



לכבוד

חברי ועדת החוקה של הכנסת

שלום רב,

חוות דעת להצעת חוק יסוד הכנסת: (תיקון – הפסק חברות בכנסת של שר או סגן

שר)

התנועה למשילות ודמוקרטיה עוסקת בשמירת האיזונים בין מרכיבי הדמוקרטיה השונים במדינת ישראל: הכרעת הרוב, זכויות הפרט, הגינות שלטונית ושקיפות. התנועה עוקבת, חוקרת, מפרסמת, מסייעת בקידום חקיקה ורפורמות בממשק שבין הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת.

התנועה פועלת למען חיזוק המשילות ומתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות המשקפת את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל, בשמה נבחרו. במסגרת זו, ערכה התנועה למשילות ודמוקרטיה מחקר המציג את כלל תפקידי חברי הכנסת בישראל, תוך השוואה למדינות דמוקרטיות בעולם. המחקר בחן את סל הכלים הפרלמנטריים הניתן לחברי הכנסת, בישראל ובעולם, לשם מילוי תפקידיהם השונים כנבחרי ציבור והאם זה מאפשר להם למלא את תפקידם כראוי, על הצד הטוב ביותר.

תמצית מסקנות התנועה:

1. הכנסת הינה אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם המערבי מבחינת חברי הפרלמנט המכהנים בה, ובהתאם מספר הוועדות בהן צריך להשתתף חבר כנסת בישראל הינו מהגבוהים בעולם המערבי, באופן המגביל משמעותית את יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה.
2. בקרב חברי כנסת המשתייכים לסיעות האופוזיציה המצב הינו אף חמור יותר, שכן חברי הכנסת המכהנים כחברי הממשלה אינם משמשים חברי ועדה בכנסת, כך שהעומס על חברי הכנסת גדל.
3. לאור האמור, קידומו של "חוק נורווגי" הינו צעד ראוי בכיוון הנכון, שאינו מספק כשלעצמו, וצריך להיות שלב בדרך להגדלת מספר חברי הכנסת באופן קבוע.
4. לטעמנו יש להפוך את המנגנון המוצע בחוק למנגנון מחייב, לפחות בנוגע למספר מינימום של שרים בכל סיעה מחד, ולהתיר וולנטרית שימוש במנגנון ללא מגבלה כלל (כלומר – לאפשר לכל השרים בסיעה, ללא קשר לגודלה בכנסת, להתפטר בהתאם למנגנון המוצע).
5. בנוסף לאמור, מוצע לחוקק מנגנון אשר יקטין את תלותם של חברי הכנסת המחליפים בממשלה, וימנע פיטוריהם בקלות דעת ע"י הודעת חזרה של השר. לחלופין, מוצע למנוע פיטוריהם רק במקרה של פיזור הממשלה.



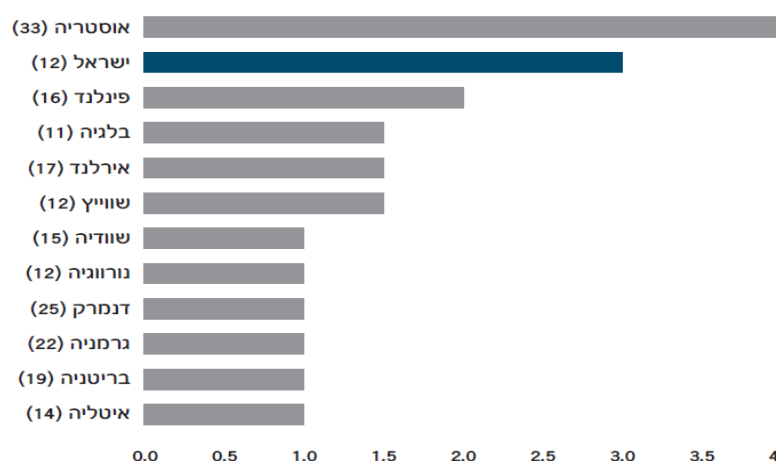
תפקידה המסורתי של הרשות המחוקקת, לצד ההצבעה על דברי חקיקה חדשים ושינויים בחקיקה הקיימת, הינו הפיקוח על עבודת הרשות המבצעת וחיובה לתת דין וחשבון על פעולותיה בפני האזרחים. למעשה, תפקיד זה אף עולה בד"כ בחשיבותו על תפקידה של הרשות המחוקקת לחוקק. במסגרת מחקרה, בדקה התנועה את מספר חברי הרשות המחוקקת ב-195 מדינות העולם, וכן את היחס בין מספר חברי הרשות המחוקקת למספר הוועדות, ותמצית הממצאים העובדתיים תובא להלן:

ראשית יש להבהיר כי אחד הכלים המשמעותיים הנתונים לחברי הכנסת לצורך פיקוח על עבודת הממשלה הינו וועדות הכנסת, העוסקות כל אחת בנושא ספציפי. כמשל, בכנסת ה-20 תפקדו 12 וועדות קבועות, ובנוסף עליהן עוד 8 וועדות מיוחדות¹, אשר ממונות לתקופת כהונתה של הכנסת הממנה בלבד. יצוין כי מספר זה, 20 וועדות פרלמנטריות, נמצא ברף העליון של מספר הוועדות המומלצות בספרות לפרלמנט (בין 10 ל-20), וזאת אף מבלי להביא בחשבון את העובדה שהכנסת הינה הפרלמנט המצומצם ביותר מבין כלל הפרלמנטים שנסקרו.

לאחר קיזוז מספר חברי הממשלה ויו"ר הכנסת, נותר מספר חברי הכנסת הזמינים להשתתף במלאכת הפיקוח על הממשלה נמוך משמעותית מ-120, ולעיתים ירד אף לפחות משני שלישי מחברי הכנסת הנבחרים. התוצאה הינה חיוב של חברי הכנסת להשתתף במספר רב של וועדות, כאשר בקרב חברי הקואליציה הנדרשים לשמור על הרוב הקואליציוני בוועדות, עולה שיעור ההשתתפות בוועדות הכנסת אף יותר, באופן שאינו מאפשר לחברי הכנסת לשלוט היטב בחומרים הנידונים בוועדות ומשבש את יכולתם לפקח על הממשלה. היחס האמור בין מספר הוועדות לחברי הכנסת

בישראל גבוה ביחס לעולם (תרשים להלן, מתוך "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?", המכון הישראלי לדמוקרטיה)²:

מספר הוועדות הקבועות שכל חבר פרלמנט מכהן בהן (ממוצע)



¹ עודכן לאחר הקמתה של הועדה לבחינת פרשת היעלמותם של ילדי תימן.

² חן פרידנברג וניר אטמור, "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?", המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013)



למספר הוועדות בהן מכהן כל חבר כנסת יש השפעה דרמטית על יכולת תפקודו בכל ועדה, שכן לצורך ביצוע עבודת פיקוח משמעותית יש צורך בלמידה מעמיקה והכרה של נושאי הדיון והחומרים שנמסרים ע"י המשתתפים השונים. ללא יכולת למידה משמעותית, התלויה בין השאר בזמן שעומד לרשות חבר הכנסת (וכפי שיצוין להלן, גם במשאבי הייעוץ העומדים לרשותו), אין לחבר הכנסת את היכולת לנתח את טענות הגופים השונים, בהם משרדי הממשלה הרלבנטיים, להקשות ולדרוש תשובות במקום בו התשובות שהתקבלו אינן מספיקות

יצוין כי מבין כלל הדמוקרטיות המערביות בעולם, היחידות בהן ישנו פרלמנט קטן מהכנסת הינן לוקסמבורג (60 חברי פרלמנט), איסלנד (63 חברי פרלמנט) וכן לטביה (100) אסטוניה ומולדובה (101) וסינגפור (104). המשותף לכולן הינו שמדובר במדינות קטנות מאוד (כולם למעט סינגפור עם פחות מ-3 מיליון תושבים).

מציאות זו של מיעוט חברי כנסת, ויחס חריג בין מספר הח"כים למספר הוועדות, גם לאחר יישום החוק הנורבגי, מובילה לתת ייצוג של החברה הישראלית באמצעות הפרלמנט ומחלישה את מעמדה של הכנסת, את יכולתה לפקח על הממשלה ואת הקשר בינה לבין הציבור.

השלכות המצב הקיים על עבודת הכנסת:

א. מרבית העבודה נופלת על מספר מועט של ח"כ - מספר המקומות הפנויים בוועדות מגיע ליותר מפי שלושה ממספר ח"כ הפנויים להשמה בוועדות (בכנסות האחרונות מדובר על למעלה מ-200 מקומות פנויים בוועדות שיש לאייש). מספר חברי הוועדות נמצא בעליה מתמדת בשל צרכים קואליציוניים וכן, כמות הוועדות עצמן נמצאת בעליה מאחר וועדות זמניות הופכות קבועות. למעלה מ-40 ח"כ חברים בשלוש ועדות או יותר ומרבית המכהנים בוועדות נמצאים בארבעה עד שישה דיונים בשבוע אחד.

קביעת זהות הח"כ המכהן כחבר וועדה על ידי הסיעה, מאפשר לזו האחרונה לקדם ח"כ וותיקים או מועדפים על פני אחרים ומשכך, ח"כ וותיקים כמעט שאינם מכהנים בוועדות (למעט החשובות בלבד) ורוב הנטל נופל על ח"כ הצעירים. נטל עבודת הוועדות הולך וגדל כאשר מדובר בח"כ מהקואליציה, אשר מרביתה אינה יכולה לכהן בתפקיד חבר וועדה וכך, ח"כ מטעם הקואליציה מכהנים ב-6 ועדות ויותר, לעומת 2-3 ועדות בהן מכהן ח"כ מהאופוזיציה.

ב. נוכחות חסרה של ח"כ - על פי תקנון הכנסת, אין דרישת קוורום לקיום דיון או קבלת החלטות בוועדה. אמנם, תקנון הכנסת קובע כי ישיבות הוועדה תהיינה פומביות, אך אין בכך כדי להוות גורם מרתיע. חוק חסינות חברי כנסת (זכויותיהם וחובותיהם) מאפשר הטלת סנקציות החל מהתרעה ונזיפה ועד כדי פגיעה בשכר של ח"כ שלא נכח במשכן מעל מס' ימים מסוים שנקבע בחוק. אלא שמדובר על נוכחות במשכן בלבד ולא בוועדות עצמן.

ג. שיעור הצבעות עומד על 20% בלבד. בשל העובדה הנזכרת לעיל לפיה אין קוורום לדיון ונספרים רק הנוכחים, ניכרת עליה בכוחם של יושבי ראש הוועדות שפעמים רבות מתפקדים כחברי וועדה יחידים או כמעט יחידים.



השלכות הצעת החוק:

הצעת החוק מבקשת להתיר לשר מכהן להפסיק את חברותו בכנסת, תוך הכנסת ח"כ חלופי במקומו בכפוף למנגנון מגביל בהתאם למספר חברי הסיעה ממנה הגיע השר. המשמעות הינה הגדלת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודת הכנסת השוטפת ולהשתתפות בוועדות, והפחתת העומס המוטל על חברי הכנסת.

יצוין, כי פתרון זה הוא נקודתי ואינו פותר באופן מלא את הבעיה המהותית, הדורשת הגדלה של מספר חברי הכנסת, בהתאם למקובל בעולם המערבי. יחד עם זאת, נראה שמדובר בצעד שיקל על עבודתם של נבחר הציבור ויסייע להם לקדם את מדיניותם לשמה נבחרו.

השלכה נוספת של החוק הינה יצירת תלות בין חברי הכנסת הממונים מכוחו לבין הממשלה, שכן פיזור הממשלה יוביל לפיטוריהם מהכנסת באופן מיידי, ובנוסף, כפי שנעשה בממשלה הקודמת על ידי השר מתן כהנא, השר יכול להוביל לפיטוריו מהכנסת של חבר הכנסת "הנרווגי" בכל עת ללא מגבלה. הדבר מחליש את יכולות הפיקוח של הכנסת ומוריד עוד את מעמדה ביחס לממשלה.

בנוסף, המנגנון הקבוע בסעיף 42.ג (ד) לחוק אינו רצוי לטעמנו, ופוגע בהצעת החוק במספר אופנים:

1. המנגנון מגביל את מספר חברי הכנסת שיכנסו במסגרת החוק הנורווגי, באופן שאינו מייצר רציונל אמיתי למגבלה, וזאת במציאות בה תוספת של כל ח"כ הינה נדרשת וחיונית.

2. מדובר בתיקון לחוק יסוד הכנסת, המסדיר את מבנה הרשות המחוקקת, ואשר מהווה, לכל הדעות, אבן יסוד במבנה החוקי (ויש הטוענים אף החוקתי) של מדינת ישראל. קביעת מנגנונים מגבילים מסוג זה, בהתאם לנסיבות פוליטיות מקריות, מובילה לשינויים חוזרים ונשנים בחוק היסוד, כפי שמתרחש גם כעת כאשר התיקון שבוצע אך לפני שנה מתוקן כעת שוב.

המלצות לתיקון בהצעת החוק:

לאור האמור לעיל, ממליצה התנועה על מספר שינויים בהצעת החוק לצורך התגברות על החסרונות שהוצגו ומקסום התועלת מתיקון החוק:

1. **המלצת התנועה היא לאפשר חוק נורבגי לכל השרים וסגני השרים (למעט לראש הממשלה אשר על פי חוק חייב להיות חבר כנסת) ואף לחייב מספר מינימלי שכזה, כדי לאפשר לכמה שיותר חברי כנסת לתפקד לטובת אזרחי ישראל בעבודת הוועדות והמליאה בכנסת. הדבר דורש ביטול המנגנון הקבוע בסעיף 42.ג (ד) הנוכחי.**
2. **מוצע לקבוע במסגרת סעיף 42.ג (1) ששר שהתפטר מהכנסת יוכל לחזור מהתפטרותו, אולם במקרה כאמור לא יוכל לחזור ולכהן כשר בתקופת כהונתה של אותה הכנסת.**
3. **לחלופין, מוצע לקבוע כי האמור בסעיף 42.ג (1) לא יחול במקרה של פיזור הממשלה בהתאם לסעיף 28 לחוק יסוד הממשלה.**

שלומי פרץ
מנהל פעילות

זאב לב, עו"ד
יועץ משפטי

התנועה למשילות ודמוקרטיה