



סדרת מאמרים מלווים למיזם

חוקה רזה
לישראל יציבה

בין ממלכתיות להשפעה: מוסד הנשיאות בישראל

אודית קורנלדי-סירקיס*

זכויות יוצרים © המכון למדיניות העם היהודי
(מיסודה של הסוכנות היהודית לא"י) בע"מ (חל"צ)

תשפ"ו / 2026

קמפוס גבעת רם, ת.ד. 39156, ירושלים 9139101
טלפון: 02-5633356 | פקס: 02-5635040 | www.jppei.org.il

כל הזכויות שמורות. אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לאכסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני או אחר - כל חלק שהוא מן החומר שבחברת זו. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בחוברת זו אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מבעלי הזכויות.

עיצוב גרפי ועימוד: מיה הסר

תוכן העניינים

4	הקדמה
5	מוסד הנשיאות בישראל: רקע היסטורי ומשפטי
5	חבלי לידה
8	המודל הפרלמנטרי ההשוואתי
8	סמכויות ותפקידים
8	סמכות החנינה
10	הסמכות בתהליך הרכבת הממשלה
11	סמכות ההסכמה לפיזור הכנסת
12	סמכויות נוספות
12	תפקידים נוספים
14	ייחודיות ואתגרים
14	מוסד ייחודי - מאפיינים
14	סמל ממלכתי
15	"נשיא של כולם"
15	מייצג את ערכי הליבה
15	האתגרים
15	סמל בחברה מקוטבת
16	מיעוט סמכויות
16	בין ממלכתיות למעורבות אפקטיבית
18	אמון הציבור
18	אמון הציבור לאורך השנים: נתונים ומגמות
19	הרהורים על "שטר האמון"
19	קרדיט של אמון
19	בין ציפייה לאכזבה
20	מהותו החמקמקה של האמון
20	אמון בשעת משבר
21	שטר האמון - מקור כח ומקור חובה
21	סיכום

הקדמה

ביוני 2023, בימי המחלוקת הסוערים על "חוקי הרפורמה המשפטית", התכנסו נציגי הקואליציה והאופוזיציה למשא ומתן מתוך ניסיון להגיע להסכמות. זאת היתה הפעם הראשונה בה התנהל שיח ביניהן. לא תחת קורת הגג של כנסת ישראל, אלא בבית הנשיא, ביוזמתו ובניהולו של נשיא המדינה. בית הנשיא היה המקום היחיד שבו ניתן היה לקיים את השיח; ולא בכדי.

מוסד הנשיאות הוא רשות ייחודית שאינה דומה באופייה לרשויות השלטון האחרות. השפעתו של נשיא על המדינה ועל החברה הישראלית אינה אך נגזרת של סמכויותיו, שהן מעטות ורובן אף אינן ביצועיות, אלא של מעמדו הציבורי ושל מה שנהוג לכנות "הסמכות המוסרית" שלו. גבולות הגזרה של סמכות זו אינם מוגדרים באופן ברור, ומתמתחים ומתכווצים במידה רבה בהתאם לצוק העיתים ולאופן הפעולה של הנשיא המכהן.

אנו נמצאים בתקופת משבר בתולדות מדינת ישראל. תקופה המתאפיינת באיומים ביטחוניים רב-זירתיים לאורך זמן רב לצד קיטוב קשה ועמוק בין חלקים שונים בחברה הישראלית, ועל סף משבר חוקתי. מציאות מורכבת זו מעמידה את מוסד הנשיאות הישראלי במבחן, אולי הקשה בתולדותיו, שכן היא מחדדת את המתח בין הצורך לשמר את מעמדו הממלכתי והא-פוליטי של מוסד הנשיאות לבין הציפייה להשפעה ומעורבות מצידו בהתמודדות עם האתגרים הקשים הפוקדים את המדינה.

כמי שכיהנה שנים ארוכות כיועצת המשפטית של בית הנשיא וחווה מקרוב את האתגרים העומדים לפתחו, לרבות הניסיון למצוא דרך לגשר על המחלוקת העמוקה שקורעת את העם מאז הצגת "חוקי הרפורמה המשפטית", אין המדובר מבחינתי במאמר עיוני גרידא. לאור סערת השנים האחרונות, והחוויות והתובנות שצברתי בעקבותיהן, הצטרפתי למיזם 'חוקה רזה', שמוביל המכון למדיניות העם היהודי. המיזם מבקש להסדיר את מערכת היחסים בין רשויות השלטון בישראל, מתוך הבנה עמוקה שהסדרה כזאת הכרחית ליציבותה של הדמוקרטיה הישראלית וליכולתה לנהל את המחלוקות הערכיות והזהותיות העמוקות הקיימות בתוכה מבלי 'לשבור את הכלים'. במאמר זה מובאות חלק מהתובנות שעלו במסגרת העבודה, סביב העיסוק במעמדו ותפקידו של נשיא המדינה. אציין כי הבריח התיכון שמבקשת חוקה רזה לייצר במבנה המשטרי בישראל, מתכתב במובן מסוים עם תפקידו של מוסד הנשיאות בישראל, כיסוד המאחד והמייצב בין מרכיביה השונים של החברה הישראלית.

במאמר זה אעמוד על ייחודיותו של מוסד הנשיאות, על המתח המתמיד שבו הוא נתון ועל האתגרים הנגזרים ממנו. המאמר בנוי משלושה חלקים עיקריים. בחלק הראשון יוצג הרקע ההיסטורי והמשפטי של התפתחות מוסד הנשיאות. אפתח בתיאור הולדתו של המוסד בישראל, אחר כך אפנה מבט אל מעמדו של נשיא במשטרים פרלמנטריים אחרים, ובהמשך יוצגו סמכויותיו ותפקידיו של הנשיא בישראל. בחלק השני אתאר את המאפיינים הייחודיים של מוסד הנשיאות - היותו סמל ממלכתי, "נשיא של כולם" ומייצג את ערכי הליבה של המדינה. אחר כך אתאר את האתגרים העומדים בפניו, בהם הקושי להחזיק בשלושת המימדים הללו בחברה מקוטבת; מיעוט סמכויותיו הפורמליות והמתח המתמיד שבין שמירה על ממלכתיות לבין מעורבות אפקטיבית. בחלק השלישי והאחרון, ארחיב על ארון הציבור - הנכס העיקרי של מוסד הנשיאות, ואסיים במספר הרהורים עליו. הראשון, על עמידתו של הארון במוסד הנשיאות בשל מהותו ואופיו הייחודי; השני, על המחיר של הקרדיט הניתן לו - מחיר הציפיות הנכזבות; השלישי, על חמקמקותו של ארון הציבור, שלעיתים נשחק דווקא בשל העדר השימוש בו, לטובת מעורבות והשפעה; הרביעי, על הצורך והציפיות בשעת משבר; ולבסוף על היותו של ארון הציבור מקור כח אך גם מקור לחובה ואחריות של מוסד הנשיאות כלפי המדינה והחברה בישראל, במיוחד בימים אלו.

* עו"ד אודית קורנילדי-סירקיס, היועצת המשפטית לנשיא המדינה לשעבר, חברה בצוות חוקה רזה של JPPI.

מוסד הנשיאות בישראל: רקע היסטורי ומשפטי

חבלי לידה

בישיבתה הראשונה של מועצת המדינה הזמנית, ביום ראשון, ז' באייר התש"ח, 16.5.1948 – יומיים לאחר ההכרזה על הקמת המדינה – הציע יושב הראש דוד בן-גוריון לבחור בד"ר חיים ויצמן לנשיא מועצת המדינה הזמנית.¹ הוא ציין שבהצעתו יש "צדק היסטורי יותר מאשר שינוי קונסטיטוציוני או קביעה פוליטית",² ואכן, בשלב זה לא היה כל עיגון סטטוטורי לתפקיד נשיא מועצת המדינה הזמנית. תפקידיו וסמכויותיו לא הוגדרו בחוק, למעט פקודת המעבר לאספה המכוננת, שהסמיכה את נשיא מועצת המדינה הזמנית לפתוח את האספה המכוננת.³ פקודת סדרי השלטון והמשפט התש"ח-1948, שנחקקה בימים הראשונים להקמת המדינה, ואשר בה הונחה התשתית למוסדות השלטון במדינה, לא כללה את מוסד הנשיאות.

אפילו חיים ויצמן לא ידע, בנותנו את הסכמתו לכהן כנשיא מועצת המדינה הזמנית, מהי מהות התפקיד שהוצע לו. בביוגרפיה של מוטי גולני ויהודה ריינהרץ על ויצמן נכתב שויצמן עצמו, ששהה בארצות הברית בעת ההכרזה על הקמת המדינה, וכן אנשי הבית הלבן, קיבלו תחילה את שם התואר "נשיא" כפשוטו, במובנו האמריקאי.⁴ בניו יורק פירשו את משמעות הביטוי "ראש מדינה" שהופיע במברק שקיבל ויצמן ב-15.5.1948 מחותמי מגילת העצמאות גם כ"ראש ממשלה".⁵ השאלה איזה מין נשיא הוא יהיה הטרידה את ויצמן מאוד, אבל איש לא התפנה לעסוק בכך בחודשים הראשונים להקמת המדינה,⁶ וכל זמן שהתנהלה מלחמת השחרור לא דרש ויצמן סמכויות⁷ ולא "הפריע" לממשלה כפי שחשש בן-גוריון.⁸

את המהלך הסופי בעיצוב תפקיד נשיא מדינת ישראל הוביל בן-גוריון. בראשית בפברואר 1949 הוא נשא דברים בפני חברי הממשלה ואמר שאף שהנשיאות מיותרת בעיניו, הוא סבור שראוי להעניק לו ויצמן את הכבוד להיות ראש מדינה, ושתפקידו יהיה סמלי.⁹

לידת מוסד הנשיאות הישראלי קשורה אפוא במידה רבה בפרסונות שליהקו את תפקידי המפתח בהנהגה עם קום המדינה. מוסד הנשיאות הישראלי לא עוצב על בסיס תפיסה חוקתית עמוקה אלא מתוך המציאות הפוליטית של ראשית המדינה. עובדה זו ממשיכה להשפיע על אופי המוסד ועל המתח המובנה בתוכו, המלווה אותנו עד ימינו.

כעבור עשרה חודשים מקום המדינה, במושב הראשון של האספה המכוננת, ביום 16.2.1949, התקבל חוק המעבר, שעיקרו היה הקמת הרשויות המרכזיות של המדינה. בחוק זה נכללו לראשונה הוראות מפורשות בדבר בחירת נשיא המדינה, תקופת כהונתו, סמכויותיו ותפקידיו. קודם חקיקתו של חוק המעבר נערך בוועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית דיון במוסד הנשיאות הישראלי. המצע לדיון היה הצעת חוקה שחיבר ד"ר ליאו כהן לבקשת הסוכנות היהודית עוד בדצמבר 1947, לאחר קבלת החלטת האו"ם בדבר הקמת המדינה.¹⁰ בהצעת החוקה נכלל פרק על מעמדו של

- 1 מוטי גולני ויהודה ריינהרץ **האב המייסד** 727 (2020). מסופר שם שהנשיא טרומן ואנשיו העבירו להנהגת המדינה החדשה מסר שהם מצפים למינוי ויצמן לנשיא המדינה בתמורה לתמיכתם בהכרזה על המדינה, כדי לוודא שהיא לא תפזל אל המחנה הקומוניסטי.
- 2 פרוטוקול מועצת המדינה הזמנית א, ישיבה א, 5 (16.5.1948).
- 3 ס' 2 לפקודת המעבר לאסיפה המכוננת, התש"ט-1949.
- 4 גולני וריינהרץ, לעיל ה"ש 1, בעמ' 727.
- 5 שם, בעמ' 725.
- 6 שם, בעמ' 736.
- 7 שם, בעמ' 752.
- 8 שם, בעמ' 751.
- 9 שם, בעמ' 757.
- 10 ליאו כהן הצעת חוקה (מועצת המדינה – הקריה, התש"ט).

נשיא המדינה - בלשון ד"ר כהן, "נשיא הרפובליקה" - שכלל התייחסות לתפקידיו וסמכויותיו של הנשיא.¹¹ הצעת החוקה שהוגשה לוועדת החוקה של מועצת המדינה הייתה על דעת מחברה בלבד, אולם הצעה זו יחד עם הצעת חוק המעבר, התש"ט-1949, היו הבסיס לדיוני וועדת החוקה.

בדברי ההסבר להצעת החוקה שלו, הצביע ד"ר כהן על הגיוון הקיים בחוקות שונות בעולם בכל הנוגע למעמדו ולתפקידיו של ראש מדינה. הוא הזכיר, בין היתר חוקות של ארצות אירופה, בהן נקבע לנשיא מעמד דומה לזה של מלך אנגליה, אשר לו חופש פעולה מוגבל, אף שיש לו סמכויות מסוימות בכל הנוגע לבחירת ראש ממשלה. עוד הזכיר ד"ר כהן את חוקת ויימר הגרמנית, שהקנתה לנשיא סמכות ליזום משאל עם וסמכויות חקיקה לשעת חירום, שלדבריו סייעה לחתירה ההדרגתית תחת המסגרת הדמוקרטית של החוקה הגרמנית.¹² בסיכום דברי ההסבר של ד"ר כהן להצעתו נכתב: "תפקידיו [של הנשיא] יהיו תפקידים של ראש מדינה על מפלגתי, המייצג את הארץ ואת העם בשלמותם, כלפי פנים וכלפי חוץ... רק בנוגע לבחירת ראש ממשלה ולפיזור הפרלמנט ייחנה הנשיא... מחופש החלטה מסוים, אלא גם בחופש זה יצטרך לנהוג בזהירות רבה, כדי שימנע מלהיגרר לתוך מערבולת הפוליטיקה המפלגתית".¹³ דברים אלו היו הבסיס למוסד הנשיאות הישראלי, וכבר בהם ניתן לזהות את אחד מגרעיני המתח המלווים את מוסד הנשיאות עד היום: השאיפה להעניק לנשיא מעמד ממלכתי וא-פוליטי, יחד עם זאת להקנות לו מעמד בעל השפעה.

חוק המעבר, התש"ט-1949, עיגן, כאמור לראשונה את מוסד הנשיאות בחוק. נכללו בו הוראות בדבר בחירת נשיא המדינה, תקופת כהונתו, סמכויותיו ותפקידיו, אולם חסרו בו הסדרים רבים. כך למשל לא נכללו בו הוראות המתייחסות לכשירות, לסדרי הצעת מועמדים, להתפטרות, להעברה מכהונה, ועוד. בשנת 1951, חוקק חוק כהונת נשיא המדינה, התשי"ב-1951, שכלל את עיקרם של ההסדרים החסרים.

לבסוף, ביום 16.6.1964, בחלוף שש עשרה שנה מהקמת המדינה, התקבל בכנסת חוק-יסוד: נשיא המדינה. החוק התבסס בעיקרו על חוק כהונת נשיא המדינה והשלים אותו. יש לציין שמאז חקיקתו נעשו בו עשרה תיקונים (מעט בהשוואה לאלו שנעשו בחוקי היסוד העוסקים ברשויות השלטון האחרות).

המודל שעוצב בישראל הושפע כאמור ממודלים מקובלים במשטרים פרלמנטריים אחרים. להלן אבחן בקצרה מודלים אלו. אדגיש שהבחינה נועדה אך כדי לסייע בהבנת מאפייני המודל הישראלי ואינה סקירה השוואתית ממצה.

המודל הפרלמנטרי ההשוואתי

נשיא מדינה הוא תואר מקובל בעולם, אבל ישנה שונות גדולה בתפקידיו. במשטר נשיאותי, הנשיא - הנבחר באופן ישיר בידי העם - הוא המכהן כראש המדינה והוא העומד בראש הרשות המבצעת. כך למשל בארצות הברית. במשטר פרלמנטרי, העם בוחר את הפרלמנט, וראש הממשלה והממשלה נבחרים על ידו וזקוקים לאמונו כדי לכהן. ראש הממשלה הוא העומד בראש הרשות המבצעת, ובראשות המדינה עומד בדרך כלל נשיא.¹⁴

מוסד הנשיאות במשטרים הפרלמנטריים התפתח כתוצאה ממעבר המונרכיות החוקתיות האירופיות לשיטה הפרלמנטרית. הכוח השלטוני הביצועי עבר מהמלך לראש הממשלה ולשרים, שקיבלו את אמון הפרלמנט, ותפקיד המלך נותר בעיקרו סמלי וטקסי. עם צמיחתן של רפובליקות דמוקרטיות במאה העשרים הועתק דגם חוקתי זה. נשיא המדינה החליף את המלך כעומד בראש המדינה, ונשמרה ההפרדה בינו לבין ראש הרשות המבצעת - ראש הממשלה.¹⁵

11 ראו שם, בפרק ד. תזכיר להצעת חוקה לישראל (ליאו כהן) 18 ארכיון המדינה חצ-2393/13.

12 שם, בעמ' 18.

13 שם.

14 ישנם מודלים נוספים, בהם משטר חצי נשיאותי, אשר בו ישנה חלוקת תפקידים בין הנשיא לראש הממשלה. תחום סמכויות הנשיא מתמקד ביחסי החוץ והביטחון, ואילו ראש הממשלה עוסק בענייני הפנים. העם בוחר הן את הנשיא הן את הפרלמנט. ראש הממשלה ממונה על ידי הנשיא, והממשלה זקוקה לאמון הפרלמנט. זוהי למשל השיטה הנהוגה בצרפת.

15 דנה בלאנדר ועופר קניג מוסד הנשיאות בישראל 20 (2024).

בדמוקרטיה פרלמנטרית, הנשיא - להבדיל מראש הממשלה, המייצג ממשלה מכהנת בעלת אג'נדה פוליטית מסוימת בזמן נתון - נתפס כמייצג את המדינה באופן עמוק ורחב יותר, וכניטרלי מבחינה פוליטית. בדרך כלל, תקופת כהונתו ארוכה מזו של הפרלמנט ואינה חופפת אותה, והבחירה בנשיא מנותקת מההליך הפוליטי הרגיל, בדומה למודל שאומץ בישראל, בו הנשיא נבחר לשבע שנים, בעוד שממשלה מכהנת ארבע שנים, לכל היותר.

בחלק מהמדינות, הנשיאים נבחרים ישירות על ידי הציבור,¹⁶ ובחלקן הם נבחרים באופן עקיף על ידי הפרלמנט, כמו בישראל.¹⁷ לנשיאים סמכויות בכל הנוגע לכינון ממשלה ולפיזור פרלמנט. ישנם נשיאים להם סמכות וטו או סמכות עיכוב חקיקה¹⁸ וישנם נשיאים להם סמכות למינוי שרים.¹⁹ כמו כן ישנן מדינות רבות שחוקתן מפקידה בידי הנשיא את הסמכות להכריז מלחמה.²⁰

מעמדו הממלכתי של הנשיא נגזרים גם תפקידיו הקלאסיים:²¹ לפעול למען אחדות המדינה, לפעול לגישור ולחיבור בין קבוצות בחברה, לקדם תחושה של זהות משותפת בין האזרחים ולחזק את היציבות ואת תחושת ההמשכיות של המדינה, במיוחד בתקופות משבר. מתוקף מעמדו נתפס הנשיא כמייצג את המורשת, את התרבות ואת הערכים המשותפים של תושבי המדינה, ונשיאים רבים תומכים מתוקף מעמדם זה בפעילות של החברה האזרחית ומקדמים נושאים חברתיים ותרבותיים. תפקיד קלאסי נוסף של הנשיא בהיותו ראש מדינה הוא ייצוגה כלפי חוץ.

לבסוף, פעמים ממלא מוסד הנשיאות תפקיד כ-constitutional guardian: רשות נוספת שבכוחה לאזן את הכוח השלטוני ולשמש בעת הצורך כמגשרת או כבוררת בהתנגשות בין רשויות השלטון או בעת משבר פוליטי חוקתי.²²

בתפקיד זה באה לידי ביטוי באופן ברור ייחודיותו של מוסד הנשיאות, הנושא אחריות מורכבת דווקא בשעת משבר. אף שתפקיד זה לובש צורות שונות במדינות שונות, המכנה המשותף ביניהן הוא ההכרה בכך שגם כאשר סמכויותיו הפורמליות של הנשיא מוגבלות, עשוי מעמדו הממלכתי לאפשר לו לתרום לשמירה על יציבות המשטר ולנהל ואף לפתור משברים חברתיים וחוקתיים מורכבים.

דוגמא בולטת לכך אפשר למצוא בהתנהלות נשיא איטליה ג'ורג'ו נפוליטנו (שכיהן בשנים 2006–2015),²³ שלא הסתפק בתפקיד טקסי בעת משבר פוליטי-כלכלי חמור ב-2011, אלא פעל בתקיפות להחלפת ממשלת ברלוסקוני ולכינון "ממשלת טכנוקרטים" בראשות מריו מונטי – מהלך שנוי במחלוקת, שנתפס בדיעבד כהצלחת המדינה מקריסה. גם לאחר בחירות 2013 פעל נפוליטנו להקמת ממשלה רחבה, במצב שבו שיתוף הפעולה בין הימין לשמאל באיטליה נראה היה חסר סיכוי.²⁴

16 כך למשל באוסטריה, באיסלנד, באירלנד, בליטא, בסלובניה, בסלובקיה, בפולין, בפורטוגל, בפינלנד ובצ'כיה.

17 כמו בישראל, באיטליה, באסטוניה, בגרמניה, בהונגריה, ביוון ובלטביה.

18 למשל, באוסטריה, בגרמניה ובאיטליה.

19 למשל, באוסטריה, בגרמניה ובאיטליה.

20 ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות.

21 בלאנדר וקניג, לעיל ה"ש 15, בעמ' 21–24 והאסמכתאות המוזכרות שם.

22 לעיתים מעוגן תפקיד זה במפורש בחוקה. כך למשל נכתב בחוקת פורטוגל שתפקיד הנשיא הוא לוודא את פעילותם התקינה של המוסדות הדמוקרטיים, ובחוקת הונגריה נכתב שהנשיא יהיה מגן התפקוד הדמוקרטי במדינה.

23 בלאנדר וקניג, לעיל, ה"ש 15 בעמ' 55–56 והאסמכתאות הנזכרות שם.

24 לדוגמאות נוספות למעורבותם של נשיאים במשטרים פרלמנטרים בניהול משברים חברתיים וחוקתיים ראו שם, בעמ' 56–58 ובאסמכתאות הנזכרות שם.

סמכויות ותפקידים

להלן אסקור בקצרה את סמכויות הנשיא בישראל. אקדים ואומר שבהשוואה למקביליו בעולם, הנשיא הישראלי הוא החלש ביותר, כך על פי מדד המורכב על בסיס מסד נתונים הכולל עשרים ושמונה מחקרים, שמיפה את עוצמתם של נשיאים משבע עשרה מדינות, בהן משטרים פרלמנטריים.²⁵ חולשת מוסד הנשיאות הישראלי נובעת בעיקרה ממיעוט הסמכויות המוקנות לו, אולם כפי שכבר נטען ויתואר בהמשך, בסמכויותיו הפורמליות של הנשיא אין בהכרח די כדי לתאר את פוטנציאל השפעתו בפועל.

סעיף 1 לחוק-יסוד: נשיא המדינה קובע שהנשיא עומד בראש המדינה. ככזה, הוא נהנה לכאורה מעצמאות ומחוסר תלות ברשויות השלטון האחרות. לצד קביעה זו העניק המחוקק הישראלי לנשיא המדינה סמכויות מעטות בלבד. חלקן הגדול הן סמכויות שבחובה, בעלות אופי טקסי, שאינן מקנות לו שיקול דעת בהפעלתן. הסמכויות המרכזיות הנתונות לו הן סמכות החנינה וסמכותו בתהליך הרכבת הממשלה ובאישור פיזור הכנסת. סמכויות אלו מקנות לנשיא שיקול דעת רחב בהפעלתן.

סמכות החנינה

סמכות החנינה היא סמכות ייחודית הנתונה בדרך כלל לראשי מדינה. בישראל קבועה הסמכות בסעיף 11(ב) לחוק-יסוד: נשיא המדינה, הקובע שלנשיא סמכות "לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם". לצד סעיף זה קבועה הוראה נוספת בחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019, המעניקה לנשיא סמכות למחיקת מרשם פלילי.²⁶

ההצדקה המקורית למוסד החנינה במשפט האנגלו-סקסי הייתה הצורך לרכז תוצאות קשות של מערכת המשפט ולתקן עיוותים שנגרמו על ידיה.²⁷ ככל שהמערכת המשפטית השתכללה, הצורך פחת, אולם מוסד החנינה ממשיך לשמש מעין "ססתום ביטחון" - מנגנון לעשיית צדק במקרים שבהם כלליה הנוקשים של המערכת הפלילית אינם יכולים לתת מענה הולם.²⁸ מצבים טיפוסיים נוספים למתן חנינה הם מצבים שבהם חל שינוי בעל משמעות בנסיבות לאחר מתן גזר הדין. ההליך המשפטי מוגבל בזמן, ועם מתן פסק הדין מסיים בית המשפט את מלאכתו. אולם החיים דינמיים, ולעיתים מתרחשות לאחר מתן פסק הדין התפתחויות שלו היו עומדות בפני בית משפט היה בהן כדי להשפיע על העונש, כגון הידרדרות במצבו הבריאותי של הנאשם, שינוי במצבו הנפשי או דווקא שיקום יוצא דופן וכן נסיבות מיוחדות הנוגעות למשפחתו ולסביבתו. אעיר בהקשר זה שבעוד שבית המשפט מתמקד בעיקר במעשה העבירה ובאחריות הפלילית של הנאשם, סמכות החנינה מאפשרת להביא בחשבון גם את ההקשר המשפחתי-אנושי הרחב, הסובב את מבקש החנינה.

שינוי במציאות החברתית-משפטית לאחר מתן גזר דין, גם הוא עשוי להצדיק מתן חנינה. הדין הפלילי משקף את ערכיה של חברה בתקופה נתונה, אולם ערכים משתנים עם הזמן. כאשר תפיסות חברתיות לגבי חומרתן של עבירות מסוימות משתנות עשויה החנינה לשמש מנגנון המאפשר התאמה מאוחרת של העונש למציאות הערכית החדשה.²⁹

עם זאת, יש להדגיש שנשיא המדינה אינו בגדר ערכאת ערעור נוספת, ומקובל על הכול שיש לעשות שימוש בסמכות החנינה רק במקרים חריגים ויוצאי דופן.³⁰

25 David Doyle & Robert Elgie, Maximizing the Reliability of Cross-National Measures of Presidential Power, 46 BRIT. J. POL. SCI. 25 (2016) 41-731.

26 סעיף 24 מקנה לנשיא סמכות לקצר או לבטל תקופת התיישנות ותקופת מחיקה של פרט רישום פלילי, וכן לקבוע שעבירה שאינה מתיישנת או נמחקת על פי החוק, תתיישן או תימחק.

27 (MARGARET COLGATE LOVE, THE TWILIGHT OF THE PARDON POWER, 100 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 1169, 1172, 1182-84 (2010) 27

28 אודית קורנילדי-סירקיס "צדק ואתיקה - מילים קצרות על החנינה ועל היחס בינה לבין מערכת המשפט" **העלון הדיגיטלי של המרכז לאתיקה ירושלים** <https://mishkenot.org.il/wp-content/uploads/2015/03/udit.pdf>

29 לדוגמה, היחס המשתנה בעולם ובישראל לעבירות השימוש בסמים קלים.

30 אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** ב - רשויות שלטון ואזרחות 1065 (מהדורה שישית, 2005); משה לנדוי **חוק-יסוד: נשיא המדינה** 38-39 (מסדרת פירוש לחוקי היסוד, יצחק זמיר עורך, התשנ"ד).

תכלית נוספת למתן חנינה נובעת משיקולים החורגים מעניינו הפרטי של מבקש החנינה ונוגעת לאינטרסים ציבוריים רחבים. בהקשרים אלה משמשת החנינה כלי לקידום מטרות ציבוריות כגון פיוס חברתי, יציבות פוליטית או הגנה על אינטרסים מדינתיים.³¹ לאורך ההיסטוריה נעשה שימוש בחנינות כאמצעי להשגת פיוס לאחר תקופות של עימות או של משבר פוליטי. דוגמאות מודרניות לכך אפשר למצוא במנגנוני ועדות אמת ופיוס שהוקמו במדינות שונות לאחר תקופות של משטרים מדכאים. במסגרת מנגנונים אלה הוענקו לעיתים חנינות לאלו שהיו מעורבים בהפרות זכויות אדם, כדי לקדם פיוס לאומי ולבסס סדר פוליטי חדש.³² גם במשפט הישראלי אפשר למצוא דוגמאות לחנינות מסוג זה. אחת הידועות שבהן היא החנינה שניתנה בפרשת קו 300, שנמקה בצורך להגן על אינטרסים ביטחוניים ולמנוע פגיעה נוספת במערכת הביטחון.³³

בחנינה הניתנת מטעמים של אינטרס ציבורי אין מדובר בתיקון עיוות של מערכת המשפט ובעשיית צדק עם הנאשם או בחנינה הניתנת משיקולי חסד ורחמים אלא בהפעלת שיקולים מסדר אחר לגמרי: שיקולים לבר-משפטיים שבית המשפט אינו יכול ואינו צריך לשקול. כפי שכתבה נשיאת בית המשפט העליון דאז, השופטת בייניש: "לא בכדי ניתנה...[סמכות החנינה א.ק.] לנשיא המדינה, שבכוחו לשקול שיקולים שאינם מתוחמים לגבולות החוק החרות".³⁴ סמכות החנינה ניתנה למוסד הנשיאות, הרואה את האינטרסים הציבוריים במבט עמוק, רחב וארוך טווח, וכשהוא מפעיל סמכות זו הוא שואב מ"שיקולים שיונקים מתפישות העומק של החברה בישראל ומערכי הבסיס שלה, כפי שנשיא המדינה מפרשם (ובתורו, אף משפיע על דמותם)".³⁵

יצוין שבשנים האחרונות גיבשו נשיאי ישראל מדיניות של הפעלת סמכות החנינה באופן אקטיבי לשירות ולקידום ערכים חברתיים בדרך של גיבוש מתווי חנינה מיוחדים. כך למשל, כשהנשיא מכריז על מדיניות חנינות המעלה על נס את תהליכי השיקום והתיקון הוא מעביר מסר שיש בו כדי לבסס את הערך העמוק בדבר האמונה באדם וביכולתו לחזור בתשובה ולעשות תיקון.

סמכות החנינה ממחישה היטב את ייחודיותו של מוסד הנשיאות. מחד גיסא זוהי סמכות פורמלית הנתונה לנשיא מכוח החוק; מאידך גיסא, אופן הפעלתה נשען במידה רבה על שיקולים ציבוריים וממלכתיים רחבים החורגים מהשיח המשפטי הצר. סמכות החנינה היא מעין גשר בין הסמכות המשפטית המוענקת לנשיא לבין אחריותו הציבורית והממלכתית, עליה ארחיב בהמשך.

יצוין כי סמכות החנינה חלה על כל סוגי העונשים, בהם: עונשי קנסות (פליליים, תעבורה וקנסות מנהליים); עונשי פסילת רישיון נהיגה, עונשי מאסר לריצוי בפועל או לריצוי בדרך של עבודות שירות ועוד. כן היא כוללת את הסמכות לקציבת עונש מאסר עולם שגזר בית המשפט.³⁶ סמכותו של הנשיא כוללת כאמור גם את מחיקת הרישום הפלילי או קיצורו.³⁷

מכח ההוראה הכללית הקבועה בסעיף 12 לחוק יסוד: נשיא המדינה, לפיה, כל מסמך רשמי החתום על ידי הנשיא טעון חתימת קיום של ראש הממשלה או מי משרי הממשלה, טעונה גם החלטת נשיא למתן חנינה חתימת קיום. חתימת הקיום ומשמעותה נדונו בהרחבה בשני סיבובים בבית המשפט העליון. בפסק הדין הראשון קבע בית המשפט ברוב דעות, כי חתימת הקיום של שר המשפטים אינה מקנה לו שיקול דעת עצמאי אם להיעתר לבקשת החנינה או לדחותה, ואינה מפקידה בידיו זכות "וטו" על הכרעות הנשיא. שופטי הרוב קבעו כי חתימת הקיום נועדה אך לוודא שבפני נשיא המדינה היה מצוי כל החומר הרלוונטי להכרעה, וכי כל הפעולות המקדימות להחלטת החנינה, להן נדרשים גורמי המינהל השונים, התקיימו כסדרן. אחת הטענות העיקריות עליה התבסס פסק הדין היתה הקשיים שבמעורבותה של

31 להרחבה על תכליות מוסד החנינה ראו אודית קורנילדי-סירקיס, מיכל צוק שפיר וטל רוזנוסר "כי המתק ימתיק החסד את הדין" מחשבות על סמכות החנינה" **משפט מפתח** 115 (2019).

32 לאון שלף "סוף מאסר בחנינה תחילה" **הפרקליט** מד 72, 193-200 (1998).

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

34 דנג"ץ 219/09 **שר המשפטים נ' זוהר** (נבו 29.11.2010) פס' 22 לפסק דינה של הנשיאה ד' בייניש.

35 בג"ץ 10021/06 **זוהר נ' שר המשפטים** (נבו 23.12.2008) בעמ' 12.

36 הפעלת סמכות זו שונה במקצת, שכן במסגרתה, הנשיא, למעשה משלים את גזר הדין, בכך שהוא קובע על כמה שנות מאסר יעמוד מאסר העולם שנגזר על ידי בית המשפט.

37 ראו לעיל ה"ש 26.

הממשלה בהליך החנינה, בהיותה גורם פוליטי, וכך כתב השופט אדמונד לוי "להתערבות הפוליטית נלווה בדרך כלל מחיר. הפוליטיקה מטבעה היא מלאכת הפשרה, ופעמים רבות מביאה היא לכלל מיצוי את הטבע האנושי של "דבר תמורת דבר"... לא אחת, עשויה היא לבכר אינטרסים צרים, שקידומם משקף הזדמנות זמנית אשר עולה בקנה אחד עם מערך הכוחות הארעי, על פניהם של עקרונות יסוד שמטבעם רחוקים הם מרוחות של שעה... קיים חשש כי יישומה של סמכות החנינה מתוך ראייה ממשלתית צרה, יגרע מן התכלית שלאורה פותח מוסד משפטי זה".³⁸ דברים אלו, שנאמרו בהקשר של סמכות החנינה, מחדדים את ייחודו של מוסד הנשיאות - מוסד שיכול וצריך לשקול שיקולים ארוכי טווח על בסיס עקרונות יסוד, לעומת ממשלה מכהנת בזמן נתון, ועל כך עוד נרחיב בהמשך.

להשלמת התמונה אציין כי על פסק דין זה הוגשה בקשה לדיון נוסף, ובהרכב מורחב של תשעה שופטים, נקבע כי נשיא המדינה הוא בעל הסמכות העיקרי, אך שר המשפטים יכול לסרב לצרף את חתימתו לכתב החנינה, כך שהיא לא תצא אל הפועל, במקרים בהם הוא משוכנע, כי החלטת הנשיא הושפעה משיקולים זרים או ניתנה בחוסר תום לב או שנפל בה פגם מהותי היורד לשורש ההחלטה.³⁹ הבסיס העיקרי לפסק הדין היה הצורך במנגנון בקרה, מעבר למנגנון הביקורת השיפוטית.⁴⁰ בהקשר זה נוסף, כי על פי פסיקת בית המשפט, בשל אופייה של סמכות החנינה וייחודו של מוסד הנשיאות שיקול הדעת הניתן לנשיא הוא רחב מאד והיקף הביקורת השיפוטית על החלטותיו מצומצם עד מאד.⁴¹

הסמכות בתהליך הרכבת הממשלה

על פי סעיף 7 לחוק-יסוד: הממשלה, על הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת בתוך שבעה ימים מפרסום תוצאות הבחירות, לאחר התייעצות עם נציגי הסיעות. התהליך, על פי חוק היסוד, כולל שלושה סבבים: בסבב הראשון, הנשיא הוא הבוחר את חבר הכנסת שעליו יוטל תפקיד הרכבת הממשלה. אם לא עלה הדבר בידו רשאי הנשיא לבחור חבר כנסת אחר או לדלג אל הסבב השלישי, אשר בו רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מהנשיא להטיל את התפקיד על חבר כנסת מסוים שהסכים לכך.⁴² חוק היסוד קובע שאם לא הורכבה ממשלה גם בסבב השלישי, הכנסת תתפזר ויתקיימו בחירות חדשות בתוך תשעים יום.⁴³ לכל שלב בתהליך קבועים בחוק לוחות זמנים מדויקים המבקשים להבטיח שלא ייווצר ואקום שלטוני ממושך.

שיקול הדעת העיקרי של הנשיא בבואו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה הוא להביא להרכבת ממשלה מהר ככל האפשר. לאחר הבחירות, המדינה מנוהלת על ידי ממשלת מעבר הממשיכה לכהן מכוח עקרון הרציפות הקבוע בסעיף 30(ב) לחוק היסוד, ויש להבטיח שלא ייווצר ואקום שלטוני. לממשלת מעבר על פי הפסיקה מתחם פעולה צר בשל העובדה שהיא לא זכתה עדיין באמון הכנסת.⁴⁴ לפיכך, על הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת אשר לו הסיכויים הגבוהים ביותר להרכיב ממשלה, מהר ככל הניתן.

אף בהקשר זה חשוב לציין שלא בכדי מוענקת סמכות זו דווקא לנשיא המדינה. הנשיא, שהינו רשות עצמאית ובלתי תלויה, העומדת בראש המדינה, נתפס כדמות א-מפלגתית הממוקמת מעל מאבקי הכוח והפוליטיקה היומיומית. ככזה, "סומך" המחוקק את ידיו עליו שיפעיל שיקול דעת נטול העדפה אישית ואג'נדה מפלגתית ויטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת שהוא על פי הערכתו - על בסיס מכלול התמונה העומדת בפניו ולאחר קיום ההתייעצויות - בעל הסיכויים הגבוהים ביותר להרכיב את הממשלה מהר ככל האפשר.

38 ראו לעיל ה"ש 35, בפס' 15 לפסק דינו של הש' א' לוי.
39 ראו ה"ש 34, בפס' 28 לפסק דינה של הנשיאה ד' ביניש.
40 שם. בכל הכבוד, אני סבורה כי מדובר בפסק דין שהינו בגדר "Hard cases make bad law", ונראה כי בית המשפט לא הביא בחשבון את "מחיר כח המיקוח" הניתן בידי שר המשפטים, שהינו גורם פוליטי, המוענק לו שיקול דעת בהליך החנינה.
41 בג"צ 9631/07 כץ נ' נשיא המדינה, פס' 15 לפסק דינו של הש' ע' פוגלמן (נבו 14.4.2008).
42 סעיפים 7-10 לחוק-יסוד: הממשלה.
43 שם, בס' 11.
44 בג"צ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 455 (2001); שמעון שטרית "מגבלותיה של ממשלת מעבר" ספר יצחק זמיר על משפט, ממשל וחברה 737-739, 741-746 (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים 2005).

שאלה מורכבת יותר היא מה קורה במצבים מיוחדים כאשר הנתונים אינם חד-משמעיים, היינו, כשקשה להכריע למי מהמועמדים סיכוי גבוה יותר להרכיב ממשלה. סוגיה זו הוזכרה בבג"צ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 27.5.2020). בעתירה זו, שהוגשה לאחר הבחירות לכנסת העשרים ושלוש, התבקש בית המשפט לקבוע שאי-אפשר להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת שהוגש נגדו כתב אישום בעבירות על טוהר המידות. העתירה הוגשה בסבב השלישי, המוסדר בסעיף 10 לחוק היסוד, המאפשר לרוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת מסוים. בית המשפט, בהרכב של אחד עשר שופטים, דחה את העתירה פה אחד. השופט מלצר הוסיף בפסק דינו כי:

"כאשר נשיא המדינה מפעיל את סמכותו על פי הסעיפים הנ"ל [סעיפים 7 ו-9] הוא צפוי להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר הכנסת בעל מירב הסיכויים להצליח במשימה, ואולם במצבים מיוחדים מותר לו לשקול גם שיקולים נוספים מכוח שיקול הדעת הרחב, המופקד בידיו... במסגרת השיקולים הנ"ל - הנשיא רשאי להביא בחשבון גם את העובדה שכנגד המועמד שהוצע לו [בגדר ההתייעצויות שערך] הוגש כתב אישום, המייחס לו עבירות חמורות על טוהר המידות. לפיכך ככל שיש חבר כנסת אחר, שאף לו יש סיכוי להרכיב ממשלה ואין לו בעיה דומה - הנשיא יכול להעדיף אותו.⁴⁵

יצוין שגם הנשיאה דאז, אסתר חיות, הבחינה בדבריה בין שיקול הדעת של הנשיא במסגרת סעיף 10 (הסבב השלישי), שכדבריה אינו כולל שיקול דעת מהותי, לבין שיקול הדעת שלו במסגרת סעיפים 7 ו-9 (בסבבים הראשון והשני).⁴⁶ הבחנה דומה ערכו השופטים הנדל וברון, אם כי האחרונה ציינה במפורש שהיא אינה מביעה דעה לעניין טיבו והיקפו של שיקול הדעת שמפעיל הנשיא במסגרת סעיפים 7 ו-9.⁴⁷

סמכות ההסכמה לפיזור הכנסת

סמכות נוספת הנתונה לנשיא בחוק-יסוד: הממשלה, קבועה בסעיף 29(א). על פי סעיף זה, לראש הממשלה נתונה הסמכות לפזר את הכנסת אם נוכח בהתקיימותם של שני תנאים: "קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ועקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה". מטרתה של הוראה זו היא לאפשר מוצא ממצב שבו הממשלה אינה נהנית מתמיכת הכנסת בפעולותיה ומתקשה למשול ולממש את מדיניותה אולם מטעמים שונים הכנסת נמנעת מלהביע אי-אמון בממשלה. כך למשל כשאין הסכמה על מועמד חלופי או כשחלק מחברי הכנסת אינם מעוניינים להקדים את הבחירות. צו לפיזור הכנסת במצב זה טעון את הסכמתו של נשיא המדינה. עד היום לא התגלעה מחלוקת בין ראש ממשלה שביקש לפזר את הכנסת לבין נשיא, ושאלת היקף שיקול הדעת של ראש הממשלה והנשיא בנושא לא נדונה.

סמכויות נוספות

1. סמכות החתימה על חוקים.⁴⁸ הגם שסוגיית אופי סמכותו של נשיא המדינה בכל הנוגע לחתימה על חוקים לא נדונה והוכרעה באופן ישיר בפסיקת בית המשפט, על בסיס הדיונים בכנסת והפרשנות המקובלת בספרות ובפסיקה נראה שסמכותו של הנשיא לחתום על חוקים בישראל היא בגדר סמכות חובה נטולת שיקול דעת.⁴⁹ החלטה של נשיא להימנע מלחתום על חוק עשויה ליצור משבר בירוקרטי-משפטי, ויש להניח שיהיה לה משקל בהיבט הציבורי, אולם במישור הסמכות, כיום נראה שאין מדובר בסמכות שבשיקול דעת.⁵⁰

45 בג"צ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 3 לפסק דינו של השופט מ' מלצר (נבו 27.5.2020).

46 בג"צ 2592/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (נבו 6.5.2020).

47 לעיל ה"ש 45 בפס' 2 לפסק דינו של השופט נ' הנדל, ובפס' 1 לפסק דינה של השופטת ע' ברון.

48 ס' 11(א)(1) לחוק-יסוד: נשיא המדינה.

49 לנדוי, לעיל ה"ש 29, בעמ' 23.

50 יוער כי במדינות רבות, בנוגע לחקיקה, נתונה לנשיא המדינה זכות וטו או זכות לעיכוב החקיקה. כך למשל באיטליה ביוון, בהונגריה ובפולין קיימת זכות לעיכוב חקיקה והחזרתה לפרלמנט לבחינה מחודשת, ובאיסלנד למשל, סירוב הנשיא לחתום על חוק מוביל למשאל עם.

2. **הסמכות להאמין את הנציגים הדיפלומטיים ולהסמיך את הנציגים הקונסולריים של המדינה, ולקבל את האמנתם של הנציגים הדיפלומטיים ממדינות חוץ.**⁵¹ אין מדובר בסמכות מינוי כי אם בביצוע הליך המשלים את המינוי שנעשה על ידי הממשלה על פי הצעת שר החוץ – הליך מקובל בנוהג הבינלאומי.

3. **סמכות החתימה על אמנות עם מדינות חוץ שאושרו על ידי הכנסת.**⁵² בעבר היו מלומדים שטענו שסמכות הנשיא בעניין כריתת אמנות בינלאומיות היא קונסטיטוטיובית. היום מקובל לחשוב שמדובר בסמכות חובה ללא שיקול דעת. נשיאי ישראל חתמו למשל על הסכמי קמפ דייוויד, על חוזה השלום עם מצרים ועל חוזה השלום עם ירדן אחרי שאלו אושרו על ידי הכנסת. ניתן לומר שבחתימת הנשיא על הסכמים אלו לא היה רק משום אקט טקסי, אלא היה בה כדי להעניק להסכמים גושפנקה ממלכתית חוצת מפלגות ופוליטיקה מכוח מעמדו ומשקלו הציבורי של הנשיא.

4. סעיף 11(א)(6) לחוק היסוד קובע כי **הנשיא ימלא כל תפקיד שיוחד לו בחוק בקשר למינוי שופטים ונושאי משרות אחרים ולהעברתם מכהונתם.** הוראת מסגרת זו מפנה לסמכויות מינוי של הנשיא, הקבועות בשורה של חוקים לגבי בעלי תפקידים שונים ומגוונים. כך למשל, הנשיא ממנה את חברי הרבנות הראשית, את נגיד בנק ישראל, את חברי המועצה להשכלה גבוהה, את חברי הרשות לשיקום האסיר, ועוד. בחוקים המסדירים את הליכי המינוי נקבע שהנשיא ממנה את בעל התפקיד על פי הצעת הממשלה או על פי הצעת גורם אחר.⁵³

5. בכל הנוגע לשופטים, סמכות המינוי קבועה בס' 4(א) לחוק-יסוד: השפיטה. בעניין זה קבע בית המשפט במפורש שאין מדובר בסמכות שבישוקול דעת ושעל הנשיא למנות את השופטים שנבחרו על ידי הוועדה לבחירת שופטים.⁵⁴ יצוין שסעיף 6 לחוק היסוד מורה שקודם מינוי השופטים בידי הנשיא, עליהם להצהיר בפניו אמונים על פי הנוסח הקבוע בסעיף.

6. סמכות נוספת ניתנה לנשיא בחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992. מדובר בסמכות הנתונה לשיקול דעתו של הנשיא – סמכות **הענקת תעודות הוקרה לחושפי שחיתויות.**

תפקידים נוספים

נוסף על הסמכויות הקבועות במפורש בחוק ממלא הנשיא תפקידים רבים נוספים, שהתפתחו כפי שכונה אותם משה לנדוי בספרו, כ"נוהג חוקתי".⁵⁵

אחד התפקידים הקלאסיים הוא השתתפות הנשיא, כראש המדינה, באירועים ובטקסים ממלכתיים. לעיתים השתתפות הנשיא קבועה בחוק, לעיתים בהחלטת וועדת השרים לסמלים וטקסים, ולעיתים התקבעה כנוהג. באירועים אלו אפשר למנות את טקסי יום הזיכרון לשואה ולגבורה, את טקסי יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ונפגעי פעולות האיבה, את טקסי האזכרה לנשיאי ישראל וראשי ממשלותיה, את טקס האזכרה הממלכתי לזכרו של ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל, "נר יצחק", את טקס הענקת פרס וולף על פי חוק קרן וולף התשל"ה-1975, ועוד. בנוסף, ישנם אירועים שצמחו והתפתחו בבית הנשיא ומחוצה לו בתקופות שונות, ובהם: טקס יום העצמאות, הכולל חלוקת אותות הוקרה לחיילים מצטיינים, שהפך עם השנים לאירוע טלוויזיוני חגיגי בהשתתפות ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל וטקס לדיפלומטים הזרים; הבית הפתוח בסוכות, ועוד.

נוסף על כך, נשיאי ישראל ייסדו במהלך השנים מפעלי הוקרה וחלוקת אותות, פרסים ומלגות, ובהם: אות הנשיא להתנדבות, שנוסד על ידי הנשיא קציר; "עיטור הנשיא", שנוסד על ידי הנשיא פרס, המוענק לאנשים שתרמו תרומה

51 ס' 11(א)(4) לחוק-יסוד: נשיא המדינה.

52 שם, בס' 11(א)(5). הסעיף עוסק אך ורק באמנות המאושרות על ידי הכנסת.

53 למעט בס' 4(א) לחוק מגן דוד אדום, התש"ו-1950. שם נראה לכאורה שסמכות המינוי היא של הנשיא, על פי שיקול דעתו.

54 בג"ץ 549/83 הופר נ' **חברי ועדת המינויים לפי חוק השופטים**, פ"ד לז (4) 24 (1983).

55 לנדוי, לעיל ה"ש 29, בעמ' 47-48.

יוצאת דופן למדינת ישראל או לאנושות בכישרונם, בשירותם או בדרך אחרת;⁵⁶ מלגות נשיא המדינה למצוינות וחדשנות מדעית; פרס רעיית הנשיא לשירה עברית, שנוסד על ידי הנשיא ריבלין; אות נשיא המדינה לגבורה אזרחית, שנוסד על ידי הנשיא הרצוג, ועוד. אירועים ומפעלים אלו מהווים פלטפורמה במסגרתה מבקשים נשיאי ישראל להשפיע על השיח הציבורי בנושאים חברתיים ומדיניים ראויים בעיניהם, וכן להתוות ערכים ולעודד פעילות ציבורית להגשמתם.

מעבר לכך, ובמיוחד בשנים האחרונות, הובילו הנשיאים גם מיזמים חברתיים – ציבוריים רחבי היקף. כך למשל, יוזמת "תקוה ישראלית" שהתבססה על "נאום השבטים" של הנשיא ריבלין, במטרה לחזק את השותפות בין ארבעת "השבטים" המרכזים בחברה הישראלית (כפי שהם באים לידי ביטוי במערכות החינוך הנפרדות: חילונים, דתיים, חרדים וערבים), וכן יוזמת "מחליפים מילה" של הנשיא יצחק הרצוג, שנועדה לעודד הקשבה ושיח מכבד ופתוח בין אנשים בעלי זהויות ועמדות שונות בחברה הישראלית, על מנת להפחית את הקיטוב, ולחזק את תחושת השותפות ואת החוסן החברתי בישראל.

האירועים, המפעלים והיוזמות שתוארו לעיל על קצה המזלג, אופייניים למוסד הנשיאות באשר הוא, אך הם גם מדגישים כיצד מביא כל נשיא אל בית הנשיא עם כהונתו את אישיותו, את תפיסת עולמו ואת סדר היום שלו, ויוצק תוכן משלו לפעילות בית הנשיא, בהתאם לצרכי השעה, כפי שהוא מבין אותם.

בנוסף לתפקידיו של הנשיא כלפי פנים, כפי שצוין בהצעת החוקה של ד"ר כהן משמש הנשיא הישראלי כ"מייצג את הארץ ואת העם בשלמותם... (גם) כלפי חוץ", והוא גורם דומיננטי ופעיל בתחום יחסי החוץ של המדינה ובקידום האינטרסים הבינלאומיים שלה.⁵⁷ יצוין שמעמדו הממלכתי והא-פוליטי של הנשיא משרת את המדינה גם בהיבט זה, שכן הוא נתפס כמייצג אינטרסים ממלכתיים וארוכי טווח של המדינה מעבר למדיניות ממשלה מכהנת בזמן נתון, ומאפשר לנשיא לשמר ולטפח קשרים בינלאומיים בשם מדינת ישראל גם כשמדיניותה סופגת ביקורת. תפקיד ייחודי ומרכזי נוסף של נשיאי ישראל הוא רקימת ותחזוק היחסים בין ישראל לתפוצות. נשיאי ישראל ראו עצמם מאז ומעולם גם כנשיאי העם היהודי, ועסקו בדרכים שונות בטיפוח הקשר בין ישראל לתפוצות.

הסקירה שלעיל מלמדת שסמכויותיו הפורמליות של נשיא המדינה מצומצמות למדי, ואף התפקידים הנגזרים ממעמדו אינם רבים. אולם כאמור, דברים אלו אינם בגדר חזות הכול. בניגוד לרוב בעלי התפקידים במוסדות השלטון, שאפשר להגדירם ולקבוע את מידת ההשפעה שלהם במידה רבה על בסיס הסמכויות והתפקידים הנתונים להם, מתאפיין מוסד הנשיאות בכך שכוחו והשפעתו אינם נגזרים דווקא מהם. מאפייניו הייחודיים של מוסד הנשיאות טומנים בחובם פוטנציאל לכך שהשפעתו תהא גדולה מסך חלקי סמכויותיו ותפקידיו. ייחודו של המוסד הוא בכך שהוא אינו נשען על סמכויותיו אלא על מעמדו הציבורי ועל העוצמה המוסרית הלא-פורמלית שלו. בפרק הבא אעמיק בכך.

56 יש לציין שעיסוק הנשיא דומה באופיו לעיסוקים המוענקים על ידי נשיאים בעולם, כגון אות המסדר הקנדי, אות לגיון הכבוד הצרפתי, אות העיטור האיטלקי והעיטור הנשיאותי האמריקאי. לעיתים, סמכות מתן העיטורים קבועה במפורש בחוקה, כמו בחוקה האיטלקית, למשל.

57 כהן, לעיל ה"ש 10.

ייחודיות ואתגרים

מוסד ייחודי - מאפיינים

למוסד הנשיאות תפקיד שאפשר לתארו כתלת-ממדי. ממד אחד הוא היותו סמל ממלכתי; השני, היותו "הנשיא של עם ישראל כולו", כלשנו של בן-גוריון;⁵⁸ והשלישי, תפקידו כמייצג את ערכי הליבה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. להלן אעמוד על כל אחד מההיבטים הללו, על היחס ביניהם ועל האתגרים שהם מציבים בפני מוסד הנשיאות.

סמל ממלכתי

הביטוי הראשון למהותו של מוסד הנשיאות מופיע בסעיף הראשון של חוק-יסוד: נשיא המדינה, הקובע שהנשיא עומד בראש המדינה. ברור שבמבנה הקונסטיטוציוני שלנו, תוכנו של סעיף זה, שכמוהו אפשר למצוא במדינות רבות בעולם, הוא בעיקר סמלי, אולם אין מובנו שהוא נטול משמעות. כשהוצגה מועמדותו של יצחק בן-צבי לנשיא המדינה אמר דוד בן גוריון בדיון במרכז מפא"י:

"הנשיאות בישראל, לפי החוקה הקיימת, היא סמל חי של המדינה, סמל האחדות, השלמות והעליונות של המדינה. והרי אין הרבה מדינות ישראל, וזמן רב מאד לא היתה בכלל קיימת מדינה כזו... זהו סמל לא רק של מדינת ישראל הקיימת, לא רק של המיליון וחצי היושבים עכשיו בתוכה – זהו סמל העם, של עם ישראל כולו. ועם ישראל כולו מכיל לא רק אחד עשר מיליון החיים אתנו כיום, אלא כל הדורות של ישראל מאז היותו. וסמל זה הוא, לפיכך, נורא-הוד".⁵⁹

בית המשפט העליון כתב על הנשיא כי:

"מעמדו הרם... מכשיר אותו לייצג ערכים של מוסר חברתי שאינם שנויים במחלוקת פוליטית, אך לעיתים מן הצורך להזכירם לציבור".⁶⁰

וכי:

"מעמדו מסמל את המדינה ואת ערכיה המוסריים והדמוקרטיים".⁶¹

עוד נכתב כי הנשיא:

"מבטא בעשייתו את רוח האומה, את ערכי הלבנה שלה, את היסודות המשותפים שחולקים מרכיביה השונים ואת הנרטיב המכונן שלה".⁶²

וכן כי:

"הנשיא מסמל את המדינה, ואת ערכיה המוסריים והדמוקרטיים. הוא עומד נישא מעל למאבקי הכוח במדינה, ומייצג ערכים של מוסר חברתי שאינם שנויים במחלוקת פוליטית. הוא מייצג במעמדו את הממלכתיות, ואת הקווים המאחדים והקושרים בין פלגיה השונים של החברה הישראלית".⁶³

אי-אפשר לא להזכיר בהקשר זה את הסיפור היפה על הנשיא בן-צבי שהלך ברחובות ירושלים ופנה אליו צעיר שלא מצא את דרכו וביקש את עזרתו. הנשיא השיב לו בפירוט. כשנשאל על ידי שליחו הצבאי עם אין בכך משום פחיתות כבוד בעבורו כנשיא, השיב לו "והרי אני הנשיא. תפקידי הוא להראות לעם את הדרך".⁶⁴ לסמל תפקיד חיוני מאין כמותו

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

59 שם.

60 בג"ץ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 1.4.2007) (להלן: עניין לירן). הדברים צוטטו מלנדוי, לעיל ה"ש 29, בעמ' 12.

61 עניין לירן, לעיל ה"ש 52, בפס' 27 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה.

62 בג"ץ 10021/06 זוהר נ' שר המשפטים (נבו 23.12.2008).

63 בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פד"י סב(3) 682, 550 (2008).

64 ינון גוטל-קליין "הרשות הרביעית: על מוסד הנשיאות" השילוח כה (2021) (להלן: גוטל-קליין).

במדינה. סמל מייצג אידיאות וערכים משותפים ומבטאם באופן קונקרטי ומוחשי.⁶⁵ כך בכלל וכך גם בנוגע לנשיא המדינה. תפקידו כסמל אינו מתמצה אפוא בייצוג טקסי של המדינה אלא בכך שהוא מגלם בעיני הציבור את רעיון הממלכתיות ואת המכנה המשותף המחבר בין חלקיה השונים של החברה הישראלית.

"נשיא של כולם"

היבט נוסף בתפקידו של הנשיא מתבטא כאמור בהיותו "נשיא של כולם". מוסד הנשיאות צריך לשאוף להיות מוקד הזדהות עם המדינה בעבור רוב תושביה מעבר להזדהות הפוליטית, הסקטוראלית, הדתית או האתנית שלהם. מצופה ממנו להיות מוסד א-פוליטי וממלכתי שאינו מייצג את הממשלה המכהנת בזמן נתון אלא את תושבי המדינה כולם, גם אלו שאינם מזדהים עם הממשלה. ולא בכדי, כפי שתואר לעיל, כהונתו של הנשיא בישראל איננה חופפת לכהונתה של ממשלה. תפקידו של מוסד הנשיאות הינה לאפשר לכל תושבי המדינה לחוש תחושת שייכות לממלכה, ולהעניק משמעות לזהות הקולקטיבית של החברה הישראלית כולה.

מייצג את ערכי הליבה

היבט שלישי בא לידי ביטוי בתפקידו של הנשיא כמייצג ערכי הליבה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית וכאחראי על השמירה על ערכים אלו. כפי שתואר לעיל, אחד מתפקידיו הקלאסיים של נשיא במשטרים פרלמנטריים הוא להיות "מגן החוקה". בהיעדר חוקה פורמלית בישראל, ניתן לומר על דרך ההיקש, כי התרגום הישראלי לתפקיד זה הוא ההגנה על ערכי הליבה של מדינת ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי במגילת העצמאות - המסמך המכונן של המדינה. היבט זה מתואר גם בפסיקת בית המשפט העליון שצוטטה לעיל, המתייחסת לנשיא כ"מבטא בעשייתו" את "ערכי הליבה" של המדינה, את "היסודות המשותפים שחולקים מרכיביה השונים" ואת "הנרטיב המכונן" שלה.⁶⁶

האתגרים

סמל בחברה מקוטבת

להיות סמל, להיות "הנשיא של כולם" ולייצג את ערכי הליבה של החברה הישראלית - כל אחד מהמרכיבים הללו בעצמו וכולם יחד טומנים בחובם אתגר גדול למוסד הנשיאות. בשנים האחרונות התעצם אתגר זה שבעתים על רקע הקיטוב החברתי. מהם אותם ערכים משותפים שמוסד הנשיאות הישראלי אמור לבטא? מהו אותו "מוסר חברתי" שאינו שנוי במחלוקת פוליטית? שהזכיר בית המשפט העליון? מה תוכן הסמל והממלכתיות שהוא אמור לייצג? כיצד מתרגמים מושגים אלו בחברה מקוטבת כל כך, שהשסעים הזהותיים והערכיים בה הולכים ומעמיקים?

נראה שגם היום מזדהים רוב אזרחי ישראל עם ערכי הליבה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית,⁶⁷ אבל התוכן שחלקים שונים בחברה הישראלית יוצקים לערכים אלו אינו משותף. בתהליך ארוך שאת אותותיו אפשר לחוש בעוצמה רבה במיוחד בשנים האחרונות, הלך הקיטוב סביב ערכי הליבה של המדינה וגדל. הפוליטיקה הישראלית עברה במידה רבה משיח של עמדות לשיח של זהויות.⁶⁸ אחד משיאי המתח האמור נחשף לאחר הכרזת השר יריב לוין על "חוקי הרפורמה המשפטית", שעוררו גל מחאה חסר תקדים בהיקפו.

בעבר, כאשר התפיסה הערכית של הביטוי "מדינה יהודית ודמוקרטית" הייתה משותפת לרוב החברה הישראלית, המתח בין ייצוג תפיסה זו לבין תפקידו של מוסד הנשיאות כמוקד הזדהות לכל חלקי הציבור הישראלי לא היה גדול. היום, לעומת זאת, הקיטוב בחברה הישראלית סביב ערכי היסוד של המדינה מעצים מאוד את האתגר הניצב בפני הנשיא בהקשר זה.

65 מנחם מאוטנר **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת** (2008).

66 לעיל ה"ש 62.

67 שמואל רוזנר, קמיל פוקס ונח סלפקוב **רוצים דמוקרטיה, וגם יהודית - ממד הפולריזם 2023** 9-12 (מחקר, המכון למדיניות העם היהודי 2023).

68 ראו אליעזר בן רפאל "זהות קולקטיבית בישראל" **חברה במראה** 489-514 (חנה הרצוג עורכת 2000).

חשוב לציין כבר עתה, שדווקא אתגר זה והקושי הגדול בעמידה בו מחדדים את חשיבות מוסד הנשיאות. זהו אולי המוסד היחיד בעל הפוטנציאל לייצג את הנרטיב המכונן המשותף שלנו כחברה ולשמם מוקד הזדהות ושייכות משותף לחלקים רחבים בציבוריות הישראלית מעבר להזדהות הפוליטית, הסקטוריאלית, הדתית או האתנית שלהם. נראה שדווקא בעת כזאת, הכמיהה ל"דבק ממלכתי" הן בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית, והן בין הערכים המורכבים העומדים בתשתית קיומה של המדינה הולכת וגדלה, והצורך במוסד שיאפשר לכולם להרגיש שייכים ויעניק משמעות לזהות הקולקטיבית שלנו מתעצם.

מיעוט סמכויות

בספרו על פרשנות חוק-יסוד: נשיא המדינה כתב משה לנדוי שמיעוט הסמכויות של הנשיא - שהוא כינה "המגבלה הפורמלית" שלו - "מוסיפה משקל ציבורי לכהונת הנשיא ולדברים שהוא יכול להשמיע בציבור בעיתות משבר ומבוכה, מבלי לרדת לזירת המאבק הפוליטי".⁶⁹

למיעוט הסמכויות של הנשיא אכן פוטנציאל לשרת את המרכיבים הא-פוליטיים במוסד הנשיאות הישראלי בצמצמו את מידת הקונטרברסליות שאליה יהיה הנשיא חשוף, ומאפשר לו להיות סמל לכל חלקי העם: לבני המגזרים השונים ולבעלי ההשקפות הפוליטיות המנוגדות. עם זאת, היעדר סמכויות וכלים ממשיים עלול להותיר את הנשיא ללא השפעה ממשית על המדינה ועל החברה הישראלית ולהופכו לדמות טקסית בלבד, וידועה בהקשר זה האמרה המיוחסת לנשיא ויצמן, שהמקום היחיד שהוא יכול לדחוף את האף שלו אליו הינו הממחטה שלו.⁷⁰

בין ממלכתיות למעורבות אפקטיבית

מכאן עולה האתגר המעשי הנוסף העומד בפני נשיא המדינה: כיצד משמרים מוסד המייצג את הממלכה כך שרוב תושביה ירגישו כלפיו תחושת שייכות, ובד בבד יוצרים מעורבות אפקטיבית והשפעה בעלת ערך ומשמעות לחברה הישראלית ולמדינה על בסיס ערכי הליבה שלה. במילים אחרות, כיצד משמרים את מהות מוסד הנשיאות כסמל שאינו אך ייצוגי וטקסי אלא סמל חי ונושם, בעל ערך עמוק וממשי בעבור מדינת ישראל ותושביה, המגן ושומר על ערכי הליבה שלה.

פעולות בעלות ערך שיש בכוחן להשפיע על המדינה ועל החברה מחייבות מטיבן מעורבות, ולפיכך הן נושאות בחובן פוטנציאל לפגיעה בממלכתיות המוסד ובמעמדו כ"שייך" לכל חלקי החברה הישראלית. עם זאת, כפי שנרחיב בהמשך, הימנעות ממעורבות ומעשייה לטובת המדינה והחברה חותרת, גם היא תחת תפקידו של מוסד הנשיאות. זהו המתח המכונן של מוסד הנשיאות הישראלי.

מתח זה בין ממלכתיות וא-פוליטיות למעורבות והשפעה שרר בישראל מאז ומעולם. כך למשל, זמן קצר אחרי שמונה ויצמן לנשיא מועצת המדינה הזמנית הוגשה בכנסת שאילתה בעניין סמכויות נשיא המדינה ונטען בה שהנשיא "השמיע בשעת קבלת-הפנים בעיריית חיפה הכרזה מדינית שהיא ביסודה מנוגדת למדיניות הממשלה ולהודעותיו של ראש הממשלה". חבר מועצת המדינה שהגיש את השאילתה ביקש "לקבוע תחומים מסוימים להופעותיו המדיניות של נשיא מועצת-המדינה בהתאם לסמכותו המוגדרת הברורה".⁷¹

מתח זה התעורר מעת לעת כאשר נשיאי ישראל מצאו לנכון לנקוט עמדה בנושאים שנויים במחלוקת.⁷² כך למשל התערב הנשיא בן-צבי בנושא ביטול הזרמים בחינוך, בגיוס נשים לצבא ובפרשנות לחוק השבות, ואף התנגד להעלאת אחוז החסימה עקב הפגיעה האפשרית ברשימות הערביות; הנשיא שז"ר תמך בויתורים טריטוריאליים לאחר מלחמת ששת הימים אך התנגד לויתורים בחברון, וספג על כך ביקורת משני צידי המפה הפוליטית; הנשיא קציר עורר סערה ציבורית באומרו "כולנו אשמים" אחרי מלחמת יום כיפור; הנשיא נבון קרא להקמת ועדת חקירה ממלכתית אחרי הטבח בסברה ושתילה ואף איים להתפטר אם לא תוקם; הנשיא חיים הרצוג קרא להקמת ממשלת אחדות לאומית לאחר בחירות 1984

69 לנדוי, לעיל ה"ש 29, בעמ' 12.

70 אימרה זו המיוחסת לויצמן נזכרת בעיתונות ובספרות, אך לא נמצא מקור ראשוני המבסס אותה.

71 פרוטוקול מועצת המדינה הזמנית, ישיבה כ"ח, 25.11.1948.

72 גוטל-קליין, לעיל ה"ש 64.

והיה מעורב בגיבושה ואף העניק חנינה שנויה במחלוקת ציבורית לראשי השב"כ בפרשת קן 300; הנשיא עזר ויצמן הרבה להתבטא בסוגיות שנויות במחלוקת, למשל, בנושא המגעים עם הפלשתינים.

בתקופת כהונתו הגיש ח"כ דדי צוקר הצעת חוק פרטית אשר בה הוצע כי "הנשיא לא יעסוק ולא יביע עמדה בנושאים ציבוריים החורגים ממסגרת סמכותו או בנושאים שאין לגביהם הסכמה לאומית"⁷³ גם הנשיא קצב נקט יוזמות שנויות במחלוקת. כך למשל תמך ב"הודנה" והביע נכונות לבקר בפרלמנט הפלשתיני ברמאללה; הנשיא פרס התבטא התבטאות לעומתית כלפי ראש הממשלה בנושא תקיפת מתקני הגרעין באיראן ואף הביע דעתו בעד פתרון שתי המדינות ערב הבחירות לכנסת התשע עשרה, באופן שמשך ביקורת.

סקירה קצרה זאת על נשיאי ישראל בעבר מעידה כי המתח בין ממלכתיות למעורבות והשפעה איננו קשור אך לנשיא המכהן ולמידת הלעומתיות שלו לממשלה בתקופת כהונתו, אלא הוא במידה רבה אינהרנטי למוסד הנשיאות.

בשנים האחרונות הופנתה תשומת לב ציבורית ותקשורתית חסרת תקדים למוסד הנשיאות, והמתח האמור התחדד מאוד: החל במשבר הפוליטי בתקופת כהונתו של הנשיא ריבלין, שהביא בעקבותיו מערכות בחירות חוזרות ונשנות, עבור דרך תחילת כהונתו של הנשיא יצחק הרצוג בעקבות הצגת "חוקי הרפורמה המשפטית" וב-7 באוקטובר ובמלחמת "חרבות ברזל", וכלה בימים אלו סביב סוגיית החנינה לראש הממשלה נתניהו.

בתקופת הנשיא ריבלין נערכו חמש מערכות בחירות. לא הייתה הכרעה אלקטורלית מובהקת, והמדינה נקלעה פעם אחר פעם למשבר פוליטי. סמכויותיו של הנשיא בתהליך הרכבת הממשלה הפכו חשובות מאוד, בין אם סביב הסוגיות המשפטיות-ציבוריות בעניין הטלת תפקיד הרכבת הממשלה על חשוד בפלילים ולאחר מכן על נאשם בפלילים; ובין אם בהכרעות תוך כדי תהליכי הרכבת הממשלה, שהיו בעלות פוטנציאל להשלכות פוליטיות מרחיקות לכת.⁷⁴

בתקופת כהונתו של הנשיא יצחק הרצוג התעוררה בעקבות הצגת "חוקי הרפורמה המשפטית" מחאה ציבורית חסרת תקדים בהיקפה. הנשיא הרצוג פרסם מתווה מטעמו מתוך ניסיון לגבש סביבו הסכמה רחבה ולמנוע משבר חוקתי. בהמשך התנהל בחסות בית הנשיא ובמעורבות עמוקה של צוות מטעמו⁷⁵ משא ומתן בין הקואליציה לאופוזיציה מתוך ניסיון נוסף להגיע להסכמה רחבה בסוגיות האמורות, שלא צלח.

בנובמבר 2025 הגיש ראש הממשלה המכהן נתניהו בקשה במסגרת סמכות החנינה של הנשיא, ומאז לא ירדה סוגיית החנינה מסדר היום הציבורי, פיצלה סביבה את החברה הישראלית והוסיפה שמן למדורת הקיטוב הבווערת בה. נעיר כי המשברים המתוארים לעיל נשאו אופי אחר, לא רק בתוכנם אלא גם בכך שמעורבותו של הנשיא ריבלין במשבר הפוליטי נגזרה מסמכויותיו הפורמליות בתהליך הרכבת הממשלה, וכך גם סוגיית החנינה של ראש הממשלה נתניהו; ומעורבותו של הנשיא הרצוג, לעומת זאת, לא נבעה ישירות מהפעלת סמכויותיו הפורמליות אלא מכוח מעמדו הממלכתי הא-פוליטי.

מכל מקום, המתח בין הצורך של נשיא המדינה לשמור על ממלכתיות ועל א-פוליטיות לבין הצורך שלו להיות רלוונטי ובעל משמעות ולייצג את ערכי הליבה של מדינת ישראל, כפי שהוא תופס אותם ולמנוע ככל האפשר משברים פוליטיים, חוקתיים וחברתיים התחדד באירועים אלו והגיע לשיאו.

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

74 כגון החלטת הנשיא ריבלין לא להטיל בסיבוב השני על בנימין נתניהו את תהליך הרכבת הממשלה אלא להחזיר את המנדט לכנסת בבחירות לכנסת העשרים ושלוש בשנת 2020.

75 שנמנית עם אנשיו.

אמון הציבור

אמון הציבור לאורך השנים: נתונים ומגמות

בשונה ממוסדות שלטון שכוחם נשען בעיקר על סמכויותיהם, הנשיא נושא כאמור כוח ייחודי שאינו ניזון מסמכויותיו אלא מעוצמתו המוסרית ומפוטנציאל השפעתו הלא-פורמלית. כוח זה נשען לכאורה על מעמדו כעומד בראש המדינה, אולם פוטנציאל השימוש בו תלוי במידת הלגיטימציה הציבורית ממנה הוא נהנה. ללא אמון ציבורי ייקשה מאוד על נשיא המדינה לנקוט פעולות בעלות השפעה על המדינה ועל החברה הישראלית. הלגיטימציה שלו לפעול במיוחד בזירות שאינן בתחום סמכויותיו תלויה במידה רבה באמון הציבור.

הנתונים מלמדים שנשיאי ישראל צלחו לאורך שנים רבות את משימת האמון בהצלחה ושמוסד הנשיאות זכה לאמון גבוה במיוחד בציבור הישראלי, אף שנשיאי ישראל לא נמנעו לחלוטין מהבעת עמדה וממעורבות בסוגיות שנויות במחלוקת מעת לעת.

לפי מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה,⁷⁶ לאורך השנים היה נשיא המדינה שני אך לצה"ל במידת האמון, לו הוא זכה - אמון גבוה מאד ביחס לשאר מוסדות המדינה. ממוצע האמון במוסד הנשיאות בקרב כלל הציבור בישראל בשנים 2003–2022 עמד על למעלה מ-62%. בשנת 2007 נרשם שפל באמון בנשיא (22%) בעקבות חקירת הנשיא משה קצב, אבל נתוני האמון חזרו לרמתם הקודמת עם תחילת כהונתו של הנשיא שמעון פרס. בשנת 2019 החלה מגמה מסוימת של ירידה בשיעור נותני האמון בנשיא המדינה הן בקרב היהודים הן בקרב הערבים. בשנת 2019 עמדה מידת האמון בנשיא בקרב היהודים על 71%, בשנת 2020 על 63%, בשנת 2021 על 60%, בשנת 2022 על 58% ובשנת 2023 היא עמדה על 54%. בקרב הערבים, ממוצע שנתי של כ-36% ירד האמון ל-17% בשנת 2022 ועלה מעט ל-18% בשנת 2023.

הירידה ההדרגתית באמון במוסד הנשיאות היא ככל הנראה חלק מהמגמה הכללית של ירידת האמון בכלל המוסדות בשנים האחרונות (שהיא חלק מתופעה עולמית), אולם נראה שגם למעורבות ולפעילות הנשיא הייתה השפעה על כך. בשנת 2022 עמד האמון של מצביעי הימין בנשיא על 49% בלבד בהשוואה ל-83% בקרב השמאל ול-72% בקרב נשאלים שזיהו עצמם במרכז. בשנת 2023 ירד אמון הציבור בקרב מצביעי השמאל והמרכז ל-68%, ובקרב מצביעי הימין, ל-46%.

בשנים 2024–2025 התחזקה המגמה באופן ניכר, ואמון הציבור עמד רק על 44% ו-39% בהתאמה בקרב כלל הציבור. מעניין לציין שבשנים אלו חלה ירידת האמון בקרב כל המגזרים, והפער בין השמאל לימין הצטמצם מאוד. בשנת 2025 נתנו 52% ממצביעי המרכז אמון בנשיא; 43% ממצביעי השמאל, ו-38% ממצביעי הימין. בקרב ערביי ישראל ירד האמון בשנת 2024 ל-15%, ובשנת 2025 עלה דווקא ל-26%.

מעבר לנתונים האמורים, מעניין להצביע על ההדים הציבוריים ועל ההשלכות שהיו למהלכים שנקטו הנשיאים. כך למשל בכל הנוגע להתנהלות הנשיא בעקבות פרסום תוכניתו של שר המשפטים יריב לוין בינואר 2023 לחקיקת "חוקי הרפורמה המשפטית". בחודשים הראשונים לאחר פרסום התוכנית פרצה מחאה ציבורית רחבה, והנשיא "זכה" לקיתונות של ביקורת מצד אנשי המחאה על היעדר תגובה הולמת מצידו. ב-15 למרץ 2023 פרסם הנשיא כאמור את "מתווה העם" – מתווה הנשיא להסדרה בהסכמה של היחסים החוקתיים בין הרשויות בישראל. דקות ספורות לאחר פרסום המתווה נשמעו מימין קולות שדחוהו וכינוהו "מתווה שמאלני".⁷⁷ באותם ימים נראה היה שאמון הימין הישראלי בנשיא נפגע קשות. למרות זאת, אך שבועיים לאחר פרסום מתווה הנשיא, ב-28 למרץ 2023⁷⁸ החלה בחסות בית הנשיא הידברות בין נציגי מפלגות הקואליציה לחלק ממפלגות האופוזיציה מתוך ניסיון להגיע להסכמה רחבה. חשוב לציין

76 שם.

77 ציוץ של עמית סגל ברשת X, 15.3.2023.

78 לאחר מה שנודע כ"ליל גלנט", בעקבות פיטורי גלנט והמחאה ההמונית שפרצה בעקבותיו.

שלפני ההידברות האמורה לא התנהל כלל שיח בין גורמי קואליציה ואופוזיציה, מלבד יוזמות פרטיות של מכוני מחקר ושל אנשי אקדמיה. בקרב הציבור היו כאלו שתמכו במשא ומתן והיו שהסתייגו ממנו וביקרו אותו, אך למרות הכול נראה שהרוב הגדול נתן אמון במוסד הנשיאות כמרחב א-פוליטי, שיכיל את הצדדים ויאפשר את השיח ביניהם, שכן בסופו של יום בחרו הן הקואליציה והן מרכיבים גדולים של האופוזיציה להשתתף בתהליך המשא ומתן שנערך בחסות הנשיא.

הרהורים על "שטר האמון"

מהנתונים והמגמות שתוארו לעיל, עולים מספר הרהורים. נעיר כבר עתה, כי הם מבוססים אך ורק על מה שתואר לעיל ולפיכך יש להתייחס אליהם בזירות המתבקשת ויש מקום להרחיב את המחקר בכל הנוגע אליהם, על מנת לבססם באופן יסודי ועמוק יותר.

קרדיט של אמון

הרהור ראשון הוא על האמון לו זוכה מוסד הנשיאות, מעצם קיומו ומהותו. כאמור לעיל, הנתונים מלמדים כי לאורך שנים זכה מוסד הנשיאות לאמון של מרבית הציבור הישראלי. הם מלמדים גם על כך שאף כאשר הנשיא, בעיני חלק מן הציבור "בחר צד" ופרסם למשל, מתווה שנתפס, כאמור, כ"שמאלני" - מוסד הנשיאות המשיך לקבל אמון, ואף היה המקום היחיד, בו ניתן היה לקיים שיח בין שני צידי המפה הפוליטית. אירוע זה אף מלמד על חיוניותו של מוסד הנשיאות כמוסד ממלכתי, שמנעד רחב של החברה הישראלית יכול לחסות תחת צילו. יתירה מכך, ככל הנראה, הכמיהה למוסד ממלכתי מאחד והצורך העמוק ב"מבוגר אחראי" גורמים לחלקים גדולים מהחברה הישראלית (גם אם לא לכולם) לרצות להמשיך לתת "קרדיט" למוסד הנשיאות ולהישען עליו, זאת למרות השחיקה המסוימת באמון המוענק לו, אולי מתוך הבנה שזוהי הרשות היחידה המסוגלת עדיין להחזיק את כלל החברה הישראלית תחת קורת גג מטפורית אחת - "הדבק הממלכתי" היחיד שעוד נותר לה.

בין ציפייה לאכזבה

הרהור שני הוא על מחיר הקרדיט, שתואר לעיל. כמי שעומד בראש המדינה, כסמל, כמי שמייצג את ערכי הליבה של המדינה וכדמות ממלכתית "השייכת" לכל תושבי המדינה ללא קשר לזהותם הדתית, האתנית, האידאולוגית והפוליטית יוצר מוסד הנשיאות ציפיות גבוהות מאוד בציבוריות הישראלית, ופעמים רבות, כגודל הציפיות גודל האכזבות.

מאמר זה נכתב בחלוף למעלה משנתיים וחצי של מלחמות - תקופה כואבת וקשה אשר בה האתגרים הביטחוניים העצומים פוגשים את החברה הישראלית כשהיא מקוטבת ושסועה באופן שנדמה שלא הייתה מעולם. הכאב והמצוקה שבהם נתונה החברה הישראלית לאורך זמן, חוסר האמון הרחב בנבחר הציבור ובמוסדות השלטון (כל צד וחוסר האמון שלו בנוגע למוסדות השונים) מבקשים באופן טבעי כתובת. כל חלק ומגזר בחברה הישראלית מבקש שיראו אותו, במובן העמוק של המילה, שיקשיבו לו, שיכירו בכאב שלו ויתנו לו מקום. בנוסף, החברה הישראלית משוועת ל"מבוגר אחראי" שיחלץ אותה מהבוץ.

כגודל המצוקה והצורך כך גם לעיתים האכזבה והכעס בעקבותיהם. די להתבונן בהיקפן חסר התקדים של ההפגנות ליד בית הנשיא ואף ליד מעונו הפרטי בשנים האחרונות או בפוסטים הקשים, בהם מושלכים לעברו חצים חדים מימין ומשמאל כדי להבין את הרגשות האמורים. מוסד הנשיאות מנקז אליו כמיהה וציפיות שקשה מאוד להגשים במצב שבו נתונה החברה הישראלית. ככל שהציבור רואה בנשיא כתובת בשעת משבר כך גובר פוטנציאל ההשפעה שלו, אבל בה בעת גם הסיכון לאכזבה ולשחיקת מעמדו הציבורי והממלכתי והאמון בו.

מהותו החמקמקה של האמון

הרהור שלישי מתייחס למהותו החמקמקה של אמון הציבור. אמון הציבור הוא, כאמור, הנכס העיקרי העומד לרשות הנשיא, אשר נובע ממהות המוסד כמוסד ממלכתי א-פוליטי המבקש לייצג את המנעד הרחב של החברה הישראלית. אמון הציבור במוסד הנשיאות אינו נצבר מאירוע אחד. הוא נבנה לאורך שנים באמצעות התנהלות עקבית של נשיאי ישראל, בשמירה על ממלכתיות, בייצוג כלל חלקי החברה הישראלית ובזהירות במעורבות במחלוקות פוליטיות. בכך נצבר לאורך השנים מעין "שטר אמון" ציבורי המשמש כמקור כוחו של המוסד. זהירות בהפעלת הסמכויות והכלים הלא-פורמליים העומדים לרשות הנשיא חיונית כדי לא "לשרוף" את המוסד ולאבד את הפוטנציאל שלו להיות חוט שדרה משותף ומגשר בעת מצוקה. אולם, בה בעת, נראה כי יש להישמר גם מהימנעות עיקשת ממעורבות בשם שמירה על הממלכתיות ועל האמון. ככל הנראה, גם "ישיבה על הגדר" מצד הנשיא עלולה לחתור תחת האמון שניתן במוסד הנשיאות, משום שהיא מאכזבת את הציפיות הנתלות בו, כאמור, ושוחקת את הקרדיט שהציבור כולו מבקש להעניק לו. ייתכן שנתוני האמון לשנת 2025 שהוצגו לעיל מבטאים את האמור, שכן בשנה זו ספג הנשיא ירידה באמון הציבור בקרב כל המגזרים בחברה הישראלית: ימין, מרכז ושמאל.

כל החלטה של נשיא להתערב בסוגיה ציבורית שנויה במחלוקת, כרוכה בסיכון. התערבות כזאת עלולה לחזק את מעמדו בעיני חלק מן הציבור ולשחוק אותו בעיני חלק אחר. אולם הימנעות ממעורבות, במצבים מסוימים עלולה לגרום שחיקה מסוג אחר: שחיקת הרלוונטיות של מוסד הנשיאות, שגם לה יש מחיר ברמת האמון לה הוא זוכה.

אמון בשעת משבר

הרהור רביעי מתייחס לתקופה בה נכתב מאמר זה: תקופת משבר. כשמתבוננים במוסד הנשיאות - לא רק בישראל אלא גם בעולם - מוצאים הבדל ברור בין מצבי שגרה למצבי משבר. מטבע הדברים, במצבי משבר - בין עקב אי-יציבות פוליטית ובין עקב משברים חברתיים או חוקתיים קשים - הצורך ב"מבוגר אחראי" גובר. לפיכך נראה שבציר הנע בין התנהלות זהירה וממלכתית מאוד למעורבות פעילה, דומיננטית וקונטרברסלית יותר - ככל שהמשבר גדול יותר, כך גדלה, אף הציפייה מהנשיא למעורבות גבוהה יותר.

אכן, כאמור, מעורבות מגיעה עם מחיר. למעורבות גבוהה, מטבע הדברים פוטנציאל לפגיעה בקונצנזוס סביב הנשיא ולרמת האמון, לו הוא זוכה מקרב כלל הציבור.

הדברים באים לידי ביטוי הן בהפעלת סמכויות הנשיא והן בהפעלת כוחו הבלתי פורמלי. כך למשל בנושא תהליך הרכבת הממשלה: כשיש רוב פרלמנטרי מובהק, תפקיד הנשיא בתהליך סמלי יותר, כפי שהיה במערכות בחירות רבות בישראל ואינו מאתגר את הממלכתיות של המוסד ואת האמון בו. במצבים שבהם אין הכרעה ברורה, לסמכות הנשיא משמעות גדולה הרבה יותר, כפי שאירע במערכות הבחירות בשנים האחרונות, בתקופת כהונתו של הנשיא ריבלין. בשנים אלו נדרש נשיא המדינה לקבל החלטות מכריעות בשאלה על מי עליו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה, וכן החלטות מכריעות תוך כדי תהליך הרכבת הממשלה במקרים שבהם הוא לא צלח. ברור כי החלטות אלו, להן יכולה להיות השלכה פוליטית, עלולות לגרום לשחיקה באמון הציבור בנשיא, מקרב הצד הפוליטי, העלול לחוש נפגע.

הדברים באים לידי ביטוי כאמור, גם בהפעלת הכוחות הלא-פורמליים של הנשיא, כפי שעשה נשיא המדינה יצחק הרצוג, למשל בפרסום המתווה מטעמו. מהלך שבו גילה מעורבות גבוהה בניסיון לפתור את המשבר שאליו נקלעה החברה הישראלית, ואשר ספג כאמור ביקורת מהימין. בהקשר זה ניתן להניח שהפער בין מצביעי השמאל למצביעי הימין באמון בנשיא בשנת 2023, שהוצג לעיל, הביא לידי ביטוי את חוסר שביעות הרצון של הימין ממעורבותו האמורה של הנשיא.

שטר האמון - מקור כח ומקור חובה

ההרהור האחרון והמסכם מתייחס לתכליתו של אמון הציבור ומבקש לקשור בינו לבין מהות תפקידו של נשיא המדינה. תכלית האמון אינה בעצם קיומו. ערכו של האמון ואיתו גם של מוסד הנשיאות עצמו נבחן דווקא ברגעים, בהם נדרש הנשיא להפעיל את השפעתו הציבורית. מוסד הנשיאות השומר בקנאות על האמון בו בהתנהלות ממלכתית, אך נמנע מלפעול גם כשהמדינה נקלעת למשבר עלול להחמיץ את ייעודו. כפי שתואר בהרחבה לעיל, זהו חלק מתפקידו של מוסד ייחודי זה. מוסד הנשיאות הוא סמל, אבל ערכו אינו כסמל ייצוגי וטקסי אלא, כאמור, כסמל חי ונושם בעל ערך עמוק וממשי למדינת ישראל ולתושביה, המגן ושומר על ערכי הליבה של החברה הישראלית.

שטר האמון אינו רק מקור כח אלא גם מקור חובה ואחריות, והשאלה אפוא אינה האם יש להשתמש בשטר האמון, אלא מתי, עד כמה ובאיזו דרך. אין נוסחה ואין תשובה פשוטה לשאלה, ועל נשיאי ישראל מוטל לפענח את המשימה בהתאם לצרכי השעה. מטבע הדברים, כאמור לעיל, מצבי משבר, וודאי מהסוג אותם אנו חווים היום, מחדדים את המתח בין ממלכתיות להשפעה בו מצוי מוסד הנשיאות, ובה בעת, דווקא אלו הם המצבים בהם נבחנת חשיבותו העמוקה של מוסד הנשיאות למדינה ולחברה.

סיכום

מאמר זה, אשר גובש במסגרת העבודה על מיזם חוקה רזה, עוסק במוסד הנשיאות בישראל. מוסד שהינו רשות ייחודית שכוחו נשען לא רק על סמכויותיו הפורמליות, שהן מעטות, אלא על מעמדו הציבורי ועל סמכותו המוסרית. מוסד ייחודי. סמל ממלכתי, "נשיא של כולם", שתפקידו לייצג ואף להגן עבור המדינה על ערכי הליבה שלה. מוסד, אשר בחברה הישראלית המקוטבת, עומד בפני אתגר גובר והולך. המתח בין ממלכתיות למעורבות אפקטיבית, שלווה אותו כל שנותיו מגיע לשיא, שיתכן שלא ידע כל ימיו.

כפי שתואר לעיל, אמון הציבור הינו הנכס המרכזי של מוסד הנשיאות, אך מדובר במושג חמקמק. מעמדו של הנשיא ותפקידו הייחודי מייצרים קרדיט של אמון, אך לקרדיט יש גם מחיר בדמות ציפיות נכזבות. ממלכתיות מייצרת אמון, אבל העדר רלוונטיות והשפעה שוחקת אותו; ולבסוף, אמון הציבור אינו אך מקור כוח למוסד הנשיאות אלא גם מקור לחובה ואחריות כלפי המדינה והחברה בישראל. המשבר הקשה בו אנו מצויים, הופך את הדרך למימוש תפקידו של מוסד הנשיאות לקשה וטעונה מאד, אבל בה בעת מדגיש את חשיבותו.