



מסמך רקע בנושא:

ממשלות צללים

מוגש לחה"כ אתי לבני

כתיבה: דפנה סחייק, עובדת מחקר ומידע
אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת מחקר
שרון סופר, ראש תחום חברה
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

אדר ב' תשס"ה

מרס 2005

תוכן העניינים

1	מבוא: מהי ממשלת צללים?
2	1. אוסטרליה
3	2. בריטניה
4	3. ניו-זילנד
4	4. צפון אירלנד
5	5. קנדה
6	מקורות

מבוא: מהי ממשלת צללים?

במערכת פוליטית דו-מפלגתית אין ספקות באשר לזהות המפלגה שתקבל לידיה את הנהגת המדינה במקרה של חילופי שלטון. ככל אופוזיציה, מפלגה זו מותחת ביקורת על תפקוד הממשלה ועל מדיניותה. ואולם כאשר מדובר בממשלת צללים יש גם אלטרנטיבה מוחשית לממשלה בזמן כהונתה. ממשלת צללים מציגה מדיניות חלופית ואפשרות חלופית לכל אקט שלטוני. באופן זה, המדיניות החלופית לזו של מפלגת השלטון עולה תדיר בהקשר של סדר-היום הציבורי.¹

ממשלת צללים קיימת כאשר ראש האופוזיציה עומד בראש קבוצה היוצרת קבינט אלטרנטיבי, שיש בו נציג מקביל לכל שר בממשלה. במקרה של חילופי שלטון נציגים אלו ממונים על-פי רוב לתפקידים שליוו קבינט צללים,² המכונה לעתים גם "Opposition Front Bench" – הקבוצה המובילה באופוזיציה.

יש מדינות שבהן ממשלת צללים היא חלק ממבנה המערכת הפוליטית, ובמדינות אלה היא נתפסת על-פי רוב כמרכיב הכרחי בהתנהלותו התקינה של השלטון הדמוקרטי: קיומה מאפשר אופוזיציה מגובשת, חזקה, שמלווה את כל הנושאים שהממשלה מטפלת בהם, אחד לאחד. מאחר שלכל תיק בממשלה יש גם "שר צללים", יש גם באופוזיציה אדם הממונה על נושא מסוים, שמלווה אותו לאורך זמן, צובר ידע בתחומו ומתכונן לתפקיד השר בתחום זה. "שרי הצללים" אמורים גם לבקר את החלטות השרים בפועל.

באנגליה ובקנדה מכונה ממשלת הצללים "Her Majesty's Loyal Opposition". המשמעות של כינוי זה היא הכרה של מפלגות האופוזיציה בתפקיד האופוזיציה במערכת הפוליטית הדמוקרטית ובשיטה המלוכנית.³

בחלק מהמדינות שנסקרו במסמך זה (אוסטרליה ובריטניה) סידור הישיבה בפרלמנט מציב את האופוזיציה והקואליציה זו מול זו בבית-הנבחרים – סידור ישיבה המסמל את עמדותיהן המנוגדות.

ד"ר ראובן חזן מהאוניברסיטה העברית⁴ אומר שממשלות צללים מאפיינות מערכות דמוקרטיות דו-מפלגתיות, כלומר שיש בהן שתי מפלגות עיקריות. במערכות אלה, כאשר אחת המפלגות יורדת מכס השלטון, המפלגה האחרת מקבלת את התפקיד. במדינות שהשיטה בהן היא רב-מפלגתית, אומר ד"ר חזן, צפוי כי יישום רעיון ממשלת הצללים ייכשל, בעיקר משום שאין למפלגות האופוזיציה אפשרות לדעת מראש מה יהיו התיקים שכל אחת מהן תקבל במקרה שתצורף לקואליציה עתידית, אילו מפלגות יהיו שותפות לקואליציה כזאת ומי ייבחר לכהונת שר מטעמה, ומשום שבנסיבות אלה אמון הציבור בממשלת צללים הוא נמוך בדרך כלל.

¹ בתוך: Sir William McKay (Editor), **Erkine May Parliamentary Practice**, LexisNexis, 2004, עמ' 247–248.

² מתוך אתר האינטרנט www.nationmaster.com/encyclopedia/shadow-cabinet, תאריך הכניסה: 30 בדצמבר 2004.

³ שם.

⁴ ד"ר ראובן חזן, מדע המדינה, האוניברסיטה העברית, מכתב, 30 בדצמבר 2004.

ככל שבמערכת הפוליטית במדינה משתתפות מפלגות רבות יותר גדל הסיכוי שישבו באופוזיציה סיעות שונות שאין להן אינטרסים משותפים, וקטן הסיכוי שאלה ייצרו גוף מאוחד המתנגד לממשלה.⁵

1. אוסטרליה⁶

הסיעה הגדולה ביותר מחוץ לממשלה מוגדרת באוסטרליה Official Opposition (אופוזיציה רשמית), וראש סיעה זו הוא מנהיג האופוזיציה בבית-הנבחרים (House of Representatives).⁷ מנהיג האופוזיציה הוא דמות מרכזית בהליך הפרלמנטרי – הוא מי שעתיד להיות ראש הממשלה במקרה של חילופי השלטון, והוא המוביל את שאלות האופוזיציה וכן את ה-censure motions, כעין הצעות אי-אמון, המעמידות במבחן את אמון הבית בממשלה.

תפקיד האופוזיציה הוא להתנגד לממשלה, והיא נחשבת "ממשלה אלטרנטיבית" שתחליף את הממשלה המכהנת במקרה של חילופי השלטון. כל "שר צללים" אחראי לנושאים הקשורים לתיק אחד או יותר מתיקי הממשלה, והוא דובר האופוזיציה בנושאים אלה. ואולם, שלא כשרים עצמם, "שרי הצללים" הם גם חברי ועדות הפרלמנט.

ה-Manager of Opposition Business אחראי לסוגיות קביעת סדר-היום וחלוקת הזמן בדיוני הפרלמנט, מתוך שיתוף פעולה עם ראש הבית (Leader of the House), וה"מצלפים" של האופוזיציה (Opposition Whips – יוהרר להלן, בהקשר של בריטניה) אחראים למספר ולסדר הדוברים מהאופוזיציה ולנוכחות חברי האופוזיציה בפרלמנט במקרים מיוחדים.

האופוזיציה הרשמית היא מרכיב חיוני במערכת הפוליטית הדמוקרטית באוסטרליה. מחברי הממשלה מצופה כי יתמכו במהלכה ויימנעו מביקורת על פעולותיה הפרלמנטריות.

זכות הדיבור בפרלמנט ניתנת לחברי הקואליציה ולחברי האופוזיציה לסירוגין, ומשך הזמן הניתן להם שווה – גם במקרים של מתן הצהרת מדיניות רשמית מטעם הממשלה.

⁵ מתוך אתר האינטרנט <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/parliamentary%20Opposition>, תאריך הכניסה: 22 במרס 2005.

⁶ מתוך אתר האינטרנט של ממשלת אוסטרליה, <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is19.pdf>, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

⁷ לעתים נבחר לתפקיד זה מנהיג של קבוצת סיעות אופוזיציה.

2. בריטניה

המערכת הפוליטית בבריטניה היא דו-מפלגתית: היא נשלטת בידי המפלגה השמרנית ומפלגת הלייבור. המפלגה הגדולה ביותר מרכיבה את הממשלה, והמפלגה השנייה בגודלה – את האופוזיציה הרשמית (official opposition). לבית-הלורדים מבנה דומה, של אופוזיציה מול קואליציה, ומשתתפת בו קבוצה נוספת שאינה משתייכת לא לזו ולא לזו – Crossbench peers.

יעילות השיטה הדו-מפלגתית נשענת על היחסים בין מפלגת השלטון ומפלגת האופוזיציה. מטרות האופוזיציה:

1. תרומה לניסוח מדיניות וחקיקה בביקורת בונה;
 2. התנגדות להצעות הממשלה ותיקון הצעות חוק מטעמה;
 3. קידום מדיניות משלה, כדי להגדיל את סיכוייה לזכות בבחירות הבאות;
- על-פי רוב, ראש הסיעה השנייה בגודלה בפרלמנט הוא מנהיג האופוזיציה.⁸

למנהיג האופוזיציה מעט תפקידים רשמיים לפי חוק או לפי חוקי הפרלמנט, ואולם בפועל יש לו חלק בהחלטות בנושאים שייכללו בסדר-היום של בית-הנבחרים, כפועל יוצא של שליטתו בהצלפות האופוזיציה (whips) – בכל סיעה יש חברים המשמשים מצליפים, ותפקידם של אלה, בין השאר, לשמור על המשמעת הסיעתית. המצליפים מעבירים מידע בין ראשי הסיעה לבין שאר חבריה באולם בית-הנבחרים ומפעילים לחץ על חברי הסיעה כדי שיצביעו בהתאם למשמעת הסיעתית במקרי מחלוקת חשובות).⁹

לאופוזיציה הרשמית זכות לקבוע את סדר-היום במספר קבוע של ימי עבודת הפרלמנט ולהעלות הצעות אי-אמון בממשלה.¹⁰

במקרה חירום, ולעתים גם בנושאי מדיניות או ביטחון, ראש הממשלה נועץ בראש האופוזיציה. לעתים מקבלים "שרי הצללים" עדכונים מן השרים הרלוונטיים בענייני דיומא ועל תוכניות לעתיד בנושאים הקשורים למשרדיהם. כמו כן קיימות אמנות (conventions) המתירות קיום קשרים בין עובדי ציבור בכירים ובין מנהיגי האופוזיציה לפני בחירות, בנושאי המנגנון הממשלתי.¹¹

⁸ מתוך אתר האינטרנט <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Politics-of-the-United-Kingdom>, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

⁹ מתוך אתר האינטרנט של הפרלמנט בבריטניה, <http://www.parliament.uk/works/pagovopp.cfm>, תאריך הכניסה: 3 בינואר 2005.

¹⁰ מתוך אתר האינטרנט של ה-ECPRD, http://www.ecprd.org/Private/Request/Opposition/UK_Commons.doc, תאריך הכניסה: 12 בינואר 2005.

¹¹ מתוך: Chau Pak Kwan, **The relationship between the government and the opposition or minority parties in selected places**, Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, באתר האינטרנט של ממשלת הונג-קונג,

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf>, תאריך הכניסה: 12 בינואר 2005.

חברים בממשלת הצללים אנשי השורה הראשונה של האופוזיציה בבית-הנבחרים התחתון – חברי המפלגה השנייה בגודלה, או חברי סיעת האופוזיציה הרשמית ב-house of commons. סיעת האופוזיציה ממנה לכל חבר קבינט חבר פרלמנט משלה, המשמש לו "צל". כך האופוזיציה יכולה להבטיח את יכולתה להציג שאלות שיש בהן עניין ציבורי לכל חלקי הממשלה, וכן את יכולתה להחליף את הקבינט אם תירש את השלטון בבחירות הבאות. תפקיד האופוזיציה הרשמית הוא לבחון את עבודת הממשלה בקפידה ולהעלות שאלות על תפקודה. במובן מסוים היא מעין "ממשלה בהמתנה".¹²

בשנים האחרונות גם הסיעה השלישית בגודלה מתייחסת אל דמויות המפתח שלה כאל קבינט צללים.¹³

שיטת הממשל הבריטית (המכונה "the Westminster System") השפיעה על השיטה במדינות אחרות, ובהן קנדה, הודו ואוסטרליה.¹⁴

3. ניו-זילנד

ניו-זילנד קיים קבינט צללים, המכונה – כמו בבריטניה למשל – גם "front bench". לקבינט הצללים התכנסויות קבועות, אך לא בפורמט רשמי. חברי קבינט הצללים עוקבים מקרוב אחר הנושאים הרלוונטיים לכל אחד מהם ואחר פעולות משרדי הממשלה. צפוי כי רוב חברי קבינט הצללים יתמנו לשרים במקרה של חילופי הממשלה, על-פי הנושאים שליוו במהלך כהונתם באופוזיציה.

למנהיג האופוזיציה גישה לחומר חסוי ומודיעיני, ושרי הצללים מקבלים עדכונים שוטפים מהשרים הרלוונטיים בענייני דיומא ועל תוכניות לעתיד בנושאים הקשורים למשרדיהם.

ויכוחים פומביים ומתוקשרים בתדירות גבוהה בין שרי הממשלה לבין שרי הצללים.¹⁵

4. צפון אירלנד

הפוליטיקה בצפון אירלנד היא מורכבת במיוחד, בשל הנסיבות ההיסטוריות באזור. עד שנת 1960 היו בה שלוש מפלגות, המקבילות למפלגות בבריטניה. משנות ה-60 עד שנות ה-90 סבלה צפון אירלנד מחוסר

¹² מתוך אתר האינטרנט של הפרלמנט בבריטניה,

<http://www.explore.parliament.uk/Parliament.aspx?id=10218&glossary=true>, תאריך הכניסה: 3 בינואר 2005.

¹³ מתוך אתר האינטרנט <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Cabinet-of-the-United-Kingdom>, תאריך הכניסה: 30 בדצמבר 2004.

¹⁴ מתוך אתר האינטרנט <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Politics-of-the-United-Kingdom>, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

¹⁵ מתוך: Chau Pak Kwan, "The relationship between the government and the opposition or minority parties in selected places", Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat,

באתר האינטרנט של ממשלת הונג-קונג, <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf>, תאריך הכניסה: 12 בינואר 2005.

שקט ומפארה-מיליטריזם (troubles), והמערכת הפוליטית השתנתה גם היא; כיום יש כשבע סיעות עיקריות, וההבדלים בין ימין ושמאל אינם חדים כבעבר.¹⁶

בכירי האופוזיציה יוצרים קבינט אלטרנטיבי לזה של הממשלה, ובדרך כלל הם נכנסים למשרות בקבינט כאשר מפלגתם מצטרפת לממשלה.¹⁷

5. קנדה

ממשלת הצללים בקנדה היא בדרך כלל הסיעה הגדולה ביותר בבית-הנבחרים שאינה חלק מהקואליציה. בדרך כלל זו הסיעה השנייה בגודלה בבית-המחוקקים (אך לא תמיד – כמו למשל במקרה של ממשלת מיעוט). ממשלת הצללים נחשבת אחראית לבדיקת הממשלה ונתפסת כממשלה אלטרנטיבית. בממשלת הצללים יש קבינט צללים, שחברים בו חברי הפרלמנט, ועל-פי רוב הם ממונים על תיקים מקבילים לאלה של שרי הממשלה.¹⁸

ממשלת הצללים בקנדה מכונה גם Official Opposition (אופוזיציה רשמית), ויש לה זכויות יתר מסוימות בפרלמנט: זכות דיבור ראשונה אחרי הממשלה וזמן נרחב יותר לשאלות (question period), וכן מימון רב יותר למחקר ולכוח-אדם מזה של סיעות אחרות.¹⁹ סיעה יכולה לוותר על זכותה לשמש אופוזיציה רשמית²⁰

ראש האופוזיציה ("Leader of the Opposition") רשאי להעתיק את מגוריו למגורים הרשמיים באוטווה, והוא זכאי להטבות נוספות, דומות לאלה שזכאי להן ראש הממשלה (למשל אישור העסקת מספר מצומצם של עובדים במשכנו).²¹ – נתונים מקבילים ב-20.R.S., c. P-20, s. 2; R.S., c.

7, s.3 (2nd Supp.).²²

¹⁶ מתוך אתר האינטרנט <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Politics-of-the-United-Kingdom>, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

¹⁷ מתוך אתר האינטרנט <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Irish-Opportunity-Front-Bench>, תאריך הכניסה: 30 בדצמבר 2004.

¹⁸ מתוך אתר האינטרנט [http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Official-Opportunity-\(Canada\)](http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Official-Opportunity-(Canada)), תאריך הכניסה: 30 בדצמבר 2004.

¹⁹ מתוך אתר האינטרנט [http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Official-Opportunity-\(Canada\)](http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Official-Opportunity-(Canada)), תאריך הכניסה: 30 בדצמבר 2004.

²⁰ הסיעה הפרוגרסיבית ויתרה על זכות זו בשנים 1921–1924.

²¹ בתוך: Official Residences Act (R.S. 1985, c. 0-4).

²² מתוך: "Canadian Legal Information Institute – CanLII", באתר האינטרנט www.canlii.org/ca/sta/o-4/sec5.htm, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

מקורות

אתרי אינטרנט

- אתר ממשלת אוסטרליה, <http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets>, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.
- www.nationmaster.com/encyclopedia, כניסה ב- 30 בדצמבר 2004 וב-2 בינואר 2005.
- אתר הפרלמנט של בריטניה, <http://www.parliament.uk/works/pagovopp.cfm>
- <http://www.explore.parliament.uk/Parliament.aspx?id=10218&glossary=true>, תאריך הכניסה: 3 בינואר 2005.
- אתר ה-ECPRD, <http://www.ecprd.org>, תאריך הכניסה: 12 בינואר 2005.
- אתר חקיקה קנדי, Canadian Legal Information Institute – CanLII, www.canlii.org/ca/sta/o-4/sec5.htm, תאריך הכניסה: 2 בינואר 2005.

מאמרים

- Kwan Chau Pak, "The relationship between the government and the opposition or minority parties in selected places", Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat,

באתר האינטרנט של ממשלת הונג-קונג,

<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf>

תאריך הכניסה: 12 בינואר 2005.

מכתבים

- חזן ראובן, ד"ר, מכתב, 30 בדצמבר 2004.