



הצעת החוק "הנורבגי"

נייר עמדה

התנועה למען איכות השלטון

31 מאי 2020, ח' סיון תש"ף

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר)
הצעת חוק הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר (תיקוני חקיקה), התש"ף-2020

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להעביר אליכם את חוות דעתנו בנושא **הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר)**, והצעת חוק הפסקת חברות בכנסת של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר (תיקוני חקיקה), התש"ף-2020 (להלן וביחד: "הצעת החוק"), כדלקמן:

תוכן עניינים

2	אקדמות מילין
3	תיקון של חוקי יסוד – שימוש לא ראוי בסמכות המכוננת
3	הצעת החוק בנוסחה המוצעת מחלישה את כוחה של הכנסת אל מול הממשלה
4	הצעת החוק כ"סידור עבודה" במסגרת ההסכם הקואליציוני
5	כינון מעמדו של סגן השר במעמד דומה לשר – פסול ויש לבטלו
6	סיכום ומסקנות

אקדמות מילין

1. הצעת החוק מבקשת לאפשר לשר או סגן שר להפסיק את כהונתם כחברי הכנסת, וכן לחזור לכהונתם כחברי הכנסת לאחר שפוטרו או התפטרו מתפקידיהם כשר או כסגן שר, וזאת על פי מפתח המוצע בהצעת החוק.
2. כמו כן, הצעת החוק מאפשרת למספר רב יחסית של סגני שרים ושרים את האפשרות להתפטר מהכנסת ולחזור אליה. כך, למשל, רק מסיעת כחול לבן יכולים חמישה (!) שרים או סגני שרים להפסיק את כהונתם בכנסת.
3. לפי האמור בהצעת החוק, חברותו בכנסת של חבר הכנסת "המחליף" היא מוגבלת, ובמקרה בו חדל השר או סגן השר אותו הוא החליף מלכהן בממשלה, חברותו של "המחליף" בכנסת נפסקת אף היא.
4. בנוסף, הצעת החוק מכוננת לראשונה בהסדר קבע חוקתי את מעמדו של סגן השר במעמד דומה לשר. כך לדוגמה, מבטיחה הצעת החוק גם את חסינותו של אותו סגן שר שאינו חבר הכנסת, וכך לראשונה נתקיים האפשרות שגם סגן שר יוכל להתפטר מהכנסת לצורך התמקדות בתפקידיו המיניסטריאליים.
5. התנועה למען איכות השלטון בישראל סבורה כי הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, באשר היא פוגעת בכוחה היחסי של הרשות המחוקקת אל מול הרשות המבצעת, מקדמת שינוי משמעותי בחוקי היסוד של המדינה בלא דיון ציבורי מספק ומעלה חשש כי הוראותיה עוצבו לא על רקע שיקולים ענייניים, כי אם לשם הבטחת תפקידים באופן פרסונלי לחברי מפלגות.
6. אשר על כן, סבורה התנועה, כי יש לתקן את הצעת החוק, ולקדמה רק לאחר דיון מעמיק וממושך בוועדות הכנסת, בהשתתפות מומחים ונציגי ציבור, באופן שיספק מענה לקשיים המועלים בחוות דעת קצרה זו.
7. להלן נעמוד בקצרה על עיקרי הקשיים העולים מתוך הצעת החוק:

תיקון של חוקי יסוד – שימוש לא ראוי בסמכות המכוננת

8. בהצעת החוק מתבקש שינוי אקוטי של חוקי היסוד המשנה מושכלות יסוד בשיטתנו הפרלמנטרית. תיקון חוקתי של חוק יסוד, תפקידו לקבוע את הנורמות החוקתיות הבסיסיות במשטר הדמוקרטי, ולכן עליו להיעשות תוך דיון ציבורי רב ככל הניתן, ובהליך ממושך ויסודי. שימוש בסמכות המכוננת של הכנסת לקביעת חוקי היסוד צריך שיעשה ביראת קודש, ומתוך הסתכלות ארוכת-טווח על האינטרסים והערכים המנחים את מדינת ישראל.

9. יפים לעניין זה דבריה של כב' השופטת דורנר בבג"ץ 5160/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת חוקה חוק ומשפט (פורסם בנבו, 5.8.1999):

"אין זה רצוי שחוקי יסוד – המהווים פרקים של חוקת המדינה – יתקבלו או יתוקנו לצורך סיפוק צרכי שעה קואליציוניים" (בסעיף 7 לפסק דינה של השופטת דורנר).

10. על כן, התנועה סבורה כי מעבר לבעייתיות הגלומה בהצעת החוק (עליה נעמוד בהמשך), לא ניתן לפטור את הדיון שהתקיים בהצעת החוק כדיון ממצה.

11. אל נוכח סד הזמנים הקצר שהקואליציה מכתובה לקידום חוק היסוד, לא ניתן להביא את קובץ החוקים להצבעה מהירה במליאה. זאת על אף שביום 19.5.2020, ניתן בוועדה המסדרת פטור מחובת הנחה. בתיקון זה נדרש הליך חקיקה ציבורי, סדור ואיטי על מנת להבין כיצד כל משמעויותיה של הצעת החוק המשנות את שיטת המשטר הפרלמנטרית בישראל, תעלנה בקנה אחד עם שיטת המשטר הדמוקרטית הישראלית.

הצעת החוק בנוסחה המוצעת מחלישה את כוחה של הכנסת אל מול הממשלה

12. לפי הצעת החוק חברי הכנסת המחליפים, הם למעשה חברי כנסת "מסדר שני" ועל כן, עולה החשש שיהיו תחת השליטה המוחלטת של הממשלה ולא יגלו כל עצמאות פרלמנטרית. כך, קיים החשש כי חברי כנסת "מחליפים" יירתעו מכך שיאבדו את מקום עבודתם במידה והשר אותו החליפו בכנסת יסיים את תפקידו, ולכן יהיו ביקורתניים פחות כלפי פעילות השר ומשרדו, וכלפי פעילות הממשלה בכלל, ובכך יחטאו לתפקידם בפיקוח על הממשלה ולאנטרס הציבורי.

13. החלשה זו של הכנסת עלולה להיות תסמין נוסף של החלשת הכנסת והפיכתה לזרועה הארוכה של הממשלה, עד כדי "הפיכת הכנסת ללהקת המעודדות" של הממשלה (כלשונו הציורית של כב' המשנה לנשיאה א. רובינשטיין בבג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פס' קמב (פורסם בנבו, 27.03.2016)).

14. לצד היכולת לשפר את עבודת הכנסת עם הגדלת מספר חברי כנסת הפעילים בבית המחוקקים מטעם הקואליציה, החלת החוק תדגיש גם את נחיתות הכנסת ביחס לממשלה. זאת, משום ששרי הממשלה ינהלו את ענייני המשרדים במנותק מפעילות הכנסת ולא יהיו כפופים לענייני החקיקה והדיונים המתקיימים בה. הניתוק בין השרים לחברי הכנסת עלול לפגוע במגעים הישירים שקוימו בכנסת בין השרים לחברי הכנסת, מגעים שבאמצעותם מתקיים שיח ישיר של דין ודברים בין חברי הכנסת לשרים. מצב כזה יפגע במעמדה של הכנסת ויחליש מכוחה אל מול הממשלה.

15. בנוהג הפרלמנטרי-ישראלי, היתרון היחסי היחיד של האופוזיציה הוא בכמות "חברי הכנסת הפשוטים", שאף נוכחים לרוב בוועדות ובמליאה. נוכחות זו, דוחפת את הקואליציה לקראת פשרות ויוצרת הסכמה רחבה יותר בקרב חברי הבית. יצירת רוב אוטומטי ויצב לקואליציה תהפוך את

העבודה האופוזיציונית בישראל לעקרה אף יותר מהיום, ותפר את האיזון הפרלמנטרי שבין קואליציה לאופוזיציה, באופן שיקטין את הפיקוח ההדדי בין הרשויות.

16. בנוסף, הצעת החוק יוצרת זיקה של ממש בין השינויים התכופים בהרכב הממשלה לשינויים בהרכב הכנסת והוועדות. כך, כל עזיבה של שרים או סגני שרים את הממשלה (אשר בממשלה הנוכחית כבר צפויה להתרחש באופן מתוכנן, והיקף הממשלה מעלה חשש כי תתרחש פעמים נוספות) תביא בהכרח להוצאתם של חברי הכנסת המחליפים כדי לאפשר את שובם של הראשונים לכנסת, וכל הצטרפות של חברי כנסת לממשלה והתמנותם לשרים יכולה להביא להחלפתם.

17. **הדבר יפגע קשות במקצועיות הכנסת וועדותיה שחבריהן יתחלפו תדיר ויאלצו ללמוד מחדש את ההיבטים המקצועיים הכרוכים בעבודתן, ובפעילותם הפרלמנטרית של חברי הכנסת המחליפים (אשר יתקשו לקדם כל מדיניות או חקיקה ארוכי טווח, מחשש כי יוחלפו).**

18. הצעת החוק כוללת מנגנון "החלפה", לפיו שרים מאותה סיעה המכהנים ברשות המבצעת רשאים להודיע שהם "מחליפים" ביניהם מי ימשיך לכהן כחבר הכנסת ומי יתפטר מהכנסת. במצב כזה, כשהשר "חוזר" לכהונתו בכנסת, חבר הכנסת מרשימתו שנכנס אחרון לכנסת אינו מפסיק לכהן בכנסת, ובמקום זאת השר ש"התחלף" עמו מפסיק לשמש כחבר כנסת.

19. אנו סבורים כי מנגנון "החלפה" זה אינו ראוי ומוסיף לשליטת הקואליציה בכנסת. כך, ככל שלא נוח לקואליציה בהצבעות מסוימות, היא יכולה לתמרן בין חברי הכנסת של סיעותיה באמצעות מנגנון "החלפה" זה המוצע בהצעת החוק.

20. גם שבעקבות אמירות בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק נסוגה הממשלה מכוונתה לחוקק חוק נורבגי "מדלג", עדיין סבורה התנועה כי על הצעת החוק, לקבוע באופן ברור ומוצק כי אפשרות של "דילוג" כזה, אחר, היא **אסורה בהחלט**.

21. על כן, נדרש לשמר מכל משמר מנגנון בו עם סיום תפקידו כשר או סגן שר¹ של מי מחברי רשימה, תסתיים כהונתו בכנסת של חבר הכנסת המחליף האחרון שנכנס לתפקידו מטעם הרשימה, במודל "last in, first out", תוך התרת הקשר האישי שבין חבר הכנסת המוחלף למחליפו. באופן זה ניתן יהיה למנוע את אפשרות "האפקט המדלג".

הצעת החוק כ"סידור עבודה" במסגרת ההסכם הקואליציוני

22. ההסדרים הרבים והשונים שנקבעו בהצעת החוק בנוגע למספר חברי הכנסת מכל סיעה, אשר יכולים להתפטר ולחזור לכהן בכנסת, מעלים את החשש שעניינה של הצעת חוק היסוד ממוקד יותר ב"סידור עבודה" לצרכים קואליציוניים גרידא, מאשר בתיקון חוקתי ההולם את מעמדו ותכליתו. כך למשל, לפי ההסדרים המוצעים בהצעת חוק, תוכל סיעת הליכוד להחליף רק עד שניים מחבריה בכנסת, על אף גודלה היחסי של 36 חברי כנסת, בעוד סיעת כחול לבן תוכל להחליף עד חמישה מחבריה בכנסת, כאשר בסיעתה 15 חברי כנסת בלבד.

23. הנה כי כן, יקרא הקורא הסביר את חוק יסוד: הכנסת – המהווה פרק מ"חוקת המדינה", ויגלה הסדרים לא ברורים, שנועדו לתכלית עלומה, במעין "נשף מסכות" סטוטורי² שנדמה שכל מטרתו

¹ וראו בג"ץ 2592/20 התנועה לאיכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (27.5.2020), בסעיף 14 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה השופט מלצר.

² כלשונו של כב' השופט עמית בבג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת

בקידום "סידור עבודה" שירצה את חברי הקואליציה בכנסת ה-23 וישמר את ההסכם הקואליציוני בין סיעות כחול לבן והליכוד. לא זו תכליתו של חוק יסוד, ואין זה מתפקידה ומכבודה של הכנסת לחוקק חוקי יסוד כאמור.

24. כאמור, תיקון של חוק יסוד צריך להתבצע בהליך דיון ארוך וממושך, המשתף עד כמה שניתן את כלל הציבור. הצעת החוק הזו, אשר מבקשת לבצע תיקון חוקתי המשנה עקרונות בסיסיים בשיטת המשטר הישראלית למטרת "סידור עבודה" קואליציוני היא הצעת חוק פרסונאלית לעת הזו, באצטלה של עילות והפרדת הרשויות.

25. יובהר, כי הצעת החוק הנ"ל, היא תוספת של "פגמים חוקתיים" על אלו שכבר עוגנו בחקיקת יסוד עקב אותו הסכם קואליציוני שהוביל להקמת ממשלה מנופחת בת 34 שרים וראש ממשלה חלופי. אם מלכתחילה היו רק 18 שרים בממשלה, לא הייתה נדרשת הכנסת לתקן את חוקי היסוד בהצעת חוק זו כדי "לחפות" עם חברי כנסת נוספים על מספר רב כל כך של שרים וסגני שרים, שבוודאי לא יוכלו לממש תפקידם בכנסת כראוי.

26. הצעת החוק יוצרת תמריץ לממשלה למנות כמה שיותר שרים במשרדים עלומים ונעדרי צורך, באופן המביא להכבדת הנטל רגולטורי ולסרבול קשה בפעולת הממשלה. ובמיוחד תמריץ למנות סגני שרים, שתרומתם המיניסטריאלית כמעט ואיננה קיימת.

27. לא ניתן להתעלם מההשלכות הכלכליות והעלויות הכספיות הכבדות הצפויות להתלוות למינויים של חברי כנסת נוספים, על כלל תקציביהם ולשכותיהם, במקביל לשרים וסגני השרים הרבים שמכהנים. לא ניתן להתעלם מכך שעלויות נוספת זו, שמשיתה הקואליציה על חשבון הציבור בעת המשבר הכלכלי הנוכחי שנגרם בעקבות מגפת הקורונה, שסופו אינו ידוע, היא איננה ערכית או ראויה.

28. לפי אומדן עלות שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביום 20.5.2020³, העלות הישירה בגין כל חבר כנסת היא כ-1.7 מיליון ש"ח בשנה וכולל גם עלות חד פעמית עבור כל לשכה שתקום לחברי הכנסת הנוספים בסך כ-1.5 מיליון ש"ח.

29. השתת עלויות כבדות אלה על הקופה הציבורית לצורך סידור עבודה קואליציוני עלולה לפגום באמון הציבור בנבחרי. במצב כיום בו אחוז האבטלה מרקיע שחקים ובעיצומו של המשבר הכלכלי, תיתפס הצעת החוק שצעד מושחת נוסף של הממשלה שנועד להרחיב את מאגר המשרות של הפוליטיקאים על חשבון הציבור הרחב.

כינון מעמדו של סגן השר במעמד דומה לשר – פסול ויש לבטל

30. כאמור לעיל, הצעת החוק מכוננת לראשונה בהסדר קבע חוקתי את מעמדו של סגן השר במעמד דומה לשר. כך לדוגמה, מבטיחה הצעת החוק גם את חסינותו של אותו סגן שר שאינו חבר הכנסת, וכך לראשונה תתקיים האפשרות שגם סגן שר יוכל להתפטר מהכנסת לצורך התמקדות בתפקידיו המיניסטריאליים.

31. כל זאת, בטרם קבעה הממשלה והכנסת מה הן סמכויותיו של סגן השר, מה הם תפקידיו במשרדים השונים, ומה מעמדו של סגן השר אל מול עובדי המשרד ואל מול השר שמינה אותו. סעיף 25(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע רק מסגרת ריקה לפעולת סגן שר: "סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו

³ אילנית בר, הגדלת מספר חברי הכנסת ("החוק הנורבגי") – אומדן עלות, מרכז המחקר והמידע, 20.5.2020.

בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו". הצעת החוק עדיין אינה מחשיבה את סגן השר כחבר בממשלה ואינה מעניקה לו סמכויות סטטוטוריות. כך, ללא כל הסדרה ברורה של התפקיד, הלכה למעשה סגן השר משרת אך פונקציה של סידור "הצעות עבודה" במסגרת ההסכם הקואליציוני.

32. בנוסף, מלבד העובדה שסגן שר יכול להתפטר מהכנסת במסגרת הצעת החוק, הוא מוגבל אף במידה ואינו מתפטר מהכנסת. כחלק ממעמדו הלא ברור ועל אף שאינו חבר בממשלה, הוא אינו יכול להיות חבר בוועדות הכנסת ואינו יכול להניח הצעות חוק.

33. יצוין, כי אמנם בהוראת השעה שנחקקה בכנסת ה-20 בעניין החוק הנורבגי דאז, הוחל הסדר דומה הן על השרים והן על סגני השרים, אך יש לציין כי עד לחקיקת הוראת שעה זו כלל לא ניתן היה לכהן כסגן שר מבלי להיות חבר הכנסת. כמו כן, מוסד סגן השר לא הוסדר כנדרש גם בכנסת ה-20 ולא נעשה שימוש משמעותי בהחלפת סגני שרים בכנסת ה-20 בהסדר נורבגי.

34. **אנו סבורים שהצעת החוק אשר תכליתה, בין היתר, לקדם את מדיניות הממשלה אינה יכולה להחיל את ההסדר הנורבגי על מעמדו של סגן שר, וזאת, כל עוד מעמדו, סמכויותיו, ותפקידיו השונים טרם הוסדרו כנדרש לעיל בחקיקה משלימה. יתרה מכך, אנו סבורים כי יש לבטל את תפקיד סגן השר בוודאי במצב בו תפקיד סגן השר אינו מוסדר בחקיקה משלימה ובמצב בו הממשלה מורחבת וכבר כוללת מספר יוצא דופן של 34 שרים.**

סיכום ומסקנות

35. הכנסת כרשות מחוקקת היא חלשה מטבעה בשיטת המשטר בישראל, עקב ההסכמים הפוליטיים בין הסיעות המרכיבות את הממשלה, ומחייבים משמעת קואליציונית ושליטה קואליציונית כמעט אבסולוטית בסדר היום במליאה ובוועדות הכנסת. ככל שיכולתה של לכנסת להשפיע באופן בלתי-אמצעי על השרים החברים בכנסת, כפי שמוצע בהצעת חוק היסוד, הרי שהדבר ירחיק את שיטת המשטר הישראלית מאופייה הפרלמנטרי עוד יותר, ויחליש עוד יותר את מעמד הכנסת, הפגוע ממילא.

36. תיקון של חוק יסוד המשנה "סדרי עולם", צריך להתבצע בהליך חשיבה ארוך, המשתף את כלל הציבור. הצעת החוק מבקשת לחוקק נהג שעניינו "סידור עבודה" קואליציוני, ובכך היא מהווה הצעת חוק פרסונאלית ובעייתית לעת הזו. ויפים לענייננו דבריו של כב' השופט חשין בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל** (נט' 14 (פורסם בנבו, 27.9.2004), בעמ' 81:

"לכל אחת משלוש הרשויות העושות שלטון מוקצית חלקה משלה, ובה היא שליטה בלבדית – חלקת-מחוקק, חלקת-מבצע, חלקת-שופט. בה-בעת מחזיקה כל רשות בקרניהן של שתי הרשויות האחרות ומוחזקת היא בקרניה על-ידי שתי הרשויות האחרות, לבל תנגח רשות את רעותה, ולבל תשתלט רשות על חלקותיהן של אחרות הרשויות האחרות. הרשויות נפרדות אפוא אישה מרעותה, אך גם קשורות הן ביניהן-לבין-עצמן. מדברים אנו במעין-סח'ח'ת וזה שלוש כנפיים. חוכמת המדינאות היא כי יישמר שיווי-משקל, והנדנדה תיסוב במתינות לרווחתם של הכול. ואולם, שעה שאחת מן הרשויות תטלטל את קרניה יתר-על-המידה, או מקום שאחת מן הרוכבות על כנף-הנדנדה תפר את שיווי-המשקל, ייפרעו הסדרים, וטלטלה תאחז בכל מערך השלטון."

37. יובהר, כי התנועה לאיכות השלטון אינה מתנגדת באופן עקרוני לחקיקת חוק נורבגי מאוזן יותר וראוי. חוק שכזה, **ייעשה באופן פרוספקטיבי ויוכל להיכנס לתוקף רק בכנסת ה-24**, ולא כהסדר עבודה קואליציוני בדיעבד לחברי רשימות הקואליציה.

38. בנוסף, אנו סבורים שהצעת החוק היא יישום שגוי של הוראת השעה של החוק הנורבגי שנחקקה בכנסת ה-20. הוראת שעה זו, הייתה מאוזנת ובה רק שר או סגן מכל רשימה שנבחרה היו רשאים להתפטר מהכנסת עם אפשרות לחזור.

39. בהצעת החוק מדובר על מספר שיא של החלפות בין שרים לחברי הכנסת מכל סיעה (!). על כן, איננו סבורים כי ניתן להקביל במידה שווה בין הפיילוט שאירע בהוראת השעה בכנסת ה-20 לבין הצעת החוק, אשר מהווה למעשה שיטת החלפות של חברי הכנסת על "סטרואידיים", ואיננו יודעים עדיין כיצד תשפיע היחסים העדינים שבין הרשות הממשלה לכנסת.

40. אדרבא, ככל שחוק נורבגי שכזה יתמקד גם בהסדרים המחזקים את כוחה של הכנסת אל מול הממשלה ויכיל גם מנגנון של מערך ביקורת ודיווח יעיל יותר הכולל גם הליך שימוע מחייב של השרים אל מול הכנסת (ולא דרך מוסד השאילתא), באופן כזה שיעניק לכנסת את ה"גזרים" הנדרשים לחזקה אל מול החלשתה; ככל שחוק נורבגי יחזק את כוחו של המיעוט בכנסת להשתתף ולהחליט באופן פעיל יותר על סדר היום של הכנסת וסדר היום של הוועדות הקבועות בכנסת, אזי אנו סבורים כי יהיה נכון לחוקק הסדר נורבגי שכזה, בהליך ראוי שיכלול מעורבות ציבורית מספקת.

41. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי יש להתנגד להצעת החוק בנוסח המוצע.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי