

בג"ץ 3897/21  
בג"ץ 3940/21

**בבית-המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**עו"ד יוסי פוקס**

באמצעות י. פוקס ושות' משרד עורכי דין  
מרח' קרית מדע 11, ירושלים  
טל': 02-5711030; פקס: 03-6130956

העותר בבג"ץ 3897/21

**אני ואתה – מפלגת העם הישראלית**

באמצעות עוה"ד דר' אלון גלעדי  
מרח' ליאונרדו דה וינצ'י 13 תל אביב  
טל': 03-5466170; פקס: 03-5466171

העותרת בבג"ץ 3940/21

- נ ג ד -

1. **חבר הכנסת יאיר לפיד, יו"ר יש עתיד**  
המשיבים 1 ו-5 באמצעות ב"כ עוה"ד עודד גזית  
טל': 03-6733331; פקס: 03-6733338

2. **יו"ר הכנסת**

3. **היועצת המשפטית לכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636; פקס': 02-6753495

4. **חבר הכנסת נפתלי בנט, יו"ר ימינה**  
המשיבים 4 ו-9 באמצעות ב"כ עוה"ד אריאל סלע

5. **סיעת יש עתיד**

6. **סיעת כחול לבן**

באמצעות עוה"ד שמעון בראון

7. **סיעת ישראל ביתנו**

באמצעות ב"כ עוה"ד איתן הברמן  
טל': 03-5662808; פקס: 03-5662801

8. **סיעת מפלגת העבודה**

באמצעות ב"כ עוה"ד עומרי שגב  
טל': 03-7283606; פקס: 03-7283616

9. **סיעת ימינה**

10. **סיעת תקווה חדשה**

באמצעות ב"כ עוה"ד ערן דויד

11. **סיעת מרצ**

באמצעות ב"כ עוה"ד תומר רוניק

12. **סיעת רע"מ**

באמצעות חה"כ מנסור עבאס

המשיבים בבג"ץ 3897/21

1. נשיא המדינה  
באמצעות עוה"ד אודית קוריןלדי-סירקיס  
בית הנשיא, ירושלים

2. יו"ר הכנסת ו-16
3. חה"כ נפתלי בנט
4. רשימת ימינה
5. חה"כ יאיר לפיד
6. מפלגת יש עתיד
7. מפלגת ישראל ביתנו
8. מפלגת העבודה
9. מפלגת מרצ
10. רשימת רע"מ
11. רשימת תקווה חדשה
12. רשימת כחול לבן
13. חה"כ בנימין נתניהו
14. מפלגת הליכוד
15. מפלגת ש"ס
16. הרשימה המשותפת
17. רשימת יהדות התורה
18. רשימת הציונות הדתית
19. היועץ המשפטי לממשלה
20. היועצת המשפטית לכנסת

## המשיבים בבג"ץ 3940/21

### תגובה מקדמית מטעם היועצת המשפטית לכנסת

בהתאם להחלטת כב' השופט גרוסקופף מיום 3.6.2021 ומיום 4.6.2021, מתכבדת המשיבה 2 בבג"ץ 3897/21 והמשיבה 20 בבג"ץ 3940/21 (להלן: **היועצת המשפטית לכנסת**) להגיש את תגובתה המקדמית לעתירה, כדלקמן:

#### כללי

1. בפנינו שתי עתירות שבהן נטען כי הודעת המשיב 1, חה"כ יאיר לפיד, לנשיא המדינה וליו"ר הכנסת, מיום 2.6.2021, לפיו "עלה בידו להרכיב ממשלה", אינה מקיימת את דרישות סעיף 13(ג) לחוק-יסוד: הממשלה (להלן: **חוק היסוד**), לפיה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה "יעמוד בראשה". משלא ניתנה, לדעת העותרים, הודעה כדין עד תום התקופה לפי סעיף 9(ג) לחוק היסוד, יש לראותה כבטלה.

לטענת העותרים לשון סעיפים 13 ו-13א לחוק היסוד ותכליתם, מובילים למסקנה לפיה במקרה של הקמת ממשלת חילופים, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה, חייב לכהן כראש ממשלה דווקא בתקופה הראשונה של כהונת הממשלה. לפיכך, אם בכוונתו לכהן תחילה כ"ראש ממשלה חלופי" ורק לאחר מכן כראש ממשלה, לא ניתן לראותו כמי שהרכיב את הממשלה ו"יעמוד בראשה". מאחר שבהודעת חה"כ לפיד על הרכבת הממשלה נמסר כי מי שיעמוד בראשה תחילה יהיה חה"כ נפתלי בנט, נטען כי הודעה זו נעשתה בחוסר סמכות.

נוכח האמור, התבקש בית המשפט לבטל את הודעת חה"כ לפיד על כך שעלה בידו להרכיב ממשלה, ולקבוע כי הוא לא היה מוסמך "להעניק את תפקיד ראש הממשלה במועד הרכבת ממשלת החילופים" לחה"כ בנט. בהתאמה לכך, התבקש בית המשפט לקבוע כי בהעדר הודעה כדין על הרכבת הממשלה, יש לקבוע כי החל מיום 3.6.2021 בחצות, החל מנין 21 הימים לפי סעיף 10(א) לחוק היסוד שבהם ניתן להטיל את הרכבת הממשלה רק על-פי דרישה של 61 חברי כנסת. כמו כן, בית המשפט הנכבד התבקש להורות ליו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין, למנוע את מסירת הודעת חה"כ לפיד לכנסת ולמנוע ממנו לקבוע את ישיבת המליאה לצורך כינון הממשלה.

הטענה המרכזית בשתי העתירות ביחס לפרשנות של חוק-יסוד: הממשלה היא זהה, ועל כן גם המענה להן יינתן במאוחד (בהתאם להחלטתו של כב' השופט גרוסקופף מיום 4.6.2021). למען הבהירות, במקומות שבהם מצאנו לנכון להתייחס באופן נפרד לטענה קונקרטיה באחת מעתירות, העותר בבג"ץ 3897/21 יכונה "העותר", והעותרת בבג"ץ 3940/21, תכונה "העותרת".

2. **בתמצית ייאמר, כי לעמדת היועצת המשפטית של הכנסת, העתירות אינן מגלות עילה להתערבות שיפוטית, מהטעמים העיקריים הבאים:**

3. **ראשית**, בניגוד לנטען בעתירות, בחינת לשונן של הוראות חוק היסוד הרלוונטיים – סעיף 13(ג) וסעיף 13א(א)-(ב), מעלה כי לא נקבע בחוק היסוד כלל לפיו חבר הכנסת שהרכיב את ממשלת החילופים חייב לעמוד בראשה דווקא ראשון.

סעיף 13(ג) לחוק היסוד אכן קובע שמי שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה, אך סעיף 13א(ב) מחריג במפורש הוראה זו במקרה של ממשלת חילופים. לפיכך, בניגוד לנטען בעתירות, לא סעיף זה הוא העומד במוקד הסוגיה הפרשנית, אלא הגדרת "ממשלת חילופים" שבסעיף 13א(א) לחוק היסוד. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, מהגדרת "ממשלת חילופים" עולה כי בממשלה שכזו חייב אחד משני חברי הכנסת המיועדים לכהן כראש ממשלה יהיה זה שהרכיב את הממשלה, אך ההגדרה נוקטת בלשון ניטרלית לעניין סדר הכהונה של ראשי הממשלה, ורק מבהירה כי הכהונה תהיה "לסירוגין". בהעדר הוראה מפורשת בחוק היסוד לפיה מי שהרכיב את ממשלת החילופים יכהן בה בהכרח בחלקה הראשון, פרשנות העותרים מבקשת למעשה לקרוא לתוך חוק היסוד הוראה שאינה כתובה בו.

4. **שנית**, גם בחינת ההיסטוריה החקיקתית של הוראות חוק היסוד אינה מובילה לאימוץ פרשנות העותרים. דיוני החקיקה בעניין חוק-יסוד: הממשלה משנת 1968 מלמדים על כך שבאמצעות הכלל לפיו מי שקיבל את המנדט להרכיב את הממשלה חייב להיות גם זה שיעמוד בראשה, ביקשה הרשות המכוננת להבטיח כי הליך הרכבת הממשלה ייעשה באופן מכובד ואחראי. חוק היסוד ביקש למנוע מצב שבו מלאכת הרכבת הממשלה תוטל על חבר כנסת אחד שישמש כמעין "מתווך" או "שדכן" עבור חבר כנסת אחר שיהיה בסוף ראש הממשלה, מבלי שמי שהוטלה עליו מלאכת ההרכב יהיה חתום על ההסכמים הקואליציוניים ויישא באחריות למוצר המוגמר של הרכבת הממשלה.

מנגד, אין בדיוני החקיקה כל אינדיקציה לכך שחברי הכנסת ביקשו באמצעות הוראה זו למנוע "סחטנות" של מפלגות קטנות או מצב שבו מי שעומד בראש סיעה קטנה יכהן כראש ממשלה, כטענת העותרים.

למעשה, העותרים משליכים את עיקר יהבם על דברי ההסבר לסעיף 13א לחוק היסוד, אשר נחקק בשנת 2020 במסגרת תיקון מס' 8 לחוק היסוד ועיגן את המודל של ממשלת החילופים. כפי שיובהר לעיל, אף שיש תימוכין לפרשנות העותרים בדברי ההסבר, לא די בכך כדי להוביל לאימוץ פרשנותם. דברי ההסבר אינם בהלימה ללשון חוק היסוד, וניתן להבינם כהדגמה בלבד ולא בהכרח לקביעת סדר כהונה קשיח. מעבר לכך, אין בדברי ההסבר התייחסות לרציונל או תכלית בקביעה כי מי שמרכיב את הממשלה יכהן ראשון כראש הממשלה. מבחינה זו, התועלת באמירה הכללית המופיעה בדברי ההסבר ושאינה מקבלת כל ביטוי בלשון הסעיף, מוגבלת ביותר.

5. **שלישית**, גם בחינה תכליתית רחבה של חוק היסוד אינה מכוונת למתן הפרשנות המצמצמת של העותרים. תכלית הסדר ממשלת החילופים היא ליצור ממשלה שבה מכהנים "לסירוגין" שני חברי כנסת כראשי ממשלה, המושבעים על-ידי הכנסת באותו המעמד. שני ראשי הממשלה הללו "עומדים בראשה" של הממשלה בתקופות שונות, וכל אחד עומד בראש גוש של שרים המצויים בזיקה אליו, ואשר רק הוא יכול לפטרם, זאת הן בתקופה שהוא מכהן כראש ממשלה והן בתקופה שהוא מכהן כראש ממשלה חלופי.

ראשי הממשלה של ממשלת החילופים שווים במעמדם, ואין עדיפות מובנית לראש הממשלה "הראשון" על פני ראש הממשלה "השני" בחייה השוטפים של הממשלה. כך למשל, אין מניעה כי ראש הממשלה "הראשון" יכהן תקופה קצרה יותר מראש הממשלה "השני". כמו כן, הוראות שונות בחוק היסוד מעמידות את ראש הממשלה החלופי במעמד מיוחד אף כשאינו מכהן כראש ממשלה, ומוקנות לו סמכויות מיוחדות.

מכאן, כי שני המיועדים לעמוד בראש ממשלת החילופים הם במעמד שווה, והם בכל מקרה אינם במעמד של "מתווך" או "שדכן" – האחד ביחס לשני, ועל כן קביעת סדר הכהונה ביניהם בוודאי אינה פוגמת במכובדות ההליך או באחריותם להקמת הממשלה.

בסופו של דבר, התכלית העיקרית של סעיפים 9-13 לחוק-יסוד: הממשלה היא לאפשר הרכבת ממשלה. חוק היסוד קובע הסדר כולל שביסודו עומד הרצון להעמיד בפני הכנסת הליך יעיל וגמיש להרכבת הממשלה, כדי להבטיח שתוקם ממשלה שהכנסת נתנה בה אמון. פרשנות הוראות חוק היסוד חייבת להיעשות מתוך נקודת מוצא זו, וכבר בכך יש כדי להוביל לאימוץ הפרשנות המקיימת את הליך הרכבת הממשלה ולא כזו המצרה את צעדי חברי הכנסת, כפי שמבקשים העותרים לעשות.

6. נוכח האמור, הפרשנות לפיה חוק היסוד לא קבע את סדר הכהונה של ראשי הממשלה בממשלת חילופים, אלא הותיר הכרעה זו להסכמות הפוליטיות ולהכרעת חברי הכנסת, היא הפרשנות ההולמת יותר את לשון חוק היסוד ותכליתו. ויודגש, גם אם בית המשפט הנכבד יגיע למסקנה שפרשנות העותרים היא פרשנות **אפשרית**, אין די בכך כדי להוביל למסקנה שיש בסיס להתערבות שיפוטית. זאת, משום שבמצב של ספק יש לתת עדיפות לפרשנות המבקשת להותיר לחברי הכנסת חופש פעולה רחב יותר לשם הגשמת התכלית המרכזית של ההסדר – גיבוש רוב בכנסת לשם הרכבת הממשלה, ולהימנע ככל הניתן מהתערבות שיפוטית אשר יהיה בה כדי להגביל את שיקול הדעת הפוליטי של חברי הכנסת.

בנסיבות אלה, אין לקבל את הטענה כי נפל פגם משפטי בהודעת חה"כ לפיד על כך שעלה בידו להרכיב ממשלה, והכנסת אינה מנועה במישור המשפטי מלתת אמון בממשלת חילופים אשר חה"כ לפיד "יעמוד בראשה", יהא סדר הכהונה אשר יהא.

7. לבסוף, נבקש לציין כי יו"ר הכנסת צורף כמשיב לעתירה משהעותר הפנה כלפיו את אחד מסעדי העתירה – הימנעות ממסירת הודעת חה"כ לפיד לכנסת על כך שעלה בידו להקים ממשלה וקביעת ישיבת מליאת הכנסת לצורך כינון הממשלה. לעניין זה נבקש לציין, כי יו"ר הכנסת סבור שאין מקום לקיים בסוגיה זו ביקורת שיפוטית, ולו רק מטעם זה יש לדחות את העתירות.

עוד נציין, כי המשיבה 6, סיעת כחול לבן, ביקשה להצטרף לאמור בתגובה זו ולא מצאה מקום להגיש עמדה נפרדת מטעמה, משגם לעמדתה אין מקום לפרשנות העותרים את הוראות חוק-יסוד: הממשלה.

8. קודם לפירוט העמדה ביחס לפרשנות חוק היסוד, נבקש לעמוד בתמצית על עיקרי התשתית העובדתית והנורמטיבית השייכים לעניין.

### רקע עובדתי ונורמטיבי

9. כידוע, בכנסת ה-21 ובכנסת ה-22 לא כוננה ממשלה. בכנסת ה-23 כוננה ממשלה על-פי מודל חוקתי חדש – ממשלת חילופים (ממשלת רוטציה) – אשר נחקק בתחילת כהונתה של הכנסת, במסגרת תיקון מס' 8 לחוק-יסוד: הממשלה.

על-פי חוק היסוד, ממשלת חילופים היא ממשלה שמכהנים בה שני חברי כנסת (שאחד מהם חייב להיות זה שהרכיב את הממשלה) – "ראש ממשלה" ו"ראש ממשלה חלופי". שני חברי הכנסת אשר יעמדו בראשה של הממשלה, יכהנו, כל אחד בתורו כראש ממשלה, ובתורו של האחר, כ"ראש ממשלה חלופי" (סעיף 13א(א) ו-ב) לחוק היסוד).

על-פי ההסדר שנקבע, הכנסת מביעה **מראש** אמון בממשלה בראשות ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי, ושניהם נשבעים אמונים כבר במועד זה. עוד נקבע, כי כבר במועד כינון הממשלה, **ייקבע מועד נקוב** שבו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יתחלפו. החילופים בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יתבצעו באופן מיידי בהגיע המועד הנקוב, **בלי שיש צורך בהתפטרות הממשלה או ראש הממשלה, ובלי שיש צורך בכינון ממשלה חדשה ובקבלת אמון הכנסת מחדש** (סעיף 13א(ה) עד (ח) לחוק היסוד).

לאור מעמדו הבכיר של ראש הממשלה החלופי ונוכח הסמכויות השונות שהוקנו לו גם בתקופה שבה אינו מכהן כראש הממשלה, נקבע, כי ראש הממשלה לא יוכל לפטרו (וכן לא יוכל, בלא הסכמתו, לפטר את השרים המצויים בזיקה לראש הממשלה החלופי). כמו כן, נקבע שיחולו לגבי ראש הממשלה החלופי הוראות שונות שבחוק-יסוד: הממשלה החלות על ראש הממשלה, ובכלל זה הוראות לעניין העמדה לדין והפסקת כהונה מחמת עבירה.

על בסיס הסדר זה הוקמה הממשלה ה-35.

10. לאחר שבעה חודשים של כהונת הכנסת ה-23, ביום 23.12.2020 היא התפזרה בשל אי אישור תקציב המדינה במועד. בהתאם לכך, הבחירות לכנסת ה-24 נערכו ביום 23.3.2020.

ביום 6.4.2021, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 7 לחוק היסוד, ולאחר שערך התייעצות עם הסיעות, הטיל נשיא המדינה את מלאכת הרכבת הממשלה על ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו, אשר 52 חברי כנסת המליצו להטיל עליו את הרכבת הממשלה.

משלא הודיע חה"כ נתניהו בתוך 28 ימים כי עלה בידו להרכיב ממשלה, ערך נשיא המדינה סבב התייעצויות נוסף שבסופו החליט להטיל את הרכבת הממשלה על חה"כ לפיד, אשר 56 חברי כנסת המליצו להטיל עליו את מלאכת הרכבת הממשלה. החלטה זו התקבלה בהתאם לסמכותו של הנשיא, לפי סעיף 9 לחוק היסוד.

11. יצוין, כי כבר במועד הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על חה"כ לפיד, עלתה האפשרות כי הממשלה שהוא ירכיב תהיה ממשלת חילופים, וכי הוא לא בהכרח יכהן כראש הממשלה בחלק הראשון של כהונתה. כך למשל, בנאום של נשיא המדינה בעת הטלת התפקיד של הרכבת הממשלה על חה"כ לפיד הסביר הנשיא כי הוא הגיע למסקנה שלחה"כ לפיד "יש אפשרות להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת... בין אם זו תהיה ממשלה שהוא יעמוד בראשה בתחילה, ובין אם זו תהיה ממשלה שיעמוד בראשה מועמד אחר תחילה, והוא יכהן בה בתחילה כראש ממשלה חליפי".

כך גם עולה מהמלצת סיעת תקווה חדשה על חה"כ לפיד אשר בה צוין כי הסיעה ממליצה על חה"כ לפיד "בהקשר של הניסיון להקמת ממשלת אחדות על פי המתכונת של ממשלת חילופים", תוך שהודגש כי "סעיף 13א לחוק יסוד הממשלה מאפשר שמקבל המנדט לא בהכרח יהיה ראש הממשלה הראשון בממשלה כזו".

הצהרת נשיא המדינה בדבר הטלת תפקיד הרכבת הממשלה על חה"כ יאיר לפיד ניתן למצוא בקישור הבא: <https://www.youtube.com/watch?v=9s3K5rCObmg> העתק המלצת סיעת תקווה חדשה לנשיא המדינה, מיום 5.5.2021, מצורף ומסומן **מש/1**.

12. ביום 2.6.2020 הודיע חה"כ לפיד לנשיא המדינה וליו"ר הכנסת כי "עלה בידו להרכיב ממשלה", וזאת, בהתאם לסעיף 13(ב) אשר קובע כי "הרכיב חבר הכנסת ממשלה, יודיע על כך לנשיא המדינה וליושב ראש הכנסת...".

בהודעתו ציין חה"כ הלפיד כי הממשלה שהצליח להרכיב "תהא ממשלת חילופים כמשמעה בסעיף 13א לחוק היסוד". עוד צוין, כי בראשות ממשלת החילופים יעמדו חה"כ לפיד וחה"כ בנט, כאשר זה האחרון יכהן כראש הממשלה בחלק הראשון של כהונת הממשלה, ומיום י' באלול התשפ"ג (27.8.2023) יכהן חה"כ לפיד כראש ממשלה. כמו כן, פורטה בהודעה רשימת הסיעות אשר ירכיבו את הממשלה, שמונות יחד למעלה מ-61 חברי כנסת.

בו ביום שלח חה"כ לפיד גם הודעה ליו"ר הכנסת, שבה הודיע לו כדלקמן (ההדגשות במקור):

"בכפוף להוראות סעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה (להלן: "חוק היסוד"), הריני להודיע שעלה בידי להרכיב ממשלה ולפני זמן קצר, מסרתי על כך – כמתחייב – הודעה לכבוד נשיא המדינה (מצ"ב).

אשר על כן, הינך מתבקש לפעול בהתאם להוראות חוק היסוד החלות עליך ולהודיע לכנסת, **במהירות האפשרית**, כי הדבר עלה בידי (להלן: "ההודעה לכנסת").

מיד לאחר ההודעה לכנסת ולא יאוחר משבעה ימים ממועד חתימת מכתבי זה, הינך מתבקש – גם כאן, בהתאם להוראות חוק היסוד המפורשות החלות עליך – להורות על כינוס מליאת הכנסת לצורך כינון הממשלה.”

העתק הודעות חה"כ לפיד לנשיא וליו"ר הכנסת, צורפו לעתירה בבג"ץ 3897/21 כנספחים A1 ו-A2.

13. להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 9.5.2021 פנה העותר ליועצת המשפטית לכנסת, עוה"ד שגית אפיק, וביקש ממנה כי תוציא בדחיפות חוות דעת משפטית ולפיה חה"כ לפיד לא יוכל להציג לכנסת ממשלה כאשר הוא אינו עומד בראשה בתחילה (צורף לעתירה כנספח ד'). פנייה דומה נעשתה על-ידי ב"כ הליכוד, עוה"ד מיכאל ראבילו, ביום 1.6.2021 (צורף כנספח ו' לעתירה בבג"ץ 3897/21).

ביום 1.6.2021 השיבה לעותר היועצת המשפטית לכנסת, כי היא אינה סבורה שיש לאמץ את פרשנות העותר לחוק היסוד, וכי לעמדתה "מנוסחן של ההוראות לעניין ממשלת חילופים ומתכלית חוק היסוד ניתן לפרש את ההסדר כך שחבר הכנסת שהנשיא הטיל עליו את התפקיד להרכבת הממשלה יכול לעמוד בראשותה בתקופה השנייה לממשלת החילופים לאחר מועד החילופים, ובתקופה הראשונה לממשלת החילופים (עד מועד החילופים) הוא יהיה ראש הממשלה החילופי".

מענה דומה מטעם היועצת המשפטית לכנסת נמסר גם לב"כ סיעת הליכוד.

אשר לעותרת, יצוין כי לעתירתה לא צורפה פנייה מקדימה מטעמה למי מהמשיבים בסוגיה מושא העתירה.

העתק פניית העותר ותשובת היועצת המשפטית לכנסת, צורפו לעתירה בבג"ץ 3897/21 כנספחים ד' ו-ח'.

14. ומכאן לעתירות שבפנינו.

### הטיעון המשפטי

15. במוקד העתירה עומדת פרשנות העותרים לסעיף 13(ג) לחוק היסוד הקובע, כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה", ולסעיף 13(ב)א הקובע כי "על אף האמור בסעיף 13(ג), הממשלה שתורכב יכול שתהא ממשלת חילופים לפי הוראות חוק-יסוד זה".

לעמדת העותר, סעיפים אלה – על-פי לשונם ותכליתם מובילים למסקנה, לפיה על-פי חוק היסוד חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה חייב לכהן כראש ממשלה החל מהמועד שבו מושבעת הכנסת. להבנתו, כאשר מדובר בממשלת חילופים משמעות הדברים היא כי מי שהרכיב את הממשלה חייב לכהן כראש הממשלה דווקא בחלק הראשון של כהונת הממשלה. לפיכך, כך נטען, אם חה"כ לפיד לא יכהן ראשון כראש ממשלה, וכך עולה מהודעתו לנשיא המדינה וליו"ר הכנסת, לא ניתן לראותו כמי "שעלה בידו להרכיב ממשלה", לפי סעיף 13(ג) לחוק היסוד.

העותרת שמה את הדגש בפרשנותה על כך שהניסיון ביחס לממשלת החילופים המכהנת מצביע על כך שמי שמכהן תחילה כ"ראש ממשלה חלופי" לא בהכרח יכהן כראש ממשלה, ועל כן יש להבטיח כי מי שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה ראשון. העותרת סבורה שבדרך זו יימנע מצב שבו "מי שכלל לא

קיבל את אמון הציבור ואף לא את מירב הממליצים להרכבת הממשלה יעמוד בראש ממשלה מתוך עמדת סחיטה פוליטית".

16. אם כן, ענייננו בפרשנות של הוראות חוק יסוד. כפי שאף הסביר העותר בעתירתו, פרשנות חוקי יסוד אינה פרשנות טכנית, אלא היא פרשנות מהותית הנעשית מתוך מבט רחב. וראו לעניין זה, למשל, את דברי כב' הנשיאה חיות בבג"ץ 7510/19 עו"ד יוסי אור-הכהן נ' ראש הממשלה, פס' 11 לפסק דינה (פורסם בנבו, 09.01.2020) (להלן: עניין אור-הכהן):

"ככל שהדבר נוגע לפירושה של הוראה חוקתית-מוסדית, קרי הוראה בחוק יסוד הנוגע למבנה רשויות השלטון, יש לפרשה בהתחשב באופיו של המוסד השלטוני והשיטה המשטרית כולה. עמד על כך הנשיא ש' אגרנט בד"נ 13/60 היועץ המשפטי לממשלה נ' מתאנה, פ"ד טז 430, 442 (1962) בציינו: "כאשר הענין נוגע במסמך הקובע את מסגרת השלטון במדינה, על בית המשפט להשקיף מתוך 'מבט רחב' (spacious view) על הסמכויות האמורות בו" (ראו עוד, מיני רבים בג"ץ 6427/02 התנועה למען איכות השלטון נ' כנסת ישראל, פ"ד ס"א(1) 619, 674 (2006)). ודוקו – "מבט רחב" אין משמעותו פרשנות מרחיבה או פרשנות המבוססת על הבנתם של יוצרי הטקסט את שיצרו, אלא גישה פרשנית שאינה טכנית, החותרת לאחדות חוקתית ((בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 594-595 (1986); אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית 84-86 (1994)). נקודת המוצא לפרשנות הוראה חוקתית-מוסדית היא כמובן הלשון, ואולם מבין האפשרויות שיש להן עיגון לשוני, על הפרשן ליתן לטקסט החוקתי משמעות המשקפת איזון בין ההיסטוריה של התפתחותו, תכליתו האובייקטיבית של הטקסט החוקתי ועקרונות היסוד של השיטה".

[ההדגשות במסמך אינן במקור – אא"כ נאמר אחרת]

17. נעבור אפוא לבחון את לשון הוראות חוק היסוד הרלוונטיות לענייננו, תכליתן הסובייקטיבית (קרי, ההיסטוריה החקיקתית שלהן) ותכליתן האובייקטיבית הרחבה. כפי שיפורט להלן, בחינה כוללת זו מובילה למסקנה כי חוק-יסוד: הממשלה לא קבע כי מי שהרכיב את הממשלה חייב לעמוד בראש ממשלת החילופים דווקא בחלק הראשון של כהונתה, וגם אין הצדקה משטרית-חוקתית לפרשו ככזה.

### בחינת לשון חוק היסוד

18. שני סעיפים עיקריים של חוק היסוד עומדים במוקד ענייננו:

האחד, סעיף 13 לחוק היסוד, שעוסק בכינון ממשלה, ובפרט סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) שבו, אשר זו לשונם:

"(א) הטיל נשיא המדינה על חבר הכנסת את התפקיד להרכיב ממשלה, יודיע על כך ליושב ראש הכנסת ויושב ראש הכנסת יודיע על כך לכנסת.

(ב) הרכיב חבר הכנסת ממשלה, יודיע על כך לנשיא המדינה וליושב ראש הכנסת, ויושב ראש הכנסת יודיע על כך לכנסת ויקבע ישיבה, לצורך כינון הממשלה, בתוך שבעה ימים מיום ההודעה לכנסת לפי סעיף קטן זה.

(ג) חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה..."

השני, סעיף 13א לחוק היסוד אשר עוסק בכינון ממשלת חילופים, ובפרט סעיפים קטנים (א) ו-(ב) שבו, אשר זו לשונם:

"(א) בחוק יסוד זה –



"מועד החילופים" – תאריך נקוב שבו יתבצעו החילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי ובין ראש הממשלה החלופי לראש הממשלה;

"ממשלת חילופים" – ממשלה שבתקופת כהונתה יעמדו בראשה, לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף;

"ראש הממשלה החלופי" – חבר הכנסת המיועד לכהן כראש הממשלה בממשלת חילופים וחבר הכנסת שכיהן באותה ממשלת חילופים כראש הממשלה לפני החילופים.

(ב) על אף האמור בסעיף 13(ג), הממשלה שתורכב יכול שתהיה ממשלת חילופים לפי הוראות חוק-יסוד זה."

19. כפי שיפורט להלן, אין תימוכין בפשוט הכתוב לפרשנות העותרים, קרי "לקריאתם" את הטקסט החוקתי ככזה המונע ממי שהרכיב ממשלת חילופים לכהן כראש ממשלה רק בחלק השני של כהונת הממשלה, והמחייב אותו לכהן כראש הממשלה בחלק הראשון דווקא.

סעיף 13(ג) לחוק היסוד אכן קובע כי חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה, ובממשלה "רגילה" המשמעות היא כי הוא יעמוד בראשה החל ממועד השבעת הממשלה. ואולם, סעיף 13א מחריג מפורשות את סעיף 13(ג) במצב שבו מוקמת ממשלת חילופים, באמצעות המילים "על אף האמור בסעיף 13(ג)". מכאן כי אין כל בסיס לטענת העותר כי "הסעיף עומד על תילו גם בממשלת חילופים" (פס' 23 לעתירה). ההפך הוא הנכון: לפי נוסח הסעיף בממשלת חילופים לא יחול הכלל שבסעיף 13(ג) ולכן סעיף זה אינו המקור הנורמטיבי הרלוונטי לבחינת השאלה האם על חבר הכנסת שהרכיב ממשלת חילופים לעמוד בראשה בחלק הראשון של כהונתה. המקור הנורמטיבי הרלוונטי הוא אפוא הגדרת "ממשלת חילופים" שבסעיף 13א, אשר כפי שיובהר בהמשך, אינה קובעת כי על חבר הכנסת שהרכיב ממשלה לעמוד בראשה ראשון דווקא.

20. העותר חולק על גישה זו. לשיטתו, המילים "על אף האמור בסעיף 13(ג)" נועדו רק לאפשר את עצם הקמת ממשלת החילופים, שכן סעיף 13(ג) מאפשר להקים ממשלה אשר רק חבר כנסת אחד עומד בראשה, בעוד שבממשלת חילופים מכהנים, לסירוגין, שני ראשי ממשלה. ואולם, גם אם נקבל פרשנות לשונית זו, אשר כאמור בוודאי אינה מתחייבת מלשון הסעיף, אין בה כדי לסייע לביסוס הפרשנות המצמצמת. איך שלא נסובב את הדברים, ההכרעה בשאלה שהוצבה בעתירות נגזרת מהגדרת "ממשלת חילופים" שבסעיף 13א(א), ולשאלה מיהו "העומד בראשה".

הגדרת "ממשלת חילופים" שבסעיף 13א(א) היא "ממשלה שבתקופת כהונתה יעמדו בראשה, לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף". משמעות הדברים היא כי שני חברי הכנסת אשר הכנסת משביעה כראשי הממשלה ברוטציה, בעת מתן האמון בממשלה, עונים על-פי חוק היסוד על ההגדרה של "יעמוד בראשה". כנגזרת מכך, גם מי שמכהן תחילה כ"ראש ממשלה חלופי" ורק לאחר מכן כ"ראש ממשלה", הוא בגדר מי ש"יעמוד בראשה" של הממשלה, וממילא הוא עונה על דרישתו של סעיף 13(ג).

21. לפיכך, השאלה היחידה היא האם על-פי הכללים הפנימיים של ממשלת החילופים, חוק היסוד קבע כי מי שהרכיב את הממשלה יכהן ראשון כראש הממשלה. לטענת העותרים, התשובה לכך היא חיובית. פרשנותם הלשונית מבוססת על כך שבהגדרת "ממשלת חילופים" בחוק היסוד נכתב כאמור: "ממשלה שבתקופת כהונתה יעמדו בראשה, לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר הכנסת נוסף";

הדגש שלהם הוא על כך שהמילים "חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה" מופיעות קודם למילים "חבר הכנסת הנוסף". מכאן הם מבקשים ללמוד כי הרשות המכוננת ביקשה לקבוע בדרך זו גם את סדר הכהונה של חברי הכנסת שיעמדו בראשות ממשלת החילופים, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יכהן ראשון, ואילו "חבר הכנסת הנוסף" יכהן שני.

אין לקבל טענה זו. הגדרת ממשלת החילופים אינה קובעת סדר הכהונה של ראשי הממשלה בממשלת חילופים, אלא רק את זהותם – מרכיב הממשלה ו"חבר כנסת נוסף". בכל הנוגע לסדר הכהונה שלהם ההגדרה נוקטת במפורש בלשון ניטרלית – "לסירוגין", קרי, כל אחד בתורו שלו, יהא הסדר אשר יהא. בעוד שקשה לחשוב על דרך אחרת ברורה יותר שבאמצעותה ניתן היה לנסח את הניטרליות ביחס לסדר הכהונה, ככל שהייתה אכן כוונה להכתיב את סדר הכהונה, ניתן היה לנסח זאת בקלות באופן ברור ומפורש. פרשנות העותרים הייתה למשל צריכה להוביל להגדרת ממשלת חילופים כ-"ממשלה שבתוקפת כהונתה יעמוד בראשה חבר הכנסת אשר שהרכיב את הממשלה, ולאחריו חבר כנסת נוסף". בהיעדר כל התייחסות בהגדרה **לסדר הכהונה** בין מי שהוטלה עליו הרכבת הממשלה ובין חבר הכנסת הנוסף, פרשנות העותרים נעדרת למעשה עיגון לשוני בטקסט החוקתי.

22. למותר לציין, כי הרשות המכוננת נקטה בלשון ניטרלית גם בהגדרה של "ראש הממשלה החלופי". העותר אמנם טוען כי הגדרה זו "נועדה להסביר לנו מה יהיה תפקידו של חבר הכנסת הנוסף לזה שהרכיב את הממשלה" (פסי' 24 לעתירה), אולם טענה זו היא בגדר הנחת המבוקש, ואין כל תימוכין בלשון ההגדרה להנחה זו, שכן אין היא אינה מבחינה כלל בין חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה ל"חבר הכנסת הנוסף" (אלא מבהירה שכל אחד מהם בתורו הוא בגדר "ראש ממשלה חלופי").

23. לבסוף יצוין, כי גם מסעיף 13א(ה) עולה כי חוק היסוד אינו מחייב כי מי שהרכיב את הממשלה יהיה בהכרח ראש הממשלה שיכהן ראשון. הסעיף קובע את הפרטים בנוגע לממשלת החילופים שיש להביא בפני הכנסת בעת הבעת האמון. בכלל זה נקבע, כי "... משהורכבה ממשלת חילופים, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על הפרטים שלהלן, ותבקש הבעת אמון: (1) זהות ראש הממשלה וזהות ראש הממשלה החלופי...". אם אכן זהות ראש הממשלה המכהן ראשון היא חד ערכית וידועה מראש, כטענת העותר – קרי: חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה – לא נדרש היה להבטיח כי בפני חברי הכנסת יובא פרט מהותי זה לשם מתן האמון בממשלה. נדמה, אפוא, כי כבר מעצם העובדה שיש למסור לכנסת את סדר הכהונה של מי שיעמדו בראשה (לסירוגין), עולה כי סדר זה לא הוכתב מראש על-ידי הרשות המכוננת.

24. הנה כי כן, בחינת לשונו של חוק היסוד מובילה למסקנה לפיה הרשות המכוננת לא קבעה מראש את זהות ראש הממשלה אשר יכהן ראשון, אלא רק קבעה כי אחד מחברי הכנסת שיעמדו בראש ממשלת החילופים חייב להיות זה שהרכיב את הממשלה. הרשות המכוננת הותירה בידי חברי הכנסת את הגמישות הפוליטית להכריע, בעת מתן האמון בממשלה, להכריע בין היתר בשאלה מי יהיה חבר הכנסת הנוסף שיכהן כראש ממשלה, ובאיזה סדר יכהנו שני ראשי הממשלה.

העותרים מבקשים אפוא לקרוא לתוך חוק היסוד, הן בסעיף 13(ג) והן בסעיף 13א(א), הוראה אשר אינה כתובה בו, ולו במשתמע – לפיה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יכהן ראשון כראש ממשלה. כבר מטעם זה עומדת בפניהם משוכה משמעותית ביותר לביסוס פרשנותם אשר בכל הכבוד אינה מתיישבת עם פשוטו של המקרא.

## בחינת היסטוריה חקיקתית

25. כפי שיפורט להלן, גם בחינה כוללת של ההיסטוריה החקיקתית של הוראות חוק היסוד הרלוונטיות אינה מבססת את פרשנות העותרים.

### חוק היסוד משנת 1968

26. קודם לחקיקת חוק-יסוד: הממשלה בשנת 1968 לא הייתה התנייה מפורשת בחוק המעבר, התש"ט-1949, לפיה מי שהרכיב את הממשלה גם יעמוד בראשה. יחד עם זאת, מדיוני החקיקה של חוק היסוד עולה כי בפועל התפתח נוהג אשר יצר זיקה בין מי שהוטלה עליו מלאכת הרכבת הממשלה לבין ראש הממשלה. בהתאם לכך, גם במקרים שבהם חבר הכנסת שהרכיב בפועל את הממשלה לא היה זה שביקש לעמוד בראשה, בתום הליך ההרכבה, הטיל הנשיא פורמלית את מלאכת ההרכבה על חבר הכנסת המיועד לכהן כראש הממשלה (באותה העת לא הייתה מגבלה על נשיא המדינה במספר הפעמים שבהם הוא יכול להטיל על חבר כנסת את מלאכת הרכבת הממשלה).

27. בהצעת חוק היסוד משנת 1968 לא נכללה הצעה לקבוע הוראה מפורשת לפיה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה. השאלה האם יש מקום לקבוע הוראה שכזו עלתה במהלך דיוני החקיקה בוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: **ועדת החוקה או הוועדה**).

הסוגיה התעוררה לראשונה בדיון בוועדת החוקה מיום 19.7.1967, שבמהלכו שאלה חה"כ שלומית אלוני "מה הוא היחס שבין מי שהוטל עליו להרכיב את הממשלה ובין ראש הממשלה? (פרוטוקול הדיון בוועדה מיום 19.7.1967, בעמ' 3).

יו"ר הוועדה, חה"כ חיים צדוק, התייחס לעניין זה ואמר כי "כאשר הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה על שמעון, והוא הרכיב בראשותו של ראובן, היה נהוג עד עכשיו שהנשיא הטיל ברגע האחרון, אחרי שמעשה ההרכבה כבר הושלם למעשה, את הרכבת הממשלה על ראובן, אף כי שמעון היה זה שהרכיב למעשה את הממשלה, כך שמבחינה פורמלית הוטל הרכב הממשלה על מי שעומד בראשה". הוא ציין, כי גם לעמדתו קיימת אי בהירות בסוגיה אשר יש מקום להסירה (שם, בעמ' 4).

ד"ר אורי ידן, ממשרד המשפטים, אמר כי הוא אינו סבור שיש לקשור בין מי שמרכיב בפועל את הממשלה לבין מי שעומד בראשה, אלא להותיר גמישות בעניין זה לנשיא המדינה ולכנסת (שם).

28. חברי הכנסת הביעו עמדות שונות בסוגיה. מרביתם צידדו ביצירת הזיקה בין מרכיב הממשלה לבין ראש הממשלה, על מנת להבטיח כי מי שהרכיב את הממשלה יישא גם באחריות להליך. ראו למשל דברי חה"כ משה אונא (שם, בעמ' 5):

"אני סבור כי מרכיב הממשלה צריך שישא מלוא האחריות לכל ההסכמים שנעשו בין השותפים לממשלה. **אי אפשר להשלים עם מצב בו אחד הוא מן שושבין, או שדכן בלבד, ואין הוא אחראי לממשלה שהרכיב. דווקא בממשלה קואליציונית טוב שמרכיב הממשלה יהיה גם העומד בראשה...**"

עמדה דומה הביע יו"ר הוועדה (שם, בעמ' 6):

"... גם אני חושב שכאשר מטילים על מישהו להרכיב ממשלה, הכוונה היא לכך שהוא ירכיב ממשלה שהוא עומד בראשה. לפי מושגים קונסטיטוציוניים

מקובלים במשטר פרלמנטרי האיש שעליו הטיל הנשיא את התפקיד להרכיב את הממשלה הוא גם ראש ממשלה שהוא מרכיב.

**גם אני חושב שלא יהא זה מכובד אם ניצור בחוקה שלנו תפקיד של שושבין או מתווך; אדם שהחוקה שלנו מייחדת לו תפקיד של מתווך בין סיעות מתוך מטרה להרכיב מהן ממשלה, והוא עצמו לא חייב להיות ראש אותה ממשלה ואפילו לא שר בה...**

העובדה שעדיין אין אצלנו משטר דו-מפלגתי, אלא יש משא ומתן בין סיעות, מחזק לדעתי את הצורך בכך שהמרכיב והמנהל את המשא ומתן, גם מבחינת האחריות לממשלה בזמן שהיא פועל, יעמוד בראשה.

לסיכום – אני בעד קביעה ברורה ומפורשת בחוק, כי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה יהיה ראש הממשלה אותה הרכיב. למעשה כך גם נהגנו עד עכשיו. אלא שעד עכשיו המצב לא היה ברור ואפשר היה לפרש את הדברים לכאן ולכאן. הגיע הזמן שנקבע את הדברים במלים מפורשות.

וראו גם דבריו של חה"כ יוסף שופמן (שם).

לעומת זאת, חה"כ יצחק הנס קלינגהופר הצטרף לעמדת ד"ר ידן ואמר כי הוא סבור שנכון להישאר עם המצב הקיים, וזאת כדי להגדיל את הסיכויים להקמת הממשלה ולהותיר בידי הכנסת את מירב הגמישות הפוליטית (שם).

29. בסופו של דבר, ביום 26.6.1968 הכריעה ועדת החוקה בין שתי החלופות, והחליטה להוסיף לחוק היסוד הוראה לפיה מי שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה (פרוטוקול הדיון מיום 26.6.1968, בעמ' 2). בהמשך לכך, נדונה הסתייגותו של חה"כ קלינגהופר במליאת הכנסת, בקריאה השנייה והשלישית, וכך אמר (פרוטוקול הדיון במליאה, מיום 13.8.1968, בעמ' 3297):

"... אלה שיזמו את הסעיף רוצים שמי שיהיה ראש הממשלה בממשלה החדשה, גם ירכיב אותה בעצמו הלכה למעשה. בהישעני על ההנחה הזאת, הריני מתנגד להסדר החדש. והנימוק פשוט: לדעתי, אין זה רצוי להגביל את נשיא המדינה באפשרויות לבחור במרכיב הממשלה. בקונסטלציה מסויימת יכול הנשיא להיות סבור שרצוי להטיל את התפקיד על חבר כנסת שעומד מן הצד דווקא ואין לו אספירציות להיות ראש ממשלה, ואולי אף אין לו שאיפה לשבת בממשלה בכלל. למה לכבול את ידיו של הנשיא ולמנוע אותו מלהטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת כזה? אין כל טעם סביר לכך. אני מציע איפוא לא לקבל את סעיף 14."

יו"ר הוועדה השיב לדברים אלה ועמד על התכלית שבבסיס ההוראה (שם, בעמ' 3298):

"בסוגיה זו הייתה קיימת עד עכשיו אי בהירות... מאחר שהייתה בעניין זה קיימת אי בהירות – החמירו בפירוש... ובכן הדבר הראשון שהחלטנו לעשותו הוא: לסלק את אי הבהירות, ליצור מצב קונסטיטוציוני ברור.

אני רוצה לציין שקבלת הסתייגותו של חבר הכנסת קלינגהופר לא תיצור בהירות, אלא תשאיר בעינה את אותה אי הבהירות שהייתה קיימת עד כה ושאנחנו, בסעיף ברור ופשוט, רוצים להסיר אותה על ידי ההוראה: "חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה".

השאלה שעמדה לפנינו הייתה: האם אנחנו חושבים שרצוי שבקונסטיטוציה שלנו יהיה קיים תפקיד של "מרכיב ממשלה", להבדיל מתפקיד של ראש ממשלה מיועד, או שצריכה להיות קיימת "אוניה פרסונלית" בין שני התפקידים האלה. במידה שלמדנו את ההסדר לפי חוקי מדינות אחרות, במידה שכל אחד מאתנו מתרשם מן המצב בארצות אחרות, לפי קריאה בעיתון, על הליך הרכבת

הממשלה – המצב הוא כי מי שראש המדינה מטיל עליו את התפקיד להרכבת ממשלה, הוא ראש הממשלה המיועד שיעמוד בראשה. החלטנו לנהוג לפי אותה דרך – לא ליצור תפקיד יוצא דופן של "מרכיב ממשלה" כתפקיד בפני עצמו, אלא לקבוע בצורה חד משמעית כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה". אני מבקש איפוא לדחות את ההסתייגות.

בתום הדיון בסוגיה, דחתה מליאת הכנסת את הצעת חה"כ קלינגהופר. בהתאם לכך, אישרה המליאה את סעיף 14 לחוק היסוד משנת 1968 אשר קבע כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה".

העתק פרוטוקולי ועדת החוקה מיום 19.7.1967 ומיום 26.6.1968, והחלק הרלוונטי מפרוטוקול מליאת הכנסת מיום 13.8.1968, מצורף כנספחים **מש/2**, **מש/3** ו-**מש/4**, בהתאמה.

#### חוק היסוד משנת 2001

30. כידוע, חוק יסוד: הממשלה, שנחקק בשנת 1968 ביטא משטר פרלמנטרי מובהק שבו הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת. בשנת 1992 בוטל חוק היסוד משנת 1968 ונקבע תחתיו הסדר חוקתי של בחירה ישירה לראש הממשלה. חוק היסוד משנת 1992 עיגן מודל ביניים שבין משטר נשיאותי למשטר פרלמנטרי, וגם במסגרתו נקבעו הוראות שונות שנועדו להבטיח את פיקוח הכנסת על מינוי שרים לממשלה. חוק היסוד הנוכחי שנחקק בשנת 2001 ביטל את מודל הבחירה הישירה, והשיב את המשטר הפרלמנטרי המלא על כנו, ובבסיסו הוא בנוי על הוראות חוק היסוד משנת 1968.

בכל הנוגע לענייננו, הוצע לכלול הוראה דומה לזו שהייתה בסעיף 14 לחוק היסוד משנת 1968, לפיה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה. בדיונים בוועדת החוקה על הצעת חוק היסוד נדונה סוגיה זו בצורה מצומצמת ביותר. כך, בישיבת הוועדה מיום 20.2.2001 העלה חה"כ שאול יהלום את השאלה מדוע יש לקשור בין מרכיב הממשלה לבין העומד בראשה, והתייחס לכך שבעבר הרחוק לא הייתה זהות בין השניים. יו"ר הוועדה, חה"כ ראובן ריבלין, השיב כי הוא סבור שהמודל הקיים נכון, וכי ככל שחה"כ יהלום סבור שיש מקום לשנותו, באפשרותו להניח בפני הוועדה הצעה בנושא. לא מצאנו בפרוטוקולי ועדת החוקה דיון נוסף בסוגיה.

בהתאם לכך, נקבע בחוק היסוד בסעיף 13(ג) – זהו הסעיף העומד במוקד ענייננו – כי "חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה".

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 20.2.2001, מצורף ומסומן **מש/5**.

31. יצוין, כי בשנת 2003 דנה ועדת חוקה ב"הצעת חוקה", אשר הייתה הצעה לכינון חוקה שהונחה על שולחן הכנסת ה-16 על-ידי ועדת החוקה, אשר גובשה על-ידי צוות היועצים המקצועיים של הוועדה. במסגרת דיוני הוועדה דנו חברי הכנסת, בין היתר, בשאלה האם יש לעגן את ההסדר שנקבע בסעיף 13(ג) גם בחוקה המתגבשת.

חברי הכנסת שהשתתפו בישיבה הטילו ספק בהצדקת הותרת המצב החוקתי הקיים על כנו, תוך שהדגישו את הצורך במתן גמישות בהליך הרכבת הממשלה שאינה מחייבת בהכרח שמי שהרכיב את הממשלה יהיה גם זה שיעמוד בראשה, ובהעדר תכלית חזקה להסדר הקיים.

ראו דבריו של יו"ר הוועדה, חה"כ מיכאל איתן וחה"כ נעמי בלומנטל (פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 10.8.2003, בעמ' 50-51). חה"כ גדעון סער הציע להשאיר את הכלל על כנו אך לאפשר גמישות באמצעות הוספת המילים בסיפה של סעיף 13(ג) "זולת אם הסכימו כל מרכיבי הממשלה" (שם, בעמ' 50).

32. פרופ' שמעון שטרית אמר כי לדעתו יש הצדקה לקשור בין מי שמרכיב את הממשלה לבין מי שעומד בראשה, שכן לולא כן הדבר יחליש את מי שמרכיב את הממשלה (שם). פרופ' ברק מדינה אמר כי אם מרכיב הממשלה יכול להעביר את התפקיד להרכבת ממשלה על כל אחד מחברי הכנסת, לא ברור הטעם בעצם הטלת תפקיד הרכבת הממשלה על-ידי הנשיא על מועמד מסוים (שם).

יו"ר הוועדה השיב לדברים אלה ואמר כי הוא אינו מוצא הצדקה בהסדר הקיים, וכי המוקד הוא השלמת הרכבת הממשלה ומתן האמון בה על-ידי הכנסת, ולא הזהות של מרכיב הממשלה (שם, בעמ' 52):

"... ההגיון הוא לא כמו שאתה אומר, וזה הוכח כבר בהיסטוריה של המדינה שלנו, שהטילו על לוי אשכול להטיל ממשלה, והוא הרכיב עבור בן גוריון. ההגיון הוא כאן בנקודה המרכזית – הרכבת הממשלה. הוא לא בסיטואציה כאן שהנשיא נמצא במצב שהוא רוצה לשים מישהו. הנשיא והמדינה צריכים מהר ממשלה. זו נקודת הרציונל של המהלך. משתדלים שזה יהיה מאוזן, לתת מספיק זמן, אבל רוצים לעבור מתקופה לא בריאה של ממשלת מעבר, לתקופה בריאה. הנשיא מטיל על אחד מחברי הכנסת את המטלה, והדגש המרכזי הוא כמה מהר אפשר לבוא עם ממשלה מוכנה לנשיא. אם ההצעה שלי מקצרת את התהליך, אני חושב שזה בריא. אני שואל את עצמי איזה מחיר אני משלם. מה אני משלם תמורת מה. אתם מנסים כל הזמן להסביר לי משהו, ואני יכול להבין מה אתם מסבירים לי, שזו הפרסטיז'ה של הנשיא? שתהיה ממשלה פחות טובה? מה יהיה כאן, מה יפגע מהעובדה שאותו אדם שהטילו עליו להרכיב ממשלה הוא מרכיב אותה, רק שהוא לא עומד בראשה?..."

הנשיא לא בוחר מישהו שהוא פוטנציאל להיות ראש ממשלה. הנשיא בוחר מישהו שצריך להרכיב לו ממשלה. להרכיב ממשלת קואליציה, שנהנית מרוב. הוא נותן סיכוי להרכבת ממשלה קואליציונית, וזו מלאכת הרכבה מסובכת, שלפעמים אדם מסוים יוכל להיות בעל התכונות להרכיב, ואדם אחר יהיה בעל התכונות לנהל, או לעמוד בראשה, ולהנהיג. השאלה היא – ברגע שאני קובע אילוץ, כאשר אני סוגר את האופציה הזו, האם אני משרת מטרה חיובית? תגידו לי מה היא. אני בעד לתת אופציה נוספת, שגם המקרה שלי יוכל להתקיים. אם אתם אומרים שאני גורם בכך לנזק – אני מוכן לבדוק, אבל אתם לא מסבירים לי במה זה רע."

33. דיון זה, כמו גם יתר דיוני ועדת החוקה בעניין "הצעת החוקה" לא הבשיל בסופו של יום להחלטות אופרטיביות. הדברים הובאו כרקע בלבד אשר יש בו כדי ללמדנו על כך שבחלוף השנים הועלו ספקות באשר לחוזקן של ההצדקות המשטריות-חוקתיות לקשירה בין זהות מרכיב הממשלה לבין ראש הממשלה, וזאת נוכח הצורך לקדם את התכלית המרכזית של ההסדר – הקמת ממשלה.

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 10.8.2003, מצורף ומסומן מש/6.

34. הנה כי כן, דיוני החקיקה בעניין חוק-יסוד: הממשלה משנת 1968 מלמדים על כך שבאמצעות הכלל לפיו מי שקיבל את המנדט להרכיב את הממשלה חייב להיות גם זה שיעמוד בראשה, ביקשה הרשות המכוננת להבטיח כי הליך הרכבת הממשלה ייעשה באופן מכובד ואחראי. חוק היסוד ביקש למנוע מצב שבו מלאכת הרכבת הממשלה תוטל על חבר כנסת אחד שישמש כמעין "מתווך" או "שדכן" עבור

**חבר כנסת אחר שהוא יהיה בסוף ראש הממשלה, מבלי שזה שהוטלה עליו מלאכת ההרכבה יהיה תתום על ההסכמים הקואליציוניים ויישא באחריות ל"מוצר המוגמר".**

אין בדיוני החקיקה כל אינדיקציה לכך שחברי הכנסת ביקשו באמצעות הוראה זו למנוע סחטנות של מפלגות קטנות או מצב שבו מי שעומד בראש סיעה קטנה יכהן כראש ממשלה, כטענת העותרים.

#### תיקון מס' 8 לחוק היסוד – ממשלת חילופים

35. העותר מבקש להתמקד בהיסטוריה החקיקתית של סעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה אשר עיגן בחוק היסוד את מודל ממשלת החילופים, ובאופן ממוקד בדברי ההסבר של הצעת החוק לתיקון מס' 8 לחוק היסוד. לטענתו מדברי ההסבר ניתן ללמוד שהכוונה של מנסחי התיקון הייתה כי מי שהרכיב את הממשלה יכהן כראש ממשלה דווקא בחלק הראשון של כהונתה.

וכך נאמר בדברי ההסבר לסעיף 13א(א)-(ב) העוסקים, בין היתר, בהגדרה של "ממשלת חילופים".

"מוצע לקבוע הסדר משטרי חדש שלפיו ממשלה יכול שתהיה ממשלת חילופים (ממשלת רוטציה), שהיא ממשלה שמכהנים בה ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי, במחצית הראשונה של כהונת ממשלת החילופים יכהן כראש הממשלה חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה, ובמחצית השנייה, מי שבמחצית הראשונה של הכהונה כיהן כראש ממשלה חלופי. מי שכהן כראש ממשלה במחצית הראשונה של כהונת הממשלה והוחלף – יכהן במחצית השנייה כראש הממשלה החלופי".

מכאן מבקש העותר ללמוד כי הפרשנות **המתחייבת** של סעיף 13א לחוק היסוד, היא כי מי שהרכיב את הממשלה חייב לכהן ראשון כראש ממשלה.

36. אף שאין חולק שיש בדברי ההסבר להצעת החוק תימוכין לפרשנות העותרים, אין בכך כדי להוביל למסקנה כי זוהי אכן הפרשנות הנכונה של הסעיף, ולמצער הפרשנות היחידה האפשרית, וזאת מהטעמים הבאים:

**ראשית**, אין הלימה בין דברי ההסבר לבין לשון החוק. בעוד שאכן ניתן להבין את דברי ההסבר כמכוונים לכך שמי שהרכיב את הממשלה הוא זה שיהיה ראשון כראש ממשלה, הרי שכפי שהוסבר לעיל, גם אם אכן כך, לכוונה זו לא קיבלה כל עיגון לשוני בחוק היסוד. הגדרת "ממשלת חילופים" אינה מעמידה את מרכיב הממשלה כמי שבהכרח יעמוד בראשה בתחילה, ומנוסחת באופן שונה מדברי ההסבר.

פרשנות של דבר חקיקה חייבת, בראש ובראשונה, למצוא אחיזה בלשון חוק היסוד. כפי שציננה כבי' הנשיאה חיות בעניין אור-הכהן, "נקודת המוצא לפרשנות הוראה חוקתית-מוסדית היא כמובן הלשון...". בהעדר עיגון לשוני לפרשנות העותר בטקסט החוקתי, ועמדנו על כך לעיל, אין בכוחם של דברי ההסבר לבסס פרשנות כזאת, יש מאין.

ודוק, דברי ההסבר האמורים אינם מבססים כל **רציונל או תכלית** בקביעה כי מי שמרכיב את הממשלה יכהן ראשון כראש הממשלה. מבחינה זו, התועלת בהנחיה הכללית העולה מדברי ההסבר ושאינה מקבלת כל ביטוי בלשון הסעיף, מוגבלת ביותר.

**שנית**, דברי ההסבר כשלעצמם מעלים חוסר בהירות באשר ל"כוונה" העולה מהם. ניתן להבין את דברי ההסבר ככאלה המבקשים להמחיש את ההבחנה בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי, באמצעות הדגמה של כהונת חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה כמכהן ראשון, וחבר הכנסת הנוסף כמכהן שני, וההחלפה בתפקידיהם אחרי המועד הנקוב (בהתאם להסכם הקואליציוני שנחתם באותה העת בין סיעת הליכוד לבין סיעת כחול לבן). חיזוק לכך שדברי ההסבר הם בגדר המחשה בלבד, ניתן למצוא גם בכך שעולה מהם שכהונת ממשלת החילופים מתחלקת לשני חצאים, במחצית האחת ראש ממשלה אחד, ובמחצית השנייה ראש ממשלה אחר. ואולם, גם בעניין זה יש חוסר הלימה בין דברי ההסבר ובין לשון חוק היסוד אשר אינה מחייבת כי כהונת הממשלה תתחלק דווקא לחצי וכל אחד מראשי הממשלה יכהנו בתקופות כהונה שווה. חוק היסוד מחייב רק שמועד החילופים, יהא אשר יהא, יוצג לכנסת בעת השבעת הממשלה, ומותיר את השאלה מה תהיה נקודת הזמן של החילופים להסכמות הצדדים. אף במובן זה, קשה לקבל את דברי ההסבר בבחינת "כזה ראה וקדש".

**שלישית**, דברי ההסבר הם אמנם כלי פרשני חשוב, אך מעבר לכך שהם אינם יכולים לגבור על לשון החוק, הם בבחינת היבט אחד בבחינת התכלית הכוללת (סובייקטיבית ואובייקטיבית) של ההסדר. כפי שעולה אף מהעתיירה, אין כל אינדיקציה מדיוני החקיקה בוועדת החוקה משנת 2020 בנוגע לממשלת חילופים, כי כוונת חברי הכנסת הייתה להבטיח שחבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יהיה זה שיכהן בראשה ראשון. הכוונה העולה לטענת העותר מדברי ההסבר לא קיבלה אפוא ביטוי בלשון חוק היסוד, בדיוני החקיקה או בתכליתו (ונרחיב על כך בהמשך). במצב זה, יש קושי רב להעמיס את כל פרשנות העותרים על "כתפיי" דברי ההסבר בלבד. לפיכך, המשקל של דברי ההסבר בנסיבות ענייננו הוא מוגבל ביותר, ואין בו כדי להטות את הכף לאימוץ הפרשנות המצמצמת של חוק היסוד.

וראו לעניין זה את דברי כב' השופט אנגלרד בע"א 1165/01 **פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 9 לפסק דינו, נז(1) 69 (2002), לפיהם "אין בכוחה של ההיסטוריה החקיקתית לצמצם את משמעותו העצמית של נוסח החוק, שעם חקיקתו חי חיים פרשניים עצמאיים על רקע תכליתו". וראו גם דבריו של כב' השופט גרוסקופף בבג"ץ 5428/17 **יעל רום נ' מדינת ישראל**, פס' 26 לפסק דינו (פורסם בנבו, 18.06.2018), לפיהם "בשיטתנו, הכוונה ההיסטורית של המחוקק היא כלי פרשני בלבד, ובוודאי שאין לייחס לה משמעות מכרעת בהליך הפרשני".

37. לאור האמור, אף שאין חולק כי דברי ההסבר להצעת החוק הם כלי פרשני חשוב, אשר מסייע בהתחקות אחר כוונת המחוקק והבנת תכליות החקיקה, במקרה שבפנינו אין בדברי ההסבר לסעיף 13א כדי להצדיק את אימוץ הפרשנות המצמצמת של העותרים לחוק היסוד.

#### **בחינת התכלית האובייקטיבית**

38. כפי שיפורט להלן, מבט רחב על תכלית הסדר הרכבת הממשלה, כמו גם על תכלית ההוראה לפיה מי שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה ותכלית הסדר ממשלת החילופים, מוביל אף הוא לאימוץ פרשנות מרחיבה של הוראות הסעיף אשר אינה מכתיבה מראש את סדר כהונת ראשי הממשלה בממשלת חילופים.

39. **ראשית**, תכלית הסדר ממשלת החילופים היא ליצור ממשלה שבה מכהנים "לסירוגין" שני חברי כנסת כראשי ממשלה. שני ראשי הממשלה הללו "עומדים בראשה" של הממשלה בתקופות שונות. הם שווים



במעמד כראשי ממשלה (כל אחד בתורו) ואין עדיפות מובנית לראש הממשלה "הראשון" על פני ראש הממשלה "השני" בחייה השוטפים של הממשלה.

ודוק, כפי שצוין לעיל, תקופות הכהונה של ראשי הממשלה אינן חייבות להיות שוות באורכן, ושני הגושים המקימים את ממשלת החילופים יכולים להגיע ביניהם להסכמה כי ראש הממשלה הראשון יכהן לתקופה קצרה יותר מראש הממשלה השני. להנחה הסמויה המשתקפת בעתירה לפיה ראש הממשלה הראשון "חשוב יותר", בעל מעמד חזק יותר, או אמור לעמוד בראש רשימה גדולה יותר (או גדולה בכלל), אין על מה לסמוך.

למותר לציין, כי גם אין כל מקום לתת ביטוי להנחה הפוליטית של העותרת לפיה ממשלת החילופים לא תכלה את ימיה, וחילופי ראשות הממשלה לא יתבצעו. בחינת ההסדר החוקתי ופרשנותו חייבת להיעשות במנותק מנסיבות פוליטיות קונקרטיות ומהספקולציות הקונקרטיות של העותרים לנסיבות של הקמת ממשלה נקודתית.

40. לאור האמור, תכלית הסדר ממשלת החילופים מכוונת להנחה הפוכה מזו של העתירות, לפיה אין מקום לייחס חשיבות מיוחדת דווקא לכהונה כראש ממשלה ראשון. כנגזרת מכך גם אין היגיון לקבוע כי שהרכיב את הממשלה חייב לעמוד בראשה ראשון.

41. שנית, העדר ההצדקה להעמיד דווקא את מי שהרכיב את הממשלה בראשה ראשון, משתלב גם עם התכלית שבבסיס סעיף 13(ג) לחוק היסוד. כאמור, הרעיון המסדר מאחורי הכלל לפיו מי שירכיב את הממשלה יעמוד בראשה, הוא להבטיח את "מכובדות" הליך הרכבת הממשלה, ולמנוע את זילותו של ההליך באמצעות יצירת "מתווך" או "שדכן", בדמות מרכיב הממשלה. מטרת הזיקה בין ראש הממשלה למרכיב הממשלה היא להבטיח שמי שיעמוד בראש הממשלה ייקח אחריות גם על תהליך הרכבת הממשלה ועל ההסכמים שנערכו במסגרתו.

כאמור, בממשלת חילופים מכהנים, לסירוגין, שני ראשי ממשלה. בכל זמן נתון, מכהנים שני חברי הכנסת (מי שהרכיב את הממשלה ו"חבר הכנסת הנוסף") כראש ממשלה וכראש ממשלה חלופי, כל אחד בתורו. הוראות שונות בחוק היסוד מעמידות את ראש הממשלה החלופי במעמד מיוחד אף כשאינו מכהן כראש ממשלה, ומוקנות לו סמכויות מיוחדות. מעבר לכך, בעת השבעת הממשלה הכנסת נותנת אמון בשני ראשי הממשלה, ובמועד החילופים שנקבע לא נדרשת פעולה כלשהי לשם כניסת ראש הממשלה החלופי הראשון לתפקיד ראש הממשלה השני. שני ראשי הממשלה בממשלת חילופים נושאים באחריות להליך הרכבת הממשלה, וכל אחד מהם עומד בראש גוש של שרים בממשלה הנמצאים בזיקה אליו, ואשר נדרשת הסכמתו לפיטוריהם (בין אם הוא מכהן כראש ממשלה ובין אם כראש ממשלה חלופי). כתוצאה מכך שניהם גם חתומים על ההסכמים הקואליציוניים.

מכאן, כי שני המיועדים לעמוד בראש ממשלת החילופים הם במעמד שווה, והם בכל מקרה אינם במעמד של "מתווך" או "שדכן" – האחד ביחס לשני. על כן, קביעת סדר הכהונה ביניהם בוודאי אינה פוגמת במכובדות ההליך או בנשיאת אחריותם כלפי הממשלה.

נוכח האמור, הגישה הפרשנית של העותרים, אינה משתלבת לא רק עם המבנה הפנימי של ממשלת החילופים, אלא גם עם התכלית הכללית העומדת ביסוד הכלל שבסעיף 13(ג) (שכאמור כלל לא חל בממשלת חילופים), לפיו מי שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה.

42. **שלישית**, התכלית העיקרית של סעיפים 9-13 לחוק-יסוד: הממשלה היא לאפשר הרכבת ממשלה ומתן האמון בכנסת בה. חוק היסוד קובע הסדר כולל שביסודו עומד הרצון להעמיד בפני הכנסת הליך יעיל וגמיש להרכבת הממשלה, כדי להבטיח שבסופו של התהליך תוקם ממשלה שהכנסת נתנה בה אמון (בין אם על-ידי הסמכת הנשיא להאריך למי שהוטל עליו ראשון להרכיב ממשלה בתקופה נוספת, בין אם על-ידי הסמכת הנשיא להטיל את ההרכבה על חבר כנסת אחר, ובין אם על-ידי מתן תקופה נוספת לכנסת לגבש באופן עצמאי רוב של 61 להרכבת הממשלה).

התכלית המרכזית היא אפוא – הקמת הממשלה. פרשנות הוראות חוק היסוד חייבת להיעשות מתוך נקודת מוצא זו. לפיכך, גם אם עומדות בפנינו שתי חלופות פרשניות אפשריות להסדר שנקבע בחוק היסוד, יש להעדיף את הפרשנות המקיימת והמאפשרת את המשך הליך הרכבת הממשלה. ברם, פרשנות העותרים יוצאת מנקודת מוצא הפוכה, מצמצמת, המבקשת להצר את צעדי חברי הכנסת בהליך הרכבת הממשלה. פרשנות זו אינה הולמת אפוא את התכלית הרחבה של הסדר הקמת הממשלה בכללותו, ואף מטעם זה אין לאמצה.

43. **רביעית**, העותרים מרחיבים בטיעוניהם על כך שנשיא המדינה מטיל את הרכבת הממשלה על מי שיש לו את הסיכויים הרבים ביותר להרכבת הממשלה וכי בכך הוא מגשים את רצון הבוחר. בהקשר זה חשוב להדגיש, כי המוקד של בחינת אמון הציבור בממשלה אינו הליך ההרכבה עצמו אלא השלב שבו מושבעת הממשלה והכנסת מביעה בה אמון. הטלת המנדט על אחד מחברי הכנסת הוא אמצעי מעשי בלבד לקדם את הליך הרכבת הממשלה ולסייע בגיבוש רוב התומך בממשלה בכנסת. בהתאם לכך, למשל, בשלב השלישי של תהליך הרכבת הממשלה, המנדט אינו מוענק לחבר כנסת כלשהו ובמהלך 21 ימים כל חבר כנסת שיציג 61 חתימות בפני נשיא המדינה יוכל לקבל את הזכות לקבל את אמון הכנסת.

לפיכך, אף שהזהות של מרכיב הממשלה היא חשובה, אין מקום להעמידה במוקד העניין וכבסיס לעקרונות היסוד המשטרניים והדמוקרטיים. כאמור חברי הכנסת אף העלו במהלך השנים ספקות באשר להצדקה המשטרית-חוקתית שבבסיס סעיף 13(ג) (אף ללא קשר לממשלת חילופים). גם בכך יש כדי להשליך על אופן הפרשנות של ההסדר, שכן על-פי המבנה המשטרי הפרלמנטרי בישראל, המוקד לבחינת אמון הציבור בממשלה הוא השבעת הממשלה. זוהי הנקודה שבה בא לידי ביטוי "רצון הציבור", ואין מקום למשקל שמבקשים העותרים להעמיס בהקשר זה על הליך ההרכבה עצמו.

כפי שציין כב' השופט עמית בעניין בג"ץ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, בפס' 16 (להלן: **עניין התנועה למען איכות השלטון**):

"על פי כללי השיטה הפוליטית הנוהגת במדינה מאז הקמתה, ציבור הבוחרים מייפה את כוחם של חברי הכנסת ברשימות השונות לייצג אותו. מדובר בייפוי כוח בלתי חוזר, הגם שתוקפו מוגבל בזמן עד לבחירות הבאות. משנבחרו חברי הכנסת על פי רשימות המפלגות, קיימת חזקה חלוטה כי עמדותיהם ופעולותיהם מבטאות את רצון הבוחר. "הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון", כלשון סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה. **השעה שבה למעלה מ-60 חברי כנסת מרימים את ידם בתמיכה ובמתן אמון בממשלה שהורכבה זה-עתה, היא המועד הקובע שבו חברי הכנסת מבטאים את רצון רוב הבוחרים על-פי יפוי הכוח הבלתי חוזר שהופקד בידיהם.**"

44. הנה כי כן, התכליות הרחבות עליהן מבוססות הוראות חוק היסוד שבענייננו, מובילות למסקנה כי אין הצדקה לפרש את חוק היסוד ככזה המגביל את הכנסת מגיבוש רוב להקמת ממשלת חילופים שמרכיב

הממשלה יעמוד בראשה רק בחלק השני של כהונתה. חוק היסוד ביקש לאפשר לחברי הכנסת מרחב פעולה לשם הקמת ממשלה, ואין מקום להצר מרחב זה, באמצעות פרשנות תכליתית (שנעדרת ביסוס לשוני), ושכשלעצמה אינה מקדמת כל תכלית משטרית ממשית.

45. **לא זו אף זו**, גם בחינה של התכליות שמציינים העותרים כדי לבסס את פרשנותם לחוק היסוד אינה מסייעת בידם.

לטענת העותר, התכלית של ההסדר לפיו מי שמרכיב את הממשלה הוא גם זה שיעמוד בראשה היא לקבוע "זיקה מוחלטת בין שלבי הקמת הממשלה במשטר הפרלמנטרי הישראלי" (פס' 8 לעתירה). בהקשר קונקרטי יותר נטען כי התכלית היא "לחזק את מוסד המפלגות ולצמצם את הסחטנות של מפלגות קטנות, דבר הפוגע בעקיפין לעיוות רצון הבוחר" (פס' 10 לעתירה).

גם העותרת נוקטת בקו טיעון דומה, וטוענת כי מטרת ההסדר היא להבטיח שמי שיעמוד בראש הממשלה הוא מי שקיבל את אמון הציבור ואת מירב הממליצים להרכבת הממשלה, ולא מי שהצליח בדרך של "סחטנות פוליטית" לעמוד בראש הממשלה.

46. טענות העותרים בהקשר זה מצויות, בכל הכבוד, במישור הפוליטי-ציבורי, והן אינן מבססות טענה משפטית-פרשנית המצויה בהלימה עם תכליות ההסדר.

השיטה הפרלמנטרית בישראל אינה בנויה על משטר דו-מפלגתי, אלא על מבנה של ריבוי מפלגות, שנדרשות לגייס מספר מינימלי של אנשים אשר יצביעו להן על מנת להיבחר לכנסת (קרי, לעבור את אחוז החסימה). **חוק-יסוד: הממשלה מאפשר לכל אחד מ-120 חברי הכנסת להרכיב את הממשלה ולכהן בה כראש הממשלה**. בכלל זה, חוק היסוד אינו כובל את ידי נשיא המדינה בהחלטה על מי להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה. כך, על אף שבמהלך הליך חקיקת חוק היסוד בשנת 1968 עלו הצעות לקבוע כי על הנשיא להטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על מי שהיו לו את מספר הממליצים הכי גבוה, או לחלופין על מי שעומד בראש המפלגה הגדולה ביותר, הצעות אלה נדחו, והוחלט שלא לעגן אותן בהוראות חוק היסוד.

גם בהסדר של ממשלת החילופים אין כל הגבלה על זהות חבר הכנסת הנוסף אשר יכהן כראש ממשלה, ולא נדרש כי מי מחברי הכנסת ימליצו עליו לנשיא בשלב כלשהו של ההליך או שהוא יעמוד בראש סיעה בגודל מסוים.

בנסיבות אלה, אין כל היגיון לפרש רק נקודה מסוימת מאד בהליך, סדר כהונת ראשי הממשלה בממשלת חילופים, ככזו אשר רק בה ביקשה הרשות המכוננת להבטיח כי יעמוד בראשות הממשלה מי שעומד בראש סיעה בעלת גודל משמעותי.

47. יתרה מכך, פרשנות העותרים בכל מקרה אינה מביאה לכך שמי שעומד בראש סיעה קטנה לא יוכל לכהן כראש ממשלה, בממשלה רגילה או בממשלת חילופים. כך, אין כל מניעה עקרונית לפי חוק היסוד כי מרבית חברי הכנסת ימליצו על חבר כנסת העומד בראש סיעה קטנה, ונשיא המדינה יטיל עליו את מלאכת הרכבת הממשלה. כמו כן, על פני הדברים, גם לשיטת העותרים אין כל מניעה שראש הממשלה אשר יכהן בקדנציה השנייה של ממשלת החילופים, יהיה חבר כנסת שעומד בראש סיעה קטנה. פרשנות

העותרים לסעיף 13א(ב) לחוק היסוד מובילה אפוא לחוסר קוהרנטיות בתוך ההסדר עצמו, ואינה מצויה בהרמוניה עם יתר ההסדרים שנקבעו בו.

48. משהרשות המכוננת הותירה את ההכרעה בעניינים אלו בידי חברי הכנסת, שאלת זהות ראש הממשלה והשתייכותו הסייעתית, מצויה במישור הציבורי והפוליטי, והיא אינה מצויה במישור החוקתי או הפרשני.

## סוף דבר

49. כפי שצוין לעיל, לשון הוראות חוק-יסוד: הממשלה, ההיסטוריה החקיקתית שלהן בכללותה, והתכליות שבבסיסן, מלמדות כי הרשות המכוננת ביקשה להבטיח כי מי שהרכיב את הממשלה יכהן כראש ממשלה בממשלת חילופים. לעומת זאת, מעבר להעדר עיגון לשוני לפרשנות העותרים, אין הצדקות משטריות-חוקתיות של ממש המובילות לאימוץ פרשנותם לפיה הרשות המכוננת צמצמה את מרחב התמרון של הכנסת בהקמת הממשלה, וקבעה מראש באופן מוחלט כי מי שהרכיב את הממשלה חייב לכהן בה כראש הממשלה הראשון.

לפיכך, אין מקום לאימוץ פרשנות העותרים, אשר מבקשת לקרוא לתוך חוק היסוד הוראה שאינה כתובה בו, המצמצמת את מרחב הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת בהליך הרכבת הממשלה.

50. לבסוף, נציין, כי העותרים מבקשים שבית המשפט יתערב במלאכה המורכבת והעדינה של הרכבת הממשלה. הליך זה הוא הליך פוליטי מובהק ביותר, אשר באמצעותו מתגבשות קבוצות "הרוב" ו"המיעוט" בכנסת. העותרים אמנם מעמידים את טיעוניהם בתוך מסגרת משפטית של פרשנות חוק יסוד, ואולם, הלכה למעשה, תוצאת הדברים היא כי בית המשפט הנכבד מתבקש על-ידם להתערב בהליך הפוליטי שבכנסת ולמנוע מרוב שהתגבש בכנסת להקים ממשלה (בהתאם להודעת חה"כ לפיד לנשיא המדינה וליו"ר הכנסת).

אך לאחרונה נדרש בית המשפט הנכבד, בכנסת ה-23, לשאלה האם יש לפרש את חוק-יסוד: הממשלה ככזה המונע להטיל את הרכבת הממשלה או להקים ממשלה בהינתן שהוגש כתב אישום נגד העומד בראשה. בית המשפט הנכבד קבע (פה אחד, על-ידי 11 שופטי ההרכב), כי אין מקום להתערבות שיפוטית בהליך הרכבת הממשלה ובשיקול הדעת של חברי הכנסת בעת מתן האמון בממשלה, תוך שהובהר שהחלטת האמון בממשלה מצויה ב"גרעין הליבה הלוהטת של הכור הפוליטי". וכך ציין כב' השופט עמית (עניין התנועה למען איכות השלטון, פס' 16):

"התערבות בית המשפט בנקודת זמן זו ובהליך דמוקרטי זה, כמוה כהתנגשות חזיתית עם רצון הבוחר כפי שבא לידי ביטוי בהצבעת נציגיו בכנסת. התערבות מעין זו מנוגדת לריסון שבית המשפט נוקט בהתערבות בהחלטות הכנסת, "ריסון הנובע ממעמדה המיוחד של הכנסת במשולש הרשויות" (עניין ראשי הערים, דברי המשנה לנשיא (כתוארה אז) מ' נאור בפסקה 41). התערבות מעין זו משמעה, הלכה למעשה, הדחה על ידי בית המשפט של מי שזכה להיבחר כראש ממשלה על פי רוב קולות חברי הכנסת, חלום בלהות חוקתי שעלול לקלוע את בית המשפט לעין הסערה הפוליטית (רבקה וייל "האם הדחה שיפוטית של ראש ממשלה בישראל היא חוקתית?" משפט וממשל כא (2020) (עתיד להתפרסם)).

יודגש כי החלטת חברי הכנסת על פי סעיף 13(ד) לחוק יסוד: הממשלה אינה החלטה מינהלית או החלטה מעין שיפוטית או החלטה פרלמנטרית רגילה או החלטה הפוגעת בזכויות אדם או בזכויות מיעוט. המדובר בהחלטה בכובעה המקורי והראשוני של הכנסת, החלטה אשר מכוננת את הרשות המבצעת ואת העומד בראשה. החלטה פוליטית מובהקת הנובעת מתמהיל של שיקולים שחברי הכנסת העמידו מול עיניהם. החלטה שנמצאת בגרעין הליבה הלוהטת של הכור הפוליטי, ואשר בכוחה להכריע את הכף כנגד שלושת הטעמים והנימוקים כבדי המשקל עליהם עמדנו לעיל..."

51. פסיקה זו אף היא מחזקת את דחיית העתירות שבפנינו. זאת, משום שגם אם יימצא שיש עוגן מסוים לפרשנות העותרים לחוק היסוד, לכל היותר מדובר בפרשנות נוספת אפשרית לחוק היסוד, אך היא בוודאי לא הפרשנות ההכרחית והיחידה.

בנסיבות אלה, יש מקום להעדיף את הפרשנות שאימצה הכנסת להוראות חוק היסוד, וככל שחברי הכנסת יבקשו לתת אמון בממשלה שירכיב חה"כ לפיד, אף אם הוא לא יעמוד בראשה בחלק הראשון של כהונת הממשלה, אין מקום למנוע זאת מהם, באמצעות צו שיפוטי.

52. אשר על כן, לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, דין העתירה שבפנינו להידחות, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית בסוגיה.

היום: 6 ביוני, 2021  
כ"ו בסיוון, התשפ"א

אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
ממונה על ייצוג הכנסת בערכאות

**בבית-המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 3897/21**  
**בג"ץ 3940/21**

**עו"ד יוסי פוקס**

באמצעות י. פוקס ושות' משרד עורכי דין  
מרח' קרית מדע 11, ירושלים  
טל': 02-5711030 ; פקס : 03-6130956

**העותר בבג"ץ 3897/21**

**אני ואתה – מפלגת העם הישראלית**  
באמצעות עוה"ד דר' אלון גלעדי  
מרח' ליאונרדו דה וינצ'י 13 תל אביב  
טל': 03-5466170 ; פקס : 03-5466171

**העותרת בבג"ץ 3940/21**

- נ ג ד -

**1. חבר הכנסת יאיר לפיד, יו"ר יש עתיד**  
המשיבים 1 ו-5 באמצעות ב"כ עוה"ד עודד גזית  
טל': 03-6733331 ; פקס : 03-6733338

**2. יו"ר הכנסת**

**3. היועצת המשפטית לכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

**4. חבר הכנסת נפתלי בנט, יו"ר ימינה**  
המשיבים 4 ו-9 באמצעות עוה"ד אריאל סלע

**5. סיעת יש עתיד**

**6. סיעת כחול לבן**  
באמצעות עוה"ד שמעון בראון

**7. סיעת ישראל ביתנו**  
באמצעות עוה"ד איתן הברמן  
טל': 03-5662808 ; פקס : 03-5662801

**8. סיעת מפלגת העבודה**  
באמצעות עוה"ד עומרי שגב  
טל': 03-7283606 ; פקס : 03-7283616

**9. סיעת ימינה**

**10. סיעת תקווה חדשה**  
באמצעות עוה"ד ערן דוידי

**11. סיעת מרצ**  
באמצעות עוה"ד אורי הברמן ו/או אחרים  
ממשרד עורכי דין שרקון בן עמי אשר ושות'  
מרח' בר כוכבא 23, בני ברק  
טל': 03-5662808 ; פקס : 03-5662801

**12. סיעת רע"מ**  
באמצעות חה"כ מנסור עבאס

**המשיבים בבג"ץ 3897/21**

1. נשיא המדינה  
באמצעות עו"ד אודית קוריןלדי-סירקיס  
בית הנשיא, ירושלים

2. יו"ר הכנסת  
3. חה"כ נפתלי בנט  
4. רשימת ימינה  
5. חה"כ יאיר לפיד  
6. מפלגת יש עתיד  
7. מפלגת ישראל ביתנו  
8. מפלגת העבודה  
9. מפלגת מרצ  
10. רשימת רע"מ  
11. רשימת תקווה חדשה  
12. רשימת כחול לבן  
13. חה"כ בנימין נתניהו  
14. מפלגת הליכוד  
באמצעות עוה"ד אבי הלוי

15. מפלגת ש"ס  
16. הרשימה המשותפת  
17. רשימת יהדות התורה  
18. רשימת הציונות הדתית  
19. היועץ המשפטי לממשלה  
20. היועצת המשפטית לכנסת

המשיבים בבג"ץ 3940/21

## **כרך נספחים מטעם היועצת המשפטית לכנסת**

## תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1/מש	העתק המלצת סיעת תקווה חדשה לנשיא המדינה, מיום 5.5.2021	1
2/מש	העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 19.7.1967	3
3/מש	העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 26.6.1968	14
4/מש	העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול מליאת הכנסת מיום 13.8.1968	24
5/מש	העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 20.2.2001	32
6/מש	העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 10.8.2003	37



# נספח מש/1

**העתק המלצת סיעת תקווה חדשה  
לנשיא המדינה, מיום 5.5.2021**

עמ' 1



הכנסת

Gideon Sa'ar  
Member of Knesset

גדעון סער  
חבר הכנסת

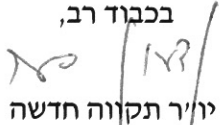
כ"ג באייר תשפ"א  
05.05.2021

לכבוד,  
מר ראובן ריבלין  
נשיא המדינה

שלום רב,

**הנדון: הטלת התפקיד להרכבת ממשלה**

סיעת "תקווה חדשה" התכנסה הבוקר לקיים דיון בסוגיית ההמלצה להרכיב ממשלה. לאחר ששקלנו את השיקולים השונים הגענו לכלל דעה שלעת הזו נכון להמליץ על ח"כ יאיר לפיד, בהקשר של הניסיון להקמת ממשלת אחדות על פי המתכונת של ממשלת חילופים. זאת, בהמשך לשיחות שהתקיימו בנושא זה בין הסיעות בשבועות האחרונים. סעיף 13א לחוק יסוד הממשלה מאפשר שמקבל המנדט לא בהכרח יהיה ראש הממשלה הראשון בממשלה כזו. להבנתנו, המלצה על ח"כ לפיד בשעה זו עולה בקנה אחד עם מיצוי האפשרות להקמת ממשלת אחדות ושינוי, מהלך שאת חיוניותו פרטנו במהלך מערכת הבחירות.

בכבוד רב,  
  
 יו"ר תקווה חדשה  
 ח"כ גדעון סער

## נספח מש/2

**העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה  
מיום 19.7.1967**

**עמ' 3**

הכנסת הששית  
מושב שני

1512

פרוטוקול מס' 3  
מישיבת ועדת משנה (של ועדת החוקה, חוק ומשפט)  
לחקיקת יסוד, שהתקיימה ביום ה' י"א בתמוז תשכ"ז-19.7.67

בכור :

חברי הוועדה:  
ח. צדוק - היו"ר  
מ. אונא  
ש. אלוני  
ר. ארזי  
מ. ביבי  
א. בהיר  
י. ה. קלינגהופר  
י. שופמן

מוזמנים: ד"ר ירין - משרד המשפטים

מזכירת הוועדה: ר. מלחי

(ממ"ק ק"מ 31.7.67)

רשמה: ש. צהר

סדר היום: חוק יסוד: הממשלה.

-----

אני פותח את הישיבה.

היו"ר ח. צדוק :

סעיף 5

י. שופמן :

על פי הניסוח של סעיף זה קיימת אפשרות שכל חברי הממשלה, פרט לראש הממשלה, לא יהיו חברי-כנסת. אני מציע להחליט עקרונית על הגבלת מספר השרים בממשלה שאינם חברי כנסת, ואחר כך נקבע את מספרם.

א. בהיר :  
אחרי שנחליט עקרונית כי יש להגביל את מספר השרים שאינם חברי כנסת, אני מציע לחשוב עוד על הניסוח ועל קביעת הקווליפיקציות של השרים.

ר. ארזי :  
אני מציע שנחזור לדון בסעיף זה באחת הישיבות הבאות, אחרי שתהא לסיעות האפשרות לקבוע עמדתן לגביו.

מ. אונא :  
בעוד שלגבי חברי-כנסת קבענו קווליפיקציות מסויימות, לא הוצע הדבר לגבי השרים. אני מציע לקבוע איזה שהם סייגים גם כאשר המדובר בשרים.

י. ה. קלינגהופר :  
בסעיף זה יש רק חידוש אחד בהשוואה לסעיף 10 לחוק המעבר, שהוא הסעיף המקביל בחוק הקיימים. הוא מבהיר כי ראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת. גם אני סבור כי היה זה רצוי להגביל את מספר השרים בממשלה שאינם חברי-כנסת.

אני חומן בהצעה של חבר הכנסת ארזי,

שלא לסכם היום את הסעיף הזה.

אשר להערה של חבר הכנסת אונא, גם אני חושב כי אין זה מתקבל על הדעת כי שר שאינו חבר-כנסת לא יהא חייב למלא אחרי קווליפיקציות חוקיות מסויימות. אני חושב שגם על שרים שאינם חברי כנסת יש להחיל את הדברים האלה לפי סעיף 7 של חוק יסוד הכנסת.

היו"ר ח. צדוק :

בסעיפים 6 ו-7 בחוק יסוד הכנסת יש כללים החלים על מי שהם מועמדים לכנסת וממילא חלים על שרים מבין חברי הכנסת. מובן שהם צריכים לחול גם על שרים שלא מבין חברי הכנסת. מובן שיש להתאים את הנוסח של הסעיפים האלה למקרה שלפנינו.

א. בהיר :

אני מציע להוסיף להצעת החוק  
סעיף הקובע מה אסור לשר לעשות.

היו"ר ח. צוק :

סעיף 15 בחוק החסינות קובע  
כי שר שאינו חבר כנסת דינו

כדין שר שהוא חבר כנסת.

ד"ר ידין :

אני רוצה להפנות אתכם לסעיף 21(ב)  
של ההצעה הממשלתית העונה על

הבעיה של שר שנכנס לממשלה שעה שהיה חבר כנסת ואחר כך מתפטר מחברותו  
בכנסת, וזה מתייחס לפרופורציה שבין מספר השרים שהם חברי כנסת ואלה  
שאינם חברי כנסת.

י.ה. קלי נגהופר :

סעיפים 6 ו-7 שבחוק יסוד הכנסת  
אינם ממצים כל האפשרויות. בחוק

בנק ישראל, למשל, ישנו סעיף הקובע כי חבר כנסת אינו יכול להיות  
נגיד בנק ישראל; בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) ישנו סעיף הקובע  
שחבר כנסת לא יכול להיות מועמד למועצה של רשות מקומית. אני מציע  
כי נקבע כי כל מי שאינו יכול להיות חבר כנסת לא יכול להיות גם שר  
שאינו חבר כנסת.

היו"ר ח. צוק :

הצעתו של חבר הכנסת קלי נגהופר  
נראית לי, אבל במקום להתייחס

להוראות ספציפיות של חוק יסוד הכנסת וחוקים אחרים, שאולי לא יכללו  
כל האפשרויות והמצבים שיחשבו בעתיד, ננקוט נוסחה גוללת שגם  
הקוולפיקציות וגם הדיס-קוולפיקציות תחולנה על שרים שאינם חברי כנסת.

בסעיף 5 (ה ו ח ל ט - א) הסיכום הסופי של סעיף זה -

באחת הישיבות הבאות של הועדה;

(ב) ההצעה להגביל מספר השרים בממשלה  
שאינם חברי כנסת וכן קביעת  
מספרם נשארה פתוחה;

(ג) להחיל סעיפים 6 ו-7 של חוק  
יסוד הכנסת על שרים שאינם חברי-  
כנסת, אבל ביחר הרחבה.

סעיף 6 (א) (ב)

י. שופמן :

על מנת למנוע אי נעימות אפשרית  
בכל הנוגע לסדר על פיו מזמין

נשיא המדינה את הטיעות, אני מציע כי נקבע כאן במפורש את הסדר  
של הזמנת הטיעות, בהתאם למה שבועצם נהוג אצלנו, היינו - על פי  
גודל הטיעות.

ש. אלוני :

אני מציעה לא לקבל את הצעתו של  
חבר הכנסת שופמן.

כמו כן אני מציעה לצרף את הסיפא

של סעיף 11 לסעיף 6(א). כאן אנו נחקלים בשאלה בה נחקלנו בכנסת  
החמישית: מה הוא היחס שבין מי שהוטל עליו להרכיב את הממשלה ובין  
ראש-הממשלה? בכנסת החמישית הוטל תפקיד הרכבת הממשלה על מר אשכול,  
והוא הרכיב את הממשלה עם מר בן-גוריון כראש הממשלה. יש להבהיר  
כאן אם מרכיב הממשלה חייב להיות גם ראש הממשלה, או שהמרכיב יכול  
להיות אחד, ואילו ראש הממשלה יכול להיות אחר.

היו"ר ח. צדוק :

עד עכשיו עניין זה באמת לא היה ברור, ויתכן שיש להבהירו. כאשר הוטלה מלאכת הרכבת הממשלה על שמעון, והוא הרכיבה בראשותו של ראובן, היה נהוג עד עכשיו שהנשיא הטיל ברגע האחרון, אחרי שמעשה ההרכבה כבר הושלם למעשה, את הרכבת הממשלה על ראובן, אף כי שמעון היה זה שהרכיב למעשה את הממשלה. כך שמבחינה פורמלית הוטל הרכב הממשלה על מי שעומד בראשה.

אשר להצעת חבר הכנסת שופמן בעניין קביעת סדר ההזמנה של הסיעות על-ידי הנשיא בחוק, אני מציע לו לא לעמוד על הצעתו, אלא להשאיר עניין זה לטעמו הטוב של הנשיא המדינה, כי יכול להיות מצב מסויים שבגללו יחליט הנשיא להתחיל בהזמנת הסיעות בסדר שונה, דוקא מהסיעה הקטנה, ואין לסתום את האפשרות הזאת בפניו. לא יאה זה נאה להכתיב לנשיא המדינה את הסדר על פיו הוא צריך להזמין את הסיעות להתייעצויות. אבל אם חבר הכנסת שופמן עומד על הצעתו, אעמיד אותה להצבעה.

ה צ ב ע ה

בעד הצעת חבר הכנסת שופמן - לקבוע בחוק את הסדר על פיו צריך נשיא המדינה להזמין אליו את הסיעות להתייעצויות - 1

- רוב.

נגד

היו"ר ח. צדוק :

אני מציע כי בסוף החוק נרכז את מה שיש לנו לומר לגבי חובת פרסום

ברשומות.

ד"ר ידין :

אני רוצה להטביר מדוע עניין הפרסום ברשומות מופיע בסיפא של סעיף 11. אנחנו סוברים כי עניין הסלת התפקיד של הרכבת הממשלה הוא לא עניין לפתסום ברשומות. הכנסנו זאת רק בסעיף 11 מפני ששם הכנסת עוד לא קיימת ואי אפשר גם להודיע ליושב-ראש הכנסת, ולכן נאמר בסיפא כי ההודעה על הסלת התפקיד תהיה דרך פרסום ברשומות. אני חושב שעניין הסלת התפקיד אינו דבר שצריך בכלל להודיע עליו ברשומות. צריך להודיע עליו ליושב-ראש הכנסת ולהברי הכנסת, כפי שזה מוצע בסעיף 10 (א).

אשר למרכיב הממשלה ולראש הממשלה, קשה יהיה לקיים את הנוהג על פי הסעיפים המוצעים כאן, מפני שעניין הסלת התפקיד הוא דבר מאד מצומצם, ורק במקרים מסויימים אפשר להטיל זאת על מישהו אחר. ואם כבר הוטל תפקיד הרכבת הממשלה על שמעון, לפי הסעיפים האלה, לא יהיה לפי סעיפים אלה מקום להטיל את התפקיד הזה ברגע האחרון על ראובן.

החוק יוצא מתוך ההנחה כי יש מרכיב ויש ממשלה. בסעיף 10 (ב) נאמר כי הרכיב חבר-כנסת ממשלה יודיע על כך מיד לנשיא המדינה וליושב-ראש הכנסת וכו'. אם שמעון הרכיב ממשלה, מובן שלממשלה חייב להיות גם ראש, כי בסעיף 5 כתוב שהממשלה מורכבת מראש-ממשלה ומשרים אחרים. וכשהוא מציג את הממשלה הוא חייב גם להציג את ראש הממשלה. ושמעון עצמו לא זו בלבד שאינו חייב להיות ראש הממשלה, אלא שהוא יכול גם שלא להיות שר בממשלה.

ה.ה. קלינגהופר :  
עלינו לדון בשאלה אם מרכיב הממשלה חייב להרכיב ממשלה שהוא עומד בראשה, או לא. את אשר נחליט ייאמר בחוק בצורה הברורה ביותר.

י.ה. קלינגהופר :  
באותה מידה יש גם להחליט אם מרכיב הממשלה חייב להיות חבר בממשלה או חה הרכיב.

מ. אונא :  
אני סבור כי מרכיב הממשלה צריך להיות ראש הממשלה, וזאת גם כדי שישא מלא האחריות לכל ההסכמים שנעשו בין השותפים לממשלה. אי אפשר להשלים עם מצב בו האחד הוא מן שושבין, או שדכן בלבד ואין הוא אחראי לממשלה שהרכיב. דווקא בממשלה קואליציונית טוב שמרכיב הממשלה יהיה גם העומד בראשה.

אני מציע, איפוא, לקבוע כי המרכיב צריך להיות גם ראש הממשלה. אבל אם הצעתי זו לא תחקבל, גם אני סבור שיש לומר בסעיף 10 במפורש כי אם המרכיב אינו ראש הממשלה, הוא צריך להודיע מי הוא ראש הממשלה.

א. בהיר :  
אני לא מציע לקבוע בחוק שרק ראש-הממשלה צריך לעטוף בהרכבתה. אבל אני מציע להבהיר בסעיף המתאים כי חובה להודיע לנשיא המדינה וליושב-ראש הכנסת מה הוא ראש הממשלה שהורכבה.

י.ה. קלינגהופר :  
מובן כי במשטר דו-מפלגתי העניין הזה קל ופשוט יותר. אבל לא כן הוא המצב אצלנו. לא קל למצוץ מרכיב ממשלה, ולא תמיד אפשר לדעת מראש אם מרכיב הממשלה יוכל גם לעמוד בראשה. בראשית התהליך חשבו על ראובן שהוא יהיה ראש הממשלה, והוטל עליו להרכיב ממשלה; אלא שתוך מהלך הדיונים להקמת הממשלה התברר שראובן לא יהיה ראש. האם יש לשלול ממנו במקרה זה השלמת הרכבת הממשלה? אני חושב כי מוטב לאפשר לו לסיים את מלאכת הרכבת הממשלה, גם אם התברר שהוא לא יעמוד בראשה.

בשני מקרים בעבר הרכיב את הממשלה לא מי שעמד בראשה. במקרה אחד הרכיב מר פנחס רוזן ממשלה שמר בן-גוריון עמד בראשה; במקרה שני הרכיב מר אשכול ממשלה שמר בן-גוריון עמד בראשה. בשני המקרים הטיל נשיא המדינה, ברגע האחרון, את תפקיד הרכבת הממשלה על מי שהיה אחר כך ראשה, אף כי מלאכת הרכבת הושלמה לפני כן על ידי מישהו אחר.

אני מציע להשאיר את המצב כפי שהיה, אבל לקבוע שמרכיב הממשלה יהיה חייב להודיע לנשיא המדינה וליושב-ראש הכנסת מי הוא ראש הממשלה.

מ. ביבי :  
מלכתחילה מתכוון נשיא המדינה להטיל תפקיד הרכבת הממשלה על מי שנראה לו כזה שיעמוד בראשה, אלא שבמהלך המשא ומתן הקואליציוני עלולים לחול שינויים, ואני חושב שיש לאפשר תנודות בעניין זה, ולא לקבוע כי מי שהוטל עליו להרכיב את הממשלה חייב לעמוד בראשה. יש איפוא להפריד בין מרכיב הממשלה ובין ראש הממשלה. גם כאשר ראש הממשלה אינו אותו איש שעסק בהרכבתה הוא יהיה אחראי לכל ההסכמים הקואליציוניים שעליהם הוחלט. מה גם שמרכיב הממשלה; במידה והוא עצמו אינו המיועד להיות ראש הממשלה, יודיע לכל הסיעות שאתן הוא מנהל משא ומתן מי הוא המיועד להיות ראש הממשלה.



י. שופמן :

נשיא המדינה הטיל על ראובן להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה. חמיד יכול ראובן להעזר באנשים המנהלים בשמו שיחות ומשא ומתן עם גורמים שונים. כאשר תוך מהלך הדיונים ומגיע ראובן למסקנה שהוא לא יוכל לעמוד בראש הממשלה אותה הוא מתכוון להקים, הוא צריך להודיע לנשיא המדינה כי מסתמנת קואליציה כזו וכזו, אבל בראשה יעמוד מישהו אחר, ולא הוא. ואז הוא מחזיר לנשיא המדינה את המנדט, והנשיא יטיל הרכבת הממשלה על אותו איש שהוא מיועד לראש ראשה.

לא יתכן ליצור מלכתחילה דמות של מרכיב שהוא מן שדכן בשביל ראש ממשלה אחר. זה אינו מכובד. משום כך אני מצטרף להצעתו של חבר הכנסת אונא - לקבוע כי מרכיב הממשלה הוא גם מי שיעמוד בראשה.

היו"ר ח. צדוק :

דעתי כדעת חבר הכנסת שופמן. גם אני חושב שכאשר מטילים על מישהו להרכיב ממשלה, הכוונה היא לכך שהוא ירכיב ממשלה שהוא עומד בראשה. לפי מושגים קונסטיטוציוניים מקובלים במשטר פרלמנטרי האיש שעליו הטיל הנשיא את התפקיד להרכיב את הממשלה הוא גם ראש אותה ממשלה שהוא מרכיב.

גם אני חושב שלא יהא זה מכובד אם ניצור בחוקה שלנו תפקיד של שושבין או מתווך; אדם שהחוקה שלנו מייחדת לו תפקיד של מתווך בין סיעות מתוך מטרה להרכיב מהן ממשלה, והוא עצמו לא חייב להיות ראש אותה ממשלה ואפילו לא שר בה.

י.ה. קלינגהופר :

יכול להיות גם מצב בו הנשיא לא ינהג על פי עצתו של המרכיב, ולא יטיל את התפקיד על מי שהמרכיב המליץ עליו, אלא על אדם שלישי.

היו"ר ח. צדוק :

אני חושב שיש חשיבות קוונסטיטוציונית ופוליטית בכך שמי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה ירכיב אותה, יעמוד בראשה, ינהל אותה ויהיה אחראי לה; ושלא ניצור מצב בו האחד הרכיב ממשלה והוא אינו אחראי לניהולה, ומי שעומד בראש הממשלה יוכל לטעון - פוליטית לפחות - "לא אני הרכבתי את הממשלה".

האחריות למלאכת ההרכבה חייבת לחול על המרכיב שהוא ראש הממשלה. אני גורס שלראש הממשלה צריכה להיות השפעה מכסימלית על ההרכב האישי של הממשלה, וגם זה לא מחייב עם כך שמישהו אחר מרכיב את הממשלה עבורו.

העובדה שעדיין אין אצלנו משטר דו-מפלגתי, אלא יש משא-ומתן בין סיעות, מחזק לדעתי את הצורך בכך שהמרכיב והמנהל את המשא ומתן, "גש מבחינת האחריות לממשלה בזמן שהיא פועלת, יעמוד בראשה.

לסיכום - אני בעד קביעה ברורה ומפורשת בחוק, כי מי שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה יהיה ראש-הממשלה אותה הרכיב. למעשה כך גם נהגנו עד עכשיו. אלא שעד עכשיו המצב לא היה ברור ואפשר היה לפרש את הדברים לכאן ולכאן. הגיע הזמן שנקבע את הדברים במלים מפורשות.

א. בהיר :

יכול האחד להרכיב את הממשלה,  
ולאחר מכן יקבל מי שיהיה ראש-  
הממשלה את התפקיד הזה עליו. הדבר ניתן מבחינה פורמלית. אני הייתי  
מסתפק בניסוח הסעיף כפי שהוא מופיע בהצעת החוק בסעיף 6, והייתי  
מוסיף כי המרכיב חייב להודיע לנשיא המדינה וליושב ראש הכנסת מי  
הוא ראש הממשלה המיועד.

מ. אונא :

אני חושב שיהיה זה הרבה יותר  
מכובד אם הדברים ייקבעו במפורש,  
מה גם שזה לא ימנע את הגמישות הדרושה, אבל יש לקבוע בפירוש את  
הסדר. רוצה המרכיב להעזר במלאכת ההרכבה בעוזרים נוספים, הוא רשאי  
לעשות זאת; אם יתברר לו במשך הזמן שהוא לא יכול להיות ראש הממשלה  
אותה הוא מרכיב, הוא יעביר את התפקיד הזה למי שיעמוד בראש הממשלה,  
וכך יהיה הדבר מסודר ומכובד.

י.ה. קלינגהופר :

עד לפני זמן קצר היה המצב מצב  
של פלורליזם של מפלגות, ואז יש  
להלכה אפשרויות שונות של יצירת רוב פרלמנטרי. קיימת גם אפשרות  
שסיעה תהא מוכנה להשתתף בממשלות שונות. נאמר כאן שאם מרכיב ממשלה  
הצליח בהרכבתה אבל הוא לא עומד בראשה, הוא יתפטר והתפקיד יוטל על  
מי שיעמוד בראשה. אבל קיימת אפשרות נוספת, שאין לזלזל בה, שהנשיא  
יגיד שהוא לא רוצה בממשלה כזאת, ומתפקידו הרי לקבוע את ראש הממשלה.  
כאשר יש זהות בין מרכיב הממשלה ובין ראש הממשלה, כי אז הרי קובע  
הנשיא למעשה מי הוא ראש הממשלה. וכך ישנה ממשלה פוטנציאלית שכבר  
הורכבה, אבל שלא מרכיבה יעמוד בראשה, ויש מפלגה אחת או שתיים  
שלא איכפת להן לשבת בממשלה זו או גם אחרת, והנשיא רואה אפשרות  
להרכיב ממשלה בראשותו של מישהו אחר, ולא אותו אדם שהוצע לו על-ידי  
מי שהרכיב את הממשלה, והוא יכול להטיל את התפקיד הזה באופן פורמלי  
על מי שהוא רוצה.

המדובר כאן הוא לא רק באסטטיקה,  
אלא שיש בזה משום הוספת כוח פוליטי לנשיא המדינה, ויש לשקול את  
הבעיה גם מבחינה זו. כי החוק אינו קובע שנשיא חייב להטיל את התפקיד  
על מי שעליו המליץ האדם שהרכיב את הממשלה. השאלה היא אם אמנם אנחנו  
רוצים להעניק לנשיא המדינה כוח פוליטי רב כל כך, או לא.

היו"ר ת. צדוק :

החשש שהביע כאן חבר הכנסת  
קלינגהופר, אם הוא חשש של ממש  
הרי שהוא חל באותה מידה גם על האקט הראשון של עצם הטלת התפקיד  
על ידי נשיא המדינה. מפני שכבר אז יכול הנשיא לבחור במרכיב  
שירכיב את הממשלה בצורה זו ולא אחרת. פירוש הדבר שההרהור בענין  
זה הוא הרהור שנוגע לעצם ההסדר שעל פיו ממנה הנשיא את מרכיב  
הממשלה, ומאחרי הארגומנט הזה עומדת ההנחה שהנשיא יפעל תוך  
התעלמות מאפשרויות פרלמנטריות קונקרטיות.

ד"ר ידין :

בסעיף 8 (ג) נאמר כי במקרה כזה  
חייב הנשיא להטיל את התפקיד,

ואין הוא יכול להכשיל זאת.

י.ה. קלינגהופר :

הוא חייב להטיל זאת על חבר-  
כנסת אחר, אבל לא על ראש הממשלה.

המיועד כמוצע על-ידי המרכיב הראשון.

בסעיף 6 (א) הוחלט לקבוע כי מרכיב הממשלה יהיה ראש-  
הממשלה.

זכות הסתייגות שמורה למי שירצה להסתייג.

סעיף 6 (ב)

י. שופמן :  
אני חושב שיש להטיל על מרכיב  
הממשלה גם חובה להודיע כי  
הוא מקבל על עצמו את התפקיד, ולא רק כשהוא מטרב לקבלו.

משום כך אני מציע שבסעיף זה  
יהיה כתוב שתוך שלושה ימים מיום שהתפקיד הוטל עליו, חייב חבר  
הכנסת שעליו הוטל התפקיד, להודיע לנשיא על הסכמתו, ולא רק במקרה  
שהוא אינו מוכן לזאת, כפי שזה היה בהצעת החוק.

בסעיף 6 (ב) הוחלט לחייב את מי שעליו הוטל התפקיד להודיע  
לנשיא המדינה, תוך שלושה ימים, גם כאשר  
הוא מוכן לקבל על עצמו את התפקיד, וגם  
כשהוא מטרב לקבלו.

סעיף 7 (א)(ב)

סעיף 7 (א) - אושר אחרי שיותאם לפי השינוי שהתקבל  
בסעיף 6 (ב)

סעיף 7 (ב)

מ. אונא :  
אני חושב שיש לבחון סעיף זה  
לאור המציאות, ולא רק על פי  
ההגיון. האם יש במציאות שלנו סיכוי סביר להביא את הדברים על  
סיכומם תוך הזמן המוצע, בפרט לאור הנאמר בסעיף 8 ? אני מסכים  
שיש לנסות לצמצם את התקופה, אבל השינוי מ-49 יום ל-28 ימים נראה  
לי כבלתי מציאותי.

י. שופמן :  
במקרה זה הייתי מציע: 14 ימים,  
פלוס 14 ימים פלוס 7 ימים.

היו"ח צדוק :  
אני מציע שלא נראה עצמנו  
צמודים וכבולים להסדר שקבענו  
בשנת 1962; נראה עצמנו חופשיים להרהר שוב בכל העניין, ואם נמצא  
סידור טוב יותר, גם אם הוא שונה לחלוטין ממה שהוצע בעבר, נוכל  
לקבלו.

ב. בעוד שקודם לכן גרסתי גישה לא-גמישה בכל הנוגע להפרדה בין המרכיב ובין ראש הממשלה המיועד, כמה שנוגע להרכבה יש לדעתי צורך בגמישות רבה יותר מבחינת לוח הזמנים. אני גם חושב שאם מי שהוטל עליו להרכיב את הממשלה נכשל, יש לאפשר לו לחזור בטיבוב נוסף לנסות להרכיב ממשלה.

מ. ביבי :

קיצור המועד הוא אמנם תיוני ורצוי, אבל זה יכול גם לשמש אמצעי לחץ על המרכיב מצד גורמים המעוניינים בקבלת מקסימום הויתורים. משום כך אני חושב שהחלטה שנתקבלה כאן בסעיף הקודם אינה טובה בשביל הסעיף בו אנו דנים עכשיו. גם אני סבור שיש לנהוג גמישות גדולה יותר בענין זה. אשר לתקופה, אני מציע לחברי הוועדה להרהר שוב בהחלטה הקודמת לאור האמור בסעיף זה.

ש. אלוני :

אני מסכימה שחייבת להיות כאן גמישות מסויימת, אבל חייבת להיות גם נקודה סופית קבועה. ובהקשר זה עלינו להחליט גם כמה זמן יכולה להיות ממשלה-מעביר מבלי שחיינה בחירות חדשות. כלומר, כמה זמן לאחר בחירות יכול להימשך המשחק של נסיונות להרכיב ממשלה מבלי שתהיה ממשלה חדשה. על פי הנוסח שלפנינו יכולות לעבור תאורטית אפילו ארבע שנים עם ממשלה מעבר.

י. שופמן :

הגבלת המועד היתה תוצאה של מצב מסויים, כאשר מלאכת ההרכבה נמשכה שלושה או ארבעה חודשים ובאותה תקופה היתה לנו ממשלה מעבר. כל המיקוח על הרכבת הממשלה, שמצא ביטויו גם בעתונות, היה מאד לא-נעים בשביל המשטר הפרלמנטרי שלנו. משום כך ראינו אז את הצורך להציע לכנסת לצמצם את התקופה. ואם הסכימה הכנסת לצמצום הזה היה זה רק מתוך הבנה לכך שהמצב שנוצר הוא ממש בלתי נסבר, וכי ללא הגבלה יכולים הדברים להמשך תמן רב מדי, ולכן יש לצמצם את המועד. אם חבר הכנסת אונא סבור כי המועד של 14 פלוס 7 פלוס 7 ימים הוא קצר מדי, אני מוכן להציע - 14 פלוס 14 פלוס 7 ימים. או - 21 פלוס 7 פלוס 7 ימים. עצם ההגבלה טובה גם בשביל המרכיב וגם בשביל המפלגות שידעו כי אין להם זמן בלתי מוגבל.

מ. אונא :

הלחץ הזה פועל בכיוונים שונים, ולא תמיד בכיוונים הרצויים.

ד"ר ידין :

הממשלה הציעה טעיפים אלה מתוך כוונה לקצר את המועד, אבל אני לא יכול להגיד שהיא הציעה זאת מתוך התלהבות גדולה. מובן שקביעת המועד מבוססת על הזמן המשוער, וכי ניתן להזיז את המספרים לכאן ולכאן. השאלה היא אם אמנם כל הרעיון הזה מתאים כל כך למסיבות שלנו. אני רוצה להזכיר לכם שבמשך כל השנים הדבר הזה לא היה קיים כלל, אחרי אחרי שקרה מה שקרה והעניינים נמשכו זמן רב מדי, הוצעה ההצעה הידועה, ואחרי התלבטויות שנמשכו חודשים נעשו הטעיפים האלה ארוכים יותר ומטובכים יותר.

מאידך אני בטוח שאם יקרה הדבר הפעוט ביותר בשעת הרכבת ממשלה שלא יחאים במאה אחוז לסעיף הזה, חתבקש ועדת החוקה לשנותו. משום כך סבור גם אני שכדאי לחברי הוועדה לעיין שוב בענין הזה באופן עקרוני, אם בכלל צריך להכניס דבר כזה לחוק. יש אולי מקום לתקנון מסויים בענין זה באיזה שהוא מקום, אבל לא בחוק יסוד הכנסת.

היו"ר ח. צדוק :  
מי שגורס מידה זו או אחרת של נוקשות החוקה צריך להיזהר מלקבוע טיפוסים טכניים נוקשים בחוקה.

מ. אונא :  
אני מציע שנאפשר לנשיא המדינה לקבוע את המועד של השלב הראשון. הוא יעשה זאת על סמך הנתונים אותם יברר אצל מי שמיועד להרכיב את הממשלה; ואשר למועדים הנוספים, דבר זה ייקבע בחוק.

י.ה. קלינגהופר :  
אני בעד פישוט סעיפי המועדים, כי הם אינם נאים לחוקה. אבל אני מתנגד להקרבת העיקרון היסודי שלפיו צריך לקיים משלב מסויים ואילך את האפשרות שסיעות המהות רוב חברי הכנסת יוכלו לגלות יוזמה בענין זה, והדבר יחייב את נשיא המדינה. עלינו לקבוע כאן מאימתי עובר הדבר משליטתו של נשיא המדינה לשליטתו של הרוב בכנסת. אם נשמור על הרעיון היסודי הזה, נטיב לעשות אם נפשט את ההוראות בדבר המועדים וכו'.

היו"ר ח. צדוק :  
הדיון בסעיף זה התחלק למספר שלבים: הראשון - מועד ראשון בו נמצא הענין בשליטתו של הנשיא, ואני מבין שהנטייה היא להרשות יתר גמישות בענין זה; השני - תקופה בה עובר הענין להסדר דוגמת ההסדר האמור בסעיף 8 (ג); השלישי - לקבוע מתי בכל זאת סוף פסוק לכל התהליכים האלה.

מ. ביבי :  
אני מציע להעמיד את השאלה הראשונה בהקשר לשאלה של סמכויות הנשיא.

היו"ר ח. צדוק :  
בישיבה הבאה נסכם את הדיון בסעיף זה. נבקש מד"ר ידין להביא בפנינו הצעה מנוסחת בענין.

כל ענין הצורך לפרסם ברשומות ייקבע בסעיף מיוחד בסוף החוק, ועוד נדון בו.

בזה אני נועל את הישיבה.

(הישיבה ננעלה בשעה 12.30)

## נספח מש/3

**העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה  
מיום 26.6.1968**

עמ' 14

פרוטוקול מס' 29

מישיבת ועדת משנה (של ועדת החוקה, חוק ומשפט) לחוקי יסוד  
ביום ד', ל' בסיון תשכ"ח - 26.6.1968, בשעה 10.30

נ כ ח ד:

- |                          |   |                           |                       |
|--------------------------|---|---------------------------|-----------------------|
|                          | - | ח. צדוק                   | <u>חברי הוועדה:</u>   |
|                          |   | ט. אונא                   |                       |
|                          |   | ב. אזניה                  |                       |
|                          |   | ש. אלונזי                 |                       |
|                          |   | ד. ארזי                   |                       |
|                          |   | א. בהיר                   |                       |
|                          |   | ס. ביבי                   |                       |
|                          |   | ג. האוזנר                 |                       |
|                          |   | י.ה. קלינגהופר            |                       |
|                          |   | י. שופמן                  |                       |
| מסנה ליועץ המשפטי לממשלה | - | ד"ר ידין                  | <u>מוזמנים:</u>       |
| ממשרד המשפטים            | - | גב' קרפ                   |                       |
|                          |   | ד. מלחי                   | <u>מזכירת הוועדה:</u> |
|                          |   | מ. הלנברג                 | <u>רשמה:</u>          |
|                          |   | 1. סדרי עבודתה של הוועדה. | סדר-היום:             |
|                          |   | 2. חוק יסוד: הממשלה.      |                       |

- 1324 -

אני פותח את הישיבה.

היו"ר ח. צדוק:

1. סדרי עבודתה של הוועדה

היו"ר ח. צדוק:

ועדת הכנסת ויושב-ראש הכנסת והסגנים  
קבעו, שישיבת המליאה של הכנסת ביום  
רביעי בשבוע תתחיל בשעה 11.00. סידור זה נקבע לשבועות שעד תום המושב  
הנוכחי. יחד עם זאת, הייתי אומר, שניתנה לנו הסכמה שבתיקה, שאנחנו  
נקיים את ישיבות הוועדה שלנו גם בזמן הישיבה של המליאה.

אני מניח שבזמן שנועד לישיבות הוועדה,  
יתקיימו בכנסת דיונים שחברי הוועדה ירצו להיות נוכחים בהם, במקרה כזה  
נפסיק את הישיבה לשעה קלה, ונמשיך בה אחר-כך.

2. חוק יסוד: הממשלה

היו"ר ח. צדוק:

לאחר שקיימנו קריאה סופית של החוק,  
נשארו לנו חמישה דברים שעלינו להכריע  
בהם. באחדים מהם קיימנו דיון ונותר לנו רק להצביע עליהם. אולי יש  
ענין אחד או שניים, שעליהם נצטרך עוד לדון.

אחד שצריך להצביע בעניינים שנשארו פתוחים,  
אצטרך להביא לפני הוועדה הצעה לרביזיה בנושא של סגן ראש הממשלה,  
שהוגשה לי על-ידי שניים מחברי הוועדה. אני מקווה שבזה נסיים את הדיון  
בהצעת החוק.

סעיף 12:

היו"ר ח. צדוק:

בסעיף 12 יש ענין שעלינו רק להכריע  
בו, בלא דיון נוסף. לפנינו שתי הצעות:  
הצעה אחת אומרת, שמי שהנשיא הטיל עליו להרכיב ממשלה - והוא ראש-הממשלה  
המיועד. הצעה אחרת אומרת, שיכול להיות מרכיב ממשלה מבלי שהוא עצמו  
יהיה ראש הממשלה שאותה הוא מרכיב. עלינו להכריע בין שתי ההצעות.

ה צ ב ע ה

בעד ההצעה שמרכיב הממשלה יעמוד בראש הממשלה  
4 -

בעד ההצעה שמרכיב הממשלה אינו חייב לעמוד  
3 - בראש הממשלה שאותה הוא מרכיב

ת ה ל ט: להשאיר את סעיף 12 כמוצא, דהיינו, שמרכיב  
הממשלה יעמוד בראש הממשלה שאותה הוא מרכיב.

זכות הסתייגות לחברי הכנסת אזניה, בהיר,  
האוזנר.

סעיף 13:

היו"ר ח. צדוק:

עלינו להכריע בשאלה מה יכול להיות  
תוכן ההודעה של הנשיא, משהגיע למסכנה  
שנתמצאו ההליכים והוא אינו רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה. יש  
הצעה שהודעתו של הנשיא צריכה להיות מוגבלת לתוכן, דהיינו, הוא מודיע  
שהגיע לכלל מסכנה שאין הוא רואה אפשרות להגיע להרכבת ממשלה. הצעה אחרת  
אומרת, שהנשיא רשאי להוסיף להודעתו זו המלצה על פיזור הכנסת. עלינו  
להכריע בשאלה אם אנחנו מסכימים את הנשיא להוסיף המלצה להודעתו, או  
שאנחנו קובעים שהנשיא צריך להסתפק בהודעה בלבד.



ה צ ב ע ה

5 - בעד ההצעה שהנשיא, בהודעתו לכנסת, צריך לקבוע רק את העובדה, שלדעתו אין אפשרות להרכיב ממשלת

3 - בעד ההצעה, שנוסף להודעתו של הנשיא, שאין הוא רואה אפשרות להרכיב ממשלה, הוא יכול גם להוסיף ולומר, שמכיוון שכך, הוא ממליץ לפזר את הכנסת

ה ו ח ל ט: הודעתו של הנשיא תהיה מוגבלת לציון העבודה, שאין הוא רואה אפשרות להרכיב ממשלה.

הסתייגות לחברי-הכנסת אלוני, ביבי, בהיר.

סעיף 26(ג):

היו"ר ח. צדוק:

בסעיף 22(ב) קבענו, ששר, שהיה חבר כנסת והתפטר מכהונתו בכנסת, כהונתו בממשלה נפסקת מיום שנפסקה חברותו בכנסת. דבר זה התקבל כהמשך של מצב קיים, וכאן אין שאלה פתוחה. השאלה היא מה הדין לגבי ממשלת מעבר, אם בזמן שממשלה היא במצב של ממשלת מעבר שר, שהוא חבר כנסת, מתפטר מהכנסת, האם גם אז הוא חדל, מכוח עצם התפטרותו מהכנסת, להיות שר בממשלה. כלומר, האם סעיף 22(ב) חל גם על ממשלת מעבר.

יש טיעון האומר, שהדינים החלים על הממשלה בדרך-כלל, צריכים לחול גם על ממשלת מעבר. פירושו של דבר, לגבי העניין הזה, ששר שהיה חבר כנסת והתפטר מהכנסת - חדל על-ידי כך להיות שר, בין שהתפטרותו באה בזמן שהממשלה היא ממשלה סדירה, ובין שהתפטרותו באה בזמן שהממשלה היא ממשלת מעבר. סברה אחרת אומרת שלגבי ממשלת מעבר צריכה להיות סטייה במקרה כזה.

ג. האוזנר:

מכיוון ששר איננו יכול להתפטר ממשלת מעבר, ולפעמים הדבר הזה מכביד עליו ביותר, אני חושב שצריך לפתוח לו פתח על-ידי הקרבת מקומו בכנסת.

היו"ר ח. צדוק:

קבענו ששר איננו יכול להתפטר ממשלת מעבר. השאלה היא אם הוא יכול להגיע לכך, דהיינו, להתפטר ממשלת מעבר על-ידי כך שהוא מתפטר מהכנסת. בצורה הפוכה אפשר לומר: משקבענו את הכלל ששר הוא חבר כנסת, על-ידי התפטרותו מהכנסת הוא מתפטר גם מהממשלה, האם אנחנו רוצים לסטות מהכלל הזה לגבי ממשלת מעבר?

י. ה. קלינגהופר:

בעקבות העיקרון שנקבע בסעיף הזה, שהרכב של הממשלה, שהיא ממשלת מעבר, צריך להיות מוקפא ולא ישתנה, אלא על-ידי הקמת הממשלה החדשה, הצעת, ואני מבקש שתהיה הצבעה על כך, שחוק המשמעת הקואליציונית לא יחול על ממשלת מעבר, זאת אומרת, שהממשלה לא תוכל לכפות על שר בעקבות חוק המשמעת הקואליציונית.

א. בהיר:

זה נושא חדש.

י. ה. קלינגהופר:

זה פועל יוצא מן העיקרון שקבענו כאן.

היו"ר ח. צדוק:

אנחנו מביאים לפני הכנסת שתי אפשרויות. הצעת הרוב אומרת שסעיף המשמעת הקואליציונית ישאר בחוק ההוא ולא ייזכר כאן. אפשרות אחרת היא, שהוא יימחק גם בחוק ההוא.

י. ה. קלינגהופר:

אולי אציע שם תיקון.

ה צ ב ע ה

4 - בעד ההצעה ששר בממשלת מעבר, שהוא חבר כנסת, כשהוא מתפטר מחברותו בכנסת, חל עליו הדין הכללי, ועל-ידי כך הוא חדל להיות חבר בממשלה

5 - בעד ההצעה ששר בממשלת מעבר, שהוא חבר כנסת, איננו חדל להיות שר אפילו אם התפטר מחברותו בכנסת

ה. ג. ח. ל. ט.: לאשר את סעיף 26(ג) כמוצע, דהיינו, ששר בממשלת מעבר, שהוא חבר כנסת, איננו חדל להיות שר אפילו התפטר מחברותו בכנסת.

הסתייגות לחברי הכנסת בהיר והאוזנר.

רשות הסתייגות לחבר-הכנסת קלינגהופר.

סעיף 28:

היו"ר ח. צדוק: אנחנו צריכים להכריע בשאלה, האם אנחנו בדעה, שכשם שהממשלה יכולה לאצול מסמכותה לשר, היא יכול לאצול מסמכותה לוועדת שרים.

א. בהיר: מה זכותו של שר לתבוע דיון על החלטה, שנתקבלה בוועדת שרים, שהוא איננו משתתף בה?

היו"ר ח. צדוק: דבר זה ייקבע בתקנון הממשלה.

א. בהיר: אני מציע להוסיף לסעיף 27 ניסוח מתאים לענין זה.

היו"ר ח. צדוק: תוכל להציע את הניסוח כהסתייגות.

ה צ ב ע ה

5 - בעד ההצעה שהממשלה יכולה לאצול מסמכותה לוועדת שרים

ה. ג. ח. ל. ט.: להתיר לממשלה לאצול מסמכותה לוועדות שרים, כמוצע בסעיף 28.

הסתייגות לחבר-הכנסת קלינגהופר.

זכות הסתייגות לחבר-הכנסת בהיר.

סעיף 29:

היו"ר ח. צדוק: בזמנו קבלה הוועדה את הנוסח המוצע בסעיף 29. אחרי שקיבלנו את הנוסח המוצע, פנו אלינו נציגי העתונות ובקשו להופיע לפני הוועדה ולהשמיע את דברם. לצורך זה החלטנו על רביזיה של הענין הזה, ובשתי ישיבות שמענו את נציגי העתונות. אני מניח שהסיעות השונות קיימו דיונים בנושא זה. מבחינה זו הסעיף פתוח לדיונים.

י. ה. קלינגהופר: אני מציע להוסיף משפט שייאמר בו, שתהיה זו הגנה טובה למפרסם, אם הדברים שפרסם הגיעו אליו על-ידי חבר הממשלה.

היו"ר ח. צדוק: אני רוצה לאמץ לעצמי הצעה, שבסיבוב הקודם של הדיונים הציע אותה חבר-הכנסת ארזי, והיא: במקום שהכלל הוא שהכל אסור, מחוץ לדברים שהותרו במפורש, לקבוע שהאיסור יחול על ענינים הקשורים בבטחון, ביחסי החוץ של המדינה, ועל ענינים אחרים שהממשלה החליטה על איסור פרסומם.

ה"ר ח. צדוק:

אני מציע להפוך את הענין, ברוח הדברים שאמר אותם חבר-הכנסת ארזי בזמנו. דבר זה איננו עומד בסתירה להצעתו של חבר-הכנסת קלינגהופר. כלומר, את הצעתו של חבר-הכנסת קלינגהופר אפשר לשלב גם בנוסח הנזכר וגם בנוסח המוצע על-ידי, אם הוא יתקבל.

י. שופמן:

אני מחדש את הצעתי לחלק את הסעיף לשני חלקים, ולציין בו שהסודיות מחייבת גם את חברי הממשלה. כשאנחנו מדברים רק על אחריותו של מפרסם, נמצא שהשר פטור מחובת הסודיות, זאת אומרת, שהוא יכול לספר בכל מקום על הדיונים שהתקיימו, אלא שפרסומם אסור. אני חושב שיש כאן פריבילגיה מרחיקה לכת לשרים. אני סבור שצריך להיות ברור שחובת הסודיות חלה על השרים.

ס. אונג:

לי היה ברור שהאיסור חל גם על השרים. אם יש ספק בכך, אולי יש הצדקה לומר בענין זה דברים ברורים.

ג. אזוליה:

אני סבור שהאיסור חל גם על השרים, ללא כל תוספת לנוסח המצויין בסעיף 29.

ה"ר ח. צדוק:

אני מציע לחלק את סעיף 29 (א) לשני חלקים. בחלק אחד לכתוב, שהדיונים שהתחוללו של הממשלה ושל ועדות השרים הם סודיים. ובסעיף נפרד לכתוב, כי המגלה או המפרסם דבר מסוג הדברים שעליהם אנחנו רוצים להטיל איסור, דינו יהיה כזה וכזה. כאשר ידובר על ענינים שפרסומם אסור, יצויין שאסור לגלות את הפרסם דבר שהוא בעניני בטחון, או יחסי חוץ של המדינה, או ענין אחר שהממשלה החליטה עליו.

ג. האוזנר:

יש דברים סודיים, אבל הם אינם סוד.

ה"ר ח. צדוק:

אולי במקום להשתמש במלה "סודיים", אפשר לדבר על "ישיבות סגורות", או

"ענינים סגורים".

י. קלינגהופר:

אפשר לדבר על ישיבות לא פומביות.

א. גהיר:

אני סבור שצריך למחוק את סעיף קטן (ב), ולנסח אחרת את סעיף קטן (א). אני מציע שלגבי סודיות ידובר רק על עניני חוץ ובטחון.

י. שופמן:

ועל ענינים אחרים, שעליהם תחליט הממשלה.

ה"ר ח. צדוק:

מכל מקום, יש לדבר על גילוי ופרסום.

י. קלינגהופר:

אני חושב, שזה לא מספיק. יתכן מאד ששר יגלה את הדברים, אבל הגילוי הזה, כמונן של סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, קשור עם מילוי תפקידו. במקרה כזה השר נהנה מחסינות, ואי-אפשר להסיר את החסינות מפני, שכפי שאמרתי, לפי סעיף 1 לחוק חסינות חברי הכנסת, יש כאן קשר למילוי תפקידו של השר.

אני סבור, שהתוספת המפורשת, המוצעת על-ידי חבר-הכנסת שופמן, יש בה כדי להבהיר שהאיסור חל על שרים למרות שבאופן עקרוני הם חסינים.

ד"ר ידין:

מתוך מה הם חסינים?

י. שופמן:

מתוך חוק חסינות חברי הכנסת.

ד"ר ידין:

אבל לא כחברי ממשלה.

י. קלינגהופר:

הוא לרוב גם חבר כנסת וגם חבר ממשלה.

היו"ר ח. צדוק:

אני מציע שלא נשנה משהו, אגב אורחא,  
בחוק החסינות. אם אמנם נכון הפירוש,  
שנראה לי, שהסעיף הראשון של חוק החסינות לא חל כאן מפני שמדובר על  
מילוי תפקידו כחבר כנסת, הרי אין צורך בתוספת כלשהו. יתר על כן, גם  
אם היה נכון פירוש אחר, לא הייתי רוצה, שאגב אורחא ניגע בחוק החסינות.  
אני מבקש שד"ר ידין ינסח הצעה הקובעת את האיסור לתחום העניינים הקשורים  
בבטחון, ביחסי חוץ, ובעניינים אחרים שהממשלה קובעת, והאיסור חל גם על  
גילוי הדברים וגם על פרסומם.

ס. אונג:

לפי זה, בסעיף קטן (ב) ייאמר: "המפרסם  
או המגלה".

ג. ארזי:

כאשר מדובר על גילוי, אני חושש שאנחנו  
עולים להגיע לאבסורדים. ידוע ששרים  
מתייעצים בשאלות מסוימות עם גופים מסויימים. יכול שר לבוא ולהביא  
דברים גם לפני חברי סיעתו בכנסת, השאלה היא מה יהיה הדין במקרה כזה  
שהגילוי הגיע לפרסום.

ש. אלוני:

השר מביא לפני סיעתו את הדברים כדי  
להתייעץ על הנושא, אבל אין הוא צריך

לגלות מה אמר מי, וכיצד אמר.

היו"ר ח. צדוק:

יכול שר לבוא לסיעתו ולהתייעץ על  
נושא, אבל בתחום העניינים שפרסומם  
אסור, אסור לו לגלות מה היה בדיוני הממשלה.

עלינו להחליט אם אנחנו מוסיפים גם  
את המגלה, או שאנחנו משאירים את האיסור כשהוא מוגבל לפרסום בלבד.

ד"ר ידין:

גם אם האיסור יוגבל ליחסי חוץ, בסחון,  
וכדומה, נשאר הקטע האומר "זולת דברים  
שהממשלה התירה", כי גם בעניינים של יחסי חוץ יש דברים שפרסומם מותר.  
יש הכולל בין התייעצות על שאלות העומדות על הפרק, ובין גילוי של מה  
שהיה בדיוני הממשלה, כפי שהעירה נכון חברת-הכנסת אלוני.

היו"ר ח. צדוק:

אני חושב שעלינו לקבל את דבריו של  
ד"ר ידין, שגם בתחום הדברים האסורים,

יש עניינים שמותר לפרסומם.

אני מבין שביחס לגילוי יש הצעה המדברת  
על "המגלה או המפרסם", ויש הצעה המדברת על "המפרסם או המגלה לפרסום".

ג. ארזי:

יכול להיות שאם נקבל את הצעתו של  
חבר-הכנסת קלינגהופר, לא יהיה צורך

לדבר על הגילוי.

היו"ר ח. צדוק:

זו רק הגנה למפרסם, ולא איסור למדליף.

י.ה. קלינגהופר:

הניסוח הסופי של הצעת חלוי בניסוח  
הסופי שיוצא על-ידי ד"ר ידין. אני  
מציע שייאמר בערך כך: "תהיה זו הגנה טובה, שהדבר שפורסם במסר למפרסם  
על-ידי חבר הממשלה, בין במישרין ובין בעקיפין".

ג. אונג:

אני מתנגד לזה. אני סבור, שאין הגיון  
בכך שנקבל הגנה טובה, שהיא כולה מדומה,  
כאילו עשינו דבר חשוב מאד ונתנו למפרסם הגנה טובה, ולמעשה לא נתנו לו  
למעלה ממה שיש בסעיף הזה. מדוע? - האם אתם סבורים שיכוא המפרסם ויצן  
על עצמו על-ידי גילוי שמו של השר שמסר לו את הדברים?

י.ה. קלינגהופר:

אני רוצה לתת למפרסם אפשרות לגלות.  
אם הוא מעדיף את המאסר על הגילוי -

זה עניינו.

ב. אזניה:

אינני רוצה שניתן אפשרות שהיא לא מעשית במציאות הקיימת, בחיים וביחסים הקיימים בין העתונות ובין חברי הממשלה.

ג. אונאי:

אני מצטרף לעמדתו של חבר-הכנסת אזניה בענין זה.

היו"ר ח. צדוק:

אני חושב שאסור לנו לחוקק חוק אשר מעמיד את העתונאי במצב, שהוא צריך לבחור בין שני דברים: או גילוי המקור, או הליכה למאסר. העתונאי לא יגלה את המקור גם אם השר ירשה לו לגלותו, מפני שהעתונאי יודע שעל-ידי גילוי כזה הוא מנתק כל קשר עם אותו מקור. אם כן, המחוקק לא צריך ליצור מצב חוקי שהברירה העומדת לפני העתונאי היא, או לגלות, או להעניש. הייתה אולי נוסה לקבל את ההצעה, אילו היינו כותבים קודכס פלילי, אבל אנחנו כותבים חוק קונסטטוציוני, והעונש לא יקבע פה. את העונש נשאיר בחוק, שעדיין לא קיים. לא נראה לי שניכנס כאן לניסוחים פליליים טכניים מובהקים.

ש. אלונאי:

חשוב להדגיש שאנחנו מבחינים בין גילוי ובין פרסום. אני סבורה שאנחנו חייבים להבהיר שהעבירה של העתונאי עומדת בפני עצמה, והיא הפצה ופרסום.

א. בהיר:

אני מציע שתבדק האפשרות לחוקק את סעיף קטן (ב) מחוק היסוד.

י. ה. קלינגהופר:

אינני מוותר על הצעתי, אבל אני מבקש לרשום זכות להסתייגות.

היו"ר ח. צדוק:

אני מבין שאין גורסים את התוספת של ההגנה הטובה, כמוצע על-ידי חבר-הכנסת קלינגהופר.

נחזור לענין הגילוי. בענין זה יש שתי הצעות: אחת מדברת על גילוי, ואחרת המדברת על גילוי שהביא לפרסום. עלינו להחליט בין שתי הצעות אלה.

ג. ארזי:

אולי במקום לדבר על "מגלה", מוטב לדבר על "גורם לפרסום".

ה צ ב ע ה

4 - בעד ההצעה המדוברת על "מגלה"

1 - בעד ההצעה המדוברת על "המגלה לשם פרסום"

ה. ח. ל. ט: ד"ר ידין ימציא לוועדה הצעת ניסוח המדוברת גם על המגלה.

לא לקבל את הצעתו של חבר-הכנסת קלינגהופר בדבר ההגנה הטובה למפרסם.

זכות הסתייגות לחבר-הכנסת קלינגהופר.

א. בהיר:

הצעתי בדבר מחיקת סעיף קטן (ב), בעינה עומדת.

סעיף 6(א):

היו"ר ח. צדוק:

ביחס לסעיף זה קיבלתי בקשה מחברי הכנסת קלינגהופר ושופמן, שמצטרף אליה עכשיו גם חבר-הכנסת בהיר.

ה. ח. צדוק:

בזמנו החלטנו שאין אנחנו מזכירים  
בחוק את הסוגיה של סגן ראש הממשלה,  
ואין אנחנו מטפלים בה. אני מבין את הבקשה שקיבלתי, כבקשה לרביזיה  
בנושא זה.

י. שופמן:

אני סבור שהתפתחויות שחלו לאחרונה  
מאלצות אותנו להבהיר ענין זה של  
סגן לראש הממשלה.

א. בהיר:

אני סבור שענין זה של סגן לראש הממשלה  
מחייב הבהרה בתוך החוק, כי הוא מהווה  
חלק אינטגרלי של החוק כולו.

ב. אזוביה:

אני סבור, שאנחנו לא יכולים לחוקק  
חוק יסוד: הממשלה, לפי אמוציות, בקשר  
להתרחשויות פוליטיות אקטואליות. אני גם חושב, שאם נכניס לחוק את  
המושג של סגן לראש הממשלה, אנחנו עלולים לתת לסגן ראש הממשלה משקל  
רב יותר משיש כוונה לתת לו.

ה. ח. צדוק:

כאשר מבקשים רביזיה של ענין מסויים,  
אנחנו צריכים לשאול את עצמנו אם מאז  
שהחלטנו באותו ענין קרה משהו אשר מצדיק רביזיה. אני רוצה לקבוע שבענין  
זה לא קרה שום דבר. אנחנו יודעים שאין אנחנו מדברים בסגן שר במשרד  
ראש הממשלה, אלא מדובר על חבר ממשלה הנושא את התואר של סגן ראש הממשלה.  
על האפשרות הזאת ידענו בזמן שהחלטנו. היו בעבר שני מקרים שחברי הממשלה  
נשאו בתואר של סגן ראש הממשלה. אפשרות כזו מתקרבת למימוש פעם שלישית,  
אבל לא קרה שום דבר מיוחד.

ג. האוזנר:

הפעם חל שינוי בכך, סגן ראש הממשלה  
יהיה גם שר המטונה על משרד מסויים.

ה. ח. צדוק:

חברי הכנסת שופמן וקלינגהופר מציעים  
לקבוע שלושה דברים: (א) ש"יכול אחד  
השרים לשמש משנה לראש הממשלה"; (ב) ש"ראש הממשלה והמשנה לראש הממשלה  
יהיו מבין חברי הכנסת"; (ג) וש"לא קבעה הממשלה ממלא מקום של  
ראש הממשלה, ומשמש אחד השרים משנה לראש הממשלה, יכהן הוא כממלא  
מקום כאמור".

ד. אונא:

אני בעד זה שהענין של סגן לראש הממשלה  
יהיה בזכר בחוק, בלי שום דבר אחר, אלא  
כדי להבהיר שיש נוהג כזה, בלי לציין פרטים.

ה. קלינגהופר:

אדבר כמשפטן בלי אמוציות. גם כשהבאתי  
את הענין בישיבה קודמת שלנו לא היין לי  
אמוציות. הענין לא עמד על הפרק מבחינה פוליטית, ומכיוון שכך, אין  
להאשים אותי באמוציות. אני רוצה להזכיר שבסיבוב השני של הדיונים  
הועלה הנושא על-ידי חבר-הכנסת אונא, בין ענינים אחרים שהוא ציין אותם.

מדוע אנחנו מציעים שהתואר של משנה או  
סגן לראש הממשלה ייכתב במפורש בחוק? - מפני שמתפתחת קונצנזוס  
קונסטטוציונית, שיכול להיות קיים במדינה שלנו מוסד או תואר כזה,  
ויש תקדימים בהיסטוריה הקונסטטוציונית שלנו. אם תוך עשרים שנה  
מתרחש עכשיו המקרה השלישי - אין זה מתקבל על הדעת שענין כזה לא יהיה  
מוזכר בחוק. מה גם שכאשר החוק פוסח בשתיקה על הענין, מתעוררים ספקות  
על הפירוש.

ההצעות שלנו אינן מתכוונות לגרום  
מהפכה בחוק. אנחנו מציעים לכת בהצעותינו. אנחנו אומרים,  
שיכול אחד השרים לשמש משנה לראש הממשלה, ואין כאן משהו חדש, אבל אנחנו  
קובעים שאז אין לו מעמד של סגן שר על-פני הוראות שנקבעו בחוק. אנחנו  
לא מציעים שבכל מקרה סגן ראש הממשלה יהיה ממלא מקומו של ראש הממשלה,  
ונמצא שגם כאן אין חידוש. אזכיר שהיה מקרה שמר אשכול יצא לחוץ-לארץ  
והשר פנחס ספיר מילא את מקומו, אם כי מר אבן היה אז סגן ראש-הממשלה.

י.ה. קלינגהופר:

אין אנחנו מציעים שהממשלה מוכרחה לקבוע שסגן ראש הממשלה ימלא את מקומו של ראש הממשלה, אלא הממשלה יכולה גם לא להחליט, ואם לא החליטה מי יהיה ממלא מקומו של ראש הממשלה בזמן העדרו מתפקידו - אנחנו מציעים שרק במקרה כזה, בהעדר החלטה של הממשלה, יהיה סגן ראש הממשלה ממלא מקומו של ראש הממשלה.

הי"ר ח. צדוק:

מה יהיה הדין כשאינן סגן לראש הממשלה?

י.ה. קלינגהופר:

הטיוטה שלנו איננה מספלת בכך.

ג.ה. האוזנר:

לא השתתפתי באותה ישיבה בה נדון נושא זה. אילו הייתי משתתף בה, הייתי בעד זה שנגדיר את מעמדו של סגן ראש הממשלה, ומספיק היה שמקרה כזה של סגן לראש הממשלה אירע פעמיים עד לאותו דיון, ובוודאי כאשר אנחנו עדים למקרה שלישי. לדעתי מוצדק שנקבע את הדבר הזה באופן ברור, כדי שלא התייבשה אי-הבנות בענין זה.

הי"ר ח. צדוק:

אני רוצה להבחין בין גיבוש הקיים ובין שינוי הקיים. כל הגדרה אוטומטית של סמכויות היא מעבר לקיים. איננו שואפים להציע זאת, אבל אני מציע לחברים שנתאחד על צוטה שהיא בבחינת גיבוש הקיים. אם כך, את השאלה של סילוי מקומו של ראש הממשלה אנחנו משאירים להוראה שקבענו אותה, שהיא כוללת בתוכה את הנושא שאותו שר, שהממשלה קבעה אותו כממלא מקום של ראש הממשלה בהעדרו של ראש הממשלה, חייב להיות חבר כנסת. זה כבר כתוב. אני מניח את ההצעה הזאת על השולחן, כנוסחה שעליה יכולים להתאחד מצד אחד אלה שגם עכשיו חושבים שאין צורך להסדיר את הסוגיה הזאת בחוק, ומצד שני אלה אשר חושבים לא רק לגבש את הקיים, אלא להגדיר את המעמד.

ה צ ב ע ה

5 - בעד רבניזיה לסעיף 6

2 - נגד רבניזיה

ה.ו.ח.ל.ט: לדון ברבניזיה לסעיף 6 במה שנוגע לסגן לראש הממשלה.

הישיבה נועלה בשעה 12.30.

## נספח מש/4

**העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול  
מליאת הכנסת מיום 13.8.1968**

עמ' 24



## הישיבה השלוש-מאות-ועשרים-ושלוש של הכנסת השישית

יום שלישי, י"ט אב תשכ"ח (13 אוגוסט 1968)  
ירושלים, הכנסת, שעה 09.01

### א. מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת

הי"ד י. נבון :

הנני מתכבד לפתוח את ישיבת הכנסת. ראשונה נשמע הודעה מפי מזכיר הכנסת על המסמכים שהונחו על שולחן הכנסת.

מזכיר הכנסת ח. ליאור :

ברשות היושב-ראש, הנני מתכבד להודיע כי הונחו על שולחן הכנסת :

לקריאה שנייה ושלישית - 1. חוק הגנת השכר (תיקון מס' 5), תשכ"ח-1968 - שחזר מוועדת העבודה; 2. חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 - שחזר מוועדת הכספים.

לדיון מוקדם - 1. חוק מזונות לילדים (מפרעות מאוצר המדינה), תשכ"ח-1968 - הצעת חברת-הכנסת אמה תלמי; 2. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) - הצעת חברת-הכנסת יוסף תמיר; 3. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) - הצעת חברת-הכנסת יוסף שופמן.

כן הונחו על שולחן הכנסת: 1. מסקנות ועדת השירותים הציבוריים בעניין תקן האחיות בבתי-חולים; 2. החלטה בדבר אישור הוראות בצו תעריף המכס והפטור (תיקון התוספת) (הוראת שעה מס' 73), תשכ"ח-1968.

### ב. חוק רשות השידור (תיקון מס' 2), תשכ"ח-1968 \*

(קריאה ראשונה)

הי"ד י. נבון :

אנו ניגשים לסעיף ה' של סדר-היום: חוק רשות השידור (תיקון מס' 2), תשכ"ח-1968, קריאה ראשונה. רשות הדיבור לשר גלילי.

השר י. גלילי :

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת הנוכחים. בטרם אגש לנושא - -

אורי אבנרי (העולם הזה - כוח חדש):

כבר העירו שאם תהיה טלוויזיה יהיו פה יותר חברי כנסת.

השר י. גלילי :

- - אינני יכול שלא להידרש לגורל מטוס אל על השדוד והמוחזק באלג'יריה. אזרחי המדינה מלאים קורת-רוח לשמע הודעת דובר צה"ל על שני מטוסי קרב סוריים שנחתו אתמול בגבול ישראל. אולם מתנת-שמים זו אינה יכולה ואינה צריכה להסיח את דעתנו מגורלו של מטוס אל-על המוחזק ללא הצדקה באלג'יריה, ובודאי לא מהפעולה המדינית הדרושה להחשת שחרורו.

חברי הכנסת, חוק רשות השידור, תשכ"ה-1965, נכנס לתוקפו ב-17 במאי 1965, ולאחר מכן קמו המוסדות של רשות השידור והתחילו בפעולתם. במשך העת שחלפה מאז הורגש הצורך להביא שינויים ותיקונים באותו חוק, שבא להסדיר את עבודתה, לקבוע את סמכויותיה, להגדיר את תפקידיה של רשות השידור.

הפעם מובאת לפניכם הצעת חוק (תיקון מס' 2), שעיקרה בא להחיל את חוק רשות השידור על שידורי הטלוויזיה, בנוסף לשידורי הרדיו, לשלב את שידורי

הטלוויזיה במסגרת רשות השידור, לבסס את מעמדה של הרשות ולהגדיל סמכויותיה, לשפר את סדרי פעולתה, להבהיר סמכויות וכפיפויות במסגרתה. עד כה נערכים על-ידי הטלוויזיה שידורים נסיוניים בלבד. עם קבלת החוק יוסמכו הרשות והממשלה להפעיל שידורי טלוויזיה סדירים, בהתאם להודעה שנמסרה מטעם הממשלה בכנסת ביום 13 בנובמבר 1967. הדחיפות שברגישת הצעת החוק לכנסת, עוד בטרם תצא לפגרה, מתחייבת גם מן הצורך להנהיג שינויים ותיקונים הדרושים בעבודת הרשות, עם הנסיון שנרכש, וגם כדי לקבל את אישורה של הכנסת להפעלה סדירה של שידורי הטלוויזיה, בהגיע השעה לכך.

חברי הכנסת, החוק המוצע מבוסס על ההנחה כי שידורי הרדיו והטלוויזיה בישראל יקוימו מלואה, סמכותה והנהלתה של רשות ממלכתית אחת, הלא היא רשות השידור. השילוב של הרדיו והטלוויזיה ברשות אחת מבטיח לא רק פיתוח ציבורי נאות, גם לא בלבד הדרכת-תכנית, אלא גם הפעלה חסכונית, קביעה מושכלת של לוחות זמנים לשידורים, הפריה הדדית של רדיו וטלוויזיה, ובלבד שהמערכת המשולבת תיבנה בדרך שתבטיח ביטוי ופיתוח האפשרויות והתכונות הסגוליות המיוחדות לכל אחד משני אמצעי תקשורת אלה, הקולי והחזותי.

הסמכויות של מוסדות הרשות בעניין תכניות, תקציב, כוח-אדם וכיוצא בזה, יחולו גם על שידורי הטלוויזיה, ולרשות יהיה מנהל כללי, שיהיה אחראי כלפי הוועד המנהל על שידורי הרדיו והטלוויזיה גם יחד.

המבנה של הרשות ייקבע בהתחשב בשינויים המתחייבים עקב הכללת הטלוויזיה ברשות השידור, במגמה להוסיף ולהבטיח במסגרת הרשות פיתוח מירבי של

( \* רשומות (הצעות חוק, חוב' 790).

— חוק רשות השידור (תיקון מס' 2) (עו"אל, לז); חוק האיגוד השיתופי (לז); חוק יסוד: הממשלה (לז, קלינגהופר) —

כונת ריכוז-היתר בהסברה והשתלטות על כל אמ- צעני ההשפעה על הלך-רוחם של ההמונים במדינה בו- לטת גם מכמה סימנים בפעולות מחלקת ההסברה. הנה למשל מפעל האמנות לעם — הבאת התיאטרות לאזורי הפיתוח. מעשה חינוכי ותרבותי פאר-אקסלאנס. מדוע מחלקתו של השר גלילי אינה עוזבת את משרד החי- נוך והתרבות לנפשו בפועל זה והיא מוכרחה להיות שותפת לו וללוחו לעיירות הפיתוח? האם הסברה כאן או ראשית מגמה להשיג גם על התיאטרון? המחלקה עוסקת גם בהדרכת ישראלים היוצאים לחוץ-לארץ ואספקת חומר לסטודנטים שלנו שם. ויש מאבק — קוראים לזה עתה, "בירור" — מי צריך להפעיל את הסטודנטים בחוץ-לארץ, משרד החוץ או המחלקה להסברה? האם אין בירור זה מיותר? האין בכל אלה משום חדירה לגבול משרדי ממשלה אחרים וריכוז-יתר? הצעת החוק שלפנינו היא עוד צעד אחד בריכוז האוניפורמי של ענייני ההסברה, ואם תרצו — היא אף מגלה את הכיוון הזה. נקח למשל את סעיף 1 של חוק רשות השידור — הוא מכריז חגיגתי, כעין כותרת וזרקור לחוק כולו, כי "שירות השידור הוא שירות ממלכתי". במקום זה בהצעה שלפנינו נדחף סעיף זה מכסא כבודו ונדחק יותר למטה באומרו: "הרשות תקיים את השידורים כשירות ממלכתי". למה הנחת הכף הזאת? האין כאן ממיעוט המכרזה החגיגתי, אשר קל יותר יהיה למעטה עוד יותר בימים יבואו?

הנה כי כן החוק על סימני החיצוניים שהזכרנו, על חפוזנו לצרף את הטלוויזיה מיד, ובלי כל נסיון מוקדם, "לקול ישראל", נותן מקום לדאגה ותועלתו מפוקפקת, ויש ליתן את הדעת לתיקון הדבר.

**הי"ר ק. לז:**

נפסיק את הדיון על חוק רשות השידור. ההמשך וגם תשובת השר יבואו מחר. ייתכן שעוד הערב נספיק לשמוע בעניין זה נואמים נוספים.

בין תפקידי המליאה נמנה בסעיף 13(3) של החוק המקורי התפקיד, לאשר את מסגרת תכניות

**ג. חוק האיגוד השיתופי, תשכ"ח—1968 \***

**(קריאה ראשונה)**

**הצבעה**

בעד ההצעה להעביר את הצעת החוק	לועדה שתחליט עליה ועדת הכנסת	— 42
נגד		— 22
נמנעים		— 1

ההצעה להעביר את הצעת חוק האיגוד השי- תופי, תשכ"ח—1968, לועדה שתחליט עליה ועדת הכנסת נתקבלה.

**הי"ר ק. לז:**

נעבור לסעיף ל"ג בסדר-היום: חוק האיגוד השיתופי, תשכ"ח—1968, קריאה ראשונה — הצבעה. ההצבעה נדחתה לפי בקשת חלק של סיעת גח"ל, שקיים את מועצתו ביום הדיון. אני מעמיד להצבעה את הצעת הממשלה להעביר את הצעת חוק האיגוד השיתופי, תשכ"ח—1968, לועדה. השר לא הציע ועדה מסוימת וגם לא היתה הצעה אחרת. על הועדה המתאימה תחליט איפוא ועדת הכנסת.

**ד. חוק יסוד: הממשלה (\*\*)**

**(קריאה שנייה וקריאה שלישית)**

ביקשני למלא את מקומו היום בהנמקת הסתייגותי, והנני להיענות ברצון לפנייתו.

סעיף 6, בלשונו המוצעת, מחייב את נשיא המדינה להתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת לפני שהוא בוחר במרכיב ממשלה חדשה. עם, נציגי סיעות" נאמר בהצעה ולא עם, נציגי הסיעות". העדר ה"א הידיעה — משמע שהנשיא אינו חייב להתייעץ עם נציגי כל הסיעות, אלא ניתנת לו האפשרות להחליט לפי שיקול- דעתו, שהוא יזמין רק נציגים של סיעות מסוימות,

**הי"ר ק. לז:**

אנו עוברים לסעיף ד' של סדר-היום: חוק יסוד: הממשלה, קריאה שנייה ושלישית. אנו עומדים בסעיף 6 — הסתייגות משותפת לחברי-הכנסת שופמן, ארוי ווילנר. רשות הדיבור לחברי-הכנסת קלינגהופר, להנמקת הסתייגותו של חבר-הכנסת שופמן.

**יצחק ה. קלינגהופר (גח"ל):**

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. חבר-הכנסת שופמן, שנפל למשכב ואינו יכול להשתתף בדיון זה,

(\*) דברי הכנסת, חוב' ל"ו, עמ' 3143.

(\*\*) דברי הכנסת, חוב' ל"ו, עמ' 3094.

שגם כאשר בדרך של ליכוד מרצון, ולא דווקא בדרך של שינוי שיטת הבחירות מיחסיות לאזוריות, יימצאו בכנסת מפלגה אחת או גוש מפלגות עם רוב מוחלט, יהיה להן עניין בכך שתקום ממשלה אשר תקיף כמה סיעות על בסיס של פרוגרמה מוסכמת.

למעשה לא היה בוועדה דיון מיוחד בסעיף זה. במידה שנשמעו דעות בנושא זה, הרי כמעט כל חברי הוועדה תמכו בכך שההתייעצות של הנשיא תהיה עם נציגי כל הסיעות. הדבר הזה נראה לי חשוב במיוחד בשלב הראשון של ההתייעצויות שקיים הנשיא, ולכן אני מציע לכנסת לקבל את התיוקן שלפיו ייאמר „נציגי הסיעות“

**הי"ר ק. לח :**

רשות הדיבור לחבר הכנסת טובי.

**תומיק טובי** (הרשימה הקומוניסטית החדשה) :

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. אף אנו מציעים את אותה הצעה שהציעו חברי הכנסת שופמן וארוז, דהיינו : במקום „נציגי סיעות“ יהיה „נציגי הסיעות“, כלומר — להוסיף את ה"א הידיעה, ועל-ידי כך לחייב את הנשיא שבעת התייעצות על הרכב הממשלה הוא לא יפסח על שום סיעה בכנסת, וכך יישאר המצב כפי שהיה עד היום, גם לפי החוק ולשונו. האפשרות הניתנת לנשיא, לפי גוסח החוק, לפסוח על סיעה כלשהי, קטנה או גדולה, תפגע לדעתנו לא בסיעה עצמה, אלא קודם כל בכנסת כולה, במעמדן של הסיעות ובאחריותה של הממשלה כולה בפני הכנסת. וכבר היו פגיעות לא מועטות בזמן האחרון; פגיעה כאן פגיעה שם היו בזמן האחרון כלפי בית-המחוקקים. הצעתנו באה למונע פגיעה נוספת, שהיא אמנם אפשרית.

הנוסח אמנם אינו מחייב את הנשיא לפסוח על סיעה כלשהי, כי הוא יכול לקיים התייעצות עם כל הסיעות. אבל כאשר אנו מציעים שלשון החוק תהא מחייבת, הרי זה בא כדי להבטיח ולחסום את הדרך בפני פגיעות מסוג זה.

אנו מציעים לכנסת לקבל את ההסתייגות.

**הי"ר ק. לח :**

רשות הדיבור ליושב-ראש ועדת-המשנה לחוקי יסוד.

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת-המשנה לחוקי יסוד) :

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. מתוך דברי המסתייגים ברורים שני דברים; ראשית, שהנוסח הקיים, העומד בתקפו זה תשע"ט, שנה, גורס היוועצות בנציגי סיעות בכנסת, בלי ה"א הידיעה. זו עובדה אחת. עובדה שניה היא שבעבר נהגו נשיאי המדינה, הלכה למעשה, לקרוא להתייעצות את נציגי כל הסיעות בכנסת. לדעתי, אין משנים הסדר חוקתי או נוסח הקבוע בחוק, אלא אם כן נוכחים לדעת שמן הנוסח ומן הנוהג שהתפתח בעקבותיו צמחה בעבר איזו תקלה. אני קובע שמן הנוסח הקיים ומן הנוהג שהתפתח בעקבותיו לא נבעה שום תקלה, ולפיכך ניטיב לעשות, כמחוקקים קונסטיטוציוניים, אם לא נשנה אותו ולא נגע בו.

דבר שני: כל הסוגיה של הרכבת הממשלה היא אחד התחומים הלא-רבים שבהם נתונה לנשיא המדינה

להתייעצות, ואת נציגי הסיעות האחרות לא יזימן. אמנם כך היה הדבר גם לפי החוק שהיה קיים עד עתה, וההצעה אינה מביאה שום חידוש בנקודה זו. חברי הכנסת שופמן מציע לשנות את הדיון הקיים בעניין זה ולקבוע בחוק שהנשיא יתייעץ עם נציגי כל הסיעות בכנסת. ההתייעצות איננה מחייבת את הנשיא לקבל את עצתם של שליחי הסיעות שהוא מתייעץ בהם בדבר בחירת חבר הכנסת שיעסוק בה. כבת ממשלה חדשה. אבל ההתייעצות, אם תיערך עם כל הסיעות, תהיה מקיפה ורחבה יותר והיא תאפשר לנשיא לדאות את הדברים מנקודות-ראות מגוונות יותר. הדבר יוכל איפוא להיות רק לטובת העניין, ועל כל פנים לא יזיק, אם החוק יטיל על הנשיא להיוועץ בנציגי כל הסיעות. לא תהיה בכך שום הכבדה על הנשיא.

**שמואל מיקוניס** (מק"י) :

זה היה הנוהג עד עכשיו.

**יצחק ה. קלינגהופר** (גח"ל) :

אני מדבר על המצב החוקי, חברי הכנסת מיקוניס. לעומת זאת, אם יפסח הנשיא בהתייעצות זו על סיעה מסוימת או סיעות אחדות, ולפי מה שכתוב בחוק ובנוסח של ההוראה הזאת, יוכל הוא לפסוח, חברי הכנסת מיקוניס ...

**שמואל מיקוניס** (מק"י) :

אני מחזק את דעתך כשאני אומר שזה היה הנוהג.

**יצחק ה. קלינגהופר** (גח"ל) :

ובכן, אם יפסח בהתייעצות זו על סיעה או על סיעות, הרי יהיה העניין עלול לעורר בקרב חברי סיעה זו או סיעות אלו הרגשה שהנשיא הפלה אותם ללא כל צורך או זלזול בהם ללא שום הצדקה.

על כן מציע חברי הכנסת שופמן בהסתייגותו לסעיף 6, שעל הנשיא יהיה להיוועץ בנציגי כל הסיעות. אני מציע, מן הטעמים שהבאתי, שהכנסת תקבל את הצעתו.

**הי"ר ק. לח :**

רשות הדיבור לחבר הכנסת ארוז.

**ראובן ארוז** (מפ"ם) :

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. אני תומך בהצעה שהביא חברי הכנסת קלינגהופר. הנני סבור שהנשיא צריך להתייעץ עם כל הסיעות, בפרט שזה היה הנוהג המקובל עד עכשיו.

אמנם מלאכת הרכבת הממשלה קואליציונית אינה מלאכה קלה, אבל לא ההתייעצות עם כל הסיעות היא אשר מאריכה את הזמנים של הרכבת הממשלה. מספר הסיעות בכנסת אמנם גדל לאחרונה, אבל אין מקום לחשוש שדווקא העובדה הזאת, של התייעצות עם כל הסיעות, היא אשר תגרום שהממשלה החדשה תתייצב בפני הכנסת באיחור. לא זה יהיה המכשול. הממשלה בישראל נושאת אופי קואליציוני. ההידברות בין הסיעות השונות היא איפוא צורך חיוני כדי שתוכל לקום קואליציה. רצוי איפוא שנשיא המדינה, עם באו להטיל את התפקיד של הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת, יידע מה דעתן של כל הסיעות על האפשרות הריאלית להקמת הקואליציה. יש מקום להניח

ייווצר, הרי צריכה להיות יזמה ביד צד כל-שהוא להפ- שיר את הקפאון. עלינו לזכור שבאותה שעה שהנשיא בא לידי מסקנה חמורה כזו, של חוסר אפשרות להרכיב ממשלה, היחסים בין המפלגות ודאי הגיעו למצב של חיכוך, עד שקשה להניח שמרצונו הטוב יבוא לכלל הסכמה על התפזרות הכנסת. ואז נוצר מצב שמצד אחד העם מחכה כמה חודשים להקמת הממשלה, הנשיא בא לידי המסקנה שאי-אפשר להרכיב ממשלה, הנשיא מודיע על כך ליושב-ראש הכנסת, ומצד שני עלולה הכנסת שלא להחליט על התפזרותה ביזמתה שלה.

לגבי מצב כזה נראה לי שמן הנכון לחת סמכות ביד הנשיא, שעל-פיה יוכל להמליץ לפני יושב-ראש הכנסת על התפזרות הכנסת. על-ידי כך אין אנו מונעים את האפשרות של המשך המאמצים של המפלגות השו- נות לבוא לידי הסכמה ביניהן על הרכבת הממשלה. אבל אם אותה סמכות לא תנוצל על-ידי המפלגות, הרי יזמה זו, שתהיה מופקדת בידי הנשיא, תהיה לברכה. כי יזמה זו עשויה להיות גורם מדרבן למפלגות לבוא לכלל הסכמה על הרכב הממשלה בהקדם האפשרי.

מטעם זה אני מציע, אדוני היושב-ראש, לתקן את הסעיף ולהוסיף את המלים: "ורשאי הנשיא, בהודעתו, להמליץ על התפזרות הכנסת". שאם לא כן עלול להיווצר חלל ריק, והמדינה עלולה להיקלע למצב של חוסר-ידיעה לקראת מה הולכים, והעניינים עלולים להסתבך. כי יכולות אותן מפלגות שלא הצליחו להרכיב ממשלה, מתוך התעקשות חדדית, לא להסכים לקבלת חוק בכנסת על התפזרות הכנסת. אבל אם יש המלצה של הנשיא בעניין זה, ספק אם תוכלנה המפלגות להמרות פי החוק שבא להוציא את הכנסת מן המבוך שאליו נקלעה, יען כי לא יהיה להן הסבר מדוע אין לפזר את הכנסת או להרכיב ממשלה.

**הי"ר ק. לוז :**

באותו סעיף — הסתייגות לחבר-הכנסת טיאר.

**אברהם טיאר (המרכז החופשי) :**

ההסתייגות ברורה. אני מוותר על ההנמקה.

**הי"ר ק. לוז :**

באותו סעיף — הסתייגות לחבר-הכנסת אבנרי.

**אורי אבנרי (העולם הזה—כוח חדש) :**

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. ההסתייגות שלנו מרחיקה לכת מהסתייגותו של חבר-הכנסת ביבי בשני מובנים: (א) הנשיא אינו רשאי להמליץ, כי אם רשאי לצוות; (ב) נקבע גבול ברור של זמן: ארבעה חודשים החל מאותו יום בו הטיל נשיא המדינה לראשונה על אחד מחברי הכנסת את התפקיד להרכיב ממשלה חדשה, יהיה רשאי הנשיא לצוות על פיזור הכנסת.

אני רוצה לשאול שאלה פשוטה לגמרי: נניח מצב היפותטי, שנבחרה כנסת חדשה: הכנסת אינה מסוגלת להרכיב ממשלה, אבל אינה מתפזרת. יש ממשלת מע- בר. ממשלת המעבר מוסיפה לכהן. הרוב בכנסת אין לו עניין לשים קץ לממשלת המעבר, ומאידך גיסא אין רוב לפיזור הכנסת. יכול להיווצר מצב קונסטטיטוציוני מסוכן ומומשך, שתשלוט במדינה ממשלת-מעבר ולא גבול. לכן הצעתי היא: אם התכנסה הכנסת לאחד בחירתה, ובמשך ארבעה חודשים לא היתה מסוגלת

מידה מסוימת של שיקול-דעת. הנוסח שהציעו המס- תייגים בא לצמצם שיקול-דעת זה. אני חושב שלא היה שום דבר בנוסח שהיה בתוקף עד עכשיו, או בנוהג שלפיו נהגו נשיאי המדינה עד עכשיו, שיש בהם הצדקה לצמצם את סמכויות הנשיא בעניין זה. אני מציע לכנסת להשאיר את הנוסח הקיים בעינו — נוסח שעמד במבחן מאז ימיה הראשונים של הכנסת — ולדחות את ההסתיי- גויות.

**הי"ר ק. לוז :**

נעבור להצבעה.

**הצבעה**

בעד התיקון של חברי-הכנסת י. שופמן  
ר. ארזי ומ. וילנר לסעיף 6 — 18

נגד — 26

התיקון של חברי-הכנסת י. שופמן, ר. ארזי ומ. וילנר לסעיף 6 לא נתקבל.

סעיף 6, בנוסח הוועדה, נתקבל.

**הי"ר ק. לוז :**

לסעיף 7 אין הסתייגויות. אני מעמידו להצבעה.

**הצבעה**

סעיף 7 נתקבל.

**הי"ר ק. לוז :**

לסעיף 8, הסתייגות לחבר-הכנסת שופמן. רשות הדיבור, להנמקת ההסתייגות. לחבר-הכנסת קלינגהופר.

**יצחק ה. קלינגהופר (גח"ל) :**

אני מבקש להעמיד את ההסתייגות להצבעה בלי הנמקה.

**הי"ר ק. לוז :**

אם כן, נמשיך בהצבעה.

**הצבעה**

התיקון של חברי-הכנסת י. שופמן לסעיף

8 לא נתקבל.

סעיף 8, בנוסח הוועדה, נתקבל.

**הי"ר ק. לוז :**

לסעיף 9 הסתייגות לחבר-הכנסת ארזי.

**ראובן ארזי (מפ"ם) :**

אני מוותר על ההסתייגות.

**הי"ר ק. לוז :**

אני מעמיד להצבעה סעיף 9.

**הצבעה**

סעיף 9 נתקבל.

**הי"ר ק. לוז :**

לסעיף 10 הסתייגות לחבר-הכנסת ביבי. רשות הדיבור לחבר-הכנסת ביבי להנמקת הסתייגותו.

**מדכי ביבי (מפלגת העבודה הישראלית) :**

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. הסתייגותי באה למנוע היווצרותו של קפאון, כאשר נשיא המדינה מגיע למסקנה שאי-אפשר להרכיב ממשלה, והוא מודיע על כך ליושב-ראש הכנסת. מצב כזה עלול להיווצר. ואם

חוברת ל"ח, ישיבה שכ"ג

— חוק יסוד: הממשלה (אבנרי, לוז, צדוק, הררי) —

התיקון של חבר-הכנסת א. טיאר לסעיף 10  
לא נתקבל.

התיקון של חבר-הכנסת א. אבנרי לסעיף 10  
לא נתקבל.

סעיף 10, בנוסח הוועדה, נתקבל.

סעיף 11 נתקבל.

#### הי"ר ק. לח :

רשות הדיבור לחבר-הכנסת הררי, להנמקת הסתיי-  
גותו לסעיף 12.

**יזהר הררי** (מפלגת העבודה הישראלית) :

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. המצב כיום הוא זה, שכל זמן שלא נתפרסמו תוצאות הבחירות ב, רשוי מות, אין נשיא המדינה יכול להתחיל בהתייעצויות. עד פרסום התוצאות ב, רשומות" ניתנו שבועיים ימים, ולאחר מכן ניתן זמן נוסף עד שמפרסמים מי ומי בכלל להתחיל בהתייעצויות. בכנסת הזאת קרה אפוא, שבשעה שכל אחד ידע למעשה מה הן תוצאות הבחירות — רות — כי בעולמנו המודרני, עם מחשבים אלקטרוניים ועתונות שדפסת במשך שעות מעטות, למעשה כעבור 24 שעות יודעים הכל מה הן תוצאות הבחירות במדינה, — צריך היה לחכות כשבועיים ימים ולא לעשות דבר, וזאת בשעה שהכל בוער תחת הרגלים והכל משוכנעים שנשיא המדינה יפעל כדי להרכיב ממשלה. בכנסת זאת קרה המקרה שנשיא המדינה התחיל בהתייעצויות לפני שנתפרסמו תוצאות הבחירות ב, רשומות", והואיל והיה זה בניגוד לחוק, טענו דעת-הקהל והעתונות שנשיא המדינה חייב להקפיד מאוד ולא לעשות מאומה בשבועיים אלה אלא לחכות עד שיודפס הדבר, ואז הוא יכול להזמין אליו את נציגי הסיעות השונות.

אני חושב שהמצב הזה היה תמיד לא-טוב, על אחת כמה וכמה בדור שהכל נעשה בו מהר. שום נזק לא ייגרם, לא נזק קונסטיטוציוני ולא נזק אחר, אם נשיא המדינה, בהתאם לתוצאות, יתחיל להתייעץ. הנשיא עדיין איננו מרכיב ממשלה ולא מוסר לשום אדם את התפקיד הזה, אבל איננו יושב באפס מעשה בלי לעשות דבר.

הדבר נדון בהרחבה בוועדה, אבל סעיף 12, כפי שהוא, אומר: „נבחרה כנסת חדשה, רשאי נשיא המדינה לפתוח בהליכים להרכבת ממשלה לאחר שנת-פרסום תוצאות הבחירות ברשומות". אני חושב שזו זמן רב מדי, ומציע איפוא שבמקום המלים „לאחר שנתפרסמו תוצאות הבחירות ברשומות", יהיה כתוב „רשאי להתחיל מיד בהתייעצויות, ובלבד שלא יטיל את התפקיד להרכיב את הממשלה לפני שתוצאות הבחירות נתפרסמו ברשומות". הווה אומר, שבשבועיים עד שתתפרסמה תוצאות הבחירות הוא יכול לעשות מלאכה רבה וחשובה, ולדעתי אך טבעי שיעשה אותה. עדיין לא עשה שום אקט ממלכתי. הוא רק התייעץ. ואגב, אני רוצה לומר שהצעת הממשלה היתה הרבה יותר דומה להצעתי והלכה באותו כיוון, ולכן אני מציע לקבל את הסתייגותי, ואני חושב שיהיה בכך משום תרומה לשיפור המצב.

#### הי"ר ק. לח :

רשות הדיבור ליושב-ראש ועדת-המשנה לחוקי יסוד.

להרכיב ממשלה — רשאי הנשיא לצוות על פיזור הכנסת. ואני אומר: „רשאי הנשיא" רק מבחינה אחת. היינו מציעים את הנוסח „חייב הנשיא", אלא שאין זה נאה להטיל חובות על נשיא המדינה. אבל הכוונה היא שהנשיא יפזר את הכנסת.

#### הי"ר ק. לח :

רשות הדיבור ליושב-ראש ועדת-המשנה לחוקי יסוד.

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת-המשנה לחוקי יסוד) :  
אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. ההבדל היסודי הוא בין הצעת הוועדה ובין הצעת חבר-הכנסת אבנרי. חבר-הכנסת אבנרי מציע להעניק לנשיא המדינה את הסמכות לפזר את הכנסת.

בחוק יסוד: הכנסת כללנו סעיף האומר: „לא תחליט הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, אלא בדרך קבלת חוק לעניין זה". שקלנו את הדבר והגענו למסקנה שמן הקביעה הקונסטיטוציונית הזאת, שנתקבלה לפני שנים אחדות, כאשר חוקקו את החוק הקונסטיטוציוני הראשון שלנו, חוק יסוד: הכנסת, אין לשנות, והסמכות לפיזור הכנסת צריכה להיות נתונה לכנסת עצמה. יש להניח שאם יתברר שאין אפשרות להרכיב ממשלה, והכנסת לא תקבל חוק התפזרות, ייווצר בדת-הקהל לחץ כזה על הכנסת שהיא לא תוכל לעמוד בו ולא יהיה מנוס מזה — כפי שקרה הדבר בהודמוניות שונות בעבר — שהכנסת עצמה תחליט על התפזרותה. על כל פנים, ההבדל בין מה שמציע חבר-הכנסת אבנרי ובין הצעת הרוב בוועדה הוא ברור וחד-משמעי: ביד מי תהיה הסמכות לפזר את הכנסת, ביד הכנסת עצמה או ביד הנשיא? אגהנו מציעים להמשיך בהסדר שהיה קיים עד כה, ועמד במבחן, ולא גרם שום תקלות.

ההבדל בין הצעת הרוב בוועדה להצעת חבר-הכנסת ביבי הוא בעיקרו ניסוחי. גם חבר-הכנסת ביבי אינו גורס שלנשיא תהיה סמכות לפזר את הכנסת; גם הוא גורס שהסמכות הזאת תהיה ביד הכנסת עצמה. אלא שבעוד שלפי הצעת הרוב, כשבא הנשיא לכלל מסקנה שאין עוד אפשרות להרכיב ממשלה, הריהו מודיע על מסקנתו זאת ליושב-ראש הכנסת ובאמצעותו לכנסת, ותוכן הודעת הנשיא הוא: באתי לכלל מסקנה שאין עוד אפשרות להרכיב ממשלה — הנה מבקש חבר-הכנסת ביבי להוסיף על כך: הנשיא רשאי, בהודעתו, להמליץ על התפזרות הכנסת. המלצה, מעצם טיבה, אינה מחייבת. אגהנו חושבים שאין להעמיד את הנשיא במצב שיש לו סמכות להמליץ המלצה אשר הכנסת תוכל שלא לקבל אותה ולהתעלם ממנה. מספיק ודי שהנשיא, אחרי שעשה את כל המאמצים האפשריים, לפי שיקול-דעתו, להרכבת ממשלה, בא לכלל מסקנה שאין עוד אפשרות להרכיב ממשלה. תוכן ההודעה הזאת ברור. המסקנה המתבקשת ממנה ברורה וחד-משמעית — התפזרות הכנסת ובחירות חדשות. אין לקבוע הסדר שלפיו, לפחות להלכה, תינתן אפשרות שהנשיא ימליץ המלצה שאפשר יהיה להתעלם ממנה. לפיכך אני מבקש לדחות את ההסתייגויות.

#### הי"ר ק. לח :

אנו עוברים להצבעה.

הצבעה

התיקון של חבר-הכנסת מ. ביבי לסעיף 10  
לא נתקבל.

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת-המשנה לחוקי יסוד):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. אני רוצה להבהיר שני דברים: ראשית, אין הממשלה יכולה להתייצב לפני הכנסת קודם שהכנסת מתכנסת. הכנסת מתכנסת לפי סדר זה: ראשית, מתפרסמות תוצאות הבחירות, וזאת תוך שבועיים מיום הבחירות. לאחר מכן, ביום ב' של השבוע שלאחר השבוע שבו התפרסמו תוצאות הבחירות, מתכנסת הכנסת. רק אותו יום ב' הוא המו"עד המוקדם ביותר בו יכולה ממשלה חדשה להתייצב לפני הכנסת.

**השר מ. בגין:**

חבר כנסת נכנס לכהונתו רק עם מסירת הצהרת האמונים. רק אז יכול חבר כנסת לקבל מידי הנשיא את התפקיד להרכיב את הממשלה.

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת-המשנה לחוקי יסוד):

שנית באנו לכלל מסקנה שמן הראוי להקדים את ההליך. עד עכשיו היה המצב החוקי שרק אחרי כינון הכנסת, רק לאחר שהתכנסה הכנסת לשיבתה הראשונה, אפשר לקיים את ההתייעצויות עם נציגי סיעות ולהטיל על חבר כנסת את התפקיד להרכיב ממשלה. כעבור זמן, כשגמר את מלאכת ההרכבה, הוא בא ומציג את ממשלתו לפני הכנסת. חשבנו שמן הראוי להקדים את ההליך הזה ולאפשר הטלת התפקיד לאחר שתפרסמו תוצאות הבחירות, באופן שלמחרת פרסום תוצאות הבחירות אפשר להטיל על אחד מחברי הכנסת שנבחרו את התפקיד להרכיב ממשלה. הוא יעסוק במלאכת ההרכבה בתקופה שבין יום פרסום התוצאות ובין יום כינון הכנסת, וזאת תקופה שיכולה להימשך קרוב לשבועיים, וביום כינון הכנסת, או למחרתו, תוכל איפוא הממשלה להתייצב. לא קיבלנו את הסתייגותו של חבר-הכנסת הררי מטעם פשוט אחד: חשבנו שלא ייתכן שנשיא המדינה יפעל על יסוד תוצאות כלשהן. מוחץ לתוצאות הרשמיות שנתפרסמו רשמית כדת וכדין. לא חשבנו שיש ליצור מצב שהנשיא יפעל על יסוד תוצאות שנתפרסמו ברדיו או בעתונות. הן יכולות להיות מדויקות; הן גם עלולות להיות לא-מדויקות. כבר ראינו, למשל, בתוצאות הבחירות האחרונות שהיה הבדל בין התוצאות, שנתפרסמו בעתונות ובדיו בימים הראשונים אחרי הבחירות, ובין התוצאות הרשמיות הסופיות. באנו לכלל מסקנה שאין זה הולם את מעמדו של נשיא המדינה שבהליך הרשמי של הרכבת ממשלה יפעל הוא לפני שמונחות לפניו רשמית תוצאות הבחירות. כשהתוצאות האלו לפניו - הוא יטיל על מי שהו, שידוע עליו רשמית שנבחר כדין, את התפקיד של הרכבת ממשלה. ועדיין נתונה תקופה שבין אותו יום ובין היום שהכנסת מתכנסת כדי לעשות את מלאכת ההרכבה ולהציג את הממשלה.

אני חוזר ואומר: היה לפנינו טעם אחד בלבד: לא יפעל נשיא המדינה על יסוד פרסומים בלתי-רשמיים. יפעל נשיא המדינה על יסוד תוצאות שנתפרסמו רשמית.

**אורי אבנרי** (העולם הזה - כוח חדש):

מה תשובתך להערתו של השר בגין, שהיא מהותית מאד?

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת-המשנה לחוקי יסוד):  
 אין הסתייגות על זה. אני עוסק עכשיו בהסתייגויות.

**היו"ר ק. לוז:**

אנו מצביעים על סעיף 12.

הצבעה

התיקון של חבר-הכנסת י. הררי לסעיף 12 לא נתקבל.

סעיף 12, בנוסח הוועדה, נתקבל.

**היו"ר ק. לוז:**

לסעיף 13 אין הסתייגויות, ואני מעמיד אותו להצבעה.

הצבעה

סעיף 13 נתקבל.

**היו"ר ק. לוז:**

לסעיף 14 הסתייגות לחבר-הכנסת קלינגהופר.

**יצחק ה. קלינגהופר** (גח"ל):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. לפני שאנמק את הסתייגותי, אני מבקש רשות להתייחס להערתו של השר בגין. כל זמן שחבר הכנסת לא הצהיר את הצהרת האמונים שלו - אין הוא נהנה (זאת לפי חוק יסוד: הכנסת) מזכויותיו כחבר כנסת. זכות גדולה היא להרכיב ממשלה חדשה. אמנם גם חובה היא, אבל גם זכות, זכות גדולה. ועל כן אינני בטוח אם הניסוח של אותה הוראה שבחוק החדש, שדנה בהטלת התפקיד להרכיב את הממשלה החדשה מיד אחרי פרסום תוצאות הבחירות (ניסוח שאני אחראי לו באותה מידה ככל חברי הוועדה), אמנם מדויק הוא מבחינה זו.

בהסתייגותי הנוגעת לסעיף 14 לחוק אני מציע למחוק את הסעיף. סעיף זה מורה: „חבר הכנסת שהר-כיב ממשלה יעמוד בראשה“. זהו מבחינה משפטית חידוש. החוק שהיה קיים עד עתה לא קבע באופן מחייב שהמרכיב של ממשלה חדשה גם יעמוד בראשה. אמנם, היה תקדים - אולי היו שני תקדימים - שמי שהרכיב את הממשלה ויתר על תפקידו לאחר שסיים את מלאכתו, אך בטרם התייצבה הממשלה החדשה לפני הכנסת. והוא עשה זאת על מנת לאפשר לנשיא המדינה להטיל את התפקיד באופן נומינלי על ראש הממשלה המיועד, ועל-ידי כך לאפשר לראש הממשלה המיועד להו-פיע לפני הכנסת באיציטלה של מרכיב ממשלתו. אבל אני כשלעצמי איננו מצדד בצדקת תקדימים כאלה. על אף המחווה היפה הטמונה בהם, סבור אני שהדברים הפורמ-ליים צריכים להיות תואמים והולמים את אמיתות המצב, ושמרכיב הממשלה - אם למעשה עלה בידו להקים ממ-שלה חדשה - רצוי שיישאר במעמד של נושא תפקיד זה עד לסיום ההליכים הפורמליים של כינון הממשלה. אם לא כך, הרי מה התועלת שייביא סעיף 14 החדש, כשראש הממשלה המיועד יוכל להתייצב בכנסת כמרכיב של הממשלה החדשה, אף-על-פי שלא הוא אלא חבר כנסת אחר הרכיב אותה?

אני נשען על ההנחה שלא זאת הכוונה שביסודו של סעיף 14. אלא שאלה שיימו את הסעיף רוצים שמי שיהיה ראש הממשלה בממשלה החדשה, גם ירכיב אותה בעצמו הלכה למעשה. בהישעני על ההנחה הזאת, הרני מתנגד להסדר חדש זה. והנימוק פשוט: לדעתי, אין זה רצוי להגביל את נשיא המדינה באפשרויות לבחור במרכיב הממשלה. בקונסטלציה מסוימת יכול הנשיא להיות סבור שרצוי להטיל את התפקיד על חבר כנסת שעומד מן הצד דווקא ואין לו אספירציות להיות ראש

חוברת ל"ח, ישיבה שכ"ג  
- חוק יסוד: הממשלה (קלינגהופר, לון, צדוק, אלוני) -

לפנינו ואומרת כי „הממשלה רשאית, על-פי הצעת ראש הממשלה, לצרף שר נוסף לממשלה“; ויושב-ראש הוועדה עדה ציין בסיפוק את ההישג הגדול שהפעם התווספו המלים: „על-פי הצעת ראש הממשלה“.

רבתי, חברי הכנסת. ראש הממשלה איננו יושב-ראש של ועדת נציגי סיעות. הוא ראש ממשלה. הממשלה חייבת לפעול מתוך הרמוניה, מתוך תיאום. ראש הממשלה הוא האיש המרכיב את הממשלה, והוא האיש שעם התפטרותו - מתפטר הממשלה. אנחנו מכינים חוק על מנת שיעמוד. אין אנו מצלמים מציאות מסוימת שהיתה בארץ ואולי עוד קיימת - קואליציה של הרבה סיעות, שכל סיעה מכתיבה מי האיש שעמו חייב ראש הממשלה לעבוד, דבר שגרם קשיים וחוסר הרמוניה, והרי בממשלה צריכים אנשים לעבוד מתוך הרמוניה.

הצעתנו היא, כלומר - של המסתייגים, לכתוב: „ראש הממשלה רשאי לצרף שר נוסף לממשלה. החליט ראש הממשלה לצרף שר, יודיע על כך ועל תפקידו של השר הנוסף לכנסת“, - והכנסת מאשרת או אינה מאשרת.

קיימת ביקורת פרלמנטרית על פעולות ראש הממשלה; קיימת ביקורת בתוך הממשלה, והוא שומע אותה, אבל ראש הממשלה הוא האיש אשר צריך לקבוע לעצמו עם מי וכיצד יעבוד.

יתירה מכך. לפי דעתי ולפי הצרכים של המדינה ושל הממשלה, ראש הממשלה לא זו בלבד שרשאי לצרף שר, אלא הוא רשאי גם להפסיק חברותו של שר בממשלה. הוא יודיע על כך לכנסת, ועם אישור ההודעה על-ידי הכנסת תפקע כהונתו של אותו שר.

העובדה שראש הממשלה יכול לפטר שר, אין פירושה הדבר שהקואליציה מתפרקת מיד. מותר לראש הממשלה לומר לסיעה מסוימת: עם האיש הזה אינני יכול ואינני רוצה לעבוד, כי מלבד אידיאולוגיות של סיעה, יש גם אפשרויות של עבודה בצוותא, אפשרויות של טמ-פרמנט שונה ושל תיאום או אי-תיאום בעבודה. נדמה לי, כי מתן סמכות לראש הממשלה לצרף שר ולפטר שר ימנע הרבה חיכוכים והרבה תופעות שליליות שקיימות כיום אצלנו. העובדה שכל שר הנמצא בממשלה, ביחוד מסיעות שאינן סיעתו של ראש הממשלה, סבור שאי-אפשר לגעת בו, מפני שאם יגעו בו הרי מיד הקואליציה מתפרקת, כי ראש הממשלה אינו יכול לפטר ולהציע שמישהו אחר, מתאים יותר מבחינת האפשרות לעבוד ביחד, יכנס תחתיו - עובדה זו גרמה לתופעה של - הייתי אומרת - הדלפות למיניהן, הצרות למיניהן, פעולות שאינן הרמוניות, ואין זה סוד שיש אצלנו משרדים רבים ששם השרים הם מלכים בממלכותיהם, שהם עובדים ללא תיאום ולפעמים מתוך כפילות עם שרים אחרים. צריכה להיות שלמות בעבודה, הרמוניה בעבודה של הממשלה עם ראש הממשלה כראש הממשלה, שאיננו רק יושב-ראש הממשלה, אלא הוא מרכיב הממשלה, שעם התפטרותו מתפטר הממשלה כולה, ולכן יש להעניק לו את הסמכות לצרף שר ולפטר שר, והביקורת הפרלמנטרית דיה שלא יהיה שימוש שרירותי בסמכות זו.

כאשר הבאתי הצעה זו לפני חברים רבים, אמרו לי: את באמת צדקת, אלא שאצלנו עדיין בלתי אפשרי הדבר. אין זה נימוק כאשר מדובר בחוק יסוד:

ממשלה, ואולי אף אין לו שאיפה לשבת בממשלה כלל. למה לכול את דיוו של הנשיא ולמנוע אותו מלהטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת כזה? אין כל טעם סביר לכך.

אני מציע איפוא לא לקבל את סעיף 14.

**היו"ר ק. לון:**

רשות הדיבור ליושב-ראש ועדת המשנה לחוקי יסוד.

**חיים יוסף צדוק** (יו"ר ועדת המשנה לחוקי יסוד):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה. בסוגיה זו היתה קיימת עד עכשיו אי-בהירות. לא היה ברור אם, לפי החוק הקיים, מי שהנשיא הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה הוא גם ראש הממשלה המיועד, או שיכול חבר כנסת, שהנשיא הטיל עליו את התפקיד, להרכיב ממשלה שבראשה יעמוד חבר כנסת אחר. מאחר שהיתה קיימת בעניין זה אי-בהירות - החמידו בפירוש, וגרסו שמי שהנשיא הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, הוא יעמוד בראשה. לכן, באותם המקרים שתחילה הוטל התפקיד על מי שלא היה אותה שעה ראש הממשלה המיועד הרי לאחר שהשלים את מלאכת ההרכבה הוא החזיר את התפקיד לנשיא, והנשיא הטיל את התפקיד על ראש הממשלה המיועד.

ובכן, הדבר הראשון שהחלטנו לעשותו הוא: לסלק את אי-הבהירות, ליצור מצב קונסטיטוציוני ברור.

אני רוצה לציין שקבלת ההסתייגות של חבר הכנסת קלינגהופר לא תיצור בהירות, אלא תשאיר בעינה את אותה אי-בהירות שהיתה קיימת עד כה ושנאחנו, בסעיף ברור ופשוט, ורוצים להסיר אותה על-ידי ההוצאה, „חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה“.

השאלה שעמדה לפנינו היתה: האם אנחנו חושבים שראש הממשלה שבקונסטיטוציה שלנו יהיה קיים תפקיד של „מרכיב ממשלה“, להבדיל מן התפקיד של ראש ממשלה מיועד, או שצריכה להיות קיימת „אוגיה פרסונלית“ בין שני התפקידים האלה. במידה שלמדנו את ההסדר לפי חוקי מדינות אחרות, במידה שכל אחד מאתנו מתרשם על המצב בארצות אחרות, לפי קריאה בעתון, על תהליך הרכבת ממשלה - המצב הוא כי מי שראש המדינה מטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, הוא ראש הממשלה המיועד שיעמוד בראשה. החלטנו לנהוג לפי אותה דרך - לא ליצור תפקיד יוצא דופן של „מרכיב ממשלה“ כתפקיד בפני עצמו, אלא לקבוע בצורה חד-משמעית כי „חבר הכנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה“. אני מבקש איפוא לדחות את ההסתייגות.

**היו"ר ק. לון:**

נעבור להצבעה.

#### הצבעה

הצעת חברי הכנסת י. ה. קלינגהופר למחוק את סעיף 14 לא נתקבלה.

סעיף 14, בנוסח הוועדה, נתקבל.

סעיפים 15 - 17 נתקבלו.

**היו"ר ק. לון:**

לסעיף 18 - הסתייגות לחברי הכנסת אלוני והררי. רשות הדיבור לחברת הכנסת אלוני להנמקת ההסתייגות.

**שולמית אלוני** (מפלגת העבודה הישראלית):

כבוד היושב-ראש, כנסת נכבדה. ההצעה שהובאה

## נספח מש/5

**העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול  
הדיון בוועדת החוקה מיום 20.2.2001**

עמ' 32



פרוטוקולים/ועדת חוקה/2761  
ירושלים, ג' באדר, תשס"א  
26 בפברואר, 2001

הכנסת החמש-עשרה  
נוסח לא מתוקן  
מושב שלישי

**פרוטוקול מס' 264**  
**מישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט**  
**יום שלישי, כ"ז בשבט התשס"א (20 בפברואר 2001), שעה 10:00**

**נכחו:**

**חברי הוועדה:**  
אמנון רובינשטיין – היו"ר  
ראובן ריבלין – מ"מ היו"ר  
קולט אביטל  
יולי אדלשטיין  
יעל דיין  
דוד טל  
שאול יהלום  
אליעזר כהן  
יצחק כהן  
ציפי לבני  
עוזי לנדאו  
יוסף לפיד  
ענת מאור  
אופיר פינס-פז  
יובל שטייניץ  
נתן שרנסקי

**מוזמנים:**  
עו"ד יהושע שופמן  
עו"ד סיגל קוגוט  
עו"ד דלית דרור  
תמי אדרי  
עו"ד אהוד שילית  
פרופ' קלוד קליין  
נתן ארן  
- משנה ליועץ המשפטי לממשלה  
- משרד המשפטים  
- " " "  
- מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית  
- המפקח הארצי על הבחירות, משרד הפנים  
- מומחה  
- העמותה לדמוקרטיה פרלמנטרית

**יועץ משפטי:** שלמה שהם

**מנהלת הוועדה:** דורית ואג

**קצרנית:** אביגיל זכאי

**סדר היום:** 1. הצעת חוק יסוד: הממשלה (ביטול והשבה) של חה"כ עוזי לנדאו – דיון בהצעות שבמכתב יו"ר הוועדה.

2. הצעת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון) – אישור הוועדה לביקורת תקציבית) – הצבעה בלבד.

היו"ר ראובן ריבלין:

אנחנו מדלגים עכשיו על סעיפים 17 עד 24 כי עליהם נדון בישיבה מיוחדת לפי הצעה שתובא על-ידי משרד המשפטים.

אנחנו עוברים לסעיף 25.

שאל יהלום:

אני שואל שאלה שקודם דיברתי עליה בהקשר אחר. מעולם דוד בן-גוריון לא היה מרכיב ממשלה, כשהייתי ילד מי שהיה מרכיב את הממשלה היה לוי אשכול.

היו"ר ראובן ריבלין:

הוא היה עוזר לו להרכיב את הממשלה. זה ענין של סמנטיקה.

שאל יהלום:

אתם לא רואים כאן בעיה? להיפך, אני רוצה שזה יהיה אפשרי. כאן מתעלמים מן המציאות. נניח שהיום אחרי הבחירות נשיא המדינה היה מטיל על רובי ריבלין להקים ממשלה. רובי ריבלין היה מרכיב ממשלה ואומר: בראש הממשלה יעמוד אריק שרון. זה מנוגד לסעיף 15.

היו"ר ראובן ריבלין:

זה לא מנוגד לו. אדם יכול להיות המרכיב של הממשלה ולהשתמש בעוזרים, זה אפילו לא צריך להיות חבר כנסת אלא אורי שני. אנחנו חושבים שההצעה המונחת כאן היא טובה. אדוני רוצה לעגן את הצעתו בחוק, בבקשה, תעביר אותה למר שהם ונצביע עליה.

שאל יהלום:

נראה קודם מה הפרוצדורה.

היו"ר ראובן ריבלין:

הפרוצדורה ברורה, היא פעלה במשך 48 שנה עד לבחירה הישירה וגם לאחר הבחירה הישירה, ראש הממשלה שהרכיב את הממשלה נעזר בליבאי ובאחרים ולא היה צריך לתת לו סמכויות כי הסמכות החוקית ניתנה לראש הממשלה. ליבאי יכול היה לעשות, להביא, להכניס, להוציא אבל החתימה הקיומית וההסכמה הקיומית היא של ראש הממשלה. יכול להיות שיש שינוי בעל משקל כבד, תביא אותו ונצביע עליו, אם נחשוב שזה חשוב – נעשה אותו.

שאל יהלום:

ממה חוששות המפלגות הקטנות? הן חוששות שאתם, שתי המפלגות הגדולות, באתן לכאן במגמה להגדיל את כוחן. המנגנון הזה אומר שלפני הבחירות אתה בא ואומר: תנו לי להיות הגדול ביותר, הנשיא יטיל עלי כי ממילא אני אהיה ראש הממשלה.

היו"ר ראובן ריבלין:

כאשר היתה הבחירה הישירה המפד"ל ירדה לחמישה מנדטים.

שאל יהלום:

איך אני מתגונן נגד זה? אני אומר: תצביעו מפד"ל אבל אנחנו תומכים בביבי נתניהו. במה מתבטאת התמיכה? אני אמליץ לנשיא. אז מה אם תמליץ לנשיא? הנשיא צריך להטיל את זה על מי שהוא חושב שיש לו סיכוי.

ציפי לבני:

לפי ההצעה הנוכחית הנשיא מחוייב להתייעץ אתכם. אין לי ספק שתקיימו את מה שהבטחתם לבוחרים, תלכו אל הנשיא ותגידו לו בדיוק את מה שאמרתם לבוחרים יום קודם.

יוסף לפיד:

כבר העליתי את השאלה על-פי מה מחליט הנשיא על מי להטיל את הרכבת הממשלה. הם אמרו שבכוונה זה לא כתוב, זה עבד יפה בעבר וזה יעבוד יפה בעתיד. אם קראת את החוברת הכחולה שהוועדה הזאת הכינה תראה שזה לא קיים ברוב המדינות שבהן יש כללים על-פיהם אומרים על מי הנשיא יטיל זאת והנשיא ממלא רק פונקציה פורמלית. לכאורה פה הנשיא יכול להחליט למי יהיה הצי'אנס הראשון להרכיב ממשלה.

שאל יהלום:

כשאפילו בהתייעצות יצא שאין לו רוב. מר לפיד, למה אתה לא עומד על כך שהקריטריונים האלה יהיו בתוך החוק?

יוסף לפיד:

אמרתי את זה אבל הם אומרים: לא חשוב איזה חוק יהיה, חשוב רק לבטל את החוק הקודם.

שאל יהלום:

בסעיף 13 הוא מתחיל לקיים את הדיונים עוד לפני שהוא מתייעץ עם הסיעות. תבינו מה אתם עושים.

ציפי לבני:

בסעיף 13 הוא מקיים התייעצות עם נציגי רשימות המועמדים ולמפד"ל תהיה התייעצות.

שאל יהלום:

סעיף 13 אומר שההתייעצות יהיו אחרי הבחירות. בתהליכים להקמת הממשלה הוא יכול לקבוע עמדות עוד לפני שהסיעות באו אליו. אפילו בשיטה הקודמת לא היה סעיף 13.

עו"ד יהושע שופמן:

בוודאי שהיה. הסעיף שמופיע היום כסעיף 13 הוא העתק מדויק של סעיף 12 בחוק הקודם. כל המטרה היא לאפשר את תחילת התהליך לפני מועד תחילת הכנסת החדשה. אז מתייעצים עם כולם, עם העבודה, עם הליכוד, עם המפד"ל רק שברגע זה קוראים להם רשימת מועמדים ולא סיעה כי הם עדיין לא נכנסו לתפקיד בכנסת.

שאל יהלום:

אתם רוצים לשכנע אותנו לקבל את החוק אבל לא בכל מחיר. אני שואל אם אתה ער לחששותיהן של המפלגות הקטנות או לא.

היו"ר ראובן ריבלין:

בהחלט.

שאול יהלום:

אם אתה אומר: אני דורסני, לא מעניין אותי שום דבר והמפלגות הגדולות יעשו מה שיעשו - יפה; אם אתה אומר: לא זאת המטרה העיקרית שלי אלא אני נותן חיים גם למפלגות הקטנות - תחשוב איך אתה יכול לתת איזון בחוק כדי שהמפלגות הקטנות ירגישו קצת יותר טוב. אתה יכול לעשות את זה על-ידי שני דברים: 1. על-ידי קבלת קריטריונים, כמו שאומר חבר-הכנסת לפיד. לקריטריונים אתה מצרף את הגושים. 2. אתה יכול למחוק את סעיף 13 כי זו תמונת ראי של מחסור בקריטריונים. בסעיף ההתייעצויות הוא חייב להתייעץ עם כולם ומטבע הדברים נוצרת לפניו תמונה, בסעיף אחר הוא אפילו לא חייב להתייעץ עם כולם אלא לעשות מה שהוא רוצה. אתה נותן לו אפשרות להתחיל בתהליכים של הרכבת הממשלה.

לכן אני מציע: 1. לפחות לקבל את הקריטריונים ואני מצפה שחבר-הכנסת לפיד יגיש אותם כהצעה להצבעה; 2. לדידכם, תנו פסק זמן שהנשיא יתחיל בהתייעצויות אחרי הפרסום ברשומות. אז תמחקו את סעיף 13 כי לא צריך אותו.

היו"ר ראובן ריבלין:

קודם כל, אנחנו ערים ורוצים לשמוע את הערותיהן של כל הסיעות הגדולות ומקווים שהן גם תהיינה סיעות גדולות. עם זאת אנחנו חושבים שבחוק שהיה קיים יש היגיון, וכפי שהוא מנוסח כיום יש בו היגיון כפול ומכופל שאומר: במצב הפוליטי שבו אנחנו נמצאים לפעמים לא המפלגה הגדולה היא זו שמרכיבה את הממשלה אלא הגוש הגדול, המפלגה שמובילה את הגוש הגדול. כבר קרו דברים מעולם שראש הממשלה היה לא מהמפלגה הגדולה, למשל, בשנת 1981 מנחם בגין הקים את הממשלה, לאחר מכן שמיר ב-1988.

אם חבר-הכנסת לפיד עומד על דעתו ורוצה קריטריונים, בבקשה, יציג אותם בפני הוועדה והיא תחליט האם לאמץ את הקריטריונים כחלק מהחוק או שהיא דוחה אותם. הצעה נוספת שתבוא בפני הוועדה היא למחוק את סעיף 13.

יוסף לפיד:

מה הפרוצדורה שבה באות ההצעות האלה בפני הוועדה.

היו"ר ראובן ריבלין:

נבקש להצביע סעיף סעיף, או קבוצת סעיפים אם לא תהיינה הערות, כמו בהסתייגויות במליאה. אפשר לתת הצעה אלטרנטיבית לסעיף מסוים, אחת נגד, אחת לחילופין, אחת לחילופי חילופין ונצביע על כולן. את זה יכול לעשות רק חבר ועדה ואז נגיע למצב שבו הוועדה תכריע לפי כללי הדמוקרטיה.

הגענו לסעיף 25.

אני מודה לחברים על השתתפותם בישיבה, בעיקר לחברי הכנסת יהלום ולפיד שהאירו את עינינו בנושאים חשובים.

הישיבה הופסקה בשעה 30:12.

## נספח מש/6

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול  
הדיון בוועדת החוקה מיום 10.8.2003

עמ' 37

פרוטוקולים/ועדת חוקה/7035  
ירושלים, כ"ו באב, תשס"ג  
24 באוגוסט, 2003

**הכנסת השש-עשרה**  
נוסח לא מתוקן  
**מושב ראשון**

## פרוטוקול מס' 65

מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט במושבה כוועדה להכנת חוקה בהסכמה רחבה  
מיום א', י" באב, התשס"ג (10 באוגוסט, 2003) בשעה 10:00

**סדר היום:** חוקה בהסכמה – הרשות המבצעת

### נכחו:

#### חברי הוועדה:

מיכל איתן – היו"ר  
גלעד ארדן  
אברהם בורג  
נעמי בלומנטל  
רוני בר-און  
אליעזר כהן  
ניסן סלומינסקי  
גדעון סער

#### מוזמנים:

דלית דרור – משרד המשפטים

המכון הישראלי לדמוקרטיה:

אמנון כוור  
ירח טל  
זוהר קרני  
עופר קניג

ד"ר הלל סומר  
ד"ר ברק מדינה  
ד"ר סוזי נבות  
פרופ' אשר מעוז  
פרופ' שמעון שטרית

אליעזר נהיר  
אורן וולפין

ד"ר יצחק קליין – המכון המדיני לישראל  
זאב סגל

נילי פריאל – "תקווה לישראל"  
רון גזית- לשכת עורכי הדין  
דפנה בן פורת – מ.מ.מ  
הודיה קרן  
נירה לאמעי – נציבות הדורות הבאים

יועץ משפטי: תמי סלע, סיגל קוגוט

נעמי בלומנטל:

מאידך אני רוצה להעלות טיעון נגדי – שהמצב לא השתנה באופן מהותי. אתה רואה בסקרים שזה המצב. נניח שהיתה איזו קונסטלציה שתבר כנסת מסוים לא הצליח - - -

היו"ר מיכאל איתן:

יילכו לבחירות עוד פעם, מה קרה? מה האסון?

נעמי בלומנטל:

אני לא בטוחה. אם הסיטואציה השתנתה - - -

היו"ר מיכאל איתן:

אבל בשביל זה נחוץ רוב של 61 להתפזרות כנסת. זה לא חוק רגיל. זה כמו לשנות חוקה.

נעמי בלומנטל:

אני אומרת שזה שווה עוד חשיבה.

היו"ר מיכאל איתן:

אני רואה בזה דבר איום ונורא.

נעמי בלומנטל:

יכול להיות שזו אנדרלמוסיה מאד גדולה - - -

היו"ר מיכאל איתן:

זו אנדרלמוסיה גם כשלא יהיה לך רוב של 61. כל בחירות תהיינה אנדרלמוסיה, מתוך רצון להגיע לזה. תמיד יהיו גורמים שיירצו לעצור את הבחירות, והם יתחילו ללחוץ וייצרו את המצב. ברגע שהם יוכלו – הם יתחילו להכניס שמועות, ולפעול בכיוון מסוים, בשביל מה לנו את כל זה?

אנחנו ממשיכים: "ג) חבר כנסת שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה". זה היה בזמנו דבר שלא היה קיים. לוי אשכול הקים ממשלה במקום בן גוריון. השאלה אם אנחנו צריכים להגביל. הוא מטיל עליו להקים ממשלה עבור עצמו.

קריאה:

לא בחוקה.

היו"ר מיכאל איתן:

לדעתי יש הגיון מסוים שמי שהרכיב את הממשלה יוכל גם לא לעמוד בראשה. נניח שהרכבתי ממשלה ובסוף הגעתי למסקנה שאני לא יכול לעמוד בראשה, אבל מישהו אחר כן יכול, והוא מסכים. להתחיל שוב את התהליך?

גדעון סער:

אתה יכול לקבוע ב-13 (ג) – "...זולת אם הסכימו כל מרכיבי הממשלה" – כלומר, לקבוע את זה בתור כלל. כאשר מטילים על מישהו להרכיב ממשלה, במסורת החוקתית שלנו, מתכוונים לזה שהוא מרכיב, כי זה שיעמוד בראשה הטיל את זה עליו.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל זה עניין של הסכמה בינינו, זה לא דבר עקרוני. זה דבר פרקטי.

נעמי בלומנטל:

אני מסכימה עם היושב ראש, שזה לא דבר הכרחי. למה להכניס את זה בתור "ייהרג ובל יעבור"?

קריאות:

---

גדעון סער:

ה- - זה קובע את כל כללי המשחק – איזה תיק ילך לאיזה שר. זה דבר שנקרא  
- - - accountability

נעמי בלומנטל:

נניח שראש הממשלה פרש לנוח, ובינתיים מישהו אחר עושה את כל המגעים. ככה זה יוצא.  
טכנית, מה זה אומר הדבר הזה? "הרכיב ממשלה" זה אותו אחד שישב ודיבר עם האנשים?

קריאות:

---

גדעון סער:

אבל פה לא מדובר על הסמכות הטכנית של צוות משא ומתן שמנהל - - - מוענק פה כוח.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל אתה טועה – כל מערכת המחויבויות ובניית הממשלה נשאר אתה הדבר בדיוק.

גדעון סער:

מי ינהל את המשא ומתן? אני אומר שאותו אדם יקבל כוחות לקבוע עובדות לראש  
הממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

לא. הטילו עלי להרכיב ממשלה? אני בודק את השטח, רואה את מה שקורה, וחוזר לנשיא  
עם ממשלה, אך לא אני אעמוד בראשה. ראש הממשלה יהיה חתום על ההסכם, הוא יקבל על עצמו  
את כל המחויבויות, כולם יודעים שהוא ראש הממשלה.

נעמי בלומנטל:

אולי באמצע התהליך האמת?

שמעון שטרית:

יש פה שיקול שלא לקחתם בחשבון – אם אתה קיבלת את התפקיד, ומישהו אחר יוכל  
להיות ראש ממשלה, יתנהלו מספר ערוצים של משא ומתן שיחלישו אותך ואת היכולת שלך להרכיב



ממשלה. אתה מניח שאתה מקים את הממשלה, ובאופן ידידותי מציע שפלוגי יהיה ראש ממשלה, אך אני מניח שיכולות להיות סיטואציות עוינות, ולכן זה יחליש אותך בהרכבת ממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל זה קיים גם היום. היום זה קיים, רק שהממשלה משלמת מחיר יותר כבד. הסיטואציה קיימת היום.

נעמי בלומנטל:

אפשר אולי להוריד את 13(ג), על פי הצעתך. בוא נראה איך זה יתקבל אז. לפי דעתי זה עובד, בלי (ג).

סיגל קוגוט:

אז יש כאן שתי הצעות.

ברק מדינה:

הניסיון פה הוא שלא כל חבר כנסת שמתחשק לו יכול לנסות להרכיב ממשלה. כלומר, יש פה איזושהו הגיון כאשר אומרים: הנשיא מטיל על מישהו להרכיב ממשלה. אם המישהו הזה יכול להרכיב כל ממשלה שמתחשק לו, וגם להטיל על מישהו אחר להרכיב ממשלה, בשביל מה בכלל שהנשיא יטיל את זה על מישהו?

היו"ר מיכאל איתן:

תסלח לי. ההגיון הוא לא כמו שאתה אומר, וזה הוכח כבר בהיסטוריה של המדינה שלנו, שהטילו על לוי אשכול להטיל ממשלה, והוא הרכיב עבור בן גוריון. ההגיון הוא כאן בנקודה המרכזית – הרכבת הממשלה. הוא לא בסיטואציה כאן שהנשיא נמצא במצב שהוא רוצה לשים מישהו. הנשיא והמדינה צריכים מהר ממשלה. זו נקודת הרציונל של המהלך. משתדלים שזה יהיה מאוזן, לתת מספיק זמן, אבל רוצים לעבור מתקופה לא בריאה של ממשלת מעבר, לתקופה בריאה. הנשיא מטיל על אחד מחברי הכנסת את המטלה, והדגש המרכזי הוא כמה מהר אפשר לבוא עם ממשלה מוכנה לנשיא. אם ההצעה שלי מקצרת את התהליך, אני חושב שזה בריא. אני שואל את עצמי איזה מחיר אני משלם. מה אני משלם תמורת מה. אתם מנסים כל הזמן להסביר לי משהו, ואני יכול להבין מה אתם מסבירים לי, שזו הפרסטיז'ה של הנשיא? שתהיה ממשלה פחות טובה? מה יהיה כאן, מה ייפגע מהעובדה שאותו אדם שהטילו עליו להרכיב ממשלה הוא מרכיב אותה, רק שהוא לא עומד בראשה?

ברק מדינה:

הנשיא בוחר מישהו שהוא עם פוטנציאל להיות ראש ממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

לא. אני חושב שאתה לא צודק. הפוך, בעיניי. הנשיא לא בוחר מישהו שהוא פוטנציאל להיות ראש ממשלה. הנשיא בוחר מישהו שצריך להרכיב לו ממשלה. להרכיב ממשלת קואליציה, שנהנית מרוב. הוא נותן סיכוי להרכבת ממשלה קואליציונית, וזו מלאכת הרכבה מסובכת, שלפעמים אדם מסוים יוכל להיות בעל התכונות להרכיב, ואדם אחר יהיה בעל התכונות לנהל, או לעמוד בראשה, ולהנהיג. השאלה היא – ברגע שאני קובע אילוץ, כאשר אני סוגר את האופציה הזו, האם אני משרת מטרות חיוביות? תגידו לי מה היא. אני בעד לתת אופציה נוספת, שגם המקרה שלי יוכל להתקיים. אם אתם אומרים שאני גורם בכך לנזק – אני מוכן לבדוק, אבל אתם לא מסבירים לי במה זה רע.

נעמי בלומנטל:

אני רוצה להוסיף דבר אחד – נניח שיש סיטואציה של חבר כנסת שעומד בראש הרשימה, לוקחים מישהו אחר והוא מתחיל להרכיב את הממשלה. הוא עושה את כל העבודה, ואחר כך בא

זה שחושב שהוא צריך לעמוד בראשה, וזה שהרכיב אומר – אבל כתוב בחוק שזה שהרכיב יעמוד בראשה. ואז, זה שאמור להיות ראש הממשלה לא יכול להיות. עכשיו תצטרך להיות פרשנות מי זה זה שהרכיב את הממשלה.

היו"ר מיכאל איתן:

אבל יש לך טעות. הנשיא קובע על מי הוא מטיל. לפי המצב היום, הנשיא יכול להחליט על כל אחד מ-120 חברי הכנסת. הוא לא מוגבל. אם תתקבל החלטה שהוא מטיל על ראש רשימה – אז הוא יהיה מוגבל. כרגע הוא לא מוגבל. מרכיב הממשלה בא אליו ואומר לו שהוא הצליח או לא הצליח להרכיב ממשלה. הוא גם אומר אם הוא עומד בראשה או לא. אבל יש לו כבר רוב והסכם קואליציוני.

אני ממשיך בקריאה "ד) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם".

גדעון סער:

ברגע שהם מקבלים את האמון. הם נשבעים אחרי שהם מקבלים את האמון. הם בתוקף עוד לפני שהם נשבעו.

היו"ר מיכאל איתן:

שר שאינו נשבע אינו יכול לתפקד.

גדעון סער:

כן.

סיגל קוגוט:

לכן הסעיף אומר – סמוך ככל האפשר.

היו"ר מיכאל איתן:

אני מודה לכם, הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 13:20