

צמצום תנאי הנבצרות של ראש הממשלה פוגע בדמוקרטיה ומגביר את הסיכון לשחיתות

מכון זולת לשוויון זכויות אדם, מקדם את ההגנה על שלטון החוק והדמוקרטיה. בתאריך 20.6.2022 פרסם מכון זולת את הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל,¹ שהתריע על התהליכים הסמכותניים שהתרחשו במדינת ישראל לאורך השנים. תהליכים אלה הוצאו מאז הקמתה של הממשלה ה-37 ב-29.12.22.

התיקון המוצע הוא חלק מצבר חקיקה שנועד לבצע מהפכה משטרית: מיד עם הקמת הממשלה ה-37, היא החלה בקידום מזורז של חקיקה שמטרתה ריסוק עצמאות הרשות השופטת והכפפתה המלאה לרשות המבצעת, שכבר שולטת באופן מוחלט ברשות המחוקקת.² כחלק ממימוש תוכנית זו, הכנסת כבר העבירה בקריאה ראשונה שורה של הצעות חוק שמחזקות את כוחם של הפוליטיקאים בוועדה לבחירת שופטים, מונעות מבג"ץ לפסול חוקי יסוד, מסכלות את האפשרות של בג"ץ לפסול חוק רגיל ומאפשרות לכנסת לחוקק פסקת התגברות.³ תהליכי החקיקה של חוקים אלה ונוספים ממשיכים להתקדם בימים אלה באופן מואץ. נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרן ברק אמר כי המהפכה שמקדמת הממשלה היא "אוסף של הצעות רעות שעלו במשך השנים" וכי הדבר המקביל למהפכה הזו הוא "מהפכה של טנקים".⁴

המצב כיום: הוראת סעיף 16(ב) לחוק-יסוד: הממשלה אינה מגבילה את עלות הנבצרות וגם לא קובעת מי הגורם המוסמך להכריז על כך. במקרה של ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון, ההכרזה בוצעה בפועל על ידי היועץ המשפטי לממשלה. העתירה בעניין נבצרותו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט נדחתה אך באמרת אגב השופטים קבעו כי "אם יתברר בהמשך שהתנהלותו של ראש הממשלה אינה מאפשרת את עריכתן של החקירות הפליליות נגדו באופן ראוי, אפשר שיהא מקום להכרזה של היועץ המשפטי לממשלה בדבר נבצרותו הזמנית של ראש הממשלה".⁵

התיקון המוצע: ההצעה מצמצמת את הנבצרות רק למקרים של אי-מסוגלות פיזית או נפשית של ראש הממשלה למלא את תפקידו, וגם קובעת שהסמכות להכריז על נבצרות ראש הממשלה תהא נתונה בידי ראש הממשלה עצמו, או אם החליטה הממשלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה. החלטת הממשלה תעמוד בתוקפה למשך שלושה ימים ותובא לאישור ועדת הכנסת; ועדת הכנסת תאשר את החלטת הממשלה ברוב של שני שלישים מחבריה, ואם החלטת הממשלה ניתנה מטעמי בריאות תהיה החלטת ועדת הכנסת גם על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שקבעה ועדת הכנסת. הארכת התקופה מעבר לשבעה ימים תהיה טעונה החלטת הכנסת, על פי הצעת ועדת הכנסת,

¹ איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, מכון זולת (20.6.2022).

² יעל פרידסון, ליון: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים, הארץ (4.1.2023).

³ חן מענית ונעה שפיגל, להיכן הגיעה ההפיכה המשטרית? תמונת מצב של בליץ החקיקה, הארץ (עודכן ב-14.3.2023).

⁴ אהרן ברק: הדבר המקביל לרפורמה של ליון - מהפכה של טנקים, Ynet (7.1.2023).

⁵ בג"ץ 6231/08 יואב יצחק נ' ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט (פורסם בנב, 4.8.2008).

שהתקבלה ברוב של שמונים חברי הכנסת. ההכרזה תהיה החלטה פוליטית, ולא יהיו ביקורת שיפוטית ומשמעות לעמדת היועמ"שית לממשלה.

עמדת מכון זולת

☒ על פי ההצעה ראש הממשלה יהיה רשאי לעבור באופן שיטתי עבירות פליליות חמורות, תוך ניצול לרעה של כוח משרתו, ולהמשיך בכהונתו כרגיל. בהיעדר ביקורת שיפוטית ומשמעות לעמדת היועמ"שית לממשלה, ולאור צמצום מצבי הנבצרות רק לאי-מסוגלות פיזית או נפשית, ההצעה עלולה להביא למצב שבו ראש הממשלה יבצע בריש גלי ובאופן שיטתי עבירות פליליות חמורות – כגון עבירות תקיפה, עבירות פגיעה בגוף, עבירות המתה, עבירות מין, עבירות על ביטחון המדינה וריגול – אך כל עוד שלא הגיע למצב של אי-מסוגלות פיזית או נפשית, הוא יוכל להשלים את כהונתו עד למועד הבחירות.

☒ ההצעה תהפוך את סוגית ההכרזה על נבצרות לפוליטית לחלוטין. כדי להמשיך בכהונתו, הממשלה, ועדת הכנסת והכנסת עלולות להימנע מלהכריז על נבצרות של ראש ממשלה שהגיע למצב של אי-מסוגלות פיזית או נפשית, או לא להצליח להגיע לרוב הגבוה שיידרש. בהיעדר ביקורת שיפוטית ומשמעות לעמדת היועמ"שית לממשלה, המנגנון המוצע להכרזה על נבצרות ראש הממשלה שאינו כשיר פיזית או נפשית, עלול לא לעבוד. הממשלה שולטת באופן מלא בכנסת, והקואליציה בכנסת מרכיבה את הממשלה. הרף הגבוה שמוצע – שלושה רבעים מחברי הממשלה, שני שלישים מחברי ועדת הכנסת או שמונים חברי כנסת, עלול להיות בלתי ניתן להשגה בשל אינטרסים פוליטיים שונים. במצב כזה, אם ראש הממשלה יהיה מחוסר הכרה חברי הממשלה יהפכו למעין "חונטה" שתנהל את המדינה עד הבחירות או עד שיחליטו שהגיעה השעה להודיע על הקדמתן.

☒ במצב של דחיית מועד הבחירות מסיבות שונות ראש הממשלה המכהן עלול להיהפך לראש ממשלה קבוע. בהיעדר ביקורת שיפוטית ומשמעות לעמדת היועמ"שית לממשלה, ככל שמועד הבחירות יידחה באישור הכנסת הנשלטת על ידי הממשלה, בשל מצב חירום או טעמים פוליטיים כלשהם, ראש הממשלה המכהן יוכל להישאר בתפקידו עד אין קץ או עד שהוא וחברי ממשלתו יחליטו אחרת.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק