מספר פנימי: 2017566

הכנסת העשרים

**יוזמים: חברי הכנסת** **יואל חסון**  
 **דוד ביטן**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ פפ/4306/20

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| תיקון סעיף 42ג | 1. | בחוק-יסוד: הכנסת[[1]](#footnote-2) (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 42ג – | | |
|  |  | (1) בסעיף קטן (א), המילים "או כסגן שר" – יימחקו, ובמקום "רשאי להפסיק" יבוא "יפסיק"; | | |
|  |  | (2) בסעיף קטן (ג), המילים "או סגן שר" – יימחקו; | | |
|  |  | (3) סעיפים קטנים (ד) ו-(ה) – בטלים; | | |
|  |  | (4) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא: | | |
|  |  |  | "(ו) הוראות סעיף זה יחולו על 19 חברי ממשלה בלבד, למעט ראש הממשלה, כאמור בסעיף 5(ו) לחוק-יסוד: הממשלה[[2]](#footnote-3); צורפו לממשלה שרים מעבר למספר זה, יוחרגו שרים מהוראות סעיף זה לפי הסדר הבא: | |
|  |  |  |  | (1) שרים בלי תיק; |
|  |  |  |  | (2) שרים שהממשלה תכריע על החרגתם מתחולת סעיף זה." |
| תיקון סעיף 43 | 2. | בסעיף 43 לחוק העיקרי, סעיפים קטנים (ד) ו-(ו) – בטלים. | | |
| תיקון חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 42 והוראת שעה) | 3. | בחוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 42 והוראת שעה)[[3]](#footnote-4), סעיף 6 – בטל. | | |
| תיקון חוק הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה–2015 | 4. | בחוק הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשע"ה–2015[[4]](#footnote-5), סעיף 9 – בטל. | | |
| תחילה | 5. | תחילתם של סעיפים 1 ו-2 לחוק העיקרי, עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-21. | | |

דברי הסבר

מטרת הצעת החוק, הידועה בכינוי "החוק הנורבגי הגדול", היא לחייב את חברי הכנסת המתמנים לשרים בממשלה להתפטר מהכנסת, וכך לאפשר לבאים בתור ברשימות לכנסת לכהן בכנסת "במשרה מלאה" ולהקדיש את מלוא מרצם לעבודה הפרלמנטרית. הסדר זה נהוג מזה זמן רב במשטרים דמוקרטיים במדינות מתקדמות כגון נורבגיה, צרפת, הולנד, שבדיה, בלגיה ופורטוגל (מסמך רקע לדיון ועדת החוקה חוק ומשפט בעניין הצעות חוק לקביעת הסדר "נורבגי", מאת הייעוץ המשפטי לוועדה מתאריך 23.7.15).

כיום קבוע בחוק-יסוד: הכנסת הסדר מצומצם יותר המכונה "החוק הנורבגי הקטן". הסדר זה מאפשר לשר או לסגן שר אחד בלבד מכל רשימה להתפטר מהכנסת לפי שיקול דעתו, אך לחזור לכהן בכנסת אם הוא מפוטר או מתפטר מתפקידו המיניסטריאלי. מדובר בהסדר זמני שנקבע בהוראת שעה לכנסת ה-20, והצעת החוק המוצעת למעשה מבקשת להרחיב אותו ולקבע אותו בשיטת המשטר הישראלית החל מהכנסת ה-21.

מוצע לקבוע ארבעה מנגנונים עיקריים: המנגנון הראשון והמרכזי שנמצא בלב הצעת החוק (סעיף 1 להצעת החוק), מטיל חובה על חברי כנסת המתמנים לשרים (למעט ראש הממשלה וממלא מקומו) להתפטר מהכנסת לאחר מינוים, בלי שהדבר יהיה נתון לשיקול דעתם. מנגנון זה משרת מספר תכליות חשובות: ראשית, הוא מפחית את ניגודי העניינים הקיימים בקרב חברי הממשלה בין כובעם כשרים ברשות המבצעת לבין כובעם כמחוקקים ברשות המחוקקת. העובדה שכיום בערך רבע מחברי הכנסת הם חברי ממשלה, פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות ולמעשה מכפיפה את הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, במקום שהרשות המבצעת תהיה כפופה לרשות המחוקקת. בעשורים האחרונים חלה הידרדרות מתמשכת בכוחה ומעמדה של הכנסת כריבון, בין היתר עקב הטלת משמעת קואליציונית גורפת על חברי הכנסת מצד הממשלות וכרסום באפקטיביות של הכלים הפרלמנטריים. הצעת החוק תתרום להיפוך המגמה ולחיזוק עצמאותם ומעמדם של חברי הכנסת.

שנית, המנגנון המוצע יסייע להפחית את עומסי העבודה הבלתי סבירים המונחים על כתפיהם של חברי הכנסת, בפרט ביחס להשתתפות בדיוני הוועדות של הכנסת (להלן – הוועדות). מאחר שחברי הממשלה המכהנים כחברי כנסת אינם חברים בוועדות השונות, נוצרה מציאות שבה חלק מחברי הכנסת (בעיקר מהקואליציה) חברים בארבע או חמש ועדות במקביל. מיותר לציין שבמצב כזה חברי הכנסת אינם מסוגלים להקדיש זמן לדיוני הוועדות וללמוד לעומק את הנושאים שעל סדר היום, ועל כן נאלצים להתרוצץ בין הוועדות ולתפקד כ"מכונות הצבעה אוטומטיות". סקירה השוואתית של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצביעה על כך שחברי פרלמנט בעולם חברים בדרך כלל בוועדה אחת או שתיים, ומכאן שהמציאות הנהוגה בכנסת ישראל היא בהחלט חריגה ובולטת לרעה (**"תיקון שיטת הממשל בישראל"**, פרק 22, הוצאת המכון לדמוקרטיה, 2013). הצעת החוק נועדה להביא לכך שבמקום שרים שממילא אינם פנויים לעבודה פרלמנטרית, יתווספו לכנסת 19 חברי כנסת "במשרה מלאה" שייקחו חלק בעבודה הפרלמנטרית השוטפת. כך יופחת העומס הכללי ויושג איזון בריא יותר בחלוקת נטל הוועדות בין חברי הכנסת.

שלישית, המנגנון המוצע יאפשר לשרים למקד את זמנם ומרצם בעבודה המקצועית של משרדי הממשלה, שבצדק נתפסת כשליחותם העיקרית, וזאת מבלי לתפוס "כיסא ריק" של חברי כנסת. בהקשר זה יוער שישנה חשיבות לפרקטיקה של השתתפות של השרים בחלק מדיוני הכנסת ובקשר הבלתי אמצעי בין השרים לחברי הכנסת, אך אין בכך כדי להצדיק את המשך המצב הקיים, ודי בשינוי בתקנון הכנסת כדי להבטיח את המשך הפרקטיקה המדוברת.

המנגנון השני בהצעת החוק נפוץ מאוד בחקיקה מסוג זה, והוא קבוע כבר עתה בסעיף 42ג(ג) לחוק-יסוד: הכנסת. מנגנון זה נועד להבטיח שהתפטרות שר מהכנסת תהא בתוקף רק כל עוד הוא מכהן בתפקידו; אם מסיבה כלשהי השר חדל לכהן בתפקידו, הוא ישוב לכהן בכנסת ויחליף את חבר הכנסת שנכנס במקומו. מנגנון זה מבטיח שחובת ההתפטרות מהכנסת לא תהווה עילה להרחקת חבר ממשלה מפעילות ציבורית שאליה נבחר כדין.

המנגנון השלישי בהצעת החוק (סעיף 1 (4) להצעת החוק), נועד להבטיח שההסדר לא יהווה תמריץ "לנפח" ממשלות מעבר לגודלן כפי שנקבע בחוק-יסוד: הממשלה, העומד על 19 שרים. במקרה שהממשלה תחוקק חקיקה העוקפת את חוק-יסוד: הממשלה ותמנה למעלה מ-19 שרים, היא תחויב להחריג מתחולתו בשלב הראשון שרים ללא תיק, ולאחר מכן שרים "רגילים" לפי הכרעת הממשלה. במקרה כזה, השרים שיוחרגו, והם בלבד, ימשיכו לכהן בכנסת במקביל לתפקידם המיניסטריאלי.

המנגנון הרביעי קובע שהצעת החוק תיכנס לתוקף בכנסת ה-21 ולא בכנסת הנוכחית, משום שמימושה של הצעת החוק בכנסת הנוכחית ישרת פוליטית במובהק את המפלגות החברות בקואליציה ולכן יהיה נגוע באינטרסים פוליטיים ופרסונליים פסולים. על מנת שחוקים מסוג זה, החותרים לשינוי כללי המשחק המשטריים, ייהנו מלגיטימציה ציבורית, הסכמה פוליטית רחבה וניקיון כפיים, עליהם לחול מעבר ל"מסך הבערות", בתרחיש עתידי בו לא ניתן לדעת מי לכאורה "ירוויח" ממנו נקודתית.

מבחינה משפטית, לשון הצעת החוק מבוססת במידה רבה על הוראת השעה שמכוחה חל ההסדר המכונה "החוק הנורבגי הקטן" על הכנסת ה-20, תוך ביצוע התאמות נדרשות. הצעת החוק נועדה להפוך את הוראת השעה בדבר "החוק הנורבגי הקטן" להסדר קבע שיחול בכנסת ה-20 (הנוכחית). אך החל מהכנסת ה-21, כאמור, ייכנס לתוקף ההסדר המוצע המכונה "החוק הנורבגי הגדול" ויחליף את ההסדר הקיים.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"ח בסיוון התשע"ז – 12.6.17

1. ס"ח התשי"ח, עמ' 69. [↑](#footnote-ref-2)
2. ס"ח התשס"א, עמ' 158. [↑](#footnote-ref-3)
3. ס"ח התשע"ה, עמ' 248. [↑](#footnote-ref-4)
4. ס"ח התשע"ה, עמ' 250. [↑](#footnote-ref-5)