

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלי, קנדה

מר אליז אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קושלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבא

פרופ' עמחי כהן

פרופ' יוחם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' ידידיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

חוות דעת:

הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת

המכהן כשר או כסגן שר והוראת שעה), התש"ף-2020

התיקון המוצע מבקש לחוקק בישראל, כהוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23, מודל מסוים וחלקי של "חוק נורווגי". התיקון קובע כי חבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר רשאי להפסיק את חברותו בכנסת, והוא לא יחול על המכהן כראש הממשלה, ממלא מקומו, ראש הממשלה החלופי או ראש הממשלה בפועל. שרים וסגני שרים שהתפטרו מהכנסת לפי תיקון זה רשאים להודיע ליו"ר הכנסת בהודעה משותפת עם חברי-הכנסת שהחליפו אותם על חידוש חברותם בה ועל הפסקת כהונתם של חברי-הכנסת המחליפים. עוד קובע התיקון נוסחה מוזרה ומסובכת לחישוב מספר השרים וסגני השרים שרשאים להתפטר מכל סיעה: בכל מקרה לא יפסיקו את חברותם יותר מחמישה חברי-כנסת מאותה סיעה. אם מספר חברי-הכנסת הנמנים על הסיעה, שאינם שרים או סגני שרים, הוא עשרה ומעלה – רשאים להפסיק את חברותם שני חברי הכנסת הנמנים עליה. אם מספר חברי-הכנסת הנמנים על הסיעה, שאינם שרים או סגני שרים, תשעה – רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי-כנסת הנמנים עליה או שליש מהם (לפי הנמוך). אם מספר חברי-הכנסת הנמנים על הסיעה, שאינם שרים או סגני שרים, שמונה – רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי-כנסת הנמנים עליה או שליש מחבריה (לפי הנמוך). אם הסיעה מונה פחות משישה חברי הכנסת, רשאים להפסיק את חברותם שני חברי-כנסת הנמנים עליה.

עמדתנו היא שכנסת ישראל קטנה מדי ויש צורך להגדילה. בהינתן העובדה שההיתכנות לכך נמוכה מאד אנחנו תומכים עקרונית בהצעת החוק שבנדון, אך סבורים שיש לתקנה כך: להפוך אותה לחקיקה קבע (במקום הוראה שעה); ולחייב התפטרות של כל השרים וסגני השרים – במקום רק לאפשר התפטרות ורק של חלק מהשרים וסגני השרים.

מהו החוק הנורווגי?

"החוק הנורווגי" (שאיננו בהכרח חוק והוא גם לא רק נורווגי) הינו חלק מהחוקה הנורווגית (סעיף 62), והוא קיים גם במדינות אחרות, כגון שבדיה, הולנד, צרפת, בלגיה, פורטוגל ועוד. החוק מחייב את מי שהתמנה להיות שר בממשלה להתפטר מחברותו בפרלמנט ולפנות את מקומו לבא בתור ברשימת המועמדים (או למועמדים אחרים שהוגדרו מראש, עוד לפני הבחירות). בחלק מהמדינות (כדוגמת נורווגיה ושבדיה) רשאים השרים שהתפטרו מהממשלה לחזור ולכהן בפרלמנט במקום אלו שהחליפו אותם, ובחלקן (כדוגמת הולנד וצרפת) האפשרות הזאת איננה קיימת. ההיגיון העומד בבסיס החוק הוא להעמיק את ההפרדה בין רשויות השלטון, לחזק את הרשות המחוקקת על-ידי הגדלת מספר החברים הפנויים לעבודה פרלמנטרית, למנוע ניגוד עניינים בין חברות בממשלה לחברות בפרלמנט, ולאפשר לשרים להתרכז אך ורק בעבודתם המיניסטריאלית.

החוק הנורווגי בישראל

בשנת 2015, לראשונה, חוקקה הכנסת, כהוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, חוק נורווגי מצומצם שקבע כי שר או סגן שר – רשאים להתפטר מהכנסת ולפנות את מקומם לבא בתור ברשימתם. בין אלה שפעלו בהתאם לחוק היו אריה דרעי מש"ס, אביגדור ליברמן מישראל ביתנו (שחזר לכנסת בשלהי כהונתה עם התפטרותו מתפקיד שר הביטחון), משה כחלון מכולנו, נפתלי בנט מהבית היהודי (שחודשיים לאחר שהתפטר מהכנסת חזר אליה), סגן השר יצחק כהן מש"ס וסגן השר מאיר פרוש מיהדות התורה. ארבע שנים מאוחר יותר, במהלך ולאחר שלוש מערכות הבחירות הרצופות שהתקיימו במהלך 2019-2020, עמד החוק הנורווגי על הפרק כדרך להבטיח שמועמדים המצויים במקומות נמוכים יותר ברשימתם ייכנסו לכנסת, ואולם כל עוד לא הוקמה ממשלה הנושא לא הגיע לכלל חקיקה. עתה מבקשים חברי הכנסת לחוקק מחדש גרסה מוזרה למדי שלו.

מצדדי החוק מונים בין יתרונותיו הבולטים את חיזוק הכנסת, שמספר חבריה קטן ביחס לפרלמנטים בעולם¹. הסוגייה בולטת שבעתיים נוכח המצב הקיצוני שנוצר כעת ובו הממשלה ה-35 חריגה מאוד בגודלה – 34 שרים בעת הקמתה – הן ביחס לממשלות ישראל הקודמות, הן במבט השוואתי (ניו זילנד – 24 שרים; שוודיה – 23 שרים; פורטוגל, נורווגיה ודנמרק – 20 שרים; פינלנד – 19 שרים; סלובקיה והולנד – 16 שרים, צ'כיה, אירלנד ואוסטריה – 15 שרים).

כידוע, חברי הממשלה אינם רשאים לבצע עבודה פרלמנטרית ולמעשה נגרעים מעבודת הפרלמנט. לפיכך, אם כל השרים וסגני השרים בממשלה ה-35 יכהנו גם כחברי כנסת, המשמעות היא שפחות מ-80 חברי כנסת יהיו הפנויים לעבודה פרלמנטרית – מספר נמוך באופן מגוחך. העומס על חברי הוועדות בכלל ועל חברי הקואליציה בפרט יחריף מאוד, ורבים מהם יאלצו לכהן במספר רב של וועדות במקביל. הפעלת החוק הנורווגי תוסיף לכנסת חברים פעילים במשרה מלאה, במקום שרים וסגני שרים שהכנסת היא עיסוקם המשני. החוק יעמיד לרשות הוועדות יותר חברים ועבודתן צפויה להשתפר: חבר-כנסת יכהן בפחות וועדות משהוא מכהן כיום, הנוכחות בדיונים תהיה גבוהה יותר, כמו-כן לחברי הוועדות יתאפשר להתמקצע מעט יותר בנושאים שבתחום עבודתן וגם השרים יוכלו להשקיע את כל זמנם ומרצם בתפקידם המיניסטרילי.

בהקשר זה כדאי לצטט את דבריהם של חברי הכנסת דוד ביטן ויואל חסון, אשר יזמו ב-2017 את הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון) – הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר) במתכונת מורחבת. יוזמי ההצעה ציינו כי "אסור שכנסת ישראל תהיה חותמת גומי או סידור עבודה צדדי לשרי הממשלה. הכנסת היא המוסד החשוב ביותר בדמוקרטיה הישראלית. אם היא אינה מתפקדת – כל מערכות השלטון (ובראשן הממשלה) נמצאות בסכנת קריסה. האינטרס הציבורי המובהק הוא שחברי הכנסת יהיו עצמאיים, מקצוענים, שולטים בחומר, נוכחים בתפקידם ומחויבים בכל מאת האחוזים לייצוג האוכלוסייה שבחרה אותם מול רשויות השלטון"².

מתנגדי החוק סבורים שהוא עלול לפגוע במסורת פוליטית ארוכת שנים המאופיינת בחפיפה ובמגעים ישירים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. למעשה, אם קיים

¹ <https://www.idi.org.il/articles/12571>

² https://news.xoos.co.il/item_2609708.htm

חוק נורווגי אין סיבה שחברי ממשלה שאינם חברי-כנסת יטריחו עצמם למשכן כדי ליטול חלק בדיונים ויש הטוענים כי הכנסת תיחלש בשל כך.

לחוק הנורווגי עלולה גם להתלוות תהודה שלילית בדעת הקהל, שכן סביר להניח שמהלך כזה ייתפס כצעד בזבזני ויקר, בשל עלות המימון של חברי הכנסת הנוספים, אשר נועד להרחיב את מאגר המשרות על חשבון משלם המיסים. הסכנה היא שאמון הציבור בכנסת ובחבריה, הנמוך בלאו הכי, ייפגע עוד. מבלי לזלזל כמובן בעלות הנוספת אנו מציעים לבחון את החוק הנורווגי (כפי שאכן נעשה בעבר ע"י מרכז המחקר והמידע של הכנסת³) מנקודת מבט רחבה יותר מאשר רק דרך "החור שבגרוש", קרי, עד כמה החוק יועיל או יזיק לדמוקרטיה בישראל.

התייחסות להצעת החוק שבנדון

לאחר שקילת היתרונות והחסרונות כאחד **אנו סבורים כי החלת החוק הנורווגי בישראל היא צעד נכון עקרונית**, בוודאי לנוכח המצב האבסורדי שבו כנסת ישראל היא מהפרלמנטים הקטנים בעולם בעוד שהממשלה העתידה לקום היא מהגדולות בעולם. ללא החוק פשוט לא יהיו מספיק חברי-כנסת כדי לבצע את העבודה הפרלמנטרית החשובה בתחום החקיקה, לא כל שכן בתחום הפיקוח. עם זאת, בהצעת החוק הנוכחית יש גם בעיות. הן נובעות בעיקר מכך שההצעה עולה לדיון לא מתוך תפיסה רחבה של טובת המערכת הפוליטית בישראל, אלא במטרה לפתור בעיות פוליטיות נקודתיות ולספק "פרסי ניחומים" למי שלא נכנסו, או שיש חשש שלא יכנסו, לכנסת.

משום שהתיקון המוצע נעשה משיקולים פוליטיים בלבד, הרי שיש בו כמה פגמים שראוי לתקן:

1. יש לחוקק את החוק הנורווגי כחוקת קבע (ולא הוראה שעה)
אין כל סיבה מהותית לחוקק את החוק כהוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 בלבד. **צריך לחוקק את החוק הנורווגי בישראל כחוקת קבע.** בפסק הדין בעתירה נגד התקציב הדו-שנתי (שנדחתה) ציינה הנשיאה דורית בייניש כי: "מוטב יהיה אם בעתיד תימנע הכנסת מלעשות שימוש בהוראות שעה לתיקון הוראות חוקתיות. מכל מקום, כל עוד לא נקבע המתווה לחקיקה, לתיקון ולשינוי של חוקי יסוד, יש להותיר הליך חקיקה

³ https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/9d596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977/2_9d596b58-e9f7-e411-80c8-00155d010977_11_8905.pdf

מסוג זה למקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים, וזאת משום מעמדם של חוקי היסוד⁴. קשה לטעון שחקיקת חוק נורווגי משתייכת לאותה קבוצה של "מקרים חריגים, קיצוניים וייחודיים" המצדיקים לתקן חוק יסוד באמצעות הוראת שעה.

2. יש לחוקק חוק נורווגי מלא

החוק הנורווגי המוצע איננו מחייב התפטרות שרים וסגני שרים (אלא רק מאפשר זאת), והוא מצומצם למדי בהיקפו, שכן מספר השרים וסגני השרים שיכולים להתפטר מכל סיעה במסגרתו הוא מוגבל. בשל כך, בסופו של דבר ייתכן שמספר חברי-כנסת המחליפים שיתווסף יהיה זניח. בנוסף, הנוסחה שנקבעה לחישוב מספר השרים וסגני השרים שרשאים להתפטר מכל סיעה נתפרה רק כדי לשרת את הצרכים הפוליטיים של אחת ממפלגות הקואליציה, אין בה שום היגיון, אין לה אח ורע במדינות בהן קיים הסדר חוקתי שכזה (בכל המדינות הללו יש חוק נורווגי מלא, שבו כל שרי הממשלה מתפטרים מהפרלמנט) והיא יוצרת סיבוך מיותר, המנוגד לאינטרס הציבורי.

לסיכום,

כל עוד הכנסת היא מהגופים המחוקקים הקטנים בעולם ואין כוונה להגדילה, אנו ממליצים לפעול לקידום חוק נורווגי מלא, כפי שהוא קיים במדינות אחרות, מתוך הבנה שמדובר בצעד חיוני וחשוב לדמוקרטיה הישראלית ולא כמילוי צורך השעה או אמצעי לפתרון בעיה פוליטית. מן הראוי גם להחילו על כל השרים ולא להותיר את ההכרעה לגחמתם של אישים או מפלגות. מאחר ומדובר בכלל חוקתי, אין זה ראוי ששאלת החלתו תהא נתונה לשיקולים מפלגתיים או אישיים.

בברכה,

ד"ר חן פרידברג, המכון הישראלי לדמוקרטיה

⁴בג"ץ 10/4908 בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275, פסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2011).