

אסף שקרל  
הרב עוזיאל 5, תל אביב  
Asafs.law@gmail.com  
12/4/2015

חבר כנסת נכבד,

### הנדון: יוזמת חוק – קיצוב כהונת ראש ממשלה

אני פונה אלייך עם יוזמת חוק, שלעניות דעתי, תשרת היטב את הדמוקרטיה בישראל. במהלך השבועות האחרונים נבחר מר נתניהו לקדנציה **רביעית** כראש ממשלה בישראל. בחירה להמשך כהונה כראש ממשלה בפעם הרביעית הנה אירוע חריג בדמוקרטיה מערביות.

#### **א. רקע:**

##### **המצב הקיים:**

ההיסטוריה מלמדת, כמעט ללא סייג, שהחזקת כוח משחיתה עם הזמן; בטח כאשר בתפקיד מרוכז כוח כה רב, כמו בתפקיד ראש הממשלה בישראל.

הבעיה המהותית היא שראש ממשלה שמכהן זמן רב מדיי, יכול להוות איום על הדמוקרטיה ומוסדותיה, בעיקר עקב ריכוזיות יתר, שרק הולכת ומתעצמת עם השנים, כשאדם נשאר במרכז הכוח של המערכת הפוליטית. הוא אחראי על מינוי דורות שלמים של בעלי תפקידים. ומשפיע בצורה ניכרת על החלטות רבות במדינה, אף מעבר לסמכות הרשמית של תפקידו. הכוח הרב נצבר עד כדי גימוד כוחותיהם של רשויות אחרות במדינה, לעומת כוחו של רה"מ.

מעבר לכך, זוהי תופעה שמשרישה קבעון מחשבתי, ומונעת פיתוח מנהיגות צעירה ואלטרנטיבית.

**ברצוני להדגיש היטב**, ומראש – היוזמה לחוק לא נובעת מתוך רצון לנגח באופן אישי את מר נתניהו. עם זאת, אין ספק שהמצב הלא רגיל שנוצר כעת מעלה שאלות שונות, לגבי תפקיד רה"מ והגבלות עליו במשטר דמוקרטי. שאלות אלו הן שהובילו ליוזמת החוק הנ"ל.

והרי בכל מקרה, בתום הקדנציה הנוכחית, ובהתאם לאורכה, יהיה נתניהו ראש הממשלה הישראלי בעל תקופת הכהונה הארוכה בהיסטוריה, או שני רק לבן גוריון. לאחר החלת החוק, ראש ממשלה עתידי אחר לא יוכל לכהן בתפקיד מעבר לזמן בו כיהן ויכהן נתניהו. כבודו של נתניהו במקומו; ומקומו בהיסטוריה מובטח יהיה.

**המצב במדינות אחרות.** ניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות, כולל הדמוקרטיה המובילות המוכרות לנו. להלן מספר דוגמאות:

**ארה"ב:** בארה"ב השתרש נוהג עוד מימי כהונתו של וושינגטון – גם מתוך עקרונות דמוקרטיים של הפרדת רשויות – שנשיא מכהן רק שתי קדנציות. עם זאת, רוזוולט, במהלך מלחמת העולם השנייה נבחר לכהונה שלישית ואף רביעית (המלחמה נחשבת כאחת מהסיבות העיקריות לניצחונותיו; הוא נפטר שלושה חודשים לאחר תחילת הכהונה האחרונה). לאחר המלחמה, ב-1947 הרגיש המחוקק האמריקני צורך לעגן את נוהג הגבלת כהונת הנשיא, והעביר את התיקון ה-22 לחוקה, שאושר ע"י מרבית מדינות הברית. תומאס דיזאי – המועמד הרפובליקני המוביל ב-1944 טען שכהונה רביעית היא "האיום הכי מסוכן לחופש שלנו, שהוצע אי פעם".

**בריטניה :** בבריטניה – הדמוקרטיה המודרנית הוותיקה בעולם - אין אמנם הגבלה על מספר הקדנציות, אך עם זאת המנגנון המפלגתי יציב וחזק דיו בכדי לחוץ ולדחוף לפרישתו של ראש ממשלה מכהן, גם אם הוא מאוד חזק, כפי שהיה בתום כהונתם של תאצ'ר במפלגת השמרנים וגם של בלייר במפלגת הלייבור. תאצ'ר מחזיקה בשיא הכהונה הארוכה ביותר מאז תחילת המאה העשרים, ובלייר מחזיק במקום השני (11 שנים ו-10 שנים בהתאם). בישראל, על פי רוב, מנגנוני המפלגה אינם חזקים דיים בכדי לסיים כהונת ראש ממשלה מכהן, בטח אם צבר כוח לאורך זמן רב.

**סין:** גם במשטרים שאינם דמוקרטיים יש חוקים דומים שמגבילים את כהונת ראש המערכת הפוליטית. לדוגמה בסין בעלת המשטר האוטוריטרי-קומוניסטי כהונת יו"ר המפלגה (שהוא גם נשיא הרפובליקה העממית) מוגבלת ל-10 שנים – מחשש לסיאוב שלטוני וריכוז כוח רב מדיי בידיו של אדם אחד, לאור הניסיון המר עם מאו דזה-דונג.

כאמור, במרבית הדמוקרטיה המערביות, נדירים המקרים בהם מנהיג מדינה נשאר בתפקידו, זמן כה רב. אף בר דעת אינו רוצה שישתרש מצב בישראל כדוגמת משטריהם של פוטין או רוברט מוגבה ובעבר הלא רחוק גם של מובארק, צ'אבז וקסטרו, בהם ראשי המדינה צוברים כוח כה רב, עד שלא ניתן להוציאם ממקומם, ומשתמשים בבחירות (דמוקרטיות יותר או פחות) כבכסות, בכדי להתקבע בשלטון.

**איני טוען** שהמצב בישראל קיצוני עד כדי שנדמה לאותם משטרים, אפלים ברובם. אולם, אני סבור שיש מן המשותף בצבירת כוח רב מדיי ע"י ראשי מדינות, ויש סכנה, שבאופן מזדחל, אנו רוכשים סגנונות התנהלות קלוקלים שמחבלים בדמוקרטיה.

## **ב. הצעת החוק:**

**נוסח החוק המוצע** [הנוסח עצמו אינו מחייב, אך אם הוא ישונה, אני מקווה שתשמר המהות והרוח שלו. ניתן לקדמו כתוספת לחוק יסוד הממשלה או כחוק עצמאי]:

1. כהונת ראש ממשלה בישראל תהיה **קצובה ל-10 שנים, במצטבר**.
2. חריגים לחוק: עקב מצב חירום שהוכרז על פי חוק (כמצוין ברשימה בסעיף 4) ניתן להאריך כהונת ראש ממשלה פעמיים – בתנאים הבאים:
  - א. הארכה ראשונה למשך 9 חודשים, בהצבעה ברוב רגיל.
  - ב. הארכה שניה למשך 9 חודשים, בהצבעה ברוב מיוחד של 80 חברי כנסת.
3. תוקף החוק: **החוק יכנס לתוקפו, החל מיום הכרזת הבחירות לכנסת ה-21**.
4. רשימה [סגורה] של חריגים לחוק: מצב חירום שהוכרז כחוק; מצב לחימה, ללא הכרזה על מצב חירום כחוק; מצב חירום אחר, גם אם לא הוכרז כחוק כדוגמת אסון טבע מרובה קורבנות (רעידת אדמה, סופה קשה); עקב שיקולים מדיניים חריגים כגון עיצומו של משא ומתן מדיני (כל עוד שלא חלו בו הפסקות מעבר ל-60 יום בששת החודשים שקדמו לביקוש ההארכה).

**מטרות החוק -** אני סבור שהחוק המוצע, יתן את **היתרונות הבאים** על פני המצב הקיים:

- הגבלת צבירת כוח רב מדיי לאורך זמן, **ושמירה על איזון טוב יותר בין הרשויות השונות**: המבצעת, המחוקקת והשופטת, כמו גם מול המנהל הציבורי.
- הזמן הקצוב והמוגבל **יעודד ויאץ** בראש הממשלה **להשאיר חותם** ברור לתקופת כהונתו, באמצעות עשייה.
- אפשר שהזמן הקצוב יגרום להתנהלות המונעת פחות משיקולי הישרדות פוליטיים במהלך הקדנציה האחרונה, ותעודד תכנון מהלכים ארוכי טווח, כפי שמשפיע הדבר על הנשיאים בארה"ב.
- ידחוף את ראש הממשלה, בשנים האחרונות לכהונתו, **להימנע מבחירות מיותרות** ולהגביר יציבות שלטונית.
- זמן הכהונה יהיה קצוב, אך **יאפשר גמישות** בהתאם למציאות בישראל, במצבי חירום.
- מהווה **תזכורת** לראשי ממשלה, שהם נבחרים ומקבלים מנדט, לתפקיד קצוב בזמן, ושמהות תפקידם הוא מתן שירות לאותו ציבור שבחר בס.

- יקל על חילופי שלטון והעברת כוח מסודרת בצמרת מפלגת השלטון, אף לפני תום כהונת הכנסת ובחירות כלליות. בכך יחזק את הפוליטיקה המפלגתית (כפי שזה עובד בבריטניה).
- **הזרמת דם חדש** לשורות המנהיגות הפוליטית: יעודד את ראש הממשלה למצוא ולטפח במפלגתו ובציבור בכלל, דור הנהגה חליפי שימשיך את דרכו. ויאלץ אותו להבליט ולקדם מנהיגים פוליטיים אחרים ממנו לקדמת הבמה הפוליטית, לפחות במהלך הקדנציה האחרונה. בכך תתאפשר תחלופה בריאה יותר ומתן הזדמנות לאנשים נוספים להשפיע לטובה על עתיד המדינה.

## ג. שיקולים פוליטיים ותיזמון נוכחי:

### שיקולים פוליטיים לתיזמון יוזמת החוק, בעת זו:

- עם תום הבחירות והחזרה לשגרת החיים, ניתן להתייחס שוב לערכי הדמוקרטיה מבלי שהדבר יחשב בציניות כמייצג אינטרס פוליטי מסוים. אין לי ספק שיש אנשים שערכי הדמוקרטיה חשובים להם, מכל קצוות הקשת הפוליטית. בהתאם לכך, התגובה ליוזמה זו ראויה וצריכה להיות מאוזנת ועניינית.
- אם זהו חוק שמועיל, כפי שאני סובר, הרי שניתן לנצל את המומנטום הנוכחי – במהלך הרכבת הקואליציה והממשלה – ע"מ לקדמו.
- זו הזדמנות נדירה, מחד, מר נתניהו בשיא כוחו הפוליטי לאחר הניצחון בבחירות, מקומו מובטח לשנים הבאות ואין עליו איום פוליטי ספציפי; ומאידך – הוא צריך לשאת ולתת על הממשלה שהוא מרכיב, נזהו הזמן (היחיד כנראה), בו הוא חייב להתפשר.
- בהנחה שיוזמת החוק תזכה לתמיכה מצדך, ואם יש לך השפעה, בקרב מפלגות שמנהלות מו"מ על הכניסה לקואליציה, ניתן לדרוש בעת זו את העברת החוק בהקדם האפשרי, כתנאי להצטרפות לקואליציה. ובכל מקרה נכמינימום – לדרוש חופש בחירה בהצבעה על החוק לכל מפלגות הקואליציה.

**אודותיי:** אני אדם שחרד לגורל הדמוקרטיה הישראלית, לאור הכרסום שחל בה בעשורים האחרונים. אני אזרח המדינה ועורך דין בהכשרתי, בעל ידע במדעי המדינה. אני בעל עמדות ממרכז המפה הפוליטית, אך איני משויך למחנה פוליטי או מפלגה מסוימים.

- לסיים,** הבסיס לחיי החופש במדינת ישראל הוא המשטר הדמוקרטי. בסיס זה הוא מה שהביאנו עד הלום. לצערי, רבים מדיי מקרבנו מתייחסים למוסדות הדמוקרטיה כמובנים מאליהם. אני סובר שלאור הדינמיקה והשינויים המתמידים במציאות הפוליטית, שמכרסמים לעיתים בדמוקרטיה - אנו צריכים להגן עליה, ובאופן מתמיד.
- המסמך הזה נשלח למספר חברי כנסת ופעילים במערכת הפוליטית, שבחרתי בקפידה ממבחר מפלגות. אני סבור שזו סוגיה בעלת חשיבות עליונה, חוצת מפלגות, שאינה צריכה להיות מוגבלת ע"י יריבות מפלגתית או פוליטית.
- שלחתי אותו לך ספציפית, מכיוון שסברתי שהנך אדם שחשובים לו ערכי הדמוקרטיה ומבנה המשטר במדינה – ותוכל לקדם את היוזמה בצורה עניינית. אני מקווה שזהו המצב ותראה לנכון לקדמו.

בכבוד רב,

אסף שקרל