



חוברת קריאה

משטר וממשל

איך המערכת הפוליטית בישראל עובדת באמת.

לא מי אמר מה השבוע, אלא איך המכונה בנויה: איך קול הופך למנדט, מי מרכיב ממשלה ובאיזה לוח זמנים, מה הנשיא באמת מחליט, ולמה למדינה הזאת אין חוקה. בכל מחלוקת חיה, שני הצדדים בטיעון החזק שלהם ובלי הכרעה.

החוברת הזאת היא אותו חומר שנמצא באתר, ערוך לקריאה רצופה. כל יחידה עומדת בפני עצמה ואפשר לקרוא אותן בכל סדר, אבל הן מסודרות בסדר שיש בו היגיון — מי שקורא מן ההתחלה יראה קו מתפתח ולא רשימה.

בסוף כל יחידה יש סילבוס: מה לקרוא, לצפות ולהאזין כדי להעמיק. כל קישור שם נפתח ונבדק לפני שנכנס, וכתובתו המלאה מודפסת מתחתיו כדי שאפשר יהיה להקליד אותה גם מדף מודפס. היכן שיש ספרים, הם מופיעים בנפרד — שם, מחבר ושנה, בלי קישורי קנייה שמתיישנים.

היחידות שעוסקות במחלוקת מציגות את שני הצדדים בטיעון החזק ביותר שלהם, ואינן מכריעות ביניהם. זו בחירה מכוונת: המטרה היא שתוכלי להחזיק את הוויכוח בעצמך, לא לקבל ממני מסקנה מוכנה.

תוכן העניינים

הכנסת והבחירות

01	שיטת הבחירות היחסית ואחוז החסימה	5
02	הכנסת: מה היא עושה בפועל	8
03	הקואליציה: איך מרכיבים ממשלה ולמה היא נופלת	10
04	המפלגות: מהמחנות ההיסטוריים למפה של היום	12

הרשות המבצעת

05	ראש הממשלה: הסמכות והמגבלות	14
06	השרים והמשרדים: מי מחליט מה	16
07	הפקידות: מי מנהל את המדינה בין הבחירות	18
08	נשיא המדינה: תפקיד סמלי ורגעים מכריעים	20

החוקה שאין

09	למה אין לישראל חוקה	23
10	חוקי היסוד: חוקה בהתקנה	25
11	בג"ץ והביקורת השיפוטית	27
12	היועץ המשפטי לממשלה: שומר סף או שלטון פקידים	30

מי נספר

13	הרשויות המקומיות: השלטון הקרוב ביותר	33
14	מבקר המדינה: מי בודק את השלטון	35
15	הצבא והדרג המדיני	38
16	אזרחים ערבים בפוליטיקה הישראלית	40

הוויכוחים הגדולים

42	הרפורמה המשפטית 2023	17
44	חוק הלאום	18
46	ממשלות אחדות, רוטציות ומשברי שלטון	19
48	הצעות לשינוי השיטה, ולמה הן לא קורות	20

שיטת הבחירות היחסית ואחוז החסימה

פרק 01 · יוחנן בדר ואברהם עופר (1973), עופר קניג, אסף שפירא, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

ישראל היא מחוז בחירה אחד. כל המדינה מצביעה לרשימות ארציות סגורות, ו-120 המושבים מתחלקים ביניהן לפי חלקן היחסי. חוק יסוד: הכנסת משנת 1958 קובע שהבחירות יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, והפרוצדורה עצמה מוסדרת בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. אחרי הספירה מוציאים מהחישוב כל רשימה שלא חצתה את אחוז החסימה, כאילו לא התמודדה כלל. אחוז החסימה השתנה ארבע פעמים: עד הבחירות לכנסת ה-12 ב-1988 הוא עמד על 1%, בין 1992 ל-2003 על 1.5%, בין 2006 ל-2013 על 2%, ומאז בחירות 2015 הוא עומד על 3.25% מהקולות הכשרים, שינוי שנעשה במסגרת חוק המשילות ב-2014. במספרים מוחלטים זה משתנה מבחירות לבחירות: ב-2022 נדרשו 154,855 קולות כדי לחצות. אחר כך מחשבים את המודד, כלומר את סך הקולות של הרשימות שעברו מחולק ב-120. ב-2022 עמד המודד על 36,227 קולות למנדט. כל רשימה מקבלת בשלב הראשון את המספר השלם שיוצא מחלוקת קולותיה במודד, והשברים נשארים בצד. את המנדטים שנתרו, בדרך כלל כמה בודדים, מחלקים בשיטת בדר-עופר שנקבעה בחוק ב-1973 ונקראת על שם שני חברי הכנסת שיזמו אותה. בכל סיבוב מחשבים לכל רשימה מודד חדש: הקולות שלה חלקי מספר המנדטים שכבר קיבלה ועוד אחד. הרשימה שמודדה הגבוה ביותר זוכה במנדט הנוסף, והחישוב חוזר עד שכל 120 המושבים מחולקים. שתי רשימות שעברו את אחוז החסימה רשאיות לחתום ביניהן על הסכם עודפים, ואז נספרים קולותיהן במשותף בשלב הזה בלבד. השיטה מיטיבה באופן שיטתי עם הרשימות הגדולות, וזו הייתה כוונת המחוקק.

המחלוקת על אחוז החסימה היא בעצם מחלוקת על מה עדיף לאבד. מי שתומך בסף גבוה טוען שייצוג מדויק לחלוטין הוא מותרות שמדינה שצריכה להתנהל אינה יכולה להרשות לעצמה: כנסת שמפוצלת לשתיים עשרה או חמש עשרה סיעות מייצרת קואליציות רחבות ושבירות, שבהן סיעה של ארבעה מנדטים יכולה להפיל ממשלה, והמחיר משולם בתקציב, במינויים ובחקיקה שנקנית בכסף פוליטי. לשיטתם, סף של 3.25% הוא עדיין מהנמוכים בעולם, הוא רק מחייב מפלגות קטנות להתאחד סביב מה שבאמת משותף להן, וההתאחדות עצמה היא תוצאה רצויה ולא נזק. מי שמתנגד משיב שהחישוב הזה מוכר בדיוק את הדבר שהשיטה נועדה להגן עליו. בבחירות 2013 נזרקו לפח 268,795 קולות, 7.1% מהקולות הכשרים, וב-2022, אחרי העלאת הסף, איבדו מרצ ובל"ד יחד כשלוש מאות אלף קולות, כלומר ציבור בגודל של שמונה עד תשעה מנדטים נשאר בלי נציג אחד בכנסת. הם מוסיפים שהסף אינו מייצר יציבות אלא רק דוחס אותה: מפלגות מתאחדות טקטית לפני הבחירות ומתפצלות אחריהן, כך שמספר הסיעות בפועל כמעט אינו יורד. מעל הכול עומדת טענה על כוונה, לפיה העלאת הסף ב-2014 נועדה להוציא את המפלגות הערביות מהמשחק, ושהתוצאה, הקמת הרשימה המשותפת ב-2015, הוכיחה שהמהלך היה פוליטי ולא מבני. תומכי החוק דוחים את הקישור הזה, מצביעים על כך שהסף פגע גם ברשימות יהודיות קטנות, וטוענים שרף אחיד החל על כולם אינו מפלה מעצם הגדרתו. יש גם

מי שמציע דרך שלישית: להשאיר את הסף ולתקן במקום אחר, למשל בהוספת ממד אישי לרשימות הסגורות או בהסדרים שיקשו על פילוגים אחרי הבחירות. אף צד אינו טוען שהשיטה מושלמת; הוויכוח הוא על מי משלם עליה.

למה זה ברשימה

בלי להבין איך קול הופך למנדט אי אפשר להבין אף כותרת פוליטית בישראל, כי כל השאר נגזר מהחישוב הזה.

תחום	הכנסת והבחירות
נושא	שיטת בחירות
הוגים	יוחנן בדר ואברהם עופר (1973), עופר קניג, אסף שפירא, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

להעמיק

איך קולות הופכים למנדטים

לקריאה

מדריך של המכון הישראלי לדמוקרטיה שמראה שלב אחר שלב את המודד, אחוז החסימה ושיטת בדר-עופר, עם המספרים של 2022.

<https://www.idi.org.il/votes-to-seats/>

אחוז החסימה, קולות מבוזבזים ורמת היחסיות של השיטה

לקריאה

מאמר שמפרט את ההיסטוריה של אחוז החסימה מ-1% ועד 3.25% ומודד את מחיר הקולות שנזרקים.

<https://www.idi.org.il/articles/3453>

כל מה שרציתם לדעת על הסכמי עודפים

לקריאה

הסבר על חוק בדר-עופר מ-1973 ועל מה בדיוק שווה חתימה על הסכם עודפים.

<https://www.idi.org.il/articles/33757>

ספרים

פתק פתוח למחצה: הוספת ממד אישי לשיטת הבחירות לכנסת

עופר קניג, אסף שפירא, אסף היימן ונועה גשן · 2026

מחקר עדכני שמציע לשלב בחירה אישית בתוך שיטת הרשימות הסגורות, ומסביר בדרך את מנגנון ההמרה של קולות למנדטים.

הבחירות בישראל 2022

גדעון רהט, נעם גדרון ומיכל שמיר (עורכים) · 2025

הכרך האחרון בסדרת המחקר הוותיקה על מערכות הבחירות בישראל, עם ניתוח של אחוז החסימה והקולות המבוזבים.

הכנסת: מה היא עושה בפועל

פרק 02 · חן פרידברג, ראובן חזן, אמנון רובינשטיין, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הייעוץ המשפטי לכנסת

הכנסת היא בית מחוקקים אחד ובו 120 חברים, נבחרת לארבע שנים, ופועלת לפי חוק יסוד: הכנסת מ-1958 ולפי תקנון שהיא קובעת לעצמה. בפועל היא עושה ארבעה דברים נפרדים. היא מחוקקת: הצעת חוק ממשלתית עוברת קודם בוועדת השרים לענייני חקיקה, שקובעת את עמדת הקואליציה, ורק אז מונחת לקריאה ראשונה. הצעת חוק פרטית, שמגיש חבר כנסת אחד או קבוצת חברי כנסת, חייבת לעבור תחילה קריאה טרומית במליאה, ובדרך כלל חולפים 45 יום בין הנחתה על שולחן הכנסת לבין ההצבעה הטרומית. אחרי הקריאה הראשונה עוברת ההצעה לוועדה, שם היא נכתבת מחדש סעיף אחר סעיף, וממנה חוזרת למליאה לקריאה שנייה שבה מצביעים על הסתייגויות, ומיד אחריה לקריאה שלישית על הנוסח השלם. שנית, הכנסת היא גם הרשות המכוננת: חוקי יסוד מתקבלים אצלה באותו מסלול עצמו, ולעתים ברוב קטן. שלישית, היא מקימה ומפילה ממשלות, שכן ממשלה נכנסת לתפקידה רק מרגע שהכנסת הביעה בה אמון. רביעית, היא אמורה לפקח. כלי הפיקוח יושבים בעיקר בוועדות: לכנסת 12 ועדות קבועות ולצדן עשרות ועדות משנה, ובהן הוועדה לביקורת המדינה שדנה בדוחות מבקר המדינה. לצדן פועלים שאילתות, הצעות לסדר היום, הצעות אי אמון וועדות חקירה פרלמנטריות. הנפח אינו הבעיה: בכנסת ה-20 הוגשו עד מאי 2018 יותר מ-5,400 הצעות חוק פרטיות, שיא עולמי, ורק חלק זעיר מהן הפך לחוק. העומס נופל על אותם אנשים עצמם, וחבר כנסת קואליציוני יושב בממוצע ב-3.7 ועדות. הכנסת ה-25 אישרה את פיזור בקיץ 2026, והבחירות לכנסת ה-26 נקבעו ל-27 באוקטובר 2026.

השאלה שחוזרת בכל דיון על הכנסת היא אם היא באמת מפקחת על הממשלה או בעיקר מאשרת אותה. הטענה האחת אומרת שהציפייה עצמה שגויה. במשטר פרלמנטרי הממשלה קמה מתוך הרוב בבית המחוקקים ותלויה בו, ולכן חברי הקואליציה אינם אמורים לשמש בלמים; תפקידם להעביר את מדיניות הממשלה שנבחרה, והבלם הדמוקרטי הוא האופוזיציה, שמציגה חלופה, והבוחר, שמחליף שלטון. לפי גישה זו הכנסת מצוידת היטב: הוועדות רשאיות לזמן שרים ופקידים ולדרוש נתונים, הייעוץ המשפטי לכנסת עוצר חקיקה פגומה, מבקר המדינה מדווח לה ישירות, והחקיקה הפרטית הענפה מוכיחה שחבר כנסת יחיד עדיין יכול לשנות מציאות בלי לבקש רשות מהממשלה. הטענה הנגדית אומרת שהמבנה מטה את הכף מראש. סדר היום נקבע בפועל בידי הממשלה, ועדת השרים לענייני חקיקה קובעת הצעות פרטיות לפני שהמליאה בכלל שומעת אותן, הוועדות עמוסות מדי מכדי לרדת לעומק סעיף תקציבי או לעקוב אחר יישום החלטות, וחבר קואליציה שמצביע נגד משלם מחיר אישי מיידי. החמור מכל, לדעת המצדדים בעמדה הזו, הוא שהכנסת מכהנת גם כרשות מכוננת בלי מגבלה: אותו רוב שמרכיב את הממשלה יכול לשנות חוק יסוד באותו ערב עצמו, ולכן אין בישראל כלל שהקואליציה אינה יכולה לשנות. מכאן ההצעות לחוק יסוד: החקיקה, לרוב מיוחד לשינוי חוקי יסוד או לתקופות צינון בין הקריאות. המתנגדים להצעות האלה משיבים שהן מבקשות לכבול את הריבון: כנסת שנבחרה זה עתה אינה אמורה להיות אסורה בהחלטות של כנסת קודמת, וכל נעילה חוקתית מעבירה בפועל את ההכרעה

לבית המשפט העליון, שלא נבחר. שני הצדדים מסכימים שהכנסת חלשה מהמצופה; הם חלוקים על מה מחליש אותה ומי אמור לחזק אותה.

למה זה ברשימה

הכנסת היא המקום היחיד שבו מתקבלת החלטה מחייבת על כולם, וכדאי לדעת מה בדיוק קורה שם ומה דווקא לא קורה.

תחום	הכנסת והבחירות
נושא	הרשות המחוקקת
הוגים	חן פרידברג, ראובן חזן, אמנון רובינשטיין, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הייעוץ המשפטי לכנסת

להעמיק

הליך החקיקה לפי הוראות תקנון הכנסת

לקריאה

מסמך של הלשכה המשפטית של הכנסת שמתאר את מסלול הצעת החוק מהנחה על השולחן ועד הקריאה השלישית.

<https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/Explanation2.pdf>

שינוי מבנה ועדות הכנסת

לקריאה

נתונים על 12 הוועדות הקבועות ועל העומס שמוטל על חברי הכנסת בהן, לצד הצעה לרפורמה.

<https://www.idi.org.il/articles/12821>

חברי הכנסת שברו את שיא החקיקה הפרטית

לקריאה

הנתונים על היקף החקיקה הפרטית בכנסת ה-20 ועל מה קרה בפועל לרוב המכריע של ההצעות.

<https://www.idi.org.il/articles/23627>

ספרים

פיקוח הכנסת על הממשלה

ראובן חזן וחן פרידברג · 2009

מחקר שיטתי על כלי הפיקוח הפרלמנטריים בישראל, מה מהם עובד ומה נשאר על הנייר.

איך משפרים את עבודת הכנסת ומחזקים את מעמדה?

חן פרידברג, אביטל פרידמן ונועה גשן · 2024

אבחון עדכני של חולשות הכנסת כגוף מחוקק ומפקח, עם המלצות מעשיות לשינוי.

הקואליציה: איך מרכיבים ממשלה ולמה היא נופלת

פרק 03 · יצחק גלנור, דנה בלנדר, אשר אריאן, בית נשיא המדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

מיד עם פרסום תוצאות הבחירות מתחיל שעון. נשיא המדינה מתייעץ עם נציגי הסיעות שנבחרו, ובתוך שבעה ימים מטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת אחד, לא בהכרח ראש הרשימה הגדולה אלא מי שלדעתו סיכויי הטובים ביותר. למועמד עומדים 28 ימים, והנשיא רשאי להאריך אותם בתקופות נוספות שלא יעלו יחד על 14 ימים. נכשל, מוטל התפקיד על חבר כנסת אחר, שמקבל 28 ימים בלי אפשרות הארכה. נכשל גם הוא, נפתח חלון של 21 ימים שבו רוב חברי הכנסת, כלומר 61, רשאים לבקש מהנשיא להטיל את התפקיד על חבר כנסת מסוים, ולזה יינתנו 14 ימים. אם גם המסלול הזה נסגר, רואים את הכנסת כאילו החליטה להתפזר, והבחירות נערכות ביום שלישי האחרון שלפני תום 90 ימים. בתוך הזמן הזה נחתמים ההסכמים הקואליציוניים, מסמכים שמפרטים תיקים, תקציבים והתחייבויות חקיקה, והממשלה קמה רק כשהכנסת מצביעה בה אמון. הנפילה קשה בהרבה מההקמה. מאז תיקון תשע"ד-2014 לחוק יסוד: הממשלה, הבעת אי אמון היא קונסטרוקטיבית: אין מפילים ממשלה אלא בהחלטה של 61 חברי כנסת להביע אמון בממשלה אחרת, שכבר הודיעה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין שריה. לכן ממשלות בישראל כמעט אינן נופלות בהצבעת אי אמון אלא נשחקות. הדרכים המעשיות אחרות: חוק פיזור הכנסת, שדורש 61 תומכים בקריאה שלישית וקובע מועד בחירות שלא יאוחר מחמישה חודשים; אי העברת תקציב המדינה במועד, שבשנה רגילה הוא 31 במרץ, שמפזרת את הכנסת מאליה; צו של ראש הממשלה בהסכמת הנשיא; והתפטרות ראש הממשלה, שדינה כהתפטרות הממשלה כולה.

הוויכוח האמיתי אינו על הפרוצדורה אלא על מחיר השותפות. מי שמגן על השיטה כפי שהיא אומר שההסכם הקואליציוני הוא הביטוי הישר ביותר של ייצוג יחסי: מפלגה שקיבלה שבעה מנדטים מייצגת מאות אלפי בוחרים שהצביעו עבור דברים מסוימים, ואם לא תדרוש אותם בכתב, קולם ייעלם ברגע שהממשלה תושבע. ההסכמים מתפרסמים, מונחים על שולחן הכנסת וניתנים לביקורת ציבורית, וזו שקיפות גדולה יותר מזו שיש במיקוח הפנימי בתוך מפלגה גדולה. לשיטתם, ממשלה בלי חלוקה מוסכמת מראש היא ממשלה שתתפרק על כל החלטה. מי שמבקר משיב שהמנגנון הפך את גודל הסיעה לחסר משמעות. סיעה קטנה שהצטרפותה מכריעה בין 61 ל-59 יכולה לגבות מחיר שאין בינו לבין כוחה האלקטורלי דבר, משרד ממשלתי, סעיף תקציבי ייעודי או חוק שמעולם לא עמד למבחן ציבורי, ומכיוון שאיום הפרישה זמין תמיד, המיקוח אינו נגמר ביום ההשבעה אלא נמשך ארבע שנים. מכאן באו הצעות המשילות: העלאת אחוז החסימה, הגבלת מספר השרים, ואי אמון קונסטרוקטיבי שיקשה על הפלת ממשלות. מנגד נטען שדווקא הכלים האלה מחזקים את הממשלה על חשבון הכנסת, ושחוסר היציבות של השנים 2019 עד 2022, שבהן נערכו חמש מערכות בחירות בפחות מארבע שנים, לא נבע כלל ממבנה השיטה אלא משאלה פוליטית אחת שלא הייתה לה תשובה קואליציונית. יש גם ויכוח על עצם הנוסחה: תומכי אי האמון הקונסטרוקטיבי רואים בו הגנה מפני ריק שלטוני, ומתנגדיו טוענים

שהוא מחזיק בחיים ממשלות שאיבדו את אמון הבית מזמן, רק משום שהאופוזיציה מפולגת מכדי להציג חלופה מלאה.

למה זה ברשימה

כל משבר פוליטי בישראל מתנהל בתוך לוח זמנים משפטי מדויק, ומי שמכיר אותו קורא את החדשות אחרת.

תחום	הכנסת והבחירות
נושא	קואליציה
הוגים	יצחק גלנור, דנה בלנדר, אשר אריאן, בית נשיא המדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

חוק פיזור הכנסת: מי יכול לפזר את הכנסת

לקריאה

הסבר על כל הדרכים שבהן כנסת מתפזרת לפני הזמן ועל לוח הזמנים שכל אחת מהן מפעילה.

<https://www.idi.org.il/articles/39151>

הצעת חוק המשילות, אחוז החסימה ואי האמון

לקריאה

טור מ-2014 שמסביר מה בדיוק שינה החוק במנגנון אי האמון ובמספר השרים, ומה לדעת הכותב חסר בו.

<https://www.idi.org.il/articles/7546>

חוק יסוד: הממשלה, נוסח מלא

מקורות וארכיון

הטקסט המשפטי עצמו, כולל סעיפים 7 עד 11 על הרכבת הממשלה וסעיף 28 על אי אמון קונסטרוקטיבי.

<https://he.wikisource.org/wiki/חוק-יסוד: הממשלה>

ספרים

המערכת הפוליטית בישראל

יצחק גלנור ודנה בלנדר · 2013

ספר יסוד מקיף על המוסדות, התהליכים והסוגיות הלא פתורות של המשטר הישראלי מהקמת המדינה ואילך.

מצוקות באוטופיה: ישראל, חברה בעומס יתר

דן הורוביץ ומשה ליסק · 1990

קלאסיקה סוציולוגית על הפער בין העומס שמוטל על המערכת הפוליטית הישראלית ובין יכולתה לשאת אותו.

המפלגות: מהמחנות ההיסטוריים למפה של היום

פרק 04 · גדעון רהט, עופר קניג, אשר אריאן, רשם המפלגות, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

מפלגה בישראל היא ישות משפטית מוגדרת. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, קבע שמפלגה נרשמת אצל רשם המפלגות והופכת לתאגיד, וכי רק גוף רשום כזה רשאי להגיש רשימת מועמדים לכנסת. מימונה הציבורי מוסדר בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, שמחלק כספים לפי מספר המנדטים ומעמיד את הדוחות לביקורת מבקר המדינה. הכניסה למשחק מוגבלת גם בתוכן: סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, שנוסף ב-1985 והורחב ב-2002 גם למועמדים יחידים, אוסר השתתפות על רשימה או מועמד שיש במטרותיהם או במעשיהם שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל. מי שמחליט הוא ועדת הבחירות המרכזית, גוף פוליטי בהרכבו שבראשו יושב שופט של בית המשפט העליון; פסילת רשימה ניתנת לערעור לבית המשפט העליון, ופסילת מועמד יחיד טעונה את אישורו. המפה עצמה השתנתה כמה פעמים מהיסוד. עד 1977 הובילה מפא"י ויורשתה כל ממשלה שקמה; המהפך של 1977 העלה את הליכוד לשלטון, ובאותן בחירות עצמן גרפה ד"ש 15 מנדטים, הכניסה הגדולה ביותר של מפלגה חדשה אי פעם, והתפוררה בתוך קדנציה אחת. ש"ס נולדה ב-1984 עם ארבעה מנדטים והגיעה לשיא של 17 ב-1999; מרצ קמה ב-1992 מאיחוד שלוש מפלגות וזכתה ב-12. שנות הבחירה הישירה פירקו את המרכז: שתי המפלגות הגדולות ירדו יחד ל-66 מנדטים ב-1996 ול-55 ב-1999, בעוד המפלגות המגוריות עלו מ-22 לכל היותר קודם לכן ל-48 ב-1999. בבחירות 2022 נכנסו עשר סיעות, מהליכוד עם 32 ועד העבודה עם 4, ובמהלך הקדנציה חלקן התפצלו והתאחדו מחדש. לקראת הבחירות שנקבעו ל-27 באוקטובר 2026 נבנית המפה מחדש.

על המפלגות בישראל מתנהלים שני ויכוחים שאינם קשורים זה לזה. הראשון הוא על מה בעצם מחלק את המפה. עמדה אחת אומרת שהמחלוקת מהותית ועתיקה: מעמד המשפט והביקורת השיפוטית, גורל השטחים, יחסי דת ומדינה, מקומו של המיעוט הערבי, וחלוקת נטל השירות. לפי גישה זו המפלגות הן כלים כנים של מחנות אמיתיים, וההצבעה בישראל עקבית להפליא לאורך עשורים. עמדה שנייה טוענת שמאז 2019 הציר המרכזי אינו אידאולוגי אלא אישי, בעד או נגד מנהיג אחד, ושהוא משטח מחלוקות אמיתיות, מייצר בריתות שאין ביניהן דבר מלבד הסכמה על מי לא יהיה ראש ממשלה, ומעניק למפלגות שנוצרו סביב אדם אחד תוחלת חיים קצרה. הוויכוח השני הוא על מי בוחר את הנבחרים. תומכי הבחירות המקדימות אומרים שהן פותחות את הרשימה לעשרות אלפי חברי מפלגה במקום להשאיר אותה בידי אדם אחד, ושחבר כנסת שחייב את מקומו למתפקדים ולא ליושב הראש נועז יותר מול הממשלה. מבקריהן משיבים שהפריימריז מייצרים תלות בקבלני קולות ובתורמים, מתגמלים נראות תקשורתית על פני עבודה פרלמנטרית, ומקשים על בניית רשימה מאוזנת; מפלגות שרשימתן נקבעת בידי מועצת רבנים או בידי יושב הראש מציגות דווקא לכידות ויציבות לאורך שנים. מעל שני הוויכוחים מרחף השלישי, על סעיף 7א. יש הרואים בו דמוקרטיה מתגוננת, שכן מדינה רשאית שלא לתת במה למי שמבקש לשלול את קיומה או להסית לגזענות. אחרים משיבים שפסילה היא הסנקציה הפוליטית

החריפה ביותר, שהיא מופעלת בידי ועדה שרוב חבריה פוליטיקאים המתמודדים מול הנפסלים, ושבת המשפט העליון ביטל את רוב ההחלטות האלה, ראייה לשיטתם שהכלי משמש למאבק פוליטי ולא להגנה על המשטר.

למה זה ברשימה

המפלגות הן הצינור היחיד שדרכו הצבעה הופכת לשלטון, והמפה שלהן היא היסטוריה דחוסה של מאה שנה.

תחום	הכנסת והבחירות
נושא	מפלגות
הוגים	גדעון רהט, עופר קניג, אשר אריאן, רשם המפלגות, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

להעמיק

לידתן של מפלגות חדשות

לקריאה

סקירה של גלי המפלגות החדשות בישראל, מד"ש ב-1977 ועד ש"ס ומרצ, עם מספרי המנדטים בכל גל.

<https://www.idi.org.il/parliaments/11157/11159>

כל מה שרציתם לדעת על פסילת רשימות ומועמדים

לקריאה

הסבר מסודר על סעיף 7א, שלוש העילות, מי מחליט ומי מאשר, עם התקדימים המרכזיים.

<https://www.idi.org.il/articles/29631>

ספרים

הפוליטיקה בישראל: הדור השני

אשר אריאן · 1997

ספר הלימוד הקלאסי על המערכת הפוליטית הישראלית, עם פרקים על מבנה המפלגות ועל התנהגות הבוחרים.

מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה מותאמת אישית (?From Party Politics to Personalized Politics)

גדעון רהט ועופר קניג · 2018

מחקר השוואתי על היחלשות המפלגות והתחזקות המנהיגים; ראה אור באנגלית בלבד ואין לו מהדורה עברית.

ראש הממשלה: הסמכות והמגבלות

פרק 05 · אהרן ברק, סוזי נבות, ברק מדינה, אריה נאור, בג"ץ 2412/23 (2024)

חוק יסוד: הממשלה בנוסחו הנוכחי, משנת 2001, מגדיר את ראש הממשלה כשר בממשלה ולא כשליט. הוא חייב להיות חבר כנסת, לפי סעיף 5, בעוד ששר רגיל אינו חייב. הממשלה נכנסת לתפקידה רק מרגע שהכנסת הביעה בה אמון, וההחלטות מתקבלות בה בהצבעה קולקטיבית; אין לראש הממשלה זכות וטו על החלטת ממשלה. סמכויותיו האמיתיות מרוכזות בכמה נקודות. הוא קובע את סדר יומה של הממשלה ומכנס את הקבינט המדיני-ביטחוני. הוא ממנה שרים באישור הכנסת, ורשאי להעביר שר מכהונתו: כהונת השר נפסקת 48 שעות אחרי שכתב ההעברה נמסר לידי, אלא אם חזר בו ראש הממשלה קודם לכן. הוא רשאי, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות, אך אז הוא הולך לבחירות בעצמו. מנגד, התפטרותו היא התפטרות הממשלה כולה, וכך גם מותו או חדילתו מהיות חבר כנסת; במקרים אלה ממשיכה הממשלה היוצאת למלא את תפקידה עד שתקום ממשלה חדשה, מצב שבשנים 2019 עד 2021 נמשך חודשים ארוכים. את הכיסא קשה לקחת ממנו: אי האמון קונסטרוקטיבי ודורש 61 חברי כנסת שיצביעו בעד ממשלה חלופית מוכנה. בישראל אין הגבלת כהונות לראש ממשלה. עילת הנבצרות נגעה בשאלה הזאת ישירות: תיקון 12 לחוק היסוד, שהתקבל במרץ 2023, קבע שנבצרות אפשרית מטעמים של אי מסוגלות נפשית או פיזית בלבד, שהיוזמה נתונה לראש הממשלה עצמו או לממשלה ברוב של שלושה רבעים, ושהארכה מעבר לשבוע טעונה 80 חברי כנסת. בג"ץ 2412/23 קבע ב-3 בינואר 2024 שהתיקון הוא שימוש לרעה בסמכות המכוננת, ודחה את תחילתו לכנסת הבאה.

כמה כוח צריך להיות לראש ממשלה, זו מחלוקת שאין לה מרכז מוסכם. צד אחד טוען שראש הממשלה הישראלי חלש מדי. הוא אינו יכול לפטר שר שהוא ראש מפלגה שותפה בלי לסכן את הקואליציה כולה, הוא נדרש לקנות כל החלטה משמעותית מחדש, והוא מנהל מדינה בתנאי ביטחון קשים מתוך רוב שעלול להתפרק בתוך שבוע. לפי גישה זו הקיצור המתמיד של הקדנציות פוגע בתכנון ארוך טווח, ורק חיזוק מוסדי, כלומר קושי גדול יותר להפיל ממשלה, פחות שרים ומפלגות גדולות יותר, יאפשר שלטון שנושא באחריות למעשיו. בקצה הזה יש גם מי שמבקש להחזיר את הבחירה הישירה, כדי שראש הממשלה יינק את סמכותו מהבוחר במישרין ולא מהמיקוח הקואליציוני. הצד השני עונה שהניסוי הזה כבר נערך: החוק מ-1992 יושם בשלוש מערכות בחירות ובוטל ב-7 במרץ 2001 ברוב של 72 מול 37, אחרי שהמפלגות הגדולות התכווצו לשפל היסטורי והכנסת התפצלה מכל עבר. יתרה מזו, טוענים המצדדים בעמדה הזו, ראש ממשלה בישראל כבר מחזיק בכוח עצום: הוא שולט ברוב הפרלמנטרי ולכן גם בחקיקה ובחוקי היסוד, הוא ממנה, הוא יכול לפזר את הכנסת, והבלמים עליו מעטים ממילא. מכאן גם הוויכוח על הגבלת כהונות. תומכיה אומרים שמגבלה של שמונה שנים מונעת מהמשרה להפוך לרכושו של אדם, ומורידה את התמריץ לשנות כללי משחק כדי להישאר בה. מתנגדיה משיבים שהגבלה כזאת שוללת מהבוחר את הזכות לבחור את מי שהוא רוצה, וכשהיא נחקקת מול מכהן מסוים

היא חדלה להיות כלל מוסדי והופכת לכלי נשק. שתי העמדות מסכימות רק על דבר אחד: שהמבנה הנוכחי אינו יציב.

למה זה ברשימה

התפקיד החזק ביותר בישראל הוא גם אחד המוגבלים ביותר, והפער בין השניים הוא לב הפוליטיקה הישראלית.

תחום	הרשות המבצעת
נושא	הרשות המבצעת
הוגים	אהרן ברק, סוזי נבות, ברק מדינה, אריה נאור, בג"ץ 2412/23 (2024)

להעמיק

עשור לביטול הבחירה הישירה: תהליך החקיקה

לקריאה

תיאור מפורט של החוק מ-1992, מה הוא עשה למפלגות הגדולות, ואיך בדיוק בוטל במרץ 2001.

<https://www.idi.org.il/articles/7766>

פסיקת בג"ץ בעניין חוק הנבצרות: שאלות ותשובות

לקריאה

מה קבע תיקון 12 מ-2023, ולמה בית המשפט דחה את כניסתו לתוקף לכנסת הבאה.

<https://www.idi.org.il/articles/50398>

רעיון הבחירה הישירה חייב לרדת מסדר היום הפוליטי

לקריאה

טיעון נגד חידוש הבחירה הישירה, עם הנתונים על מה קרה למפלגות הגדולות ב-1996 וב-1999.

<https://www.idi.org.il/articles/28855>

ספרים

המשפט החוקתי של מדינת ישראל

אמנון רובינשטיין וברק מדינה · 2005

הספר המשפטי המרכזי על מוסדות המשטר בישראל, כולל ניתוח מפורט של סמכויות הממשלה וראש הממשלה.

בגין בשלטון: עדות אישית

אריה נאור · 1993

תיאור מבפנים של אופן עבודתו של ראש ממשלה, מאת מי שכיהן כמזכיר הממשלה בממשלת בגין הראשונה.

השרים והמשרדים: מי מחליט מה

פרק 06 · יצחק גל-נור, דנה בלאנדר, אמנון רובינשטיין (1931-2021), המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

חוק יסוד: הממשלה בנוסחו משנת 2001, השלישי בשם זה אחרי אלה של 1968 ו-1992, נפתח במשפט אחד: הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. משם ואילך הכול טכניקה מדויקת. הנשיא מטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על חבר כנסת בתוך שבועה ימים מפרסום תוצאות הבחירות; למורכב ניתנים 28 יום, והנשיא רשאי להאריך בעד 14 יום נוספים; אם נכשל, אפשר להטיל את התפקיד על חבר כנסת אחר, ורוב של 61 חברי כנסת רשאי לבקש מהנשיא להעביר את המנדט למועמד מטעמו. הממשלה קמה רק כשהיא מתייצבת בכנסת, מציגה את קווי היסוד שלה, את הרכבה ואת חלוקת התפקידים בין השרים, ומקבלת הצבעת אמון. מאותו רגע חלה עליה אחריות משותפת בפני הכנסת, ואילו כל שר אחראי בפני ראש הממשלה על התפקידים שהוטלו עליו. שר ממונה על משרד, אך החוק מתיר גם שר בלי תיק וגם שר נוסף באותו משרד; שר אינו חייב להיות חבר כנסת, בעוד ראש הממשלה חייב, ולכל משרד אפשר למנות סגן שר אחד מקרב חברי הכנסת. תקרה למספר השרים נקבעה ב-1992, בוטלה ב-1999, הוחזרה ב-2013 ובוטלה שוב ב-2015. בפועל הושבעה הממשלה ה-37 ב-29 בדצמבר 2022 עם 31 שרים, השנייה בגודלה בתולדות המדינה אחרי ממשלת 2020 שמנתה 34. סמכותו הממשית של שר אינה נובעת כלל מחוק היסוד אלא ממאות חוקים רגילים המפקידים החלטות בידי השר: שר הפנים, שר החינוך, שר האוצר. מעל השרים היחידים פועלות ועדות שרים, ובראשן ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וועדת השרים לענייני חקיקה, הקובעת את עמדת הממשלה בהצעות חוק פרטיות.

הוויכוח על מבנה הממשלה אינו ויכוח על סעיפים, אלא על מה עושים עם מציאות שבה שום מפלגה לא זכתה מעולם ב-61 מנדטים. מי שמגן על הסדר הקיים אומר: ממשלה בישראל היא בהכרח קואליציה, ותיק שרים הוא המטבע שבו נקנית שותפות. מפלגה שקיבלה עשרה מנדטים מייצגת ציבור שביקש השפעה, והדרך היחידה לתת לו אותה היא לתת לה משרד ולא הבטחה. השרים הם החלק היחיד ברשות המבצעת שהבוחר בחר; אם שר אינו יכול לקבוע את סדרי העדיפויות במשרדו, הבחירה בו הייתה טקס. פיצול משרד או הקמת משרד חדש אינם בזבז אלא הכרה בכך שתחום שלם, התיישבות, קליטה או מורשת, נבלע קודם לכן בתוך משרד ענק ולא קיבל תשומת לב. ומי שמתנגד אומר: פורום של 31 שרים אינו מקבל החלטות, הוא מאשר אותן. ככל שהשולחן גדל, ההכרעות האמיתיות נודדות לפורומים קטנים שאיש לא בחר ואין עליהם דין וחשבון, והישיבה השבועית הופכת לטקס. משרד שנולד מהסכם קואליציוני חופף לעיתים לחלוטין למשרד קיים, וכששני שרים אחראים לאותו תחום, איש מהם אינו אחראי. לכל משרד נלווים לשכה, יועצים, רכב ותקציב, והמחיר משולם מכספי ציבור שיכלו ללכת לשירות עצמו. ובעיקר: שר שמכהן שנה וחצי עד הבחירות הבאות אינו מספיק ללמוד את משרדו, ובוודאי לא לשנות אותו. שני הצדדים מסכימים על נתון אחד, שהיחס בין מספר השרים למספר חברי

הקואליציה בישראל גבוה בהרבה מהמקובל בדמוקרטיות פרלמנטריות בגודל דומה, וחלוקים על מה שהנתון הזה אומר: ייצוג הוגן של שותפות רחבה, או מחיר שהציבור משלם על חולשתן של המפלגות הגדולות.

למה זה ברשימה

כדי להבין מי באמת מחליט בישראל צריך לדעת שסמכות אינה יושבת בממשלה באופן כללי, אלא אצל שר מסוים, במשרד מסוים, מכוח חוק מסוים.

תחום	הרשות המבצעת
נושא	ממשל
הוגים	יצחק גל-נור, דנה בלאנדר, אמנון רובינשטיין (1931-2021), המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

להעמיק

הממשלה ה-37 במספרים

לקריאה

ניתוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה על גודל הממשלה שהושבעה בדצמבר 2022 והרכבה.
<https://www.idi.org.il/articles/46878>

חוק יסוד: הממשלה, הנוסח באתר הכנסת

מקורות וארכיון

הטקסט הרשמי שממנו נגזרים לוחות הזמנים להרכבת ממשלה ומעמד השרים וסגני השרים.
<https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod6.pdf>

ספרים

המשפט החוקתי של מדינת ישראל

אמנון רובינשטיין וברק מדינה · 2005

ספר היסוד בתחום; הפרקים על הרשות המבצעת מסבירים מניין בדיוק נובעת סמכותו של שר.

הפוליטיקה בישראל: הדור השני

אשר אריאן · 1997

תיאור קלאסי של הקשר בין שיטת הבחירות, הקואליציות וגודל הממשלה.

הפקידות: מי מנהל את המדינה בין הבחירות

פרק 07 · מקס ובר (1864-1920), יצחק גל-נור, נציבות שירות המדינה (מאז 1959), מבקר המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עמוד השדרה של המנהל הציבורי בישראל הוא חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959, שקבע כלל אחד פשוט: משרה בשירות המדינה מאוישת במכרז פומבי, כדי שהמינוי ייקבע לפי כישורים ולא לפי קרבה. כללי שירות המדינה בדבר מכרזים, בחינות ומבחנים, תשכ"א-1961, מפרטים את ההליך עצמו, פרסום המשרה, ועדת בוחנים ודירוג המועמדים. לצידו עומד חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959, האוסר על עובד מדינה פעילות מפלגתית. הגוף שמפעיל את המערכת הוא נציבות שירות המדינה, היושבת במשרד ראש הממשלה, ובראשה נציב שירות המדינה. לפי מסמך רקע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועסקו בשירות המדינה כ-82,000 עובדים, מהם כ-2,100 במשרות בכירות, וכ-360 משרות בכירות היו פטורות ממכרז, כאחת מכל שש. בקצה הזה יושבות משרות אמון: מנכ"ל המשרד, לשכת השר, יועצים. אותן בוחר השר עצמו, מינוין נבחן בוועדה מיעצת למינויים בכירים, והן מתחלפות עם החלפת השר. מתחתן יושבת השכבה הקבועה, וזו נשארת. בכל משרד ממשלתי פועלים לצד המנכ"ל שני בעלי תפקידים שאינם כפופים לו מקצועית: החשב, הכפוף מקצועית לחשב הכללי באוצר, והיועץ המשפטי של המשרד, הכפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה. הם אלה שאומרים לשר אין לזה תקציב או זה לא חוקי. מבקר המדינה בודק אותם בדיעבד. ובתקופת ממשלת מעבר משקלה של השכבה הזאת גדל דווקא, משום שממשלה יוצאת מוגבלת בביצוע מינויים בכירים לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובפועל המדינה ממשיכה לתפקד על מנגנון של פקידים שאיש לא הצביע עבורם.

הוויכוח על הפקידות הוא ויכוח על משמעות הבחירות. הטענה של הדרג הנבחר: הציבור הצביע בעד מדיניות, לא בעד המשכיות. שר נכנס למשרד שאת בכיריו הרכיבו קודמיו, ואת רובם אינו יכול להחליף; יועץ משפטי שאומר לא עוצר יוזמה שהבוחר תמך בה, ואיש לא בחר את היועץ. אם השר נושא באחריות פוליטית לכישלון, מן הדין שיוכל לבחור את האנשים שיבצעו בפועל; במדינות אחרות מתחלפות אלפי משרות בכירות עם חילופי שלטון, ואיש אינו קורא לזה שחיתות. ויותר מכך, מקצועיות אינה ניטרלית: שכבה שגייסה את עצמה במשך עשורים נוטה להשקפה אחת, והמכרז שמור למי שכבר יודע איך נראה מכרז. הטענה הנגדית: חוק המכרזים נחקק ב-1959 בדיוק משום שבשנות החמישים חולקו משרות לפי פנקס מפלגה, ומי שמבקש לפרק אותו מחזיר מציאות שכבר נוסתה כאן. הפקיד הקבוע הוא הזיכרון של המדינה, הוא יודע איך עבד התקציב הקודם ולמה הרפורמה ההיא נכשלה, והוא זה שמבטיח שאזרח יקבל אותו טיפול בלי קשר לשאלה מי ניצח בבחירות. יועץ משפטי שאומר זה לא חוקי אינו חוסם מדיניות אלא מתאר את הדין, ושר שאינו מרוצה יכול לשנות את החוק בכנסת. ואם עם כל חילופי שלטון יתחלפו אלפי בכירים, התמריץ של פקיד צעיר לא יהיה מומחיות אלא נאמנות, והמחיר ייפול על אספקת שירותים שאינה עניין אידיאולוגי כלל. שני הצדדים מצביעים על אותו נתון, אחת מכל שש משרות בכירות פטורה ממכרז, וקוראים אותו הפוך.

הפוליטיקאים מתחלפים כל שנתיים, אך המדינה ממשיכה לפעול, וזה קורה בזכות שכבה שאיש לא בחר ורובנו לא יודעים לקרוא בשמה.

תחום	הרשות המבצעת
נושא	שירות המדינה
הוגים	מקס ובר (1864-1920), יצחק גל-נור, נציבות שירות המדינה (מאז 1959), מבקר המדינה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת

להעמיק

חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959

לקריאה

הסבר נגיש על חובת המכרז, הבחינות והייצוג ההולם, עם קישור לנוסח המלא.

[https://www.kolzhut.org.il/he/\(מינויים\)_שירות_המדינה](https://www.kolzhut.org.il/he/(מינויים)_שירות_המדינה)

נציבות שירות המדינה, מסמך רקע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת

מקורות וארכיון

הנתונים על היקף שירות המדינה, המשרות הבכירות והפטורים ממכרז.

https://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_cs_bg_581546.pdf

ספרים

כלכלה וחברה

מקס ובר · 1922

הניתוח הקלאסי של הביורוקרטיה כשלטון של כללים; יצא בעברית במוסד ביאליק, והמקור הגרמני נקרא Wirtschaft und Gesellschaft.

המערכת הפוליטית בישראל: יסודות, תהליכים וסוגיות

יצחק גל-נור ודנה בלאנדר · 2013

ספר לימוד יסודי שמוקדש בחלקו ליחסים בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי.

נשיא המדינה: תפקיד סמלי ורגעים מכריעים

פרק 08 · חיים ויצמן (1874-1952), יצחק בן-צבי (1884-1963), ראובן ריבלין, יצחק הרצוג, לשכת נשיא המדינה

חוק יסוד: נשיא המדינה נחקק ב-1964 ועיגן תפקיד שהתקיים כבר מ-1949 מכוח חוק המעבר. הכנסת בוחרת את הנשיא בהצבעה חשאית; מועמד נדרש לחתימותיהם של עשרה חברי כנסת לפחות, ובסיבוב הראשון דרוש לו רוב של חברי הכנסת, כלומר 61, ואם אין רוב כזה נערך סיבוב שני בין שני המובילים ומכריע בו רוב המשתתפים. עד שנת 2000 נמשכה הכהונה חמש שנים והנשיא היה כשיר להיבחר שוב; מאז שונה החוק לכהונה אחת בת שבע שנים, ומשה קצב, שנבחר ב-31 ביולי 2000, היה הראשון שנבחר לפיה. אחד עשר נשיאים כיהנו עד כה: חיים ויצמן (1949-1952) ויצחק בן-צבי (1952-1963) מתו בכהונתם; אחריהם זלמן שז"ר (1963-1973), אפרים קציר (1973-1978), יצחק נבון (1978-1983), חיים הרצוג (1983-1993), עזר ויצמן (1993-2000) ומשה קצב (2000-2007), ששניהם התפטרו לפני תום כהונתם, שמעון פרס (-2007/2014), ראובן ריבלין (2014-2021) ויצחק הרצוג, המכהן מאז 2021. רוב התפקידים טקסיים: חתימה על חוקים, קבלת כתבי אמנה משגרירים, מינוי שופטים לאחר שנבחרו בוועדה לבחירת שופטים. שתי סמכויות אינן טקסיות. האחת היא החנינה, הכוח לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם, המופעל על יסוד חוות דעת של מחלקת החנינות במשרד המשפטים וטעון חתימת קיום של שר המשפטים. השנייה, המכרעת, היא הטלת מלאכת הרכבת הממשלה. ב-6 באפריל 2021 הטיל ריבלין את המנדט על בנימין נתניהו, שקיבל 52 המלצות מול 45 ליאיר לפיד ושבע לנפתלי בנט, ואמר שאין זו הכרעה קלה ברמה המוסרית והערכית; משנכשל נתניהו, הטיל ריבלין את המנדט על לפיד ב-5 במאי 2021 עם 56 ממליצים. ב-13 בנובמבר 2022 הטיל יצחק הרצוג את המנדט על נתניהו עם 64 המלצות, האריך אותו בעשרה ימים ב-9 בדצמבר, והממשלה ה-37 הושבעה ב-29 בדצמבר 2022.

הוויכוח על הנשיאות מתחיל בשאלה אם צריך אותה בכלל. מי שמבקש לצמצם או לבטל אומר: מדינה קטנה מחזיקה מוסד שסמכויותיו טקסיות כמעט לחלוטין, על לשכה, משכן ותקציב, ואת החתימות הפורמליות יכול לבצע יושב ראש הכנסת. מי שמגן על התפקיד אומר: זה המוסד היחיד בישראל שאינו תוצר של קואליציה, ולכן היחיד שיכול לדבר בשם אזרחים שהצביעו הפוך; ערכו נמדד בדיוק ברגעים שבהם המערכת הפוליטית קרסה. משם נודד הוויכוח לשתי הסמכויות הממשיות. בהטלת המנדט טוענים אלה שהנשיא צריך לפעול כמכונת חשבון בלבד, משום שכל שיקול דעת נוסף פירושו שאדם שנבחר בידי 120 חברי כנסת יבטל את בחירתם של מיליוני מצביעים; ריבלין עצמו אמר ב-2021 שאילו היה הדבר בידו היה מחזיר את ההכרעה לכנסת, אך שהחוק והפסיקה מחייבים אותו. מנגד טוענים שהחוק אינו מחייב את הנשיא להטיל את התפקיד דווקא על בעל מספר ההמלצות הגבוה ביותר, אלא מותיר בידו שיקול דעת לאחר התייעצות עם הסיעות, ושמי שהופקד על שיקול דעת אמור להפעילו, לרבות בשאלה לאיזו ממשלה יש סיכוי להחזיק מעמד. הסמכות השנייה, החנינה, הפכה בשנים האחרונות למוקד המחלוקת החריף ביותר סביב התפקיד, משום שראש ממשלה מכהן פנה אל הנשיא בבקשת חנינה בעודו עומד למשפט. הטוענים בעד אומרים שהחנינה נועדה בדיוק למקרים שבהם הליך ממושך

מפלג את החברה יותר משהוא מיטיב עמה, ושסמכות שאינה מופעלת ברגעים כאלה היא אות מתה. המתנגדים אומרים ששוויון בפני החוק נבחן במקרה הקשה, שחנינה לפני סיום ההליך מוציאה את ההכרעה מידי בית המשפט, ושהמוסד היחיד שנוטר מוסכם יגרר בדיוק לתוך המחלוקת שממנה ביקש להישאר בחוץ. מי שרוצה לדעת היכן עומדים הדברים ברגע נתון חייב לבדוק מקור עדכני; העיקרון שבבסיס הוויכוח יישאר גם כשהפרשה תיסגר.

למה זה ברשימה

תפקיד שנחשב טקסי הוא גם זה שמכריע מי יקבל את ההזדמנות הראשונה להרכיב ממשלה ומי עשוי לקבל חנינה.

תחום	הרשות המבצעת
נושא	הנשיאות
הוגים	חיים ויצמן (1874-1952), יצחק בן-צבי (1884-1963), ראובן ריבלין, יצחק הרצוג, לשכת נשיא המדינה

להעמיק

אתר נשיא מדינת ישראל

לקריאה

האתר הרשמי של בית הנשיא, ובו הסבר על סמכות החנינה ועל פעילות הנשיא המכהן.

<https://www.president.gov.il/>

מה קורה אחרי בקשת חנינה

לקריאה

הסבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה על ההליך, על מי מעורב בו ועל השאלות שהוא מעורר.

<https://www.idi.org.il/articles/62128>

חוק יסוד: נשיא המדינה

מקורות וארכיון

הנוסח הרשמי: דרך הבחירה, אורך הכהונה, החסינות, סמכות החנינה והעברה מכהונה.

<https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod8.pdf>

ספרים

כל הדרך: אוטוביוגרפיה

יצחק נבון · 2015

סיפורו של הנשיא החמישי, שהפך את התפקיד הטקסי למוקד של פעילות חברתית.

שמעון פרס: הביוגרפיה

מיכאל בר-זהר · 2006

ביוגרפיה של איש שעבר את כל התחנות ולבסוף גם את בית הנשיא, ומאירה את המעבר מפוליטיקה לסמל.

למה אין לישראל חוקה

פרק 09 · יזהר הררי, דוד בן-גוריון (1886-1973), מנחם בגין (1913-1992), הרב יצחק מאיר לוין, ליאו כהן

הכרזת העצמאות מ-14 במאי 1948 קבעה שחוקה תיכתב בידי אספה מכוונת נבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948. המלחמה דחתה את הבחירות ל-25 בינואר 1949, האספה המכוונת התכנסה בירושלים ב-14 בפברואר 1949, וכעבור יומיים, ב-16 בפברואר, חוקקה את חוק המעבר וקראה לעצמה הכנסת הראשונה. הגוף שנבחר כדי לכתוב חוקה הפך את עצמו לבית מחוקקים רגיל. טיוטת חוקה כבר הייתה מוכנה, הצעתו של ליאו כהן שנכתבה עוד לפני קום המדינה, והדיון בה נפתח בכנסת בתחילת 1950 ונמשך חודשים. דוד בן-גוריון הוביל את ההתנגדות בכמה טיעונים בבת אחת: המדינה בתהליך היווצרות ורוב העם היהודי עדיין מחוץ לה, ואין להחיל על העולים העתידיים מסמך שלא היו שותפים לו; לבריטניה אין חוקה כתובה והיא דמוקרטיה ותיקה; חוקה תקפיא את שיטת הבחירות היחסית שהוא ביקש לשנות; ומסמך נוקשה יעמיד שופטים מעל הכנסת הנבחרת. מעל הכול ריחפה ההבנה שחוקה תאלץ הכרעה בשאלת הדת והמדינה. המפלגות הדתיות, ובראשן הרב יצחק מאיר לוין מטעם החזית הדתית המאוחדת, אמרו זאת במפורש: לעם ישראל יש כבר חוקה, התורה, ומסמך אנושי שיכריז על עצמו כעליון יעמיד לה מתחרה. מולם תבעו חרות בראשות מנחם בגין, הציונים הכלליים והפרוגרסיבים חוקה שתגביל את השלטון ותגן על הפרט ועל המיעוט. הפשרה נוסחה בידי יזהר הררי מהמפלגה הפרוגרסיבית והתקבלה ב-13 ביוני 1950 ברוב של 50 מול 38: ועדת החוקה, חוק ומשפט תכין הצעת חוקה למדינה; החוקה תיבנה פרקים פרקים, כשכל פרק מהווה חוק יסוד בפני עצמו; הפרקים יובאו לכנסת ככל שהוועדה תסיים את עבודתה, וכולם יחד יתאגדו לחוקת המדינה. הפרק הראשון, חוק יסוד: הכנסת, הגיע רק ב-1958.

הפשרה הזאת היא ליבת המחלוקת עד היום, ולשני הצדדים יש טיעון חזק. מי שתובע חוקה אומר: מדינה בת עשרות שנים עדיין חיה בלי מסמך יסוד שמגדיר מה מותר לרוב לעשות למיעוט. הכרזת העצמאות הבטיחה חוקה בתאריך מוגדר, וההבטחה הופרה. בלי חוקה אין רצפה לזכויות שאי אפשר לרדת ממנה, אין הסדרה של יחסי הרשויות, ואין תשובה לשאלה מי מוסמך לפסול חוק. כל משבר חוקתי מתגלגל אל בית המשפט, לא מפני שהשופטים תפסו כוח אלא מפני שאין טקסט שיכריע במקומם. חוקה שתתקבל בהסכמה רחבה תוציא את הוויכוחים האלה מבתי המשפט ותחזיר אותם לציבור, ותכריע בהסכמה בשאלות שכיום נחתכות בהצבעות של 61. מי שמגן על הדרך שנבחרה ב-1950 אומר: חוקה היא ברית, וברית שנכפית ברוב מזדמן גרועה מהיעדרה. השאלות שחוקה ישראלית חייבת להכריע בהן, מהי מדינה יהודית ודמוקרטית, מה מקומה של ההלכה, מה גבולותיה של המדינה, מהו מעמדו של המיעוט הערבי, הן בדיוק אלה שהחברה הישראלית לא הכריעה בהן, ולא מפני עצלות אלא מפני שהמחלוקת אמיתית ועמוקה. הדרך ההדרגתית אפשרה למדינה לבנות מוסדות והגנות בלי לפוצץ את עצמה בשנתה השנייה, ומי שמצטער עליה מתעלם מכך שבן-גוריון והרב לוין לא היו יכולים לחתום על אותו נייר. יתר על כן, חוקה נוקשה מעבירה לשופטים שלא נבחרו את ההכרעה בשאלות שהציבור לא הכריע בהן, ומקפיאה את תשובות הדור הנוכחי על הדורות הבאים.

פשרה שנוסחה ביום אחד ב-1950 קבעה את המבנה החוקתי שישראל חיה בתוכו עד היום.

תחום	החוקה שאין
נושא	היסטוריה חוקתית
הוגים	יזהר הררי, דוד בן-גוריון (1886-1973), מנחם בגין (1913-1992), הרב יצחק מאיר לזין, ליאו כהן

להעמיק

ההיסטוריה של התהליך החוקתי בישראל

לקריאה

סקירה מסודרת מהאספה המכוננת ועד חוקי היסוד, כולל הטענות בעד ונגד חוקה ב-1950.

<https://www.idi.org.il/parliaments/11535/11538>

פסיקתא, החלטת הררי

לקריאה

מציג את נוסח ההחלטה, את התאריך המדויק ואת תוצאת ההצבעה בכנסת הראשונה.

<https://www.dyoma.co.il/psikta/540>

ספרים

בן-גוריון והחוקה

ניר קידר · 2015

בוחן מחדש את עמדתו של בן-גוריון ומראה שהיא הייתה עקרונית ולא רק טקטית.

ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים

רות גבזון · 1999

מנתחת בדיוק את המתחים שחוקה ישראלית הייתה נאלצת להכריע בהם.

חוקי היסוד: חוקה בהתקנה

פרק 10 · אהרן ברק, רות גבזון (1945-2020), גדעון ספיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קהלת

ש

בעים ושש שנים אחרי החלטת הררי יש בישראל 13 חוקי יסוד. לפי סדר חקיקתם: הכנסת (1958), מקרקעי ישראל (1960), נשיא המדינה (1964), הממשלה (1968), הוחלף ב-1992 ושוב ב-2001), משק המדינה (1975), הצבא (1976), ירושלים בירת ישראל (1980), השפיטה (1984), מבקר המדינה (1988), כבוד האדם וחירותו (1992), חופש העיסוק (1992), נחקק מחדש ב-1994), משאל עם (2014) וישראל מדינת הלאום של העם היהודי (2018). מה שאין בולט לא פחות ממה שיש: אין חוק יסוד לזכויות חברתיות כמו חינוך, בריאות ודירה; אין חוק יסוד לחופש הביטוי, לחופש הדת והמצפון או לשוויון; ואין חוק יסוד: החקיקה, הפרק שאמור היה לקבוע כיצד נחקקים חוקי יסוד, איזה רוב דרוש להם ומי מוסמך לבקר אותם. השריון חלקי ולא עקבי. בחוק יסוד: הכנסת משוריין סעיף 4, הקובע שהבחירות יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, ושינויו טעון רוב של 61; ואילו האיסור לשנות את החוק בתקנות שעת חירום מוגן ברוב של 80. חוק יסוד: חופש העיסוק משוריין כולו ברוב של 61 ואף כולל פסקת התגברות; כך גם חוק יסוד: הממשלה, חוק יסוד: משאל עם וחוק יסוד: מדינת הלאום. לעומתם, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, זה שממנו צמחה כמעט כל הפסיקה החוקתית, אינו משוריין כלל. ורובם התקבלו ברוב קטן: כבוד האדם וחירותו עבר ב-17 במרץ 1992 ב-32 קולות מול 21 בכנסת של 120 חברים; חופש העיסוק עבר באותה שנה ב-23 קולות; חוק הלאום עבר ב-19 ביולי 2018 ב-62 מול 55 ושתי נמנעות. ב-24 ביולי 2023 תוקן חוק יסוד: השפיטה ובוטלה עילת הסבירות, וב-1 בינואר 2024 ביטל בג"ץ את התיקון ברוב של שמונה שופטים מול שבעה.

השאלה שמפצלת את המשפט הישראלי היא מה בדיוק אלה. הגישה האחת רואה בחוקי היסוד פרקי חוקה בהתהוות, בדיוק כפי שהררי כתב, ולכן מעניקה להם מעמד עליון על פני חקיקה רגילה. לפי גישה זו, כשהכנסת חובשת את כובע הרשות המכוננת היא כותבת עבור הדורות הבאים, ולא עבור המשבר הקואליציוני של החודש; חוק יסוד שנחקק או מתוקן בשלוש קריאות בתוך יום כדי לפתור בעיה של אדם אחד או של הסכם קואליציוני מרוקן את המפעל כולו מתוכן. מכאן נגזרת דוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת: אם אין רוב מיוחד, אין מועד תחילה נדחה ואין הליך שונה, הבלם היחיד שנותר הוא בית משפט שיאמר שתיקון מסוים אינו חוקתי. הגישה האחרת אומרת שהכנסת עצמה היא הרשות המכוננת, ורק היא. הררי הפקיד את העט בידי הכנסת, לא בידי השופטים, ואין בשום טקסט סעיף שמסמך את בית המשפט לפסול חוק יסוד; שופט שעושה זאת הופך את עצמו לרשות המכוננת ומכריע במקום הציבור. אם רוצים שריון, ולפי גישה זו רצוי מאוד שיהיה, יש לחוקק חוק יסוד: החקיקה בהסכמה רחבה, ולא לייצר נוקשות בפסיקה. שני הצדדים נאחזים באותה עובדה: חוקי היסוד הבסיסיים ביותר התקבלו ברוב קטן ובנוכחות דלה. האחד רואה בכך פגם שיש לתקן על ידי חיזוקם; האחר רואה בכך ראייה לכך שאי אפשר להתייחס אליהם כאל טקסט מקודש.

חוקי היסוד הם החוקה שישראל כותבת בהמשכים, ודווקא משום שלא הושלמו הם מוקד המחלוקת
החריפה ביותר במשפט הישראלי.

תחום	החוקה שאין
נושא	חוקי יסוד
הוגים	אהרן ברק, רות גביון (1945-2020), גדעון ספיר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פורום קהלת

להעמיק

חוקי יסוד, אוסף המכון הישראלי לדמוקרטיה

לקריאה

ריכוז מאמרים על תדירות התיקונים, חוקי היסוד החסרים והצורך בחוק יסוד: החקיקה.

<https://www.idi.org.il/tags/1768>

חוקי היסוד וחיקוקים בענייני הכנסת

מקורות וארכיון

הנוסח הרשמי המעודכן של חוק יסוד: הכנסת, כולל סעיפי השריון.

https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/documents/knesset_laws.pdf

ספרים

פרשנות במשפט: פרשנות חוקתית

אהרן ברק · 1994

הצגת התפיסה שלפיה חוקי היסוד הם חוקה לכל דבר, מפי מי שעיצב אותה בפסיקה.

המהפכה החוקתית: עבר, הווה ועתיד

גדעון ספיר · 2010

ביקורת שיטתית על אותה תפיסה, מזווית של מי שרואה בכנסת את הרשות המכוננת.

בג"ץ והביקורת השיפוטית

פרק 11 · אהרן ברק (נשיא בית המשפט העליון 1995-2006), מישאל חשין (1936-2015), מאיר שמגר (1925-2019), אסתר חיות (נשיאה 2017-2023), גדעון ספיר

ה ביקורת השיפוטית בישראל נשענת על סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה משנת 1984, הקובע כי בית המשפט העליון יושב גם כבית משפט גבוה לצדק ודן בעניינים שבהם הוא רואה צורך לתת סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט אחר. שני שינויים הפכו את הסעיף הזה למנוע. הראשון דיוני: עד שנות השמונים נדרש עותר להראות פגיעה אישית, ובית המשפט נמנע מלדון בשאלות שהוגדרו בלתי שפוטות. בבג"ץ 910/86 רסלר נגד שר הביטחון, שניתן ב-12 ביוני 1988, כתב אהרן ברק כי כמעט כל פעולה שלטונית ניתנת לבחינה במבחני חוקיות, וכי בעניינים בעלי אופי ציבורי מובהק יפתח השער גם בפני עותר ציבורי שאין לו אינטרס אישי. השני מהותי: חוקי היסוד משנת 1992, כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, קבעו פסקת הגבלה שלפיה אין פוגעים בזכויות אלא בחוק ההולם את ערכיה של המדינה, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש. בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נגד מגדל כפר שיתופי, שניתן ב-9 בנובמבר 1995 בהרכב של תשעה שופטים, נבחן תיקון משנת 1993 לחוק ההסדרים במגזר החקלאי המשפחתי. התיקון נותר בתוקף, משום שנפסק כי הפגיעה בקניין הנושים עומדת בתנאי פסקת ההגבלה, אך ההנמקה שינתה את הכול. ברק קבע כי לכנסת שני כובעים, רשות מכוננת ורשות מחוקקת, וכי חוקי היסוד הם חוקה שהחקיקה הרגילה כפופה לה. שמגר הגיע לתוצאה דומה בדרך אחרת: הכנסת ריבונית, ובכוחה להגביל את עצמה. חשין חלק מן היסוד וטען כי סמכות מכוננת נתונה לעם בלבד, וכי כל עוד לא כונן העם חוקה אין לכנסת כובע שני. ב-24 ביולי 2023 התקבל תיקון מספר 3 לחוק יסוד: השפיטה, שאסר על כל בעל סמכות שפיטה לדון בסבירות החלטה של הממשלה, ראש הממשלה או שר. ב-1 בינואר 2024 ניתן פסק הדין בבג"ץ 5658/23 בהרכב של 15 שופטים: 12 מול 3 קבעו שקיימת סמכות לביקורת שיפוטית על חוקי יסוד במקרים קיצוניים, ו-8 מול 7 ביטלו את התיקון.

המחלוקת אינה על עצם קיומה של ביקורת שיפוטית אלא על היקפה ועל מקור סמכותה. המצדדים בה מצביעים על מבנה: בישראל אין חוקה שלמה, אין בית מחוקקים שני, אין נשיא בעל זכות וטו, אין רובד פדרלי ואין בית משפט חוקתי נפרד. אותו רוב קואליציוני שולט בו זמנית בכנסת ובממשלה, ולכן, לשיטתם, בית המשפט הוא הבלם היחיד שנותר מפני החלטה הפוגעת במי שאינו חלק מאותו רוב. הם מוסיפים כי המבחנים אינם שרירותיים: פסקת ההגבלה מנוסחת בחוקי היסוד עצמם, ומבחן הסבירות בודק אם הרשות שקלה את מלוא השיקולים הרלוונטיים ואיזנה ביניהם, ולא אם השופט היה מחליט אחרת. המתנגדים משיבים שהסמכות לפסול חקיקה מעולם לא הוענקה במפורש: היא נגזרה בפסיקה בשנת 1995 מחוקי יסוד שנחקקו בהליך חקיקה רגיל, בלי רוב מיוחד ובלי הליך מכונן נבדל, ושדעת המיעוט של חשין הצביעה בדיוק על הפער הזה. לטענתם, שופטים שאינם עומדים לבחירה מכריעים בשאלות ערכיות שנויות במחלוקת, כמו הסדרי גיוס, הגירה ומינויים בכירים, ומכריעים אותן במונחים פתוחים כמו סבירות ומידתיות, שאינם מספקים אמת מידה חיצונית שאפשר לבקר לפיה את ההכרעה. הם מוסיפים כי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שיושבים בה גם שופטי העליון

עצמם, מקשה על הטענה שהמערכת נתונה לביקורת חיצונית. מנגד נטען שדווקא פסק הדין של 2024 מדגים ריסון: הסמכות הוכרה ברוב גדול, אך הועמד לה רף גבוה של פגיעה במאפייני הגרעין של המדינה כיהודית ודמוקרטית, ורק שמונה שופטים מצאו שהתיקון חצה אותו, בעוד שבעה סברו שלא. שתי העמדות נפגשות בעובדה אחת: כל עוד מפעל החוקה לא הושלם, ההכרעה על גבולות הכוח נעשית בכל פעם מחדש בתוך הסכסוך עצמו ולא לפניו.

למה זה ברשימה

כשאין חוקה שלמה, השאלה מי מותח את הקו בין הרוב לבין הזכויות נשארת פתוחה, ובישראל היא נענתה בפסיקה ולא בהסכמה.

תחום	החוקה שאין
נושא	ביקורת שיפוטית
הוגים	אהרן ברק (נשיא בית המשפט העליון 1995-2006), מישאל חשין (1936-2015), מאיר שמגר (-1925) 2019), אסתר חיות (נשיאה 2017-2023), גדעון ספיר

להעמיק

מה פסק בג"ץ בעניין ביטול עילת הסבירות

לקריאה

פירוט של שמונה נקודות מפתח בפסק הדין מ-1 בינואר 2024, כולל חלוקת הקולות בהרכב.

<https://www.idi.org.il/articles/52099>

תקציר פסק הדין בעניין בנק המזרחי נגד מגדל

לקריאה

תמצית אקדמית של עמדות ברק, שמגר וחשין ושל התוצאה שבה החוק דווקא נותר בתוקף.

<https://law.haifa.ac.il/images/lawGov/vol3-2/12-mizrachi.pdf>

תקציר פסק הדין בבג"ץ 5658/23

מקורות וארכיון

המסמך הרשמי המסכם את פסק הדין, את מבחן החריגה מסמכות מכוננת ואת דעות המיעוט.

<https://www.idi.org.il/media/22484/summary-of-verdict-of-supreme-court-regarding-reasonableness-bill-january-1-2024.pdf>

ספרים

שופט בחברה דמוקרטית

אהרן ברק · 2004

הטיעון השיטתי של ברק עצמו לכך שהביקורת השיפוטית היא חלק מן הדמוקרטיה ולא חריג לה.

המהפכה החוקתית: עבר, הווה, עתיד

גדעון ספיר · 2010

קריאה ביקורתית של ההיגיון המשפטי שבבסיס פסק דין בנק המזרחי ושל מה שנבנה עליו מאז.

היועץ המשפטי לממשלה: שומר סף או שלטון פקידים

פרק 12 · שמעון אגרנט (ועדת 1962), מאיר שמגר (ועדת 1997), יצחק זמיר (יועץ משפטי לממשלה 1978-1986), אליקים רובינשטיין (יועץ משפטי לממשלה 1997-2004), דניאל פרידמן

תפקיד היועץ המשפטי לממשלה לא הוסדר בחוק יסוד ואף לא בחוק ייעודי מקיף; מעמדו נבנה משילוב של חקיקה מפוזרת, החלטות ממשלה ופסיקה. הוא מחזיק שני כובעים: הוא הפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת, והוא עומד בראש התביעה הכללית ומחליט על העמדה לדין. הכובע השני נבחן ב-1962, כאשר מונתה ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון שמעון אגרנט בעקבות עימות סביב סירובו של היועץ גדעון האוזנר להעמיד לדין. הוועדה קבעה כי שיקול הדעת בהעמדה לדין נתון ליועץ בעצמאות מלאה ואינו כפוף להוראה של הדרג הפוליטי, לצד חובת התייעצות ודיווח לשר המשפטים בעניינים בעלי משמעות ביטחונית או ציבורית. הכובע הראשון נבחן שוב ב-1997, כאשר מונתה בעקבות פרשת בר-און-חברון ועדה ציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר. היא המליצה שהמינוי ייעשה בידי הממשלה על פי המלצת ועדה ציבורית בת חמישה חברים: שופט עליון בדימוס כיושב ראש, שר משפטים או יועץ משפטי לממשלה לשעבר, חבר כנסת, נציג לשכת עורכי הדין ומשפטן אקדמי, וכי יידרש רוב של ארבעה מתוך חמישה לכשירות מועמד. עוד המליצה על כהונה אחת בת שש שנים. הממשלה אימצה את המלצות המינוי בהחלטה מ-20 באוגוסט 2000, ותיקנה אותן ב-10 ביוני 2007. מכאן צמחה שאלת המפתח: האם חוות דעתו של היועץ מחייבת את הממשלה. הפרקטיקה הנוהגת גורסת שכן, כל עוד לא קבע בית משפט אחרת, וכי הממשלה רשאית לחלוק אך לא לפעול בניגוד לעמדתו; היועץ הוא גם המייצג את המדינה בבית המשפט. ב-14 בדצמבר 2025 קיבל בג"ץ פה אחד עתירות נגד החלטת הממשלה להעביר את היועצת המשפטית לממשלה מתפקידה וקבע כי ההחלטה בטלה, בנימוק של הליך חפז והנמקה פגומה.

הוויכוח נוגע לשאלה מה בדיוק אמור פקיד משפטי לעשות מול ממשלה נבחרת. הטוענים לשינוי אומרים שהממשלה נבחרה כדי לממש מדיניות, וזכותה לקבל ייעוץ משפטי שיסייע לה למצוא את הדרך החוקית לעשות זאת, ולא רק לשמוע מה אסור. לשיטתם, כאשר עמדת היועץ מחייבת, ובה בעת הוא זה שמייצג את הממשלה בבית המשפט ויכול לסרב להגן על עמדתה, נוצר מצב שבו גורם שאינו עומד לבחירה מכריע הכרעות מדיניות בלבוש משפטי. הם מוסיפים כי צירוף הייעוץ עם ראשות התביעה יוצר ניגוד עניינים מובנה, שכן אותו גורם מייצג לשרים וגם מחליט אם להעמידם לדין, וכי מדינות רבות מפרידות בין שני התפקידים או רואות ביועץ איש אמון של הממשלה. השומרים על המודל הקיים משיבים שהיועץ אינו עורך דין פרטי של השרים אלא נאמן של הציבור, וכי בהיעדר חוקה שלמה, בית מחוקקים שני או בית משפט חוקתי נפרד, חוות הדעת המחייבת היא כמעט הבלם הפנימי היחיד בתוך הרשות המבצעת עצמה. לטענתם, אילו הייתה עמדתו בגדר המלצה בלבד, הייתה חוקיות פעולת הממשלה נבדקת רק בדיעבד ורק אם ימצא עותר, ואילו הפיכת היועץ לאיש אמון פוליטי הייתה מעמידה את הפרקליטות בכפיפות למי שהיא עשויה לחקור, ומבטלת בפועל את ההסדר שנקבע כבר

ב-1962. במרכז נותרות שאלות שאיש אינו חולק שהן פתוחות: אם התפקיד יפוצל, מי ייצג את המדינה בבג"ץ כשהמשלה והפרקליטות חלוקות; אם חוות הדעת תהפוך להמלצה, מה יקרה בין רגע ההחלטה לרגע שבו יגיע עותר לבית המשפט, אם יגיע; ואם המודל ייוותר על כנו, מדוע תפקיד בעל כוח כזה עדיין אינו מוסדר בחוק אלא בהחלטות ממשלה ובנוהג. שני הצדדים מכירים בכך שהסמכות רוכזה בלי הסדרה בחקיקה ראשית; הם חלוקים על השאלה אם המסקנה היא לפצל את התפקיד ולהחליש אותו, או לעגן אותו בחוק ולחזק את עצמאותו.

למה זה ברשימה

תפקיד אחד מחזיק בשתי סמכויות שכמעט בכל מקום אחר מופרדות, והשאלה אם זה בלם או עודף כוח לא הוכרעה מעולם בחקיקה.

תחום	החוקה שאין
נושא	שומרי סף
הוגים	שמעון אגרנט (ועדת 1962), מאיר שמגר (ועדת 1997), יצחק זמיר (יועץ משפטי לממשלה -1978-1986), אליקים רובינשטיין (יועץ משפטי לממשלה 1997-2004), דניאל פרידמן

להעמיק

היועץ קובע? שורשי העימות בין היועצת המשפטית לממשלה

לקריאה

מיפוי של שתי התפיסות על תפקיד היעוץ המשפטי, בציטוטים משני הצדדים.

<https://www.ynet.co.il/news/article/ryr3tp000h>

סמכויות הוועדה למינוי בכירים בשירות הציבורי

לקריאה

מסביר אילו מינויים עוברים בוועדה שהוקמה אחרי פרשת בר-און, ומדוע היועץ המשפטי דווקא אינו נמנה עליהם.

<https://www.idi.org.il/articles/25459>

בג"ץ ביטל את החלטת הממשלה להעביר את היועצת המשפטית מתפקידה

לקריאה

דיווח על פסק הדין מ-14 בדצמבר 2025 ועל נימוקי בית המשפט.

<https://www.maariv.co.il/news/law/article-1262113>

ספרים

הארנק והחרב: המהפכה המשפטית ושברה

דניאל פרידמן · 2013

הטיעון המפורט ביותר בעברית נגד ריכוז הכוח אצל היועץ המשפטי והפרקליטות, מפי מי שניהל כשר המשפטים.

הסמכות המינהלית

יצחק זמיר · 2010

מהדורה שנייה של ספר היסוד על המשפט המינהלי הישראלי, מאת יועץ משפטי לממשלה לשעבר שמציג את ההיגיון שבבסיס המודל הקיים.

הרשויות המקומיות: השלטון הקרוב ביותר

פרק 13 · נחום בן-אליא (2004), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מרכז השלטון המקומי בישראל, יצחק גל-נור, המכון הישראלי לדמוקרטיה

בישראל פועלות כ-258 רשויות מקומיות: כ-82 עיריות, כ-120 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתים מועצות מקומיות תעשייתיות. המסגרת המשפטית ירושה מן המנדט: פקודת העיריות, שנחקקה בנוסחה המקורי ב-1934, ופקודת המועצות המקומיות מ-1941, שעליהן נבנו עשרות חוקים. עירייה מוקמת בדרך כלל ביישוב שמעל 20,000 תושבים, ומועצה מקומית ביישוב שבין 2,000 ל-20,000. עד 1978 בחרו התושבים ברשימה למועצה, והמועצה היא שבחרה את ראש הרשות מתוכה. חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, שינה זאת: מאז הבחירות של 1978 מצביע התושב בשני פתקים, אחד לרשימה למועצה ואחד למועמד לראשות הרשות. ראש הרשות נבחר בבחירה ישירה; אם אף מועמד לא עבר סף של 40 אחוזים מן הקולות הכשרים, נערך סיבוב שני בתוך שבועיים בין שני המובילים. אחוז החסימה למועצה עומד על 75 אחוזים מן המודד, כלומר מקולות כשרים חלקי מספר מושבי המועצה. הבחירות נערכות אחת לחמש שנים. מערכת הבחירות האחרונה הייתה אמורה להיערך באוקטובר 2023, נדחתה בשל המלחמה, ונערכה ב-27 בפברואר 2024 ב-242 רשויות מתוך 253 שתוכננו; סיבוב שני נדרש ב-35 רשויות ונערך ב-10 במרץ 2024, וב-11 רשויות בצפון ובדרום, שתושביהן פונו, נדחתה ההצבעה לנובמבר 2024. מבחינה תקציבית מתבססת הרשות על ארנונה והיטלי פיתוח לצד העברות מתקציב המדינה דרך משרד הפנים; חלקן של ההכנסות העצמיות בתקציב ירד מכ-60 עד 65 אחוזים בשלהי שנות השמונים לכ-40 אחוזים בשנות התשעים. שר הפנים מחזיק בכלי פיקוח ממשלי: במצוקה תפקודית או כספית חמורה הוא רשאי לפזר את המועצה, להעביר את ראש הרשות מתפקידו ולמנות ועדה קרואה שתנהל את הרשות במקומם.

השאלה החוזרת היא כמה עצמאות ראוי לתת לדרג שהתושב מכיר בשמו. הטוענים לביזור אומרים שהרשות המקומית היא זו שמפעילה בפועל את בתי הספר, את שירותי הרווחה, את התברואה, את ועדות התכנון ואת ההיערכות לחירום, ושראש רשות נבחר ישירות ונושא באחריות אישית ברורה, בשונה מחבר כנסת שנבחר ברשימה ארצית. לשיטתם, פיקוח הדוק של משרד הפנים על תקציבים, על חוקי עזר ועל תקנים מעכב יוזמה מקומית, ורשויות שהוכיחו יכולת ניהולית אמורות לקבל מרחב גדול יותר לגבות ולהוציא לפי סדרי העדיפויות של תושביהן. הטוענים לריכוזיות משיבים שהפער בין רשות חזקה לרשות חלשה נובע פחות מאיכות הניהול ויותר מבסיס הארנונה: רשות שבשטחה אזור תעסוקה, נמל או תחנת כוח גובה הכנסות שאין לרשות מגורים בפריפריה סיכוי להגיע אליהן. ביזור בלי מנגנון חלוקה מחדש, לטענתם, אינו מרחיב חופש אלא מקבע פערים בין ילדים באותה מדינה, ולכן העברות המדינה ופיקוח על השימוש בהן הם דווקא כלי שוויון. ויכוח מקביל נסוב על הוועדה הקרואה: יש הרואים בה כלי הכרחי להצלת רשות קורסת ולהגנה על התושבים מפני כישלון פיננסי, ויש הרואים בה ביטול בחירה דמוקרטית בהחלטת שר. מעל הכול מרחפת עובדה שאין עליה מחלוקת: מעמדן של הרשויות המקומיות, סמכויותיהן ומקורות המימון שלהן אינם מעוגנים בחוק יסוד, ואף לא בחוק

אחד מקיף אלא בפקודות מנדטוריות שתוקנו עשרות פעמים. לכן מאזן הכוחות בין ירושלים ובין העיר אינו נקבע בהכרעה חוקתית אחת אלא בחקיקה רגילה, בתקנות ובהחלטות תקציב שמשתנות מממשלה לממשלה.

למה זה ברשימה

זה הדרג היחיד שאזרח בוחר בו אדם ולא רשימה, והוא גם הדרג שמעמדו כמעט אינו מעוגן בחוקי היסוד.

תחום	מי נספר
נושא	שלטון מקומי
הוגים	נחום בן-אליא (2004), מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, מרכז השלטון המקומי בישראל, יצחק גל-נור, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

ניתוח תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות 2024

לקריאה

נתונים על מספר הרשויות שהצביעו, הסיבוב השני, שיעורי ההצבעה והשוואה למערכות קודמות.

<https://www.idi.org.il/articles/53510>

הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל

מקורות וארכיון

מחקר מדיניות שטוען כי מודל השלטון המקומי הישראלי מיצה את עצמו, ומציע סדר יום חלופי.

<https://fips.huji.ac.il/publications/לדור-הרביעי-שלטון-מקומי-חדש-בישראל>

ספרים

הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל

נחום בן-אליא · 2004

ניתוח של הנתק בין התושב לבחירתו המקומיים ושל השאלה איזה מבנה שלטון מקומי ישראל צריכה.

המערכת הפוליטית בישראל

יצחק גל-נור ודנה בלאנדר · 2013

ספר יסוד המציב את השלטון המקומי בתוך המפה המוסדית הכוללת ומסביר את יחסי הכוח שלו מול המרכז.

מבקר המדינה: מי בודק את השלטון

פרק 14 · הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, מתניהו אנגלמן (מבקר 2019-2026), מיכאל ראבילו (נבחר ביוני 2026), אמנון רובינשטיין, יצחק גל-נור

מבקר המדינה פועל מכוח חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, ומכוח חוק יסוד: מבקר המדינה משנת 1988, שהעניק למוסד מעמד חוקתי. הביקורת חלה על משרדי הממשלה, על צה"ל, על הרשויות המקומיות, על תאגידים ממשלתיים ועל שורה ארוכה של גופים נתמכים, ובוחרת חוקיות, טוהר מידות, ניהול תקין, יעילות וחיסכון. מאז 1971 ממלא המבקר גם תפקיד שני, נציב תלונות הציבור, ובמסגרתו רשאי כל אדם להגיש תלונה אישית נגד גוף מבוקר בלי עלות ובלי ייצוג. הדוחות אינם מוגשים לממשלה אלא מונחים בפני הכנסת ונדונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה, וזהו העוגן המרכזי של עצמאות המוסד: המבקר אינו כפוף לרשות המבצעת שאותה הוא בודק. את המבקר בוחרת הכנסת בהצבעה חשאית. מועמד נדרש לחתימות של עשרה חברי כנסת לפחות; בסיבוב הראשון נדרשת תמיכה של 61 חברי כנסת לפחות, ואם איש לא הגיע לרוב זה נערך סיבוב שני בין שני המועמדים שקיבלו את מרב הקולות. עד 1998 נמשכה הכהונה חמש שנים והייתה ניתנת להארכה בכהונה שנייה; מאז נקבעה כהונה אחת בת שבע שנים, בלי אפשרות להיבחר שוב, כדי לנתק את המבקר מן הצורך להיבחר מחדש בידי אותה כנסת. ב-3 ביוני 2026 בחרה הכנסת בעורך הדין מיכאל ראבילו, שקיבל 61 קולות בסיבוב השני, לאחר שכהונתו של קודמו מתניהו אנגלמן, שנבחר ב-2019, הייתה אמורה להסתיים ב-3 ביולי 2026. חשוב מכך: למבקר אין סמכות אכיפה. הוא אינו מדיח נושא תפקיד, אינו מטיל קנס ואינו מעמיד לדין. כל כוחו הוא כוח החשיפה ופרסום הממצאים, והתיקון עצמו נותר בידי הגוף המבוקר, הממשלה והכנסת.

הוויכוח על המוסד נע בין שתי תפיסות של מה ביקורת אמורה להיות. תפיסה אחת גורסת שביקורת המדינה נועדה לשפר: תפקידה למפות כשלים מערכתיים, לתמחר בזבוז, להצביע על ליקויי ניהול ולתת לגוף המבוקר כלים לתקן, ולא לשמש תחליף לחקירה פלילית או לוועדת חקירה ממלכתית. לשיטת מחזיקיה, מבקר שנכנס לשאלות שנויות במחלוקת פוליטית מוצא את עצמו שחקן בזירה, מאבד את אמון מחצית הציבור ובכך מאבד את היכולת לפעול; דוח שאיש אינו מקבל אינו מתקן דבר. התפיסה השנייה גורסת שכוחו של המבקר טמון דווקא בכך שהוא הגוף היחיד שרשאי לדרוש כל מסמך ולהיכנס לכל גוף מבוקר בלי צו ובלי אישור, ושצמצום הביקורת לייעילות תקציבית מוותר מראש על התחומים שבהם המחיר לציבור הוא הגדול ביותר, ובהם החלטות ביטחון, מוכנות לחירום ומינוריים. הוויכוח על תוכן הביקורת נשען על ויכוח על המינוי. מצד אחד נטען שהחוק קובע במפורש רוב של 61, שהכנסת היא הריבון ושבחירה ברוב זה היא בדיוק המנגנון הדמוקרטי שנקבע; מצד שני נטען שרוב של 61 הוא רוב קואליציוני מדויק, ושכאשר הנבחר בא מייצוג משפטי של נבחר ציבור, מתעוררת שאלה של מראית עין של עצמאות, ולו משום שהמבקר אמור לבדוק גם את משרד ראש הממשלה. מן העבר האחר נטען שכל שיטת בחירה תלויה בסופו של דבר ברוב כלשהו, שהדרישה ל-61 תומכים בסיבוב הראשון היא רף גבוה מזה הנדרש ברוב ההצבעות בכנסת, ושפסילת מועמד מפני שהוא בא מן העיסוק שבו עסק

אינה עומדת במבחן משפטי. מוצעים גם פתרונות ביניים, ובהם דרישת רוב מיוחד גדול יותר, תקופת צינון בין תפקיד ציבורי או ייצוגי ובין הכהונה, או העברת שלב הסינון לוועדת איתור מקצועית לפני ההצבעה במליאה. שני הצדדים מסכימים על נקודה אחת: מוסד שכל כוחו באמון הציבור, ושאינו לו סמכות אכיפה משלו, תלוי לחלוטין בשאלה אם רואים בממצאיו עובדה או עמדה.

למה זה ברשימה

מוסד הביקורת הוא הגוף היחיד שיכול להיכנס כמעט לכל מקום בשלטון, אבל את מי שעומד בראשו בוחרים אותם נבחרים שהוא אמור לבדוק.

תחום	מי נספר
נושא	ביקורת המדינה
הוגים	הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, מתניהו אנגלמן (מבקר 2019-2026), מיכאל ראבילו (נבחר ביוני 2026), אמנון רובינשטיין, יצחק גל-נור

להעמיק

מבקר המדינה והליך המינוי

לקריאה

הסבר מסודר על החוק, על אופן הבחירה בכנסת, על אורך הכהונה ועל לוח הזמנים של בחירת המבקר ב-2026.

<https://www.idi.org.il/articles/64450>

אודות משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

לקריאה

האתר הרשמי של המוסד: תחומי הביקורת, הגופים המבוקרים ותפקיד נציבות תלונות הציבור.

<https://www.mevaker.gov.il/About/Pages/AboutOffice.aspx>

הכנסת בחרה מבקר מדינה חדש

לקריאה

דיווח על ההצבעה מ-3 ביוני 2026 ועל תוצאות הסיבוב השני.

<https://www.ynet.co.il/news/article/syc0lh6lml>

ספרים

המשפט החוקתי של מדינת ישראל

אמנון רובינשטיין וברק מדינה · 2005

ספר היסוד של המשפט החוקתי הישראלי, ובו הפרק המסביר את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה ואת גבולות סמכותו.

המנהל הציבורי בישראל

יצחק גל-נור ודנה בלאנדר · 2013

מיפוי של הביורוקרטיה הישראלית ושל מנגנוני הפיקוח עליה, שבתוכו מוצב מוסד הביקורת בהקשרו המערכתי.

הצבא והדרג המדיני

פרק 15 · שמעון אגרנט (ועדת החקירה 1974), אליהו וינוגרד (ועדת הבדיקה 2007-2008), יגיל לוי, יהודה בן מאיר, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

העיקרון של שליטה אזרחית בצבא מעוגן בישראל בחוק יסוד: הצבא, שנחקק ב-1976, והוא מן הקצרים שבחוקי היסוד. סעיף 1 קובע כי צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה, כלומר של המדינה כולה ולא של ממשלה, מפלגה או תנועה. סעיף 2 קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה, וכי השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה הוא שר הביטחון. סעיף 3 קובע כי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי, כי הרמטכ"ל נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון, וכי הוא ממונה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון. סעיף 6 אוסר להקים או לקיים כוח מזוין מחוץ לצה"ל אלא על פי חוק. המבנה הזה קובע שרשרת פיקוד אך אינו מפרט מה בדיוק נכלל בסמכות המדינית ומה בסמכות הצבאית, ושתי ועדות נדרשו לגבול הזה. ועדת אגרנט, ועדת חקירה ממלכתית שבחנה את מלחמת יום הכיפורים, הגישה דוח חלקי ב-1 באפריל 1974: היא ייחסה לרמטכ"ל דוד אלעזר אחריות אישית לכשלים בהערכה ובהיערכות והמליצה על סיום כהונתו ועל הדחת בכירים נוספים בצה"ל ובאמ"ן, ואילו לגבי ראש הממשלה גולדה מאיר ושר הביטחון משה דיין קבעה כי אין מקום להסיק מסקנות אישיות, בהסבירה שהיא רואה עצמה חופשית לדון רק באחריות הישירה, ושהאחריות הפרלמנטרית-פוליטית היא שאלה מדינית מובהקת שאינה בתחומה. ועדת וינוגרד, שבחנה את מלחמת לבנון השנייה, הוקמה בהחלטת ממשלה ב-17 בספטמבר 2006 כוועדת בדיקה ממשלתית ולא כוועדת חקירה ממלכתית. דוח הביניים שלה פורסם ב-30 באפריל 2007 והדוח הסופי ב-30 בינואר 2008. היא קבעה כשל כולל וייחסה אחריות במקביל לשלושה: לראש הממשלה אהוד אולמרט, לשר הביטחון עמיר פרץ ולרמטכ"ל דן חלוץ, והציגה את מושג האחריות האישית העקיפה. מאז 1997 נבדק גם מינוי הרמטכ"ל בוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, הבוחנת טוהר מידות ולא כשירות מקצועית.

המחלוקת אינה על עצם הכפיפות אלא על מה שקורה בתוכה. עמדה אחת גורסת שהכפיפות הפורמלית אינה מספיקה כל עוד הצבא הוא כמעט המקור היחיד של הדרג הנבחר למידע מודיעיני, להערכת מצב ולחלופות מבצעיות. שר או ראש ממשלה שמקבל תמונה מוגמרת ולצידה מסקנה אחת מקבל למעשה החלטה שהוכנה עבורו, וזה, לשיטת מחזיקי העמדה הזו, בדיוק מה שאיתרו שתי הוועדות. המסקנה המתבקשת בעיניהם היא מטה ביטחוני אזרחי מקצועי וחזק, חובת פרוטוקול ותיעוד בדיוני הכרעה, וחקיקה מפורטת יותר שתחלק סמכות ואחריות בין הדרגים במקום שלוש שורות בחוק יסוד. עמדה אחרת גורסת שהסכנה הגדולה היא דווקא מן הכיוון ההפוך: צבא הוא גוף מקצועי שבו מינויים, תוכניות מבצעיות ושיקול דעת בשדה הקרב צריכים להיקבע לפי כשירות ולא לפי קרבה פוליטית, וכי ככל שהדרג המדיני יחדור עמוק יותר לתוך שיקול הדעת המבצעי, כך יגדל הפיתוי למנות ולקדם לפי נאמנות, והמחיר ישולם בחיי אדם. מחזיקי עמדה זו מזכירים שהכפיפות לדרג הנבחר מעולם לא נועדה להפוך את הצבא לכלי של רוב פוליטי, ושהלכת הפקודה הבלתי חוקית בעליל מציבה גבול שגם הדרג המדיני אינו רשאי לחצות. ויכוח נוסף נסוב על ועדות הבדיקה עצמן: יש

הטוענים שוועדת חקירה ממלכתית, שמינויה נתון לנשיא בית המשפט העליון ולא לממשלה הנבדקת, היא הכלי היחיד שיש לו עצמאות אמיתית, ומצביעים על כך שוועדת וינוגרד הוקמה בהחלטת ממשלה; ויש הטוענים שדווקא מינוי בידי הדרג השיפוטי מוציא את ההכרעה על אחריות פוליטית מידי הבוחר, ושהמקום הנכון לשפוט ראש ממשלה הוא הקלפי ולא ועדה. שני הצדדים מסכימים על שאלה שנותרה פתוחה מאז 1976: הכפיפות מוגדרת כלפי הממשלה כגוף, בעוד השר הממונה מטעמה הוא שר הביטחון בלבד, וכשראש ממשלה, שר ביטחון וקבינט חלוקים ביניהם, החוק אינו אומר במפורש מי מכריע ובאיזה שלב.

למה זה ברשימה

חוק יסוד: הצבא קובע בשלוש שורות מי כפוף למי, ושתי ועדות בלבד נדרשו לבדוק מה קורה כשהקו הזה מיטשטש.

תחום	מי נספר
נושא	ביטחון וממשל
הוגים	שמעון אגרנט (ועדת החקירה 1974), אליהו וינוגרד (ועדת הבדיקה 2007-2008), יגיל לוי, יהודה בן מאיר, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים

להעמיק

ועדת וינוגרד

לקריאה

סקירה של הרכב הוועדה, מעמדה כוועדת בדיקה ממשלתית, לוח הזמנים של הדוחות והממצאים המרכזיים.

<https://www.meida.org.il/war2023/winograd>

חוק יסוד: הצבא, נוסח החוק

מקורות וארכיון

הנוסח הרשמי המלא מאתר הכנסת, ובו הסעיפים הקובעים את כפיפות הצבא לממשלה ואת מעמד הרמטכ"ל.

<https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod9.pdf>

ספרים

צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרני בישראל

יגיל לוי · 2003

ניתוח סוציולוגי של הדרך שבה הרכב הצבא ומעמדו החברתי משפיעים על ההחלטות של הדרג המדיני.

קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי: ההיבט הישראלי

יהודה בן מאיר · 1987

מחקר על מנגנוני קבלת ההחלטות הביטחוניות בישראל, המבוסס על מהדורתו האנגלית National Security Decisionmaking: The Israeli Case.

אזרחים ערבים בפוליטיקה הישראלית

פרק 16 · תופיק זיאד (1929-1994), שרה אוסצקי-לזר, ועדת אור (2000-2003), מנסור עבאס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

האזרחים הערבים הם כחמישית מתושבי ישראל: בסוף 2025 מנתה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2.147 מיליון ערבים מתוך 10.178 מיליון תושבים, 21.1 אחוזים. שמונה עשרה השנים הראשונות שלהם כאזרחים עברו תחת ממשל צבאי. מ-1948 ועד 1966 הוחלו על רוב הריכוזים הערביים בגליל, במשולש ובנגב תקנות ההגנה לשעת חירום מ-1945: אזורים סגורים, איסור יציאה מן היישוב בלי היתר תנועה, צווי פיקוח והרחקה. ראש הממשלה לוי אשכול הודיע בכנסת שהממשל הצבאי יבוטל ב-1 בדצמבר 1966, אף שחלק מן ההגבלות המשיכו להתקיים דרך המשטרה ותקנות החירום. במקביל התפתחה פוליטיקה ערבית עצמאית. מק"י, ואחריה רק"ח שנפרדה ממנה ב-1965, היו הבית הפוליטי היחיד שלא היה רשימה נלווית למפא"י; ב-1975 נבחר תופיק זיאד לראש עיריית נצרת, וב-7 במרץ 1977 הוקמה חד"ש כחזית רחבה סביב רק"ח. בשנות התשעים נוספו בל"ד, תע"ל ורע"מ. העלאת אחוז החסימה ל-3.25 בחוק המשילות של מרץ 2014 דחפה את ארבע המפלגות להתאחד: הרשימה המשותפת הוקמה ב-23 בינואר 2015 וזכתה ב-13 מנדטים, התפצלה לקראת בחירות אפריל 2019, שבה והתאחדה ל-13 מנדטים בספטמבר 2019 ול-15 במרץ 2020, השיא בייצוג הערבי בכנסת. ב-2021 פרשה רע"מ בהנהגת מנסור עבאס, רצה לבדה, קיבלה 167,064 קולות וארבעה מנדטים, והצטרפה לקואליציה. ממשלת בנט-לפיד הושבעה ב-13 ביוני 2021 ואושרה ברוב של 60 מול 59. זו הייתה הפעם הראשונה שמפלגה ערבית עצמאית הייתה שותפה מלאה בקואליציה. ב-2022 קיבלה רע"מ חמישה מנדטים; בל"ד רצה לבדה ולא עברה את אחוז החסימה.

על השאלה מה עושים עם האזרחות הזאת מתנהל ויכוח פנימי ותיק. הטענה בעד השתתפות מלאה אומרת שהכוח נמצא במקום שבו מחלקים תקציבים וקובעים חוקים, ולא מחוץ לו: מפלגה שיושבת באופוזיציה נצחית משיגה נאומים, ומפלגה שיושבת בקואליציה משיגה תוכניות חומש, תשתיות, הכרה ביישובים ותקצוב לחינוך. עבאס ניסח זאת כהעדפת ההשפעה על האידאולוגיה, וטען שהציבור שהוא מייצג סובל מפשיעה, מדיוור ומעוני כאן ועכשיו. הטענה הנגדית, שנשמעת בעיקר מכיוון בל"ד ומחוגי החרם, אומרת שהשתתפות אינה משנה את המבנה אלא מכשירה אותו: כשמיעוט לאומי מצביע במערכת שמגדירה את עצמה כמדינת הלאום של עם אחר, הוא נותן לה חותמת של השתתפות בלי לקבל שוויון לאומי, ולכל היותר מקבל תמורות חומריות במקום מעמד. מן הצד היהודי עולה טענה שלישית, לא פחות חדה: מפלגה שאינה מקבלת את הגדרת המדינה כיהודית ודמוקרטית, או שמזוהה עם מי שנלחם בה, אינה שותפה לגיטימית לשלטון, וסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת אף מאפשר לפסול רשימה כזאת. מולה נטען שהתניית שותפות בהסכמה להגדרה שמוציאה אותך מן הכלל היא מעגל סגור. הוויכוח לא הוכרע. תקדים 2021 מוכיח לצד אחד שהשתתפות עובדת, ולצד השני שהיא עבדה פעם אחת, בממשלה שהחזיקה שנה, ובמחיר ויתור על עמדות לאומיות. שיעורי ההצבעה בחברה הערבית עולים ויורדים בחדות ממערכת למערכת, וכל צד קורא בתנודות האלה אישור לעמדתו.

כדי להבין איך מיעוט של חמישית מן האזרחים נע בין חרם, אפוזיציה ושותפות, וכמה הוויכוח הזה עדיין פתוח.

תחום	מי נספר
נושא	ייצוג ומיעוט
הוגים	תופיק זיארד (1929-1994), שרה אוסצקי-לזר, ועדת אור (2000-2003), מנסור עבאס, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

רע"מ: כרטיס מפלגה

לקריאה

סקירה עובדתית של תולדות המפלגה, תוצאותיה ב-2021 וב-2022 וכניסתה לקואליציה.

<https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/raam/>

אוכלוסיית ישראל בפתחה של 2026

לקריאה

הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עם המספרים המדויקים של גודל האוכלוסייה הערבית וחלקה באוכלוסייה.

https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2025/422/01_25_422b.pdf

אשכול מודיע על ביטול הממשל הצבאי, 1966

מקורות וארכיון

יומן קולנוע קצר מארכיון הסרטים הישראלי, ובו ההודעה עצמה ופירוט מה נשאר בתוקף אחריה.

https://jfc.org.il/news_journal/60542-2/107943-2/

ספרים

ערבים טובים: המודיעין הישראלי והערבים בישראל

הלל כהן · 2006

תיעוד ארכיוני של מנגנוני השליטה והשיתוף פעולה בעשור הראשון ובתקופת הממשל הצבאי.

פלסטינים בישראל: הסכסוך הפנימי

דן שיפטן · 2011

טיעון מן הצד השני של המפה, הרואה בהנהגה הערבית מהלך של מאבק על אופי המדינה ולא על שוויון אזרחי בלבד.

הרפורמה המשפטית 2023

פרק 17 · יריב לוין (2023), אהרן ברק, אסתר חיות (2024), פורום קהלת, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ב 4 בינואר 2023 הציג שר המשפטים יריב לוין את מה שכינה השלב הראשון ברפורמה במערכת המשפט. החבילה כללה ארבעה מרכיבים. הראשון, שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים: במקום תשעה חברים שבהם שלושה שופטים ושני נציגי לשכת עורכי הדין, הוצע גוף של אחד עשר ובו רוב לנציגי הממשלה והקואליציה. השני, פסקת התגברות המאפשרת לכנסת לחוקק מחדש ברוב של 61 חוק שבית המשפט פסל. השלישי, ביטול עילת הסבירות ככלי לביקורת על החלטות הממשלה והשרים. הרביעי, הפיכת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה למשרות אמן שחוות דעתן אינה מחייבת את השר. מינואר 2023 יצאו מדי שבוע מאות אלפים להפגנות, בקפלן בתל אביב ובעשרות מוקדים; ב-27 במרץ 2023, אחרי פיטורי שר הביטחון והשבחה כללית, הודיע ראש הממשלה על עצירת החקיקה, והמשא ומתן בבית הנשיא התפוצץ ביוני. ב-24 ביולי 2023, אחרי דיון רצוף של כשלושים שעות, אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון מספר 3 לחוק יסוד: השפיטה, שקבע כי שום ערכאה לא תדון בסבירות החלטה של הממשלה, ראש הממשלה או שר. התוצאה: 64 בעד, אפס נגד, כאשר 56 חברי האופוזיציה החרימו את ההצבעה. ב-1 בינואר 2024 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בהרכב חסר תקדים של חמישה עשר שופטים: שנים עשר מול שלושה קבעו שלבית המשפט יש סמכות לבטל חוק יסוד במקרים חריגים וקיצוניים, ושמונה מול שבעה ביטלו את התיקון. במרץ 2025 העבירה הכנסת תיקון נוסף המשנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שתחילתו נדחתה לכנסת הבאה, והשאלות סביבו טרם הוכרעו.

טענת התומכים היא שבישראל התרחשה נטילת סמכות שאיש לא העניק. בית המשפט העליון הוא שקבע לעצמו, בפסק דין בנק המזרחי ב-1995, שחוקי היסוד הם חוקה ושהוא מוסמך לפסול על פיהם חוקי כנסת, בלי אסיפה מכוונת ובלי הכרעת בוחר. עילת הסבירות, לשיטתם, מאפשרת לשופט להחליף את שיקול דעתו של שר נבחר בשיקול דעתו שלו בלי שהופר שום כלל; ועדה שבה שופטים מכהנים בוחרים בפועל את יורשיהם היא ייחודית בעולם; וברוב הדמוקרטיות הנבחרים הם שממנים שופטים, בסנאט האמריקני, בפרלמנט הגרמני או בממשלה הבריטית. מכאן שהרפורמה אינה ביטול ביקורת שיפוטית אלא החזרת האיזון למקום שבו הוא נמצא במקומות אחרים. טענת המתנגדים היא שההשוואה הזאת מפילה את הנקודה המרכזית: בישראל אין חוקה שלמה, אין בית מחוקקים שני, אין נשיא עם זכות וטו, אין מבנה פדרלי ואין בית משפט חוקתי נפרד. הממשלה שולטת בכנסת מעצם הגדרתה, חוק יסוד ניתן לתיקון ברוב רגיל, ולכן הבלם היחיד על רוב של 61 הוא בית המשפט. כשמסירים אותו לא נוצר איזון אלא רשות אחת בלי מגבלה, ומי שמשלם ראשון הוא מי שאין לו רוב: מיעוטים, יחידים, אופוזיציה. הוויכוח נשאר פתוח בדיוק בנקודה שבה התחיל, בשאלה מי מוסמך לקבוע את כללי המשחק כשאינן מסמך שמכריע ביניהם. פסק הדין של ינואר 2024 הכריע מקרה אחד ולא את השאלה, ושני המחנות ממשיכים לטעון שהצד השני פועל מחוץ לגבולות הלגיטימיות.

הוויכוח על מי מוסמך לקבוע את כללי המשחק, במדינה שאין בה מסמך שמכריע בשאלה הזאת.

תחום	הוויכוחים הגדולים
נושא	משבר חוקתי
הוגים	יריב לוין (2023), אהרן ברק, אסתר חיות (2024), פורום קהלת, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

לוין מציג את השלב הראשון ברפורמה

לקריאה

הדיווח מיום ההכרזה, 4 בינואר 2023, ובו פירוט ארבעת מרכיבי התוכנית כפי שהוצגו.

<https://www.ynet.co.il/news/article/sjczdeq5i>

יושב ראש פורום קהלת: הרפורמה הכרחית

לקריאה

מאמר עמדה מן הצד התומך, המנמק מדוע לדעתו האיזון בין הרשויות הופר.

<https://www.makorrishon.co.il/opinion/577729/>

מה פסק בג"ץ בעניין ביטול עילת הסבירות

לקריאה

הסבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה על פסק הדין, ההרכבים והמשמעות החוקתית.

<https://www.idi.org.il/articles/52099>

ספרים

שופט בחברה דמוקרטית

אהרן ברק · 2004

הניסוח השלם ביותר של התפיסה שעליה נשענת הביקורת השיפוטית בישראל, מפי מי שעיצב אותה.

הארנק והחרב: המהפכה המשפטית ושבירה

דניאל פרידמן · 2013

ביקורת חריפה על הרחבת כוחם של בית המשפט והיועץ המשפטי, מאת מי שכהן כשר המשפטים.

חוק הלאום

פרק 18 · אבי דיכטר (2011), רות גביזון (1945-2020), אסתר חיות (2021), אלכסנדר יעקובסון, המכון הישראלי לדמוקרטיה

חוק יסוד: ישראל מדינת הלאום של העם היהודי התקבל במליאת הכנסת ב-19 ביולי 2018, בתום דיון לילי ארוך, ברוב של 62 תומכים מול 55 מתנגדים ושני נמנעים, ופורסם בספר החוקים ב-26 ביולי. הצעות ברוח זו הונחו על שולחן הכנסת מאז 2011, הראשונה בהן של אבי דיכטר. החוק כולל אחד עשר סעיפים. סעיף 1 קובע שארץ ישראל היא מולדתו ההיסטורית של העם היהודי שבה קמה מדינת ישראל, ושמיוש הזכות להגדרה עצמית לאומית במדינת ישראל ייחודי לעם היהודי. סעיפים 2 ו-3 עוסקים בסמלי המדינה ובירושלים השלמה והמאוחדת כבירתה. סעיף 4 קובע: העברית היא שפת המדינה; לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה, והסדרת השימוש בה במוסדות המדינה תיקבע בחוק; ובסעיף קטן נוסף נכתב שאין באמור כדי לפגוע במעמד שניתן בפועל לשפה הערבית לפני תחילתו של חוק יסוד זה. סעיפים 5 ו-6 עוסקים בקיבוץ גלויות, בעלייה ובקשר עם יהדות התפוצות. סעיף 7, שעורר את הוויכוח החריף ביותר, קובע כי המדינה רואה בפיתוח ההתיישבות היהודית ערך לאומי ותפעל על מנת לעודד ולקדם הקמה וביסוס שלה. שאר הסעיפים עוסקים בלוח העברי, בימי הזיכרון ובימי המנוחה. מה שאין בחוק בולט לא פחות ממה שיש בו: אין בו סעיף שוויון, אין בו המילה דמוקרטיה ואין בו ההתייחסות לאזרחי המדינה שאינם יהודים. עתירות רבות הוגשו נגדו, וב-8 ביולי 2021 דחה אותן בית המשפט העליון בהרכב של אחד עשר שופטים, עשרה מול אחד, כשהנשיאה אסתר חיות כותבת שחוק היסוד הוא פרק אחד בחוקה המתגבשת ואינו שולל את אופייה הדמוקרטי של המדינה.

בעד החוק נטען שישראל עיגנה בחוקי יסוד את זכויות הפרט, בכבוד האדם וחירותו ובחופש העיסוק ב-1992, ולא עיגנה מעולם את הרכיב הלאומי, ושחוסר האיזון הזה חלחל לפרשנות המשפטית והפך את הרכיב היהודי בהגדרת המדינה לצד החלש. מדינת לאום, לפי הטענה, רשאית לקבוע את שפתה, את סמליה, את לוח השנה שלה ואת מדיניות ההגירה שלה, כפי שעושות מדינות לאום אחרות; זכות ההגדרה העצמית היא זכות קיבוצית של עם, ולעם היהודי יש מקום אחד בעולם שבו היא מתממשת; והחוק הצהרתי, אינו נוטל מאף אזרח זכות פרטית ואינו גורע מן השוויון המובטח בחוקי יסוד אחרים. נגד החוק נטען שדווקא במסמך במעמד חוקתי, שבו כל מילה נמדדת, נאמר לחמישית מן האזרחים שהמדינה שלהם מגדירה את עצמה כשייכת לאחרים. הערבית הייתה שפה רשמית מימי המנדט, והעברתה למעמד מיוחד היא שינוי אמיתי גם אם נלווה לו סעיף שימור. הפיכת ההתיישבות היהודית לערך לאומי עלולה להיקרא כהנחיה להקצות קרקע לפי לאום. והיעדר סעיף שוויון בטקסט חוקתי אינו השמטה טכנית אלא אמירה. הדרוזים והצ'רקסים, המשרתים בצה"ל, הוסיפו טענה משלהם: הם לא נמנו. בית המשפט אישר את החוק וקרא אותו בצמצום, אך הוויכוח על מה שהחוק עושה בפועל נמשך. יש הטוענים שהוא נותר הצהרתי ושהזכר במעט פסקי דין, ויש הטוענים שהשפעתו אינה נמדדת בפסיקה אלא במה שהפך לגיטימי לומר ולבקש. הצעות להוסיף סעיף שוויון או לחוקק חוק יסוד נפרד לשוויון עולות מאז ולא התקבלו.

מה קורה כשמדינה כותבת את הגדרתה העצמית בטקסט במעמד חוקתי, וחלק מאזרחיה אינם נמצאים בו.

תחום	הוויכוחים הגדולים
נושא	זהות המדינה
הוגים	אבי דיכטר (2011), רות גביון (1945-2020), אסתר חיות (2021), אלכסנדר יעקובסון, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

חוק הלאום: המהות, העקרונות והסעיפים החסרים

לקריאה

ניתוח של המכון הישראלי לדמוקרטיה, המתמקד במה שהחוק קובע ובמה שהושמט ממנו.

<https://www.idi.org.il/articles/24220>

בין הצהרה למעשה: כך השפיע חוק הלאום

לקריאה

תחקיר הבוחן כמה מן החוק הגיע בפועל לפסיקה, ומביא את שני הצדדים.

<https://www.israelhayom.co.il/magazine/hashavua/article/13954862>

הנוסח הרשמי של חוק היסוד

מקורות וארכיון

הפרסום בספר החוקים מ-26 ביולי 2018, עם הטקסט המלא של כל אחד עשר הסעיפים.

https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_504220.pdf

ספרים

ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים

רות גביון · 1999

ניסוח קלאסי של המתח בין שני חלקי ההגדרה, בלי לוותר על אף אחד מהם.

ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם

אלכסנדר יעקובסון ואמנון רובינשטיין · 2003

טיעון שמדינת לאום יהודית עומדת בסטנדרטים של מדינות הלאום האירופיות, עם דיון בגבולות שהיא חייבת לעצמה.

ממשלות אחדות, רוטציות ומשברי שלטון

פרק 19 · שמעון פרס ויצחק שמיר (1984-1988), בנימין נתניהו ובני גנץ (2020), נפתלי בנט ויאיר לפיד (2021), אסף שפירא ואמיר פוקס

בבחירות 1984 קיבל המערך 44 מנדטים והליכוד 41, ואף גוש לא יכול היה להרכיב ממשלה. ב-13 בספטמבר 1984 הושבעה ממשלת אחדות שנשענה על 97 מתוך 120 חברי הכנסת, ובה הסכם רוטציה: שמעון פרס כיהן כראש ממשלה ויצחק שמיר כסגנו ושר החוץ, וב-20 באוקטובר 1986 התחלפו התפקידים. אחרי בחירות 1988 הוקמה ממשלת אחדות שנייה בראשות שמיר, הפעם בלי רוטציה, והיא נפלה במרץ 1990 בהצבעת אי אמון, הפעם הראשונה בתולדות המדינה שממשלה הופלה כך. שלושים שנה אחר כך חזרה התופעה בצורה חריפה יותר. בין 2019 ל-2022 נערכו חמש מערכות בחירות: 9 באפריל 2019, 17 בספטמבר 2019, 2 במרץ 2020, 23 במרץ 2021 ו-1 בנובמבר 2022. אחרי הראשונה שבהן פיזרה הכנסת את עצמה בלי שהורכבה ממשלה כלל. ב-20 באפריל 2020 נחתם הסכם קואליציוני בין בנימין נתניהו לבני גנץ, ובמאי תוקן חוק יסוד: הממשלה ונוצר בו מוסד חדש, ממשלת חילופים וראש ממשלה חלופי, שבה התחלפות התפקידים מתרחשת במועד קבוע מראש בלי הצבעת אמון נוספת. הממשלה השלושים וחמש הושבעה ב-17 במאי 2020, הרוטציה נקבעה לנובמבר 2021, ובממשלה כיהנו 36 שרים ו-16 סגני שרים. היא לא הגיעה לרוטציה: בדצמבר 2020 לא אושר תקציב והכנסת התפזרה מאליה. ב-13 ביוני 2021 הושבעה ממשלת בנט-לפיד, קואליציה של שמונה מפלגות מימנה ועד מרצ ורע"מ, שאושרה ברוב של 60 מול 59. גם בה נקבעו חילופים, והם אכן התרחשו: ב-30 ביוני 2022 פוזרה הכנסת ולפיד נכנס לתפקיד. הדפוס לא נפסק. גם הכנסת ה-25 התפזרה, והבחירות לכנסת ה-26 נקבעו ל-27 באוקטובר 2026.

מי שמגן על ממשלות האחדות והרוטציות טוען שהן התשובה הכנה היחידה למה שהבוחר אמר. כשפרלמנט של 120 מושבים נבחר בשיטה יחסית ואף גוש אינו מגיע ל-61, יש שתי אפשרויות: לשלוט יחד או ללכת שוב לקלפי. ממשלת 1984 עצרה אינפלציה תלת ספרתית בתוכנית הייצוב של 1985 והוציאה את צה"ל מרוב לבנון, שני דברים שספק אם ממשלה צרה הייתה מסוגלת לעשות. חוק החילופים של 2020, לפי הטענה הזאת, רק העביר לטקסט חוקתי מה שקודם היה לחיצת יד, והוסיף ערבויות הדדיות שמונעות מן הראשון להתחמק מן השני. ומי שהתנגד ב-2021 לממשלה שנשענה על רע"מ קיבל בפועל ממשלה מתפקדת שהעבירה תקציב אחרי שלוש שנים בלעדיו. הטענה הנגדית אומרת שממשלה שיושבים בה שני גושים היא ממשלה שאינה מסוגלת להכריע בדיוק בשאלות שבגללן אנשים הצביעו. הבוחר בחר בין עמדות, והקואליציה מוחקת את הבחירה ומעבירה אותה למשא ומתן סגור. על תיקון 2020 נטען שהוא חקיקה אישית שנתפרה לזוג מסוים, שקיצרה את כהונת הכנסת, שהסירה את המגבלה על מספר השרים ושיצרה ממשלה מנופחת שעלותה ציבורית ותפקודית. ועל ממשלת 2021 נטען שקואליציה שחייבת לרצות בו זמנית את ימינה ואת רע"מ קונה יציבות במחיר שיתוק בכל נושא מהותי. המחלוקת בין הגישה שאומרת שצריך לשלוט יחד לבין הגישה שאומרת שעדיף שגוש אחד ישלוט וייתן על כך דין וחשבון לא הוכרעה, ושני הצדדים מצביעים על אותן חמש מערכות בחירות כהוכחה.

מה עושים כששני גושים מסיימים בתיקו, והאם לשלוט יחד זו תשובה או התחמקות.

תחום	הוויכוחים הגדולים
נושא	יציבות שלטונית
הוגים	שמעון פרס ויצחק שמיר (1984-1988), בנימין נתניהו ובני גנץ (2020), נפתלי בנט ויאיר לפיד (2021), אסף שפירא ואמיר פוקס

להעמיק

ההסכם המלא בין נתניהו לגנץ

לקריאה

הדיווח מ-20 באפריל 2020 עם סעיפי ההסכם: מועד הרוטציה, מספר השרים והערבויות ההדדיות.

https://www.mako.co.il/news-politics/2020_q2/Article-71b065d6e889171026.htm

חוות דעת נגד תיקון ממשלת החילופים

לקריאה

מסמך של אסף שפירא ואמיר פוקס לוועדת הכנסת, אפריל 2020, המפרט את ההתנגדות סעיף אחר סעיף.

<https://www.idi.org.il/media/14318/חווה-ממשלת-חילופים.pdf>

חוק יסוד: הממשלה, נוסח מעודכן

מקורות וארכיון

הנוסח הרשמי המשולב, ובו פרק ממשלת החילופים וסעיף ראש הממשלה החלופי במלואם.

<https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod6.pdf>

ספרים

שמעון פרס: הביוגרפיה

מיכאל בר-זוהר · 2006

ממשלת 1984 והרוטציה מנקודת המבט של הצד שהתחיל בתפקיד ומסר אותו.

סיכומו של דבר

יצחק שמיר · 1994

האוטוביוגרפיה של שמיר, ובה שתי ממשלות האחדות ונפילת 1990 מן העבר השני של אותו הסכם.

הצעות לשינוי השיטה, ולמה הן לא קורות

פרק 20 · יזהר הררי (1950), דוד בן-גוריון, מאיר שמגר (2005), גדעון רהט, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ב 13 ביוני 1950 קיבלה הכנסת הראשונה את החלטת הררי: במקום חוקה שלמה תכתב החוקה פרקים פרקים, כל אחד מהם חוק יסוד, וכשיושלמו יצטרפו לחוקה. שבעים ושש שנים אחר כך היא עדיין לא הושלמה, וההצעות לשנות את השיטה חוזרות בכל משבר. הראשונה שבהן היא חוקה כתובה. ב-2005 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה את חוקה בהסכמה, הצעת חוקה מלאה שבראש כתיבתה עמד נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר, ובמקביל ניהלה ועדת החוקה של הכנסת הליך רחב לכתיבת חוקה. שתי היוזמות לא הבשילו לחקיקה. השנייה היא שיטת הבחירות: מעבר לבחירות אזוריות או לשיטה מעורבת, שבה חלק מן המנדטים נבחרים במחוזות וחלקם ברשימה ארצית, כדי שלכל חבר כנסת יהיה ציבור בוחרים מוגדר. בן-גוריון דחף לכיוון הזה בשנות החמישים ונכשל. השלישית היא העלאת אחוז החסימה, והיא הכלי היחיד ברשימה שהופעל באמת: אחוז אחד עד בחירות 1988, 1.5 אחוזים מ-1992, שני אחוזים מבחירות 2006, ו-3.25 אחוזים בעקבות חוק המשילות של מרץ 2014. הרביעית היא הגבלת מספר השרים; חוק המשילות קבע תקרה של שמונה עשר שרים וארבעה סגנים, והכנסת שנבחרה אחריו ביטלה אותה ב-2015 לפני הרכבת הממשלה. החמישית היא חוק יסוד: החקיקה, שיקבע כיצד מחוקקים ומשריינים חוקי יסוד ומהם גבולות הביקורת השיפוטית; הוא מוצע מאז שנות השבעים ומעולם לא עבר. השישית היא הגבלת כהונת ראש הממשלה. השינוי היחיד שבוצע במלואו היה הבחירה הישירה לראשות הממשלה, שנחקקה ב-1992, הופעלה ב-1996, 1999 ו-2001, פוררה את שתי המפלגות הגדולות ובוטלה ב-2001.

מי שדוחף לשינוי טוען שהשיטה הנוכחית מנתקת את הנבחר מן הבוחר. מדינה שלמה היא מחוז בחירה אחד עם רשימות סגורות, ולכן חבר כנסת חייב את מקומו למי שמרכיב את הרשימה ולא לתושבים; ממשלות מחזיקות בממוצע כשנתיים; והמדיניות נקבעת בהסכמים קואליציוניים שאיש לא הצביע עליהם. חוקה כתובה, לפי הטענה, תקבע את כללי המשחק בזמן רגיעה במקום שייאבקו עליהם בתוך משבר, ותיתן לשני הצדדים ביטחון שהמנצח בבחירות הבאות לא ישנה את הכללים לטובתו. מי שמתנגד טוען שהמחיר נופל תמיד על אותם ציבורים. השיטה היחסית היא הסיבה שמיעוט של חמישית, חרדים, עולים מברית המועצות לשעבר, תנועות מזרחיות ומפלגות רעיוניות קטנות מיוצגים בכלל; העלאת אחוז חסימה או מעבר למחוזות מוחקים דווקא את מי שאין לו ריכוז גיאוגרפי או מכונה מפלגתית. וחוקה שתכתב ברוב של היום תקבע לדורות את התשובות של רוב היום לשאלות שעליהן החברה הישראלית חלוקה עמוקות, דת ומדינה, גבולות ואופי המדינה, וזו בדיוק הסיבה שב-1950 הגיעו לפשרת הררי מלכתחילה. חוסר היציבות, לפי הטענה הזאת, מקורו בחברה חצויה ולא בנוסחת ספירת הקולות, ושינוי הנוסחה יסתיר את השבר במקום לפתור אותו. מעל שני הטיעונים עומדת מציאות מבנית שאיש אינו חולק עליה: כדי לשנות את השיטה דרוש רוב בכנסת, והרוב הזה הוא בדיוק התוצר של השיטה הקיימת. כל קואליציה נזקקת ביום ההצבעה למפלגות הקטנות שהרפורמה מאיימת עליהן,

וחוקי יסוד ניתנים לתיקון ברוב רגיל, כך שאין מנגנון שכופה הסכמה רחבה ואין מנגנון שמגן על הכללים מפני רוב מזדמן.

למה זה ברשימה

כל ההצעות לתקן את השיטה נתקלות באותה חומה: את הרפורמה צריך להעביר בדיוק אותו רוב שהשיטה הקיימת ייצרה.

תחום	הוויכוחים הגדולים
נושא	רפורמה במשטר
הוגים	יזהר הררי (1950), דוד בן-גוריון, מאיר שמגר (2005), גדעון רהט, המכון הישראלי לדמוקרטיה

להעמיק

חוק המשילות: מה השתנה ומה לא

לקריאה

ניתוח של גדעון רהט ממרץ 2014 על העלאת אחוז החסימה ועל הגבלת מספר השרים.

<https://www.idi.org.il/articles/7546>

את מה חוסם אחוז החסימה

לקריאה

טיעון מכיוון אחר לגמרי, הקורא דווקא להוריד את אחוז החסימה ולא להעלותו.

<https://hashiloach.org.il/electoral-threshold/>

חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה

מקורות וארכיון

הצעת החוקה המלאה מ-2005 בראשות מאיר שמגר, עם הטקסט המוצע ודברי ההסבר.

<https://www.idi.org.il/media/4569/constitution-by-consensus.pdf>

ספרים

המשפט החוקתי של מדינת ישראל

אמנון רובינשטיין וברק מדינה · 2005

ספר היסוד על חוקי היסוד, החלטת הררי והחוקה שלא נכתבה, במהדורה מורחבת.

הפוליטיקה בישראל: הדור השני

אשר אריאן · 1997

תיאור שיטתי של מבנה הבחירות, המפלגות והקואליציות, ושל מה שהופך שינוי שיטה לכל כך קשה.

קולופון

משטר וממשל — חוברת קריאה מתוך האוניברסיטה, ספריית הלמידה האישית של מושקא.

20 יחידות · 53 קישורים מאומתים · 40 ספרים. הגרסה המלאה, עם חיפוש וכרטיסיות חזרה, נמצאת ב-
uni.zikeet.co.il

נבנתה מאותם קובצי תוכן שמהם נבנה האתר, כך ששתי הגרסאות אינן יכולות להיפרד זו מזו.