

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברות בכנסת של שר או סגן שר)

ט"ו בטבת, התשפ"ג
8 בינואר 2023

לכבוד : ועדת החוקה, חוק ומשפט
בראשות חבר הכנסת שמחה רוטמן

חברי ועדה נכבדים,
זוהי הכנסת השלישית ברציפות, והרביעית מאז 2015, אשר נדרשת לתיקון ההסדר המעוגן בחוק יסוד: הכנסת ביחס להפסקת חברות של שר או סגן שר ("ההסדר הנורווגי"). התבססות פרקטיקה חוקתית במסגרתה כל כנסת מתאימה מחדש הסדר נורווגי המותאם למידותיה פוגעת בעבודת הכנסת, מערערת את אמון הציבור בה, ומקעקעת את מעמדם של חוקי היסוד ככללי המשחק המשטריים. אנו ממליצים לנצל את הדיון על התיקון הנוכחי כדי לבחון לעומק וממבט רחב מהו ההסדר הנורווגי האופטימלי מנקודת מבט עקרונית וארוכת טווח, ולחוקק אותו מתוך כוונה למסד את ההסדר כמנגנון חוקתי יציב, בהתבסס על מספר שיקולים אשר ראוי לתת עליהם את הדעת.

תמצית עמדתנו

- שינוי תכופ של ההסדר הנורווגי פוגע באמון הציבורי בכנסת, במעמד חוקי היסוד ובעבודת הכנסת מול הממשלה. בהתאם, יש לגבש הסדר חוקתי קבוע.
- עקרון היסוד המרכזי בעיצוב הסדר נורווגי קבוע, אותו אנו מציעים, הוא הסרת המגבלות על מספר חברי הכנסת המפסיקים את כהונתם כנגד הקצאת כלים מאזנים לשמירה על האחראיות של השרים כלפי הכנסת. בין היתר, מומלץ להגדיר חובה על שרים להציג דין וחשבון בשימועים בוועדות או במליאה, ולחייב נוכחות של שרים בוועדות הכנסת בעת הצגת חוק ממשלתית.
- יש לשקול הפיכת המנגנון למחייב כל שר וסגן שר להגיש את התפטרותו מהכנסת.
- יש לשמר את המנגנון המאפשר לשרים וסגני שרים שהפסיקו את כהונתם לחזור לכנסת במקרה של הפסקת חברותם בממשלה.

סיעת הליכוד להחיל את ההסדר על עד עשרה חברי כנסת. הרחבה מוצעת כאמור תאפשר מרחב פעולה מספק לממשלה הנוכחית, ובתקווה גם לבאות, מבלי שיהיה צורך לעדכן מחדש את ההסדר משיקולים סיעתיים-קואליציוניים בתחילת דרכה של כל ממשלה חדשה, באופן שעלול לפגוע באמון הציבור, בתדמית הציבורית של הכנסת והממשלה ובשיתוף הפעולה בין שני גופים אלו.

4. ההסדר הנורווגי הוא מנגנון בעל חשיבות חוקתית משמעותית המשפיע על מארג היחסים בין הרשות המחוקקת למבצעת. שינויו בתדירות גבוהה אינו מתיישב עם ייעודם של חוקי היסוד כפרקי החוקה העתידית של ישראל המסדירים

את חברותם מכוח ההסדר לפי מפתח אשר נקבע לפי מספר משתנים נוע בין אחד לחמישה חברי כנסת. למרות היותו של ההסדר קבוע, שבה הכנסת ה-24 ותיקנה אותו על ידי קביעת מפתח מורחב יותר המבוסס על גודל הסיעה בלבד ונע בין שלושה לחמישה חברי כנסת. כתוצאה מהשינויים חלה עלייה מתמדת בכמות חברי הכנסת שעשו שימוש במנגנון, ובכנסת האחרונה פרשו עשרים וארבעה חברי כנסת המהווים חמישית מהכנסת.

3. ההסדר המוצע בתיקון זה **מבקש להמשיך במגמת ההרחבה** ומגדיל את המכסה לסיעות המונות שמונה עשר חברי כנסת ומעלה לעד שליש מחברי הסיעה. לדוגמה, לפי מפתח זה תוכל

א. רקע: הסדר נורווגי "גמיש" פוגע בעבודת הכנסת ובאמון הציבור בה

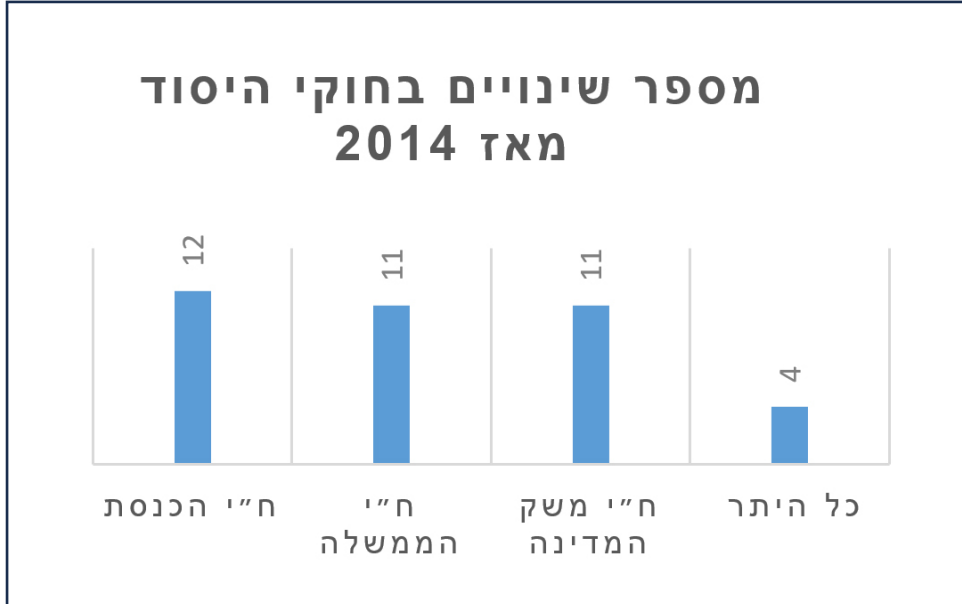
1. ההסדר הנורווגי, המעוגן כיום בסעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת, מאפשר לחבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר להפסיק את חברותו בכנסת ובכך לפנות מקום בכנסת למועמד הבא מרשימתו. חברותו של חבר הכנסת הפורש תתחדש אם חדל לכהן כשר או כסגן שר.

2. ההסדר נחקק לראשונה כהוראת שעה בכנסת ה-20 (בשנת 2015) והגביל את השימוש בו לשר או סגן שר אחד מכל רשימה. הכנסת ה-23 חוקקה את ההסדר במתכונת קבע (בשנת 2020), והרחיבה את מכסת חברי הכנסת הרשאים להפסיק

שכל כנסת מחוקקת את ההסדר לצרכיה, רואה במנגנון סידור עבודה קואליציוני המונע משיקולים פוליטיים צרים ומהווה בזבוז כספי ציבור. אם הוועדה מחזיקה בעמדה כי ההסדר הנורווגי הוא כלי ראוי ויעיל אשר ראוי לאמץ, יש להציג עמדה זו בפני הציבור בקול ברור וצלול. דרך

6. אם מסתכלים על כל התקופה מאז נחקק חוק היסוד הראשון (ח"י הכנסת, בשנת 1958), ישראל עומדת על קצב ממוצע של **2.15 שינויים לחוקי היסוד בשנה**. אולם, בשמונה השנים האחרונות חל זינוק **לממוצע של 4.75 שינויים בשנה** (!).

את "חלוקת התפקידים, הסמכויות והחובות בין רשויות השלטון ואת מערכת היחסים בין לבין עצמן ובין לבין האזרח" (בג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל**, פס' כ' לפסק דינו של המשנה לנשיאה בדימוס רובינשטיין (נבו 6.9.2017). הסמכות המכוננת ניתנה לכנסת כדי לעגן הסדרים חוקתיים המבוססים על ערכים ועקרונות יסוד של המשטר בישראל. שינויים בהתאם לשיקולים קואליציוניים צרים חוטא למטרה ועלול אף בתנאים מסויימים לעלות כדי שימוש לרעה בסמכות הכנסת לכונן חוקי יסוד בג"ץ 5969/20 **שפיר נ' הכנסת** (נבו 23.5.2021). כאמור בפרשת שפיר, "אחד מסימני ההיכר המובהקים של נורמות חוקתיות הוא מעמדן היציב והבלתי-משתנה. [...] חוקי היסוד, המעגנים נורמות חוקתיות, נועדו לעצב את דמותה של המדינה לאורך זמן ולהניח את יסודותיה החוקתיים והמשטריים של האומה שיעמדו בתוקפם שנים רבות." (שם, בפסקה 38 לפסק דינה של הנשיאה חיות).



טובה לעשות זאת, היא באמצעות קיבוע ההסדר ועיצובו בהתאם לשיקולים ארוכי טווח.

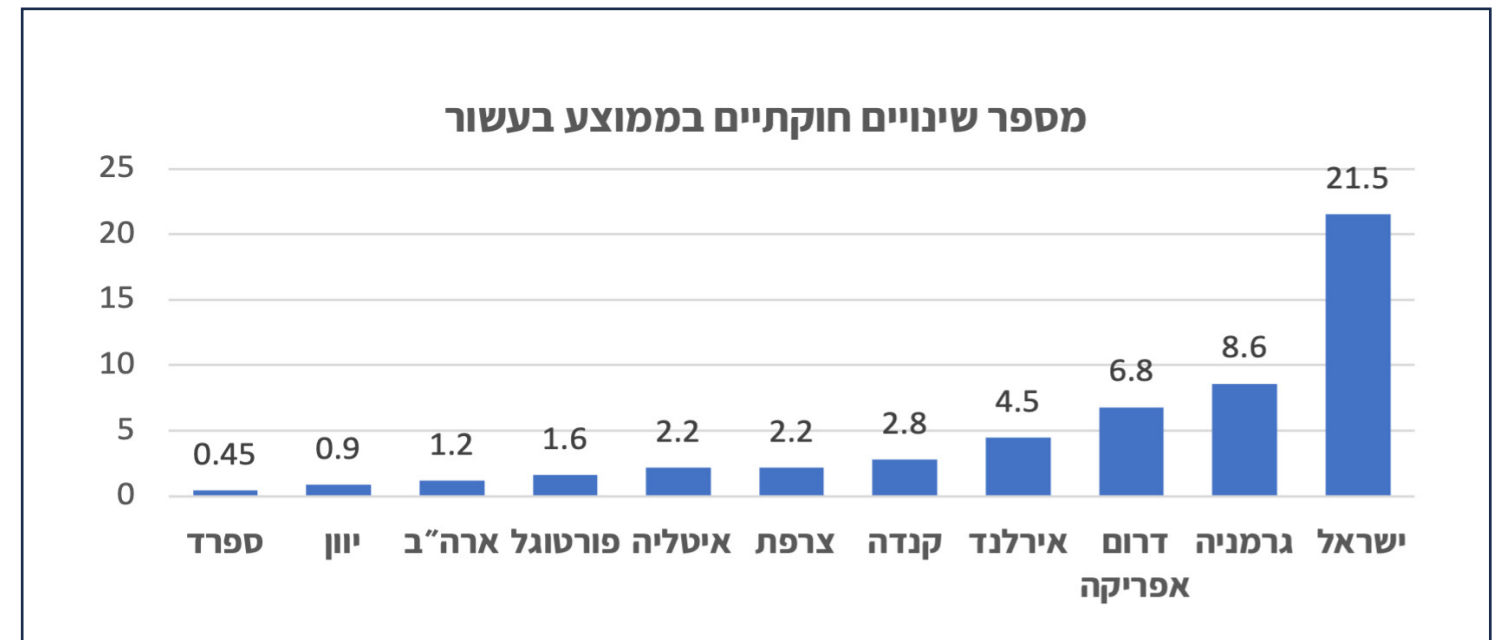
ב. עקרונות-על והמלצות להסדרה חוקתית יציבה

9. עקרון יסוד בתורת העיצוב החוקתי הוא כי אין בנמצא הסדרים חוקתיים מושלמים. כל הסדר טומן בחובו יתרונות תועלות ועלויות חברתיות. משימתם של מעצבי החוקה הוא לאמץ הסדר ההולם את עקרונות היסוד של המדינה, משתלב

7. **אנו סבורים כי קיימים שיקולים כבדי משקל התומכים בהמשך קיומו ואף בהגדלתו של ההסדר הנורווגי.** דווקא בשל כך, קיימת חשיבות כיוועדה זו תקיים דיון עקרוני ומקיף אשר בסופו יחוקק הסדר קבע שיהיה עמיד לשינויים תדירים.

8. כתוצאה מכך, תתבסס נורמה יציבה ובריאה יותר, אשר צפויה לחזק את אמון הציבור בכנסת. אין להתעלם מכך כי התודעה הציבורית ביחס לחוק הנורווגי, המעוצבת במידה רבה בשל העובדה

5. מציאות בה כל כנסת מוסיפה ומשנה את ההסדר מהווה פגיעה בערכים ובעקרונות שלשמן הוענק לכנסת כוחה לכונן חוקי יסוד. בעיה זו כמובן אינה חדשה או ייחודית לנושא זה. במדינת ישראל נערכו עד היום 139 שינויים בחוקי היסוד (כולל תיקונים עקיפים והוראות שעה), מה שהופך את המדינה ל-"מובילה" בעולם בנושא זה. בעשור האחרון מגמה זו הולכת ומחריפה.



הנורווגי, קיימים שיקולים נוספים שיש לקחת בחשבון, חלקם כוללים עלויות במישורים שונים.

• פגיעה באחריותות השרים: היותם של חברי הקבינט הממשלתי חלק מבית המחוקקים מהווה רכיב ותיק וממוסד בתפיסת המשטר הפרלמנטרי בדבר האחריות המיניסטריאלית. בנוסף, היא מאפשרת מימד של קשר רציף ובלתי אמצעי בין חברי כנסת לשרים התורם לחיזוק העבודה המשותפת ומהווה מנגנון בלתי פורמלי להעברת מידע, פיקוח וקידום חקיקה.

• העלות הכספית של ההסדר: העלות של הוספת חברי כנסת לתקציב המדינה נעמדת לפי נתוני מרכז המחקר של הכנסת על כ-1.7 מיליון ש"ח בשנה.

• פגיעה בעצמאות חברי הכנסת "הנורווגים": חשוב להכיר בכך כי המנגנון המאפשר חזרה לכנסת של שר או סגן שר שכהונתם בממשלה הופסקה היא בעלת יתרונות משמעותיים. כל מצב אחר עלול לפגוע במעמד השרים מול ראש הממשלה, אשר מקבל למעשה כוח להרחיקם מהמערכת הפוליטית בכל רגע על ידי פיטורם מהממשלה. הענקת כוח כזה לראש הממשלה במודל הבנוי על ממשלה הבנויה מקואליציה של מפלגות (שבנסיבות מסוימות הן

בישראל. הסיבה לכך היא כי חלק מרכזי בעבודת הרשות המחוקקת הוא פיקוח על הרשות המבצעת והממשלה העומדת בראשה. בישראל קיים יחס נמוך באופן חריג בין גודל הממשלה לגודל הכנסת, מה שמקשה על מימוש תפקיד חשוב זה. בפרט, **בישראל יש יחס של 3.33 חברי כנסת לחבר ממשלה אחד, היחס הנמוך מבין המדינות שנבדקו בפער משמעותי.** לשם המחשה, בבריטניה יש מעל 54 חברי פרלמנט לכל שר קבינט; בארה"ב 21, בצרפת 51, בגרמניה 47, בשווייץ 35 ובשבדיה 15.

12. במצב דברים זה, נוצר גרעון משמעותי וקבוע ביכולות הפיקוח של הכנסת על עבודה הממשלה. חברי כנסת מתקשים להקדיש זמן מספק לעבודת הוועדות ולזמנם במליאה, ובניגוד לנהוג במדינות אחרות, נדיר לראות חברי כנסת מתמקצעים בעבודת פיקוח בנושאים מסויימים, בין היתר מכיוון שנדרשים לחלק את זמנם בין מספר וועדות ולצד זה להשתתף בהצבעות, שאילתות והצעות לדיון מהיר, וליזום חקיקה פרטית. על רקע זה, הגדלת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית הוא שיקול ממעלה ראשונה בשיפור תפקוד הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה.

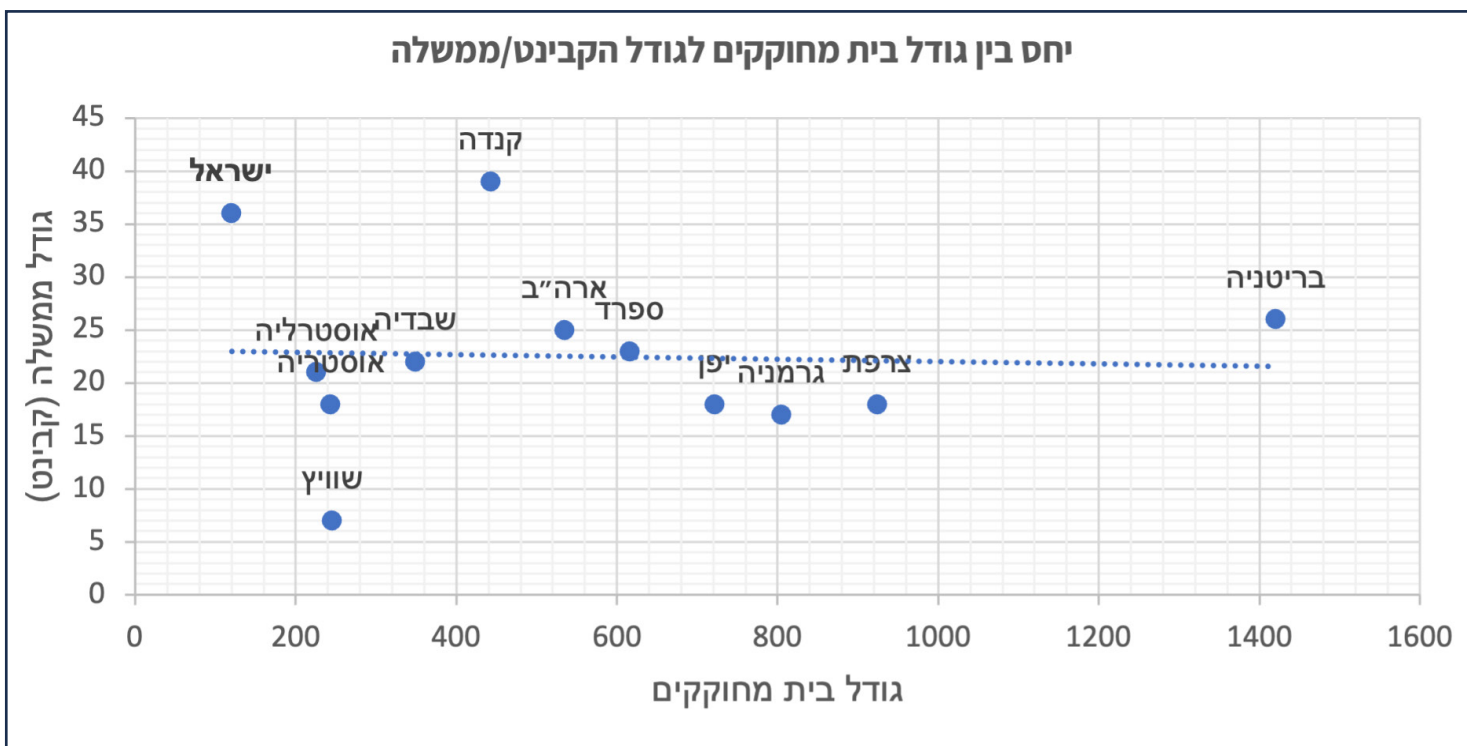
13. לצד התועלת האמורה בשיפור תפקוד הכנסת והממשלה כתוצאה מההסדר

במארג החוקתי הכולל ומשקלל את התועלות והעלויות לשם מקסום הרווחה המצרפית. בפשטות, בדיון זה לחתור לאימוץ **הסדר הממקסם את יתרונות המנגנון הנורווגי ומזער את חסרונותיו.**

10. היתרונות המרכזיים שמציע ההסדר הנורווגי ביחס למבנה המשטר בישראל הוא תרומתו לחיזוק עבודת הכנסת ויעילות עבודת הממשלה. **ההסדר מגדיל את מספר חברי הכנסת אשר מקדישים את רוב מרצם וזמנם לעבודה פרלמנטרית, ובכך מאפשר תגבור משמעותי של עבודת הכנסת ומחזק את יכולתם של חברי הכנסת לייצג את ציבור הבוחרים.** במקביל, ההסדר משחרר את השרים וסגני השרים לעבודה מיניסטריאלית ומסייע ליעול עבודת המשרד עליו הם אמונים ותפקוד הממשלה בכללותה. שיקול זה מתחזק במיוחד בנסיבות החלות בממשל בישראל, המאופיין בשליטה קואליציונית בכנסת ובמשמעת המחייבת את חברי הכנסת להצביע בהתאם לעמדת הקואליציה (המתגבשת בוועדת השרים לחקיקה). כמוכן, אנו מכירים בכך כי יש יתרונות בשמירה על לזיקה חלקית של שרים שחפצים בהמשך עבודתם בכנסת וייצוג הבוחרים.

11. השיקול בדבר הגברת הפניות של חברי הכנסת לעבודה פרלמנטרית הוא בעלמשקל רב בתנאים הייחודיים השוררים

יחס בין גודל בית מחוקקים לגודל הקבינט/ממשלה



נשמח להמשיך לעמוד לרשותכם ולהרחיב בעל פה על הנקודות המועלות בחוות דעת זו.

ד"ר אלעד גיל

עמית בכיר וראש המחקר במכון תכלית למדיניות ישראלית.



ד"ר טל מימרן

ראש תוכנית במכון תכלית, חוקר ומרצה בתחומי המ־שפט הבינלאומי והסייבר.



תכלית – המכון למדיניות

ישראלית (ע"ר) הוא מכון חשיבה ציוני מוכון מדיניות, המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטים ליישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

המגבלות על מספר חברי הכנסת המפסיקים את כהונתם מכוח ההסדר, וכנגד זאת, אימוץ מנגנונים להגברת האחראיות של השרים כלפי הכנסת.

אנו ממליצים:

• **התיקון יקבע כי פסקת המשנה (ד) תימחק מסעיף 42g כך יסיר את מגבלת חברי הכנסת הרשאים לעשות שימוש בהסדר.** יש לשקול לאמץ מנגנון מנדטורי המחייב שרים להתפטר מן הכנסת כדי לייצר אחידות ולהגביר את ההפרדה בין הכנסת לממשלה. **אנו סבורים כי קיימים יתרונות וחסרונות במעבר למודל מנדטורי.** בין היתר, קביעת חובת התפטרות תמנע שימוש אסטרטגי המבוסס על שיקולים פוליטיים ופרסונליים המבוססים על זהות המועמד הבא בתור ברשימה. מנגד, יש יתרונות בשמירה על זיקה חלקית של שרים שחפצים בהמשך עבודתם בכנסת וייצוג הבוחרים, דבר אשר הוא אפשרי רק במודל וולנטרי.

• **יש לאמץ הסדרים מפצים להגברת האחראיות של השרים כלפי הכנסת.** כלים אלה מצויים על מנעד המשתנה ברמת האינטנסיביות של הדין והחשבון שחייב השר לכנסת ומידת הפיקוח עליו. מנגנונים "עדינים" יחסית יכללו חובת הופעה בוועדות בעת הצגת חקיקה ממשלתית, עריכת שימועים בוועדות, ומיסוד שעת שאלות במליאה. ניתן לשקול גם מנגנונים משמעותיים יותר, לרבות קביעת סמכות הכנסת לפטר שר, סמכות שכיום שמורה לראש הממשלה. אלו רק דוגמאות ראשוניות, בשל קוצר היריעה במסגרת זו לא נציג רשימה ממצה של הכלים הפרלמנטריים שניתן לאמץ על ידי תיקוני חקיקה ותקנון הכנסת.

• יש לתת את הדעת על התמריץ השלילי הקיים בהסדר הנורווגי, בעיקר אם יורחב, בכל הקשור לגודל הממשלה. ככל ויאומץ הסדר נורווגי ללא מכסות, יש לשקול החזרה ושריון של הסעיף בחוק יסוד: הממשלה המגביל את גודל הממשלה.

• יש לשמר את המנגנון המאפשר לשר או סגן שר שהתפטר במסגרת ההסדר לשוב לכנסת.

יריבות זו לזו) אינה רצויה ועשויה להביא למצבים אבסורדיים. לדוגמה, סיעה בת חמישה חברים אשר שלושה ממנה מונו לממשלה עשויה לשנות למעלה ממחצית מהרכבה בכנסת כתוצאה מהחוק הנורבגי ולהגיע למצב שבו צמרת המפלגה מצויה רק בממשלה. **אם ראש הממשלה יביא לסיום כהונת השרים, הרי שהדבר יכול להוביל לפגיעה קשה באותה רשימה ולפגיעה בציבור שבחר ברשימה תוך הסתמכות על סדר המועמדים כפי שהופיע ביום הבחירות.** ועדיין, המנגנון המאפשר לשר או סגן שר להתפטר מהממשלה ולשוב לעבודתו בכנסת פוגע בעצמאות ובמערך התמריצים של חברי הכנסת שנכנסו לכנסת מכוח ההסדר. המוטיבציה שלהם לפקח על הממשלה מושפעת מכך ששינוי בהרכב הממשלה עשוי להשפיע על המשך כהונתם. הם פחות עצמאים ביחסיהם מול ראש הסיעה, עובדה שיש לה חשיבות רבה בעידן שבו רבות מהרשימות בכנסת מאופיינות בהעדר מנגנונים דמוקרטיים אשר ממילא מעמידים את ראש הרשימה בעמדת כוח ומגבירים את תלות חברי הרשימה בו.

• תמריץ להגדלת גודל הממשלה: כאמור, אחד המאפיינים הייחודיים של המערכת הפוליטית בישראל הוא גודלה של הממשלה, הן ביחס לגודל בית המחוקקים והן ביחס לגודל האוכלוסייה. ההסדר הנורווגי מהווה תמריץ להגדלת הממשלה שכן מאפשר לראשי הסיעות בדרך זולספק "ג'ובים" ליותר מועמדים מרשימתם. להגדלת הממשלה יש עלויות תקציביות משמעותיות והיא תורמת לפגיעה באמון הציבור במערכת הפוליטית, בין היתר מכיוון שמובילה לפירוק משרדים, כפל מינויים והעברת תחומי אחריות בשם שיקולים קואליציוניים. היותו של המנגנון וולנטרי מאפשר לראשי הסיעות לעשות בו שימוש אסטרטגי שאינו מונע מטובת הציבור.

סיכום והמלצות

14. לאור האמור ובשים לב לשיקולים השונים ומשקלם היחסי, אנו סבורים כי בעיצוב מתווה התיקון לחוק וקביעת פרטי ההסדר המוצע, יש לאמץ את העקרון המנחה כדלקמן: **מקסום שיפור עבודת הכנסת והממשלה על ידי הסרת**

מקורות:

1. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 42 והוראת שעה).
2. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49).
3. חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51).
4. Donald S. Lutz, Principles of Constitutional Design, ix (2006)
5. Martin Loughlin, Foundations of Public Law 243-255 (2010)
6. אילנית בר, הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר (החוק הנורווגי) – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (10.6.2020).