראים לביטולו של מוסד הנשיאות. מן המבט ההשוואתי עולה גם כי במובנים אחדים הנשיא בישראל דומה לעמיתיו הממלאים תפקיד של נשיא סמלי בדמוקרטיות פרלמנטריות. הדמיון הוא בעיקר בתפיסתו כדמות טקסית ובמעמדו כראש המדינה, אך גם בכמה סמכויות מהותיות כמו הענקת חנינות וסמכויות מהותיות-למחצה, למשל התפקיד שהוא ממלא בתהליך הרכבת הממשלה. במובנים אחרים, מוסד הנשיאות הישראלי חריג: נוסח השבועה של הנשיא, לדוגמה, לקוני ו"קמציני" בהשוואה לנוסחי שבועה אחרים, וישראל היא מקרה יחיד שבו נשיא נבחר לתקופת כהונה אחת בלבד (אם כי ארוכה יחסית).

מסקנה חשובה העולה מן הניתוח המשווה היא שהנשיא הישראלי חלש במידה ניכרת מרוב הנשיאים הטקסיים-סמליים במדינות אחרות. חולשה זו נובעת בעיקר מכך שאין לנשיא הישראלי כל יכולת לעכב או לבלום חקיקה, ואין לו שום תפקיד, ולו פורמלי, במינוי השרים. גם תפקידיו בתהליכי הרכבת הממשלה ופיזור הפרלמנט מוגבלים למדי ביחס לנשיאים אחרים. כפי שראינו, חולשה זו מתבטאת גם במדרד ההשוואתי שאומד את עוצמת הנשיאות; ישראל ממוקמת בו במקום האחרון בקרב הנשיאים בדמוקרטיות פרלמנטריות.

מה יכול להסביר את חולשתו של מוסד הנשיאות בישראל? אפשר להעלות שלושה הסברים למצב עניינים זה. הסבר אחד קשור בהולדתו של מוסד הנשיאות בישראל, שעליה עמדנו בפרק 2. כאמור, חיים ויצמן מונה לתפקיד נשיא מועצת המדינה הזמנית עוד בטרם עוגן המוסד בחוק ובטרם הוגדרו תפקידיו. עמימות הסמכויות של התפקיד טבעו את חותמן על מוסד הנשיאות לאורך השנים. ההסבר השני קשור לרמת הריכוזיות הקיצונית המאפיינת את המשטר בישראל. כפי שעוצמתו החרیגה של השלטון המרכזי בישראל מקרינה על חולשתו של השלטון המקומי, כך היא גם משתקפת בחולשתו של הנשיא. ריכוזיות היתר של הסמכויות בידי הרשות המבצעת מותירה את הגורמים המוסדיים האחרים, ובכללם הנשיא, עם מיעוט סמכויות ועם מרחב פעולה מוגבל. ההסבר השלישי,

שאינו מנותק מקודמו, הוא היעדרה של חוקה נוקשה ועליונותה הכמעט מוחלטת של הכנסת (ובפועל – של הממשלה, השולטת ברוב הפלמנטרי) כרשות מחוקקת, מבצעת ומכוננת. בהסדר חוקתי שכזה, שאמור היה להיות זמני אך נמשך כבר מעל לשבעה עשורים, מקומו של הנשיא במערכת הפוליטית נדחק לשוליים.

לנוכח חשיבותו של מוסד הנשיאות בישראל אנו פורשים להלן שני סוגים של המלצות: (1) המלצות במסגרת החוקתית הנוכחית שעיקרן חידוד סמכויות קיימות וחזוקת הממד הטקסי-סמלי של נשיא המדינה; (2) המלצות העולות מן הדיון באפשרות שבהיתן מצב עתידי של הסדר חוקתי כולל ושל עיגון מאוזן של היחסים בין הרשויות, יש מקום לשקול להרחיב את סמכויותיו של הנשיא בהקשרים מסוימים, בדומה לעמיתיו בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות. ודוק, בלי הסדרה חוקתית כוללת, ההמלצות מרחיקות הלכת יותר אינן רלוונטיות.

שינויים במסגרת החוקתית הנוכחית

1. כשירות, בחירה, הצהרת אמונים וכהונה
ככלל, מרבית ההסדרים הנוגעים לבחירתו של נשיא המדינה בישראל מניחים את הדעת ואין צורך לתקנם. אנו סבורים, לפיכך, שיש לשמר את קווי המתאר העיקריים של השיטה: בחירת הנשיא בידי חברי הכנסת, חשאיית ההליך וכהונה יחידה של שבע שנים. לצד זאת, יש לשקול כמה תיקונים נקודתיים.

א. כשירות

תנאי הכשירות של המועמדים לתפקיד הנשיא חסכניים ביותר ודורשים אזרחות ותושבות בלבד. לדעתנו יש לשקול להוסיף בחוק היסוד תנאי כשירות ברורים יותר.

א.1. גיל

יש לשקול להוסיף גיל מינימלי כדרישת כשירות. כיום החוק אינו מצייין כלל דרישת גיל מינימלי. אומנם הטענה הרווחת היא שממילא לא סביר שיימצאו 10 חברי כנסת אשר יתמכו במועמד או מועמדת צעירים מאוד, וגם לגבי שרים לא נקבעה מגבלת גיל מינימלית, אך רוב השרים הם גם חברי כנסת (או שנבחרו לכנסת והתפטרו מחברותם בכנסת עם מינוים לשרים). לכן ההגבלה של גיל מינימלי, 21, חלה על רובם. מפאת כבודו של התפקיד והסמליות שלו, וכן לנוכח הסמכויות הקבועות בו להענקת חנינה למשל, קביעת מגבלת גיל היא בעינינו רצויה.

כפי שראינו בסקירה ההשוואתית, כמעט בכל המדינות יש דרישת גיל, והיא נעה בין טווח הגילים 35 ל-50. בהצעת "חוקה בהסכמה" של המכון הישראלי לדמוקרטיה הוצע לקבוע גיל 40 כגיל מינימום להיבחרות לתפקיד הנשיא. הצעת "חוקה בהסכמה רחבה" הציעה לתת הרשאה בחוק היסוד לקביעת כללי כשירות בחקיקה רגילה.²⁶⁹

א.2. התייחסות לעבר פלילי

תנאי כשירות נוסף הקיים לחברי כנסת ושרים נוגע לעבר פלילי. מי שהורשע בעבירה פלילית ונידון לעונש מאסר בפועל וטרם עברו שבע שנים מיום סיום ריצוי העונש מנוע מלהיבחר או להתמנות לתפקיד חבר כנסת או שר. באשר לנשיא המדינה אין קביעה כזו.²⁷⁰

269 חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט מאיר שמגר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005, עמ' 101; "חוקה בהסכמה רחבה", אתר הכנסת.

270 בהצעת "חוקה בהסכמה" הוצע לקבוע כלל פסילה מכהונה אחיד לכל נבחר הציבור, ובכללם נשיא המדינה, במקרה של עבר פלילי. נוסח הסעיף שהוצע הוא זה: "לא יהיה אדם כשיר לכהן כנשיא המדינה [ההדגשה שלנו], כחבר הכנסת, כשר, כבעל סמכות שפיטה או כמבקר המדינה, אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה שבית המשפט קבע בפסק דינו שיש עמה קלון, וביום תחילת תפקידו טרם חלפו עשר שנים מיום גזר הדין או מגמר ריצוי העונש, לפי המאוחר" (חוקה בהסכמה, לעיל הערה 269, עמ' 245).

עקרונית, אנו מסכימים עם הטעם שמציעה המשפטנית סוזי נבות לעניין זה – שהרציונל הוא שאין צורך בקביעת כלל זה לגבי הנשיא, לא משום שמדובר במשרה שמעמדה נחות, אלא להפך – על שום סמליות התפקיד ועל שום אופיו הממלכתי והעובדה שהליך הבחירה מתווך בידי חברי הכנסת המציעים את המועמד, ושבסופו של דבר הנשיא נבחר בידי הכנסת, ולכן סביר שהמועמדים שיוצגו יהיו ללא רבב. אומנם בעבר נמנעו מועמדים לנשיאות, או מי שהביעו כוונה להיות מועמדים, שהועלו חשדות בקשר לניקיון כפיהם, מהצגת מועמדותם או משכו אותה. אולם על סמך הניסיון ההיסטורי המר (חקירת הנשיא עזר ויצמן, ריצוי עונש מאסר של הנשיא משה קצב), וגם לנוכח המחלוקת סביב כהונתו של מי שמואשם בפלילים כראש ממשלה (בנימין נתניהו), אנו ממליצים להוסיף לחוק היסוד דרישה להיעדר עבר פלילי או לפרק זמן של לפחות שבע שנים מאז ריצוי עונש מאסר, וכן דרישה שמי שתלוי ועומד נגדו כתב אישום לא יהיה מועמד לתפקיד נשיא המדינה.

ברי כי עיגון דרישות מעין אלה בחוק מבטא חוסר אמון באפשרות של הסתמכות על אתיקה שלטונית ויושרה פוליטית וגם חוסר אמון ביכולתה של הכנסת להפעיל שיקולים נורמטיביים בבואה לבחור את הנשיא, ולכן מוטב היה להימנע מכך. ובכל זאת ייתכן כי עיגון בחקיקה ימנע מצבים שעלולים לאיים על שלטון החוק ועל האתיקה השלטונית בישראל.

א.3. תקופת צינון

כדי שנשיא המדינה יוכל למלא את תפקידו הסמלי על הצד הטוב ביותר חשוב לנתקו ככל האפשר מחילוקי הדעות בחברה ובפוליטיקה. שיקולים שונים מעורבים בסוגיה של תקופת הצינון הרצויה לפני הכניסה לתפקיד ובסוף תקופת הכהונה.

באשר לכניסה לתפקיד ניתן לטעון שכדי שהנשיא יעבור דה-מפלגתיזציה ודה-פוליטיזציה כדאי לקבוע מועמדים תקופת צינון מפעילות פוליטית (מילוי התפקיד של שר, חבר כנסת או ראש ממשלה). תקופת צינון לפני הכניסה לתפקיד תמנע את המצב שמועמדים שהם חברי כנסת עוברים היישר מכהונתם הפוליטית לכהונתם כנשיא. עם זאת, בפועל, עד היום, מועמדים רבים היו חברי כנסת מכהנים, ורבים מהנשיאים שנבחרו אכן עברו היישר ממסדרונות הכנסת

לכית הנשיא. על סמך הניסיון אפשר לומר כי מי שנבחרו לשמש נשיא המדינה ידעו לעטות על עצמם את מעטה הממלכתיות הנדרש מהתפקיד, ולפיכך אפשר שדרישת תקופת צינון לפני כהונה היא דרישה מיותרת. בנוסף, ייתכן שקביעת תקופת צינון למועמדים לנשיאות תמנע ממועמדים מסוימים לקחת את הסיכון הכרוך בהתפטרות מתפקידם כחברי כנסת או כשרים לטובת סיכוי שאינו מובטח להיבחר לתפקיד. אם תקופת צינון תמנע את מועמדותם של בעלי רקע פוליטי, מוסד הנשיאות עלול לצאת נפסד. בעיתות משבר נדרשות דווקא הבנה וחוכמה פוליטית לצורך ניהול המשבר. יש לתת את הדעת לכך שבמבט ההשוואתי שהוצג אין דוגמה לתקופת צינון כזו; גם במדינות אחרות נהוג המעבר מהזירה הפוליטית לכהונה כנשיא. הצעות אחרות שדנו בשינויים לחוק-סוד: נשיא המדינה ("חוקה בהסכמה" של המכון הישראלי לדמוקרטיה ו"חוקה בהסכמה רחבה" ביוזמת הכנסת) לא המליצו גם הן על קביעת תקופת צינון בחוק.

לדעתנו דרושה תקופת צינון למעבר לתפקידים פוליטיים אחרי תום כהונת הנשיא. תקופת צינון כזו נחוצה למניעת אפשרות של ניגוד עניינים בין פועלו של הנשיא בכהונתו לבין האפשרות שיחזור לזירה הפוליטית, בשלהי כהונתו, שעשויה להפוך לתקופת "הכנה" לתפקידו הבא. תקופת הצינון אחרי כהונה קריטית במיוחד אם יחזקו סמכויות הנשיא (ראו המלצות בהמשך). אנו סבורים שחזרה מיידית לחיים הפוליטיים יש בה כדי לפגוע בדיעבד במעמדו הממלכתי של מוסד הנשיאות. מעבר לכך, אין לקבוע מסמרות ואיסורים בחוק, אך רצוי שהארם הממלא את תפקיד הנשיא ישקול את אופן השתלבותו ופועלו לאחר תום תקופת כהונתו כך שהנשיא לא יטיל במעשיו צל על תקופת כהונתו ולא יעורר חשש לטובות הנאה מעצם כהונתו כנשיא או לשימוש לרעה במוניטין שצבר כנשיא.

מוצע לקבוע תקופת צינון של שלוש שנים. ניסוח אפשרי: "לא ייבחר לכנסת ולא יתמנה לשר מי שכהונתו כנשיא המדינה הסתיימה שלוש שנים או פחות טרם יום הבחירות לכנסת או טרם יום המינוי לתפקיד שר".²⁷¹

271 בהצעת "חוקה בהסכמה" הוצע לקבוע תקופת צינון ארוכה יותר - חמש שנים. נוסח הסעיף שהוצע: "נשיא המדינה שסיים את כהונתו לא יהיה מועמד לכנסת ולא יתמנה כשר בממשלה, אלא לאחר שעברו חמש שנים מיום שתמה כהונתו" (חוקה בהסכמה, לעיל הערה 269, עמ' 103).

ג. הליך הבחירה

כפי שציינו לעיל, ישראל חריגה בכך שהיא המדינה היחידה בקרב המדינות הבוחרות את נשיאהן שלא באופן ישיר שבה יש דרישה נמוכה יחסית של רוב מוחלט והכרעה מהירה של שני סיבובים לכל היותר. שאר המדינות דורשות רוב גדול יותר, או כופות סבבי הצבעה רבים יותר בטרם "יתפשרו" על בחירה ברוב פשוט. הדבר נובע מן התפיסה שרצוי שהנשיא ייבחר ברוב רחב ומוסכם. למרות חריגות זו, לא צריך לדעתנו להקשיח את הרוב הנדרש להיבחרות.

לצד זאת, ראוי בכל זאת לתת את תשומת הלב לכך שסעיף 8 לחוק-יסוד: נשיא המדינה (אשר מסדיר את הבחירה ברוב קולות) אינו נותן מענה מספק לתרחיש שאין הכרעה. החוק מצייין שאם בסיבוב הראשון שום מועמד לא קיבל מעל 61 קולות ואם בסיבוב השני נוצר שוויון קולות בין שני המועמדים שהעפילו אליו, אזי "חוזרים על ההצבעה". אולם מה קורה אם גם בתום ההצבעה החוזרת ("סיבוב שלישי") נותר התיקו על כנו? החוק אינו מספק מוצא מן המבוי הסתום ואינו נוקב במספר הפעמים שיש לחזור על ההצבעה. המנגנון הקיים בכמה מדינות שבהן הכישלון בבחירת נשיא גורר אחריו חיוב בחוק לפזר את הפרלמנט, מעין הצבעת אי-אמון, כדי לחייב את חברי הפרלמנט להגיע להסכמה על מועמד לנשיא הוא לדעתנו מנגנון דרקוני, ואנו סבורים כי הוא אינו מתאים לסביבה הפוליטית הבלתי יציבה בישראל. לפיכך, חרף חוסר הבהירות, אנו מציעים להשאיר את מצב העניינים על כנו.

1.1. בחירה ישירה של הנשיא

אף שניתן לומר שהתהליך הקיים בישראל של בחירת הנשיא "עובד", ולכן אין צורך לתקנו, יש להתייחס לאפשרות של שינוי שיטת הבחירות ואימוץ בחירה ישירה של הנשיא בידי הציבור. כפי שראינו בפרק ההשוואתי, ברוב המדינות שבהן מכהן נשיא טקסי, הוא נבחר ישירות בידי הציבור. יתר על כן, בעשורים האחרונים שלוש מדינות (פינלנד, סלובקיה, צ'כיה), שבהן נבחר הנשיא בעבר באופן עקיף, עברו לבחירה ישירה. גם בישראל מתעוררת מדי פעם הקריאה לאמץ בחירה ישירה של הנשיא בידי הציבור, בעיקר משום ששיטת הבחירות הנהוגה כאן אינה מאפשרת בחירה ישירה של חברי הכנסת,

הממשלה וראש הממשלה. בעבר גם הוגשו הצעות חוק פרטיות שביקשו לקדם יוזמה זו.²⁷²

היתרונות בבחירה ישירה של הנשיא עשויים להיות ייצוג ישיר של רצון הציבור, יניקת הלגיטימציה ישירות מהציבור כמקור לעוצמה של הנשיא והיענותיות של המכהן במשרה לרחשי ליבו של הציבור. יתרונות אלה עשויים להפוך, בנסיבות מסוימות, לחסרונות: ריכוז כוח בידי אדם אחד שנבחר ישירות עלול להוביל לחיזוק גורמים פופוליסטים במערכת הפוליטית, ייתכן מצב של נשיא "לעומתי" ביחס לרשויות האחרות, וכן תיתכן פוליטיזציה מופרזת של המרוץ לנשיאות. כמו כן, במקרה שיידרש רוב רגיל להיבחרות של הנשיא, המועמד שייבחר לא בהכרח יהיה מוסכם. אפשר שהוא ייבחר על חודו של קול, ואז, היות שמדובר בדמות ממלכתית שאמורה לייצג את האחדות והמכנה המשותף, עלולה להיות לתוצאה זו משמעות בעייתית. ובכלל, הבחירה הישירה עלולה להוביל לפופולריזציה של התפקיד על חשבון הממלכתיות. כפי שנראה בהמשך, סכנות אלה עלולות להתממש ביתר שאת במקרה של חיזוק הסמכויות המהותיות של הנשיא.

לנוכח כל האמור לעיל אנחנו סבורים שבהינתן שכריריות האיזונים והבלמים בין שלוש הרשויות במצב החוקתי והפוליטי הקיים, בחירה ישירה של הנשיא עלולה לערער עוד יותר את המערכת הפוליטית הישראלית, ואף להוביל להתחזקות של גורמים פופוליסטים ולריכוז עוצמה בידי מי שייבחר לנשיא. כל זה עלול לפגוע במהות תפקידו הממלכתי והבלתי תלוי של הנשיא. התהליך הקיים, שבו הגשת מועמדות בידי לפחות 10 חברי כנסת משמשת כסנן כניסה למרוץ וכאשר ההצבעה בכנסת חשאית, מספק די הגנות לכך שהבחירה בנשיא תהיה ראויה.

ג. הצהרת אמונים (נוסח שבועה)

כפי שראינו בנינוח ההשוואתי, נוסח הצהרת האמונים של נשיא מדינת ישראל רזה ולקוני בהשוואה לנוסח השבועה של נשיאים טקסיים אחרים. אומנם הנוסח

272 לדוגמה, פ/380/13 הצעת חוק יסוד: נשיא המדינה (תיקון): בחירה ישירה של הנשיא). בנוסף, במרוץ לנשיאות בשנת 2021 התנהל קמפיין ציבורי לבחירתה של מרים פרץ לנשיאות, אף שהגוף הבוחר הוא הכנסת ולא הציבור. ראו למשל, אריה יואלי, "העם בחר בר: צפו בקבלת הפנים של מרים פרץ בכנסת", סרוגים, 2.6.2021.

הקיים דומה בסגנונו לנוסחי השבועה של ראש הממשלה ושל השרים, אך הואיל ומעמדו של הנשיא סמלי, ההיצמדות הלקונית ל"לשמור אמונים למדינה ולחוקה" מבטאת תפיסה פורמלית ומשפטית, ללא שאר רוח ובלי שבא לידי ביטוי מעמדם המיוחד של הנשיא ושל תפקידו הממלכתי. נוסחי השבועה של עמיתיו של הנשיא במדינות אחרות ממחישים שבמדינות האחרות הנשיא נהנה ממעמד ציבורי וחוקתי חזק יותר ומשמש גם מגן החוקה וערכי הליבה של המדינה.

הסקירה ההיסטורית לימדה שהנשיאים פועלים, ומצופה מהם לפעול, לשמירה על אופייה של המדינה ולקידום ערך הממלכתיות והאינטרס הציבורי במובן הרחב ביותר. לכן יש מקום לשקול שינוי של נוסח ההצהרה כך שיבטא את מחויבותו העמוקה של הנשיא לשמירה על אופייה של המדינה ולפועלו לטובת כל אזרחיה.²⁷³ אכן, משרעת סמכויותיו המצומצמת של הנשיא מגבילה את יכולתו לממש נוסח הצהרה שאפתני. ובכל זאת אין הכוונה שבשל נוסח ההצהרה יופר האיזון בין הנשיא ובין הרשויות האחרות. תחת זאת הכוונה היא שנוסח ההצהרה ישקף באופן מלא יותר את התפקיד הסמלי והממלכתי שהנשיא ממלא הלכה למעשה. נוסח כזה יכול לכלול: (א) מחויבות למלא את התפקיד מתוך הגנה על אופייה של מדינת ישראל ברוח ערכי מגילת העצמאות; ו-(ב) מחויבות למילוי התפקיד לטובת אזרחי המדינה.

באופן כזה הצהרת האמונים, שכיום מתמקדת בהיבט החוקי הצר ("לשמור על חוקה של מדינת ישראל") תהיה סמלית ומשמעותית יותר. במקרה של הסדר חוקתי עתידי כולל, נוסח לדוגמה יכול להיות כדלהלן:

אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקה, להגן על החוקה ולבצע את תפקידי לטובת האינטרס הציבורי וכמיטב אמונתי ומצפוני.

או, כל עוד אין חוקה שלמה:

273 נוסף על שינוי ההצהרה ניתן לשקול קוד אחי למוסד הנשיאות שיבטא את חובותיו של הנשיא, גם לאחר סיום כהונתו. הצהרתו של הנשיא תבטא גם את מחויבותו לכללים אלו.

אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, להגן על אופייה של המדינה ברוח ערכי מגילת העצמאות ולבצע את תפקידי לטובת אזרחי המדינה וכמיטב אמונתי ומצפוני.

ד. הדחה אוטומטית של הנשיא מתפקידו בנסיבות מסוימות

בחוק הקיים נקבע כי הכנסת רשאית, בהליך מיוחד, להדיח נשיא בשל התנהגות בלתי הולמת (סעיף 20). ואולם החוק אינו קובע כי בנסיבות מסוימות הדחת הנשיא מתפקידו תהיה אוטומטית, למשל במקרה של הכנת כתב אישום נגדו (למעשה, אי-אפשר להגיש בפועל כתב אישום נגדו מפאת חסינותו). השאלה המתעוררת במקרה כזה היא אם ראוי להותיר את שיקול הדעת בידי חברי הכנסת או שעדיף לקבוע בחוק כי במקרה כזה הנשיא יסיים את כהונתו, בדומה לסעיף בחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי אם ראש הממשלה נמצא אשם בעבירה שיש עימה קלון תיפסק כהונתו (סעיף 18(ד)). כאמור, במקרה של הנשיא, בשל חסינותו, לא ייתכן מצב שיתנהל משפט נגדו בעודו מכהן. לכן ההגבלה צריכה להתייחס לשלב הקודם להגשת כתב אישום (בשונה מראש ממשלה שאין לו חסינות כשל הנשיא, והוא יכול לעמוד למשפט במקביל לכהונתו).

הליך הכרזת הנבצרות של הנשיא אינו רלוונטי במקרה כזה, הן משום שהוא נתון להליך מיוחד ולשיקול דעתם של חברי הכנסת או הנשיא עצמו והן משום שמדובר בהליך זמני (למעט כאשר יש סיבה בריאותית להפסקת כהונתו). ובכל מקרה, גם במצב של נבצרות, עדיין חלה על הנשיא חסינות, ולכן הוא אינו יכול לעמוד לדין.

מנקודת המבט של הגנה על מעמדו של המוסד יש הצדקה, מצד אחד, למצב הקיים, שמייצר מציאות אתית-נורמטיבית שתלויה בשיקול דעתם של הנשיא עצמו ושל חברי הכנסת. מצד שני, אפשר לטעון שכבודו של המוסד מחייב שבמקרה של חשדות וגיבוש כתב אישום נגד הנשיא, הפסקה אוטומטית של כהונתו היא הדרך הראויה לשמור על יוקרתו של המוסד.

לדעתנו, אין לשנות את ההסדר החוקתי הקיים, המאפשר מוצא של כבוד לנשיא עצמו או הסומך ידיו על נבחרי הציבור שימנעו הכתמה של המוסד במקרה של

התנהגות בלתי הולמת של הנשיא. למרות זאת נסייג ונזכיר כי ניסיון העבר מלמד שהכנסת מתקשה לפעמים להתנהל ולקבל החלטות במרחב האתי.

2. סמכויות מהותיות

א. חנינה

דיון מעמיק בסמכות החנינה של הנשיא חורג ממחקר זה העוסק בעיקר בהיבט המוסדי. בכל זאת נאמר כי באופן כללי אנחנו סבורים שיש להותיר את סמכות החנינה בידי הנשיא, אבל עם זאת חשוב לקיים שיח ציבורי ומקצועי על שתי סוגיות חשובות: המעמד של המלצת שר המשפטים והיקף הביקורת השיפוטית על מעשה החנינה של הנשיא. כמו כן יש לשקול לקבוע בחוק כי את החנינה רשאי הנשיא לתת רק לאחר שהרשות השופטת אמרה את דברה. בעבר הוצע לקבוע בחוק כי הנשיא רשאי לחון רק לאחר שהתקבל פסק דין חלוט.²⁷⁴ מניעת אפשרות זו של חנינה בטרם משפט מהנשיא, שתבטיח אי-התערבות של הנשיא בענייניהן של רשויות אכיפת החוק והרשות השופטת, צריכה להיות מעוגנת בחוק, ואין להותירה לשיקול הדעת של הנשיא או לביקורת שיפוטית במקרה של החלטת של הנשיא לחון אדם בטרם נשפט. על כל פנים, גם אם החוק לא ישונה, ברור שמעשה חנינה בטרם משפט הוא החריג שבחריגים, שיש לקוות שלא יתרחש שוב בעתיד.

ג. העלת התפקיד להרכיב את הממשלה

תפקידו של נשיא המדינה בהליכי כינון הממשלה עלה לסדר היום הציבורי כמה פעמים במהלך המשבר הפוליטי הממושך של 2019-2021. בשנים אלו נדונו יוזמות והוגשו עתירות שהמשותף להן היה הרצון לחדד את האפשרויות העומדות לפני הנשיא או להצר את שיקול הדעת של הנשיא בבואו להטיל על חבר כנסת את התפקיד להרכיב את הממשלה. אחת העתירות ביקשה למנוע מהנשיא להטיל

את הרכבת הממשלה על חבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום. בד בבד הוצגה יוזמת חקיקה שביקשה לחייב את הנשיא להטיל את הרכבת הממשלה רק על חבר כנסת שעומד בראש רשימה (מה שכונה "חוק גרעון סער"). כפי שראינו, נוסח הסעיף הקובע את סמכותו של הנשיא בעניין זה עמום. אף שהתפיסה הרווחת היא שהנשיא צריך להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שקיבל את מספר ה"ממליצים" הגדול ביותר בסבב ההתייעצויות, החוק אינו קובע זאת מפורשות, וגם אינו מפרט מה המשמעות החוקתית של אותן "המלצות", שכלל אינן מוזכרות בלשון החוק.

לטעמנו, אין מקום לשנות את ההסדר הקיים. סעיף 7(א) לחוק יסוד: הממשלה אכן מותיר בידי הנשיא שיקול דעת רחב בבואו להטיל את התפקיד להרכיב ממשלה, אך הניסיון מלמד שנשיאים לא ניצלו לרעה את סמכותם ומעולם לא הטילו את התפקיד באופן שלא שיקף את תוצאות הבחירות. יש גם לזכור שהנשיא, כדמות ממלכתית, אינו מעוניין להטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על מועמד שצפוי שייכשל ושאינו זוכה לתמיכה בקרב חברי הכנסת ובקרב הציבור.

באשר להטלת התפקיד על מי שנאשם בפלילים – המקום לקביעה חוקתית מעין זו הוא לא בחוק יסוד: נשיא המדינה, והיא אינה צריכה להיות מנוסחת כקריטריון קובע בשיקול הדעת של הנשיא. מקומו של הסדר מעין זה יכול להיות בחוק יסוד: הממשלה. על כל פנים, אין להגביל את שיקול הדעת של הנשיא כך שהוא יהווה משקל נגד לבחירת הציבור. קביעת אמות מידה ספציפיות לשיקול הדעת של הנשיא לא תועיל, וכמוה גם לא מומלץ להפוך את ההליך כולו לאוטומטי (כפי שבעצם קורה במקרה שבו רוב חברי הכנסת מבקשים מהנשיא להטיל על מועמד כלשהו את הרכבת הממשלה, אחרי שמועמד אחר לא צלח, והנשיא מחויב להיענות לדרישה זו).

יש להעיר כאן כי במסגרת הניסיונות לחזק את יכולת ההכרעה של תוצאות הבחירות הועלו הצעות להטיל אוטומטית את תפקיד הרכבת הממשלה על מי שעומד בראש הרשימה הגדולה (אף שברור שבנסיבות פוליטיות מסוימות לא יהיה זה המועמד בעל הסיכוי הגדול ביותר להרכיב ממשלה). לחלופין נדונה גם הצעה שמי שעומד בראש הרשימה הגדולה ימונה אוטומטית לתפקיד ראש הממשלה, אפילו בלא צורך בהצבעת אמון בכנסת. שתי הצעות אלה מייטרות למעשה את

תפקידו של הנשיא בתהליך – הראשונה הופכת את כל העניין לאקט סמלי בלבד, והשנייה מאיינת לחלוטין את תפקידו של הנשיא בתהליך. כאמור, הצעות אלה התגבשו כמענה למצבים של חוסר הכרעה לאחר בחירות. ברם מנקודת המבט של מוסד הנשיאות הן עלולות לצמצם, ואפילו לבטל, את אחד מתפקידיו המקובלים והחשובים ביותר של ראש מדינה בדמוקרטיה פרלמנטריות.

3. חיזוק והרחבה של סמכויות טקטיות וממלכתיות

יש להעביר לחסות הנשיא מפעלים ופרסים ממלכתיים על מנת שיקבלו נופך ממלכתי ולא יהיו נתונים למחלוקת מפלגתית-פוליטית. דוגמאות: העברת ההחלטה על זהות מקבלי פרס ישראל ממושרד החינוך לחסות הנשיא כדי למנוע מצבים שבהם שיקולים פוליטיים-מפלגתיים צרים מתערבים בהענקת הפרס הממלכתי;²⁷⁵ העברת המועצה להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה המוקמת מכוח חוק להנצחת נשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, התשנ"ו-1986, ממושרד ראש הממשלה לבית הנשיא והעמדת נשיא המדינה בראשה, כמו גם שינוי הרכב המועצה (כיום עומד ראש הממשלה בראש המועצה, וחברים בה שרים ונציגי ציבור); והעברת הסמכות ליוזם ציון של ימי אבל לאומיים מוועדת השרים לענייני סמלים וטקסים והוועדה הבינמשרדית האחראית כיום לעניין זה לידיו של הנשיא.²⁷⁶

275 הצעת חוק פרטית ברוח זו הועלתה בכנסת ה-25 בידי חברת הכנסת אפרת רייטן ואח' פ/4534/25 הצעת חוק פרס ישראל, התשפ"ד-2024). לפי ההצעה, הנשיא יעניק את הפרס לפי המלצותיה של ועדת מייעצת. גם מבקר המדינה נדרש לעניין והמליץ על הקמת גוף ממלכתי להענקת הפרס (מבקר המדינה, דוח שנתי 160, התשע"ע-2010, עמ' 715). על ההצדקה להמלצה זו לנוכח המחלוקת הפוליטיות סביב הענקת הפרס ראו אור ברק, פרס ישראל: הפוליטיקה מאחורי ההחלטה, הוצאת רואים אור, 2018. על מעמדו הממלכתי של פרס ישראל ראו הראל פישר ובן-צבי, בתוך: שטרן (לעיל הערה 240), עמ' 227-230, 252.

276 המלצה זו הפכה רלוונטית יותר לנוכח חוסר התפקוד של ועדת הטקסים והסמלים ברקע אירועי הזוועה של 7 באוקטובר 2023. אחת הטענות הייתה שלא הוכרז יום אבל לאומי, גם לא בימים שלאחר האסון, ושציון יום השלושים לטבח היה תוצאה של יוזמה אזרחית ושל יוזמה מקבילה של בית הנשיא תחת הכותרת "האור ינצח". ראו שבי גטניו, "המדינה נאלמה: יוזמה אזרחית תציינו מחר חודש לטבח", שקוף, 7.11.2023.

היבט סמלי נוסף שיש לחזק הוא מינויים לתפקידים לאומיים וממלכתיים. כפי שראינו, במצב הקיים הנשיא ממנה כמה בעלי תפקידים, לרוב לפי המלצת גורמים ווועדות אחרים. כך, הנשיא אחראי למינוי שופטים שנבחרו בידי הוועדה לבחירת שופטים ולמינוי נגיד בנק ישראל לפי המלצת הממשלה. הנשיא גם אחראי למינוי בעלי תפקידים לאומיים אחרים (למשל, ראש האקדמיה למדעים או נשיא אגודת מגן דוד אדום). מוצע לשקול להוסיף לרשימת בעלי התפקידים המתמנים בידי הנשיא תפקידים נוספים (לדוגמה, בכירים בספרייה הלאומית ובגופים לאומיים נוספים), כדי שעצם מינוים, גם אם הסמלי, בידי הנשיא יעניק להם את חותם הממלכתיות ויבטיח את הדה־פוליטיזציה של המינויים.

4. הוספה של הוראת נוקשות

חוק־יסוד: נשיא המדינה אינו חוק משוריין, דהיינו די ברוב רגיל כדי לשנותו, לתקנו או לבטלו כליל. מעמדו של הנשיא הוא של ראש המדינה, ולכן מוצע לשריין את החוק כך ששינויים בו יתקבלו רק ברוב של חברי הכנסת. אומנם, כפי שנוכחנו בעניין חוק־יסוד: הממשלה, גם שריון כזה לא בהכרח מונע שינויים תכופים, ובכל זאת יש בו כדי להבטיח מעט יותר יציבות לנוסח החוק הקיים ולמוסד הנשיאות ולהעמיד את חוק־יסוד: נשיא המדינה בשורה אחת עם חוקי היסוד האחרים שקיבלו שריון.

עיגון כחלק מהסדר חוקתי כולל

כאמור, אם תקודם הסדרה חוקתית רחבה וכוללת, המאזנת בין רשויות השלטון, מבטיחה הליך חקיקה ייחודי ונוקשה לחקיקת יסוד, מסדירה את התנאים לביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון ומעגנת את עצמאותה של הרשות השופטת, יש מקום לשקול להעניק לנשיא כמה סמכויות הנתונות לעמיתיו בדמוקרטיה פרלמנטריות. חשוב להדגיש שהדיון בהצעות שלהלן מותנה בשינוי חוקתי יסודי, שלא כמו ההצעות שהועלו לעיל, שלא בהכרח כרוכות בשינוי שכזה.

1. האם ראוי להעניק לנשיא סמכויות נוספות שבשיקול דעת?

סקירה של תפקידי הנשיא הקיימים כיום לפי חוק ובנוהג שהתגבש מעלה כי רוב סמכויותיו הן סמליות-טקסיות ורק במיעוטן נתון לו שיקול דעת, וגם אז – שיקול הדעת הופך מטכני למהותי רק בנסיבות מיוחדות. כפי שראינו בפרק ההשוואתי, לעמיתיו בעולם של הנשיא הישראלי מוקנות סמכויות נוספות שבשיקול דעת כגון אישור מינוי של שרים ויכולת לעכב חקיקה ולהחזירה לדיון בפרלמנט, אם כי נעשה בהן שימוש רק במקרים חריגים ולעיתים רחוקות.

וכך, מצד אחד, הרחבת סמכויותיו של הנשיא עשויה לחזק את האיזונים והבלמים במערכת הפוליטית הישראלית ולהוסיף עוד רכיב מרסן על הכוח השלטוני. בישראל חסרים מנגנונים וגורמים המאזנים את כוחו של הרוב.²⁷⁷ הרחבה מדודה ובמשורה של סמכות הנשיא לעכב חקיקה בדרך של החזרתה לעיון הכנסת, לדוגמה, עשויה לתרום לבלימת יוזמות חקיקה לא-חוקתיות ופוגעניות. במצב חוקתי שבו תוסדר מערכת היחסים בין בית המשפט לרשויות האחרות באופן מאוזן, סמכות זו של הנשיא יכולה לתפקד כשסתום ביטחון נוסף במקרים חריגים ולחסוך התנגשות חזיתית בין הרשויות.

מנגד, יש להביא בחשבון שככל שירחב מתחם הסמכויות של הנשיא (שלו רוב יהיו פורמליות אך בעיתות משבר פוליטי או חוקתי עשויות לקבל משמעות), כך הוא עלול למצוא את עצמו יותר שנוי במחלוקת ולהפוך לשחקן פוליטי. כתוצאה מכך יכולתו למלא את תפקידיו הממלכתיים-טקסיים תהיה מוגבלת יותר, והדבר עלול לפגוע באמון שהציבור רוחש לו. הענקת סמכויות לנשיא הקשורות ביחסי הכוח בינו ובין הרשויות האחרות – כמו עיכוב חקיקה או אישור מינוי שרים – עלולה לפגוע במעמדו הא-פוליטי של הנשיא. סמכויות ביצועיות ומהותיות יותר של הנשיא יחייבו גם שינוי משמעותי באחריותו של הנשיא כלפי האזרחים, גם

277 כפי שמסביר המשפטן עמיחי כהן, "אין בישראל פיצול של הפרלמנט וכלומר, בית מחוקקים שני, אין וטו נשיאותי, אין מגבלה פדרטיבית מכל סוג שהוא, ואין גם מגבלות בינלאומיות 'חזקות' בצורה של בחי דין. המגבלה היחידה היא סמכות הביקורת השיפוטית של בית המשפט העליון. בישראל גם אין כל מנגנון פורמלי עצמאי או פרלמנטרי שהפקידו לבחון את התאמתה של החקיקה לחוקה". עמיחי כהן, פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

באשר למעשי הרשויות האחרות. כלומר, הנשיא יהיה מזוהה יותר בעיני הציבור עם צעדי מדיניות וחקיקה של הרשויות האחרות, ולא רק זה אלא שהוא יתפס כאחראי להם.²⁷⁸ מעבר לכך, המשמעות של הרחבת מנעד הסמכויות המהותיות של הנשיא היא ריכוז עוצמה בידי מוסד הנשיאות, אלא שבמקרה הזה המוסד הוא למעשה אדם אחד. מכאן שעוצמה רבה יותר מוענקת לאדם אחד, מה שעלול ליצור איום על הסדר הדמוקרטי בנסיבות מסוימות, למשל במקרה של נשיא אשר מנצל את סמכותיו לרעה או פועל מתוך אינטרסים פוליטיים.²⁷⁹

כאמור, בדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות משרעת הסמכויות של הנשיאים הסמליים רחבה יותר, ואין בכך כדי לפגוע במעמדו של הנשיא. יש לומר כי במקרים שהוא מפעיל סמכויות אלה, הוא נמצא בליבה של מחלוקת ציבורית. ובכל זאת, במצבים מסוימים, הדבר מאפשר לנשיא להנמיך את גובה הלהבות של המחלוקת הפוליטית והציבורית. לדעתנו, אין השעה בשלה היום בישראל להכריע בסוגיה מורכבת זו, ויש לשקול אותה רק לאחר גיבוש מסגרת חוקתית שתבטיח את קיומם של איזונים ובלמים בין הרשויות ואת עצמאות הרשות השופטת.

מכל מקום, חשוב לומר כי לשיטתנו הענקת סמכויות מדודות מן הסוג שנציע להלן לא מחייבת עריכת שינויים בשיטה של בחירת הנשיא. אין זיקה הכרחית בין

278 אמיר אורן מזכיר במאמרו (לעיל הערה 249) יוזמה של הנשיא אפרים קציר שבמסגרתה זימן קבוצה של משפטנים בכירים במטרה "להוסיף עוד תוכן לנשיאות". רוב המשפטנים הזהירו כי הענקת כוח פוליטי לנשיא תפגע במעמדו הא-פוליטי, תפר את האיזון בין הרשויות ותטיל עליו אחריות למעשי הרשות המבצעת. הנשיא החמישי יצחק נבון סקר גם הוא את היוזמה הזו של קציר, וכן הצעות נוספות שהועלו במהלך השנים להרחבת סמכויות הנשיא והתנגד להן. הוא סבר, למשל, שאין להעניק לנשיא סמכות וטו על חקיקה שהכנסת תוכל להתגבר עליה ונימק זאת בכך שהדבר יאיין את סמכותו של הנשיא. הוא גם לא ראה טעם במינוי הרמטכ"ל בידי הנשיא ופסל השתתפות של הנשיא בישיבות הממשלה מחשש שיהפוך לדמות פוליטית. Navon (לעיל הערה 14), עמ' 363-364.

279 הדוגמה של הנשיא הפולני אנדז'יי דודה מדגימה את האפשרות שהנשיא הטקסי יפעיל את סמכויותיו באופן שתואם את האינטרס הפוליטי בפרק זמן מסוים. במקרה של דודה, כאשר כיהנה ממשלה בראשות המפלגה שהוא היה מזוהה איתה, קרה שהוא הפעיל את סמכויותיו כדי לעכב חקיקה לשם שמירה על הסדר החוקתי והחברתי. עם זאת, הוא עצמו השתמש בסמכויותיו כדי לעכב מהלכים שהממשלה החדשה שקמה אחרי חילופי השלטון ניסתה לקדם.

שני הדברים. כפי שהראינו בפרק ההשוואתי, גם לנשיאים שאינם נבחרים באופן ישיר בידי האזרחים יש סמכויות כאלה. ולכן, כאמור, אנו סבורים שלא נכון יהיה להפקיע את בחירת נשיא המדינה מידי חברי הכנסת. עם זאת, אפשר לטעון כי נשיא שייבחר ישירות בידי הציבור עשוי ליהנות מלגיטמציה רבה יותר להפעלת סמכויות מהותיות כמו עיכוב חקיקה של הכנסת, היות שהוא מייצגו הישיר של הציבור. לדעתנו השילוב של הרחבת הסמכויות של הנשיא יחד עם בחירה ישירה עלול ליצור מוקד כוח שיערער את האיזונים והבלמים בין הרשויות.

לפיכך אנו ממליצים שאם יימסרו בידי הנשיא סמכויות מהותיות יותר (כמפורט להלן) יוקשח הרוב הנדרש בכנסת לבחירתו. כפי שראינו בפרק ההשוואתי, ישראל חריגה בכך שהיא היחידה בקרב המדינות שהנשיא נבחר בהן באופן עקיף שדרישות הרוב להיבחרותו נמוכות, כלומר רוב של 61 חברי כנסת לפחות בסיבוב הראשון ורוב פשוט בסיבוב השני. מדינות אחרות הבוחרות את הנשיא באופן עקיף מעמידות מכשולים גבוהים יותר לניצחון בנימוק שבחירתו של הנשיא צריכה להיעשות ברוב שיבטא הסכמיות רחבה. הכללים נועדו ללחוץ על חברי הגוף הבוחר לנסות ולהתלכד סביב מועמד מוסכם. ולכן הדבר הנכון לעשות הוא להציב דרישת רוב גבוהה יותר (60%) לשני סבבי ההצבעה הראשונים, ולאחר מכן לקבוע כי שני המועמדים המובילים יתמודדו זה מול זה בסיבוב שלישי ומכריע. לחלופין ניתן לאמץ את השיטה הלטיבית שלפיה דרישת הרוב המוחלט נותרת על כנה, אך במקרה ששום מועמד לא השיג רוב כזה – חוזרים על ההצבעה בסיבוב נוסף, ולאחר מכן המועמד שקיבל את מספר הקולות הנמוך ביותר נושר מן המרוץ. וכך ממשיכים עד לקבלת המנצח ברוב מוחלט. שתי השיטות אינן מבטיחות שבכל מקרה, יקרה אשר יקרה, ייבחר מועמד מוסכם, אך הן כן יוצרות תמריצים לבחור מועמד כזה.

א. מינוי שרים

ישראל חריגה בהסדר הנוהג בה שלפיו מי שמאשר את מינוי שרי הממשלה היא הכנסת, בין "חבילה כוללת", בעת הישיבה החגיגית שבמהלכה מציג ראש הממשלה את ממשלתו, ובין באופן פרטני נפרד – לשרים שמצטרפים מאוחר יותר במהלך כהונת הממשלה. לעומת ישראל, כמעט בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות שבראשן עומד נשיא טקסי, הנשיא הוא אשר ממנה באופן פורמלי

את השרים. כמעט תמיד המינוי הוא בבחינת חותמת גומי להחלטת ראש הממשלה (או ראשי מפלגות הקואליציה). ואולם כפי שראינו בפרק 2, מקרים של נשיאים שסירבו למנות שר מסוים לתפקיד הם נדירים ביותר. לדעתנו, בתרבות הפוליטית בישראל, והיות שבישראל השרים אחראים בפני ראש הממשלה והכנסת, גם בהסדר חוקתי כולל יש להשאיר את המצב הקיים – שבו נשיא המדינה אינו מעורב כלל במינוי שרי הממשלה.

1. השהיית חקיקה והעברתה לדיון נוסף בכנסת

תפקידו של הנשיא בהליך החקיקה דהיום מתמצה בחתימה על חוקים שאושרו בידי הכנסת. מדובר בסמכות שהיא כל כולה סמלית, ולמעשה אף אינה נדרשת לשם כניסתו של חוק לתוקף, אם כי עד היום לא עלה עניין זה לדיון משפטי.

אנו מציעים שבמסגרתו של שינוי חוקתי כולל יתקיים דיון ציבורי, פוליטי ומקצועי באפשרות להעניק לנשיא את הסמכות להחזיר לדיון בכנסת חקיקה במקרים קיצוניים וחריגים, בליווי הערותיו והסתייגותיו. מדובר רק במקרים שהחקיקה החדשה פוגעת פגיעה אנושה באופייה הדמוקרטי של המדינה או עלולה לפגוע באינטרס הציבורי הרחב או לחולל פגיעה חמורה במקום החברתי האזרחי המשותף. במסגרת חוקתית כזו ההכרעה הסופית תישאר בידיה של הכנסת, ותתקיים עליה גם ביקורת שיפוטית.

לדיון באפשרות זו יש שתי הצדקות: האחת, כפי שראינו בסקירה ההשוואתית, כמעט בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות שבהן יש נשיא טקסי, הוא רשאי להחזיר לעיון הפרלמנט חקיקה חדשה. בכמה מן המדינות הוא אף רשאי לבקש מבית המשפט לדון בחקיקה זו כדי לבחון את תאימותה החוקתית. כלומר, הנשיא "מרים דגל אדום" במקרים חריגים, קיצוניים ונדירים, אך זכות ההכרעה נשארת בידי הפרלמנט (אלא אם בית המשפט קובע שהחוק אינו חוקתי). הצדקה נוספת לשקול הענקת סמכות כזו יכולה להיות העובדה שבישראל לא קיימים די רסנים על כוחו של השלטון הנתמך על ידי קואליציית הרוב. בישראל, המחוקק, הנשלט בידי הממשלה, יכול לעשות ככל העולה על רוחו גם כאשר הרוב דחוק, שכן אין בישראל מנגנוני ריסון אחרים (בית שני, מבנה פדרטיבי, כפיפות לחקיקה בינלאומית, מסגרת חוקתית נוקשה). כיום רק בית המשפט יכול להפעיל ביקורת

שיפוטית על חקיקה. מצב זה, כפי שהתברר במשבר החוקתי של שנת 2023, הופך את הדמוקרטיה הישראלית לתלויה על בלימה. במדינות אחרות, לא בכולן, פועל בית מחוקקים שני, והלה ממלא תפקיד זה של דיון נוסף בחקיקה, בקרה עליה והשהייתה, ואף השעייתה, כאשר עולה הצורך לעשות זאת. בישראל, כאמור, הכנסת היא "כול יכולה", וכיום רק בית המשפט משמש בתפקיד הרסן לכוח שלטוני בלתי מוגבל.

אנו סבורים שהענקת סמכות כזו לנשיא לא יכולה להיעשות במצב החוקתי הרעוע הקיים כיום. קודם לכול יש לעגן ולחזק את עצמאות בית המשפט ואת סמכות הביקורת השיפוטית על חקיקה של הכנסת, גם בכובעה כרשות המכוננת. מתן סמכות מעין זו בידי הנשיא צריך להישקל אך ורק לצד עיגון ביקורת שיפוטית של בית המשפט על החקיקה, ולא כחלופה לסמכותו של בית המשפט. אבל ייתכן שהענקת סמכות כזו בידי נשיא המדינה לאחר התהליך של ההסדרה החוקתית תאפשר השהיה של חקיקה חריגה וקיצונית עוד בטרם יגיע הדבר לפתחו של בג"ץ ותפתח פתח לשלב של הידברות והגעה להסכמות עוד בטרם תאושר החקיקה סופית. כאמור, ייתכן שעצם הענקת סמכות פורמלית כזו לנשיא, גם אם לא ייעשה בה שימוש, תהיה שיקול בעצם קידום החקיקה בידי הכנסת. אם במקרה של חקיקה מעוררת מחלוקת, הכנסת תדע שבידי הנשיא נתונה האפשרות להחזיר את החוק לעיונה, ייתכן שיוכנסו שינויים בחקיקה עוד בטרם הגעתה לחתימת הנשיא או שהכנסת תימנע מלקדם אותה. במילים אחרות, מתן סמכות פורמלית בידי הנשיא להחזיר חקיקה לכנסת עשוי לשמש גורם מאזן ומרתיע, אף שהדבר עלול לעלות במחיר של חיזוק הפוליטיזציה של מוסד הנשיאות.

הדיון באפשרות של הענקת סמכות מעין זו יחייב התייחסות למגוון סוגיות שטרם בשלו התנאים לדון בהן. לדוגמה, מהי המשמעות של "החזרת חקיקה לדיון בכנסת" – האם הכוונה לקיומו של דיון נוסף במליאה והצבעה חוזרת בקריאה נוספת? האם לתחילת הליך החקיקה? האם הכנסת תהיה מחויבת לעשות כן לפי בקשת הנשיא? האם במקרה של דיון חוזר יידרש רוב רגיל או רוב מיוחד כדי לאשר את החוק מחדש? האם תהיה ביקורת שיפוטית על החלטת הנשיא להשתמש בסמכות זו? עוד יש להביא בחשבון גם את ההשלכות הפוליטיות של צעד כזה על הבחירות לנשיאות. הענקת סמכויות מהותיות לנשיא צפויה להקטין את הסבירות לתמיכה חוצת מפלגות וגושים פוליטיים במועמד לנשיאות, כפי שהיא באה לידי

ביטוי בשתי מערכות הבחירות האחרונות (ראובן ריבלין ויצחק הרצוג). מחקר שבחן את המרוצים לנשיאות באיטליה מצא קשר ברור בין המעורבות הגוברת של הנשיאים בפוליטיקה ובין הקושי לבחור נשיא. מפלגות (או גושים) יקשיחו עמדות ולא יתפשרו על תמיכה במועמד מ"הצד השני", מכיוון שהסיכון הפוליטי בבחירה כזו הוא גבוה לנוכח הסמכויות המהותיות שהנשיא אוהז בהן.²⁸⁰

* * *

מוסד הנשיאות מאתגר את החשיבה המוסדית המקובלת. אשר לשאר מוסדות השלטון – אין ספק באשר לנחיצותם ובאשר לתפקיד שהם ממלאים. איננו מסוגלים אפילו לדמיין ביטול של מי מהם. מוסד הנשיאות, לעומתם, נדרש להצדיק את עצם קיומו.

בחיבור זה הצגנו את מוסד הנשיאות מכמה נקודות מבט. אנו סבורים שמחקרנו מלמד על נחיצותו של מוסד הנשיאות בישראל ברמה המוסדית, קרי במערכת היחסים שבין שלוש רשויות השלטון; ברמה החברתית-ציבורית, דהיינו במרקם היחסים שבין קבוצות שונות של אזרחים; וברמה הסמלית, החיונית ליצירת זיקה והזדהות בין האזרחים למדינה. המציאות החוקתית, הפוליטית והחברתית-אזרחית בישראל מחייבת את קיומו של מוסד מעין זה, שהוא מעבר לפוליטיקה היומיומית ולמחלוקות המפלגתיות. לעצם קיומו של מוסד הנשיאות נודעת חשיבות רבה לנוכח הקיטוביות העזה במערכת הפוליטית ובגלל מה שנראה לפרקים כאיום של ממש על הממלכתיות. למוסד הנשיאות חשיבות רבה גם בגלל המרקם העדין של החברה בישראל. סוד כוחו של מוסד זה הוא ביכולתו להיות ה"ישראלי" ביותר עבור כל הקבוצות החברתיות, כלומר מרוחק משאר הרשויות אך בה בשעה בעל זיקה לפעולתן. הנשיא אינו צד במחלוקות אך בו בזמן הוא אינו מנותק מן המתרחש, וראוי שיביע את עמדתו ויפעל באופן ההולם את מעמדו.

יפים לעניין זה דבריו של הנשיא ה-11, יצחק הרצוג, עם היבחרו:

Michelangelo Vercesi, "Presidential Power and Bargaining 280 Complexity in the Party Selection of Italian Heads of State, 1948–2022," *Contemporary Italian Politics* 15(3) (2023): 331–349

[...] זו הסיבה שבכוונתי להיות נשיא של כולם. להטות אוזן קשבת לכל עמדה ולכבד כל אדם, לסמן את הקווים המחברים ולבנות גשרים של הסכמות, כדי לקרב גם את הרחוקים שבניצים – כאן בתוכנו, כמו גם עם אחינו ואחיותינו בתפוצות; להעצים ולטפח את היצירתיות, היוזמה והמקוריות שלנו; למלא בכל יום את צידת האחדות, הערבות הדדית והזהות משותפת, הנחוצות לנו כל כך במסע שלנו להפוך לחברת מופת. להותיר מרווח נשימה לרוקמי הרוח, היצירה והחלומות. למלא את ישראל בתקווה.²⁸¹

אף שחולשתו של מוסד הנשיאות הישראלי בולטת בהשוואה לראשי מדינה סמליים אחרים בדמוקרטיה פרלמנטריות, אנחנו סבורים שלא נדרשים שינויים מרחיקי לכת בהגדרת תפקידו וסמכויותיו של הנשיא הישראלי. ולכן, כאמור, אנו מציעים שינויים מינוריים במצב החוקי הקיים, בצד שינויים מהותיים יותר במסגרת הסדרה חוקתית רחבה יותר.

281 מצוטט אצל אריק בנדר, "יצחק הרצוג נבחר לנשיא הבא: 'בחרדת קודש מקבל את בחירת כנסת ישראל ביו"', מעריב, 2.6.2021.

נספח

החוקים המסדירים את סמכויות הנשיא

—

חוק יסוד: נשיא המדינה.

חוק יסוד: הממשלה.

חוק יסוד: השפיטה.

חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950.

חוק הדיינים, התשט"ו-1955.

חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

חוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.

חוק המרכז הישראלי לקידום תרבות האדם, התשי"ט-1958.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

חוק הקאדים, התשכ"א-1961.

חוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, התשכ"א-1961.

חוק בתי הדין הדתיים הדרוזיים, התשכ"ג-1962.

חוק בית הדין לעבודה, התשכ"ט-1969.

חוק קרן וולף, התשל"ה-1975.

חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980.

חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981.

- חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983.
- חוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984.
- חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992.
- חוק הכנסת, התשנ"ד-1994.
- חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.
- חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.
- חוק הממשלה, התשס"א-2001.
- חוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג-2002.
- חוק ההגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו-2006.
- חוק עונש מאסר שגזר בית משפט צבאי בחבל עזה (הוראות מעבר), התשס"ז-2007.
- חוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשס"ז-2007.
- חוק בנק ישראל, התש"ע-2010.
- חוק הקלה באמצעי משמעת המוטלים על בעלי מקצועות מוסדרים, התשע"ז-2017.
- תקנון הכנסת.

of identification with and connection to the state). The very existence of the presidency is of great importance in view of the intense political polarization in Israel, the threat to the principle of “Mamlakhtiut,” and the delicate fabric of Israeli society. The president stands apart from the other branches of government, but at the same time has some connection to their activity. He is not a party to controversy, but neither is he detached from events. He has few powers, but he does have the power to express his position and act in a manner befitting his status.

The constitutional status of the basic law

- Add to the basic law a clause making it more rigid, so that it can be amended only by a majority of Knesset members.

Anchoring changes in a comprehensive constitutional arrangement

In other parliamentary democracies, symbolic presidents enjoy a broader range of substantive powers. Exercising these powers may put them at the heart of public controversy, but sometimes it can reduce the intensity of political and public conflict.

In our opinion, the time is not ripe for deciding this complex issue. It should be considered only when a constitutional framework is being drafted that ensures checks and balances between the branches of government and the independence of the judiciary.

- **Appointment of ministers:** We believe that the president should not be involved in the appointment of ministers, who are accountable to the prime minister and the Knesset.
- **Suspension of legislation:** We suggest considering giving the president the power to suspend the promulgation of legislation and return it to the Knesset for further deliberation in extreme and exceptional cases, including due to infringement of the core values of the state or of segments of society. A public, political, and professional discussion must be held before the president is granted such power.

To sum up, the study reflects the need for the presidency on the institutional level (the relationship among the branches of government), on the social-public level (the fabric of relations between different groups of citizens), and on the symbolic level (as it is essential for a sense

Matters that we believe should be left as they are:

- The election procedure that requires an absolute majority in the first ballot and a simple majority in the second ballot
- The absence of a rule stipulating the automatic removal of the president from office in certain circumstances

Substantive powers

- **Pardoning:** The power to pardon offenders should be left in the president's hands. However, there should be a public and professional discussion of controversial substantive issues: What is the status of the justice minister's recommendation? What is the scope of judicial review of presidential pardons? Should it be established that a pardon can be granted only after the judicial branch has had its say?
- **Assigning the task of forming a government:** Despite the vagueness of the law, we recommend leaving the present situation as is. Proposals for making the election results more decisive (so that the head of the largest faction automatically becomes prime minister) would nullify this function of the president, as occurred during the period of direct elections for prime minister.

Strengthening and broadening ceremonial powers

- Consider putting various state projects and awards under the president's auspices so that they are associated with what unites the country and are not subject to political-partisan controversies (the Israel Prize, the Presidents and Prime Ministers Memorial Council, an initiative to mark national days of mourning, symbols, and ceremonies).

political debate over controversial issues in order to preserve the prestige of the presidency and keep it outside politics? Or perhaps the president, as head of state, cannot remain silent in view of momentous national events? History shows that the president's statements on controversial issues on the agenda tend to come under fire; hence the topic, the timing, and the manner of the intervention are all significant.

Summary and recommendations

In light of the comparative study and the survey of the president's powers and roles, we present the following recommendations, in two different scenarios: first, within the existing constitutional arrangements; second, as part of a future comprehensive constitutional arrangement.

Changes in the present constitutional reality

Election and tenure

- **Qualifications:** Add to the basic law additional qualifications such as age, and consider disqualifying individuals with a criminal record.
- **Cooling-off period:** Set a three-year cooling-off period after serving as president before being elected to political office, in order to prevent any conflict of interest in discharging presidential duties, especially toward the end of the term of office.
- **Oath of office:** The wording of the presidential oath is "sparse" compared to that of other ceremonial presidents. Therefore consideration should be given to rewording the oath so that the president pledges to discharge his duties while protecting the character of the State of Israel as a Jewish and democratic state and to discharge his duties for the benefit of the citizens of Israel.

is a combined act of the branches of government and the justice minister's signature reflects public accountability for the act of pardoning; therefore, if the president has discretion in deciding whether to grant a pardon, the justice minister does as well. The other position argues that pardoning is entirely the president's prerogative and the minister is required to sign a presidential pardon unless there was a flaw in the process, i.e., it was not based on substantive considerations. The current practice is that the minister may refuse to countersign a presidential pardon only in extreme and exceptional cases. The president's decision to pardon an offender is also subject to judicial review, but here, too, the court intervenes only in extreme and exceptional cases.

Presidential immunity and judicial review

The president enjoys substantive immunity in connection with the performance of his job, and this immunity is lifelong. The president also has immunity from criminal prosecution (but not from the launching of criminal proceedings) so long as he is serving as president. It is generally held that the president personally has immunity in performing his function, but his actions and judgment are justiciable. Nevertheless, the court intervenes only in exceptional cases.

The president as a representative of "Mamlakhtiut" and the tension between being a symbol and a political player

The president of Israel embodies the concept of devotion to the state over sectarian and party-political interests, referred to in Hebrew as "Mamlakhtiut," and as such is committed to the general good and to furthering the common public interest of all citizens. The "presidential dilemma" is manifested in the question of whether the president is a symbol or a political player. Given his symbolic role, in times of crisis, when society is riven by disputes, must the president stay out of the

greatest chance of forming a Government that will enjoy the confidence of the Knesset. *Normative* means that the president must also, in extreme and exceptional cases, take into account additional considerations, such as when the candidate with the greatest chance is under indictment or has been inciting to racism. An intermediate position would be that after weighing the purposive consideration, the president can also add a normative criterion to his decision-making.

Agreeing to the prime minister's decision to dissolve the Knesset

According to the Basic Law: The Government, the prime minister may order the Knesset dissolved if the majority of Knesset members are opposed to the government and as a result the government cannot function properly. However, to do so the prime minister must obtain the consent of the president. The wording of the law suggests that the president can exercise discretion in this regard. To this day such orders have been issued twice, and both times the process was approved by the president.

The power to pardon

Like his counterparts in other parliamentary democracies, the president serves as the "compassionate branch of government," with the power to grant pardons, commute sentences, and dismiss criminal charges. The petition is presented to the president and passed on to the Pardons Department in the Justice Ministry, which conveys its recommendation to the president's legal bureau. The president then decides whether to accept or reject the petition. The president's decision to grant a pardon must be countersigned by the justice minister.

There is some disagreement as to whether the justice minister must countersign a presidential pardon. According to one approach, pardoning

Substantive roles

Assigning the task of forming a government

The Basic Law: The Government lists three possible scenarios for tasking someone with forming a government. In each case the president has a different degree of discretion.

The initial tasking of the candidate to form a government dictates that the president must, after consulting the representatives of the parliamentary factions, assign the task to a Knesset member who agrees to do so. In this scenario the status of the recommendations of the parliamentary factions is not stated explicitly. The law does not require that the president assign the task to the MK who receives the greatest number of recommendations, nor does it require that he assign it to the head of a parliamentary faction. In cases in which the election results are conclusive, the president enjoys limited discretion. In contrast, when the results are inconclusive, or when there are normative problems related to a candidate, the president's discretion may be broader.

In the second assignment of the task of forming a government, if the first candidate was unsuccessful, the president has the most discretion. He can assign the task to another candidate or inform the speaker of the Knesset that he is not assigning it to anyone.

When assigning the task to a certain MK at the request of a majority of Knesset members, the president has no discretion at all; within two days he must assign the job to the MK whom a majority of Knesset members mentioned in their request.

The controversial aspect of the process is the nature of the president's discretion: Is it merely purposive or might it also be normative? *Purposive* means that the president must consider only which candidate has the

there is good reason for the secrecy of the election procedure, as it makes it possible to elect the appropriate person irrespective of party affiliation and without constraints of factional and coalition discipline. Moreover, the analysis shows that candidates with a distinctly political background have a real advantage over candidates coming from outside politics. Until 1998 (inclusive), all presidents were elected on the first ballot, except in 1952. In contrast, in three of the four elections held since 2000, two ballots have been necessary.

Powers and duties

The role of the ceremonial president consists of a mixture of formal and informal powers, most of them ceremonial but some substantive, i.e., with some element of discretion.

Roles and powers of the President of Israel

	Formal	Informal
Ceremonial	<ul style="list-style-type: none"> • Signing laws and international agreements • Opening Knesset sessions • Receiving reports from the government • Accepting the resignation of a prime minister • Accrediting diplomats • Appointing judges • Making other appointments 	<ul style="list-style-type: none"> • "Foreign minister" • "President of the Jewish people" • Awards and ceremonies • Social, educational, and scientific initiatives • The role of the president's wife
Substantive	<ul style="list-style-type: none"> • Assigning the task of forming a government • Approving the dissolution of the Knesset • Pardoning offenders 	<ul style="list-style-type: none"> • Involvement in controversial issues

must be nominated by ten Knesset members and must receive an absolute majority in the first ballot, or (if no such majority is achieved) a simple majority in the second ballot, to which the two candidates with the most votes advance. The president takes an oath of allegiance to the State of Israel and pledges to discharge his functions faithfully. The president has immunity with regard to the discharge of his functions and immunity from criminal prosecution during his term of office. The Knesset can remove the president from office due to behavior unbecoming his position or due to temporary or permanent incapacity for health reasons. The president can suspend himself due to temporary incapacity. When the president is out of the country or is unable to discharge his duties, the speaker of the Knesset takes his place.

The job of the president as detailed in the law includes various ceremonial roles (accrediting ambassadors, signing laws enacted by the Knesset, signing international agreements ratified by the Knesset, appointing judges chosen by the Judicial Selection Committee), as well as discretionary powers (pardoning offenders, assigning the task of forming a government in accordance with the Basic Law: The Government). Additional duties of the president are stated in other laws (appointing a governor for the Bank of Israel, appointing the president of Magen David Adom, protecting whistleblowers who expose corruption, etc.).

Presidential elections

Since the first presidential election in 1949, and as of the time of writing (2024), there have been 17 contests for the position. Of the 25 candidates, 11 have been elected president—all men, most of them Ashkenazim, with an average age of 67, and all but one with a political background. Only four of the 25 candidates have been women, and there has never been an Arab candidate. An analysis of the candidacies indicates that

election results are indecisive. Some presidents have the right to suspend promulgation of a law that is unconstitutional or infringes on human rights, or refuse to approve the appointment of an unsuitable person to a ministerial position. Presidents use these powers only in extreme and exceptional circumstances.

The degree of the president's involvement and exercise of these powers are influenced by the political context. The more stable the political system and the better it functions, the less the president is involved, and vice versa: when there is more uncertainty and instability (such as a political deadlock, extreme polarization, or a constitutional crisis), the president may play an influential role, especially if she has discretionary powers.

The power of the ceremonial president varies from country to country. The Israeli presidency is noticeably weak compared to its counterparts in other parliamentary democracies, particularly due to the paucity of discretionary powers (the president of Israel cannot suspend the promulgation of legislation and does not approve ministerial appointments) and certain ceremonial powers (e.g., in some countries the president formally serves as the commander-in-chief of the military).

The presidency in Israel

The constitutional basis

The main legislation is the Basic Law: The President of the State, enacted in 1964 and amended only ten times since. According to the law, the president is the head of state. He (or she, though as noted below no woman has served as president of Israel) is elected by the Knesset by secret ballot for one seven-year term. To qualify to become president, one must be a citizen and resident of Israel. A candidate for the presidency

The present study reviews the functions of the president in parliamentary democracies, describes the institution of the presidency in Israel, including its legal status and the procedure for election to the position, and explores in detail the president's formal and informal roles, some of them ceremonial and others substantive (discretionary). Lastly, it presents recommendations for more far-reaching changes in the president's powers, conditioned on a wide-ranging reorganization of the relations between the branches of government.

Ceremonial presidents in parliamentary democracies

Almost all parliamentary democracies maintain a separation between the functions of the symbolic head of state (the president, or in monarchies, a king or queen, emperor, or duke) and the head of government (the prime minister), who heads the executive branch.

Ceremonial presidents embody the unity of the state, represent its neutrality, serve as the country's ambassadors to the rest of the world, and in times of crisis may also serve as arbiters and mediators. In most countries the president is elected directly by the people; in others, including Israel, the president is elected indirectly, either by the parliament or by a broader electoral college. Usually presidents must be elected by an absolute majority, and sometimes even a supermajority, in order to ensure broad support so that they can fulfill their symbolic role. All these presidents have the power to pardon offenders; their other powers are mainly formal and ceremonial.

However, presidents also have several discretionary powers that are exercised only in certain circumstances. For example, it is common that the ceremonial head of state grant a candidate the task of forming a government. This ceremonial role may become discretionary when

Abstract

The president symbolizes the state and its moral and democratic values [...] Through his status, he embodies devotion to the state over sectarian and party-political interests and represents the common denominators that unite and connect the various segments of Israeli society. His personality should reflect the goodness, beauty, morality, and distinctiveness of the Israeli population. He should set an example and serve as a role model through the way he discharges his duty and the conduct of his private life alike (HCJ 5699/07).

The president of Israel is the ceremonial head of state—a primarily representative and symbolic position. The president symbolizes *Mamlakhtiut*, i.e., devotion to the state over sectarian and party-political interests. The presidency enjoys a high level of public trust compared to other state institutions.

Text Editor (Hebrew): Anat Bernstein
Series & Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Ronit Gilad
Printed by Maor Wallach Print

Cover photo: istock

ISBN: 978-965-519-473-9

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2024 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-800

Website: <http://en.idi.org.il>

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.



The Presidency in Israel

Dana Blander | Ofer Kenig

"בראש המדינה עומד נשיא" – מהי המשמעות של קביעה זו המופיעה בחוק יסוד: נשיא המדינה? מהו תפקידו של הנשיא בישראל? האם הנשיא מסמל את הממלכתיות? האם הנשיא הוא בעל מעמד טקסי בלבד או שהוא רשאי להתערב במחלוקות שעל סדר היום הציבורי? האם מוסד הנשיאות נחוץ?

המחקר הנוכחי, ראשון מסוגו על מוסד הנשיאות בישראל, סוקר את תפקיד הנשיא (ראש מדינה טקסי) בדמוקרטיה פרלמנטריות, מתאר את מוסד הנשיאות בישראל – את עיגונו החוקי ואת הבחירות לתפקיד – ובוחרן בעיון את תפקידיו הפורמליים והבלתי פורמליים של הנשיא, מהם טקסיים ומהם מהותיים (שיש בהם שיקול דעת). המחקר מציג גם המלצות לשינויים בתפקיד הנשיא שיחזקו את ההיבטים הממלכתיים של מוסד הנשיאות; כן מובאת אפשרות

לאימוץ שינויים מרחיקי לכת יותר בסמכויות הנשיא, המותנים בהסדרה כוללת של היחסים בין הרשויות.

ד"ר דנה בלאנדר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופסיכולוגית קלינית. עוסקת בפילוסופיה פוליטית ובפוליטיקה ישראלית.

פרופ' עופר קניג הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופרופסור במכללה האקדמית אשקלון. מומחה לפוליטיקה השוואתית, ובפרט: בחירות, מועמדים ומנהיגי מפלגות, שינויים בשיטות בחירה וחוקה במבט השוואתי עולמי, פוליטיקה ישראלית, מפלגות (אידאולוגיה ומבנה) ושיטות ממשל.

מחיר מומלץ: 82 ש"ח

דצמבר 2024

מסת"ב: 978-965-519-473-9

www.idi.org.il



0 4500001342 1

דאנאקוד 450-1342