

# כנסת-ממשלה-רשות שופטת מסדירים בהסכמה



הוויכוח על היחסים הראויים שבין שלוש הרשויות - המחוקקת, המבצעת והשופטת - מחריף יותר ויותר. משמעות העיקרון "הפרדת רשויות" - מוסכמת יסוד בדמוקרטיה - נתון במחלוקת עמוקה. יש המנסים לטעון כי הפרדה פירושה הצבת קיר בטון בין הרשויות, חומה בצורה. ואולם טעות בידיהם. המצב הרצוי הוא יחסי גומלין בין הרשויות, שכן ביסודה של השיטה הדמוקרטית מונחת התפיסה שיש למנוע מגורם אחד להחזיק בידיו כוח מוחלט, ולא משנה כלל מיהו אותו גורם. הדמוקרטיה מחייבת ביזור סמכויות לצורך מניעת עריצות שלטונית. כדי להשיג ביזור אמיתי הכרחי לאפשר איזונים ובלמים, כלומר ביקורת ופיקוח הדדיים של הרשויות זו על זו. הדיון בהפרדת הרשויות אמור לעסוק אפוא בסמכויות הפיקוח ובגבולות החפיפה שבין הרשויות.

גיא לוריא | עמיר פוקס | חן פרידברג



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בחירות  
2019

זה שנים אחדות שהוויכוח על היחסים שבין שלוש הרשויות הולך ומתגבר, שכן משמעותו של עקרון הפרדת הרשויות - מוסכמת יסוד בדמוקרטיה - נתונה במחלוקת עמוקה. יש הטוענים, כי הפרדה פירושה הצבת "קיר בטון" בין הרשויות, חומה בצורה. לפי תפיסה זו, שום רשות לא תתערב בענייני רשות אחרת: הכנסת תחוקק, בית המשפט ישפוט (ולא יורשה להתערב בחקיקת הכנסת או בהחלטות הממשלה), והרשות המבצעת - הממשלה - תוביל את יישום המדיניות שקבעה ואף תבצע אותה.

ואולם הלכה למעשה עקרון הפרדת הרשויות מיושם, וצריך להיות מיושם, אחרת לחלוטין. אם נתבונן בתשומת לב ביחסים שבין הממשלה והכנסת ניווכח כי רוב חברי הממשלה הם גם חברי כנסת וכי הממשלה שולטת בהליכי החקיקה בכנסת באמצעות הרוב הקואליציוני הנתון לה. התבוננות נוספת תגלה כי בית המשפט, גם הוא, אינו פועל בחלל ריק וכי תפקידו לפסוק לפי חוקי הכנסת והחלטות הממשלה. במסגרת זו, כאשר מוגשות לו עתירות, מוטל עליו לבחון את החוקיות של החלטות הממשלה ואת החוקיות של חוקי הכנסת. לכנסת נתונה הסמכות לשנות את החוקים כפי שהם מתפרשים על ידי בית המשפט וכפי שהם מיושמים על ידי הממשלה, כדי להתאים את המצב המשפטי לצרכים חדשים או לתפיסות אחרות של האינטרס הציבורי.

מצב דברים זה של יחסי גומלין בין הרשויות אינו רק מצוי אלא גם רצוי, שכן ביסודה של השיטה הדמוקרטית מונחת התפיסה שיש למנוע מגורם אחד, כל גורם באשר הוא, להחזיק בידיו כוח רב מדי, ודאי לא כוח מוחלט. דמוקרטיה מחייבת ביזור סמכויות לשם מניעת עריצות שלטונית. כדי להצליח להשיג ביזור אמיתי, הכרחי לאפשר איזונים ובלמים, דהיינו ביקורת ופיקוח הדדי של הרשויות זו על זו. בה בעת יש לאפשר לכל הרשויות גם מידה גדולה של עצמאות וריבונות כדי שיוכלו למלא את תפקידן נאמנה.

הדיון בהפרדת הרשויות אמור אפוא לעסוק בסמכויות הפיקוח ובגבולות החפיפה שבין הרשויות, אך בלי שתיווצר הפרדה מוחלטת ביניהן, שאינה אפשרית - רעיונית ומעשית - ואף אינה רצויה. לשם כך יש לבחון אילו כלי פיקוח נתונים לרשות המחוקקת בבואה לפקח על עבודת הרשות המבצעת וכיצד אפשר לחזקם. כמו כן יש לבחון כיצד נכון לאפשר למערכת המשפט לערוך ביקורת שיפוטית אפקטיבית על הרשויות השלטוניות האחרות בלי להסיג את גבולותיהן יתר על המידה.

בעמודים הבאים נביא שורת צעדים שלתפיסתנו ישפרו באופן ממשי את המצב הקיים בישראל ויביאו למצב של שלוש רשויות שלטון עצמאיות וחזקות, הפועלות במסגרת של מערכת איזונים ובלמים נכונה של כל רשות כלפי הרשויות האחרות. הצעדים המוצעים גובשו לאחר דיון מעמיק במכון הישראלי לדמוקרטיה, בהשתתפות אנשים מקשת רחבה של עמדות ותפיסות בנושא היחסים הרצויים וההפרדה הרצויה בין רשויות השלטון במדינת ישראל.

אנו קוראים למפלגות ולמועמדים לקיים דיון מעמיק בסוגיה קריטית זו, שכן על השולחן מונחות יחזמות שונות שאם יקודמו יפרו את האיזון הקיים בישראל בין הרשויות, יחלישו את המבנה השלטוני שלנו ובסופו של דבר יפגעו ביכולתנו לקיים כאן חברה צודקת ושוויונית. ההסכמות המובאות במסמך זה הן תוצר של חשיבה המעמידה במרכז את האינטרס הלאומי שסביבו יכולה לדעתנו להתגבש הסכמה רחבה.



**פרופ' יובל שני**  
סגן נשיא למחקר



**יוחנן פלסנר**  
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

בישראל אין היום חוק שמגדיר את "הרשות השופטת" ונותן לה מעמד חוקתי שווה למעמדן של שתי הרשויות האחרות. בהיעדר חוקה, חוקי־סוד: השפיטה הוא שמעגן בחוק את עקרון איתלות השופט. משמעו: בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות השפיטה זולת מרותו של הדין. עצמאות זו של השפיטה היא עצמאות במובנה המהותי. עצמאות במובן האישי מעוגנת בהסדרים חוקיים המגינים על השופט - על משכורתו, על משרתו ועל מעמדו.

אף שהעצמאות המהותית והעצמאות האישית מעוגנות בחוק, במובן המוסדי עצמאותה של מערכת בתי המשפט וקיומה כ"רשות שופטת" נפרדת אינם מעוגנים בחוק. מקצת מסמכויות הניהול נתונות בידי שר המשפטים (למשל, התקנת תקנות לסדרי דין והקמת בתי משפט חדשים), מקצתן בידי נשיא בית המשפט העליון ונשיאי בתי המשפט האחרים (למשל, ניהול בתי המשפט הספציפיים), ומקצתן מסורות במשותף בידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים (למשל מינוי מנהל בתי המשפט). רשמית, מערכת בתי המשפט בישראל היא יחידת סמך במשרד המשפטים. זו הסיבה לתלות המינהלית של בתי המשפט במשרד המשפטים.

### אנו ממליצים:

#### **לכונן רשות שופטת עצמאית**

- (1) מערכת בתי המשפט תוכר כרשות השופטת של המדינה. כיום הן הציבור הן בתי המשפט רואים במערכת בתי המשפט משום רשות שופטת עצמאית. ואולם בחוק אין למערכת זו מעמד רשמי של רשות (ראו נספח 1 - הצעת לתיקון חוקי־סוד: השפיטה).
- (2) הרשות השופטת תקבע בעצמה את סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, בפיקוחה הבלעדי של הכנסת. את כללי סדר הדין האזרחי תציע הרשות השופטת לשר המשפטים.
- (3) הרשות השופטת תוסמך לנהל את תקציבה ולהעביר כספים בין תקנות תקציב שנמצאות בסעיף תקציב נתון. הרשות השופטת תעצב את הצעת התקציב שלה, והממשלה תכלול את הצעת התקציב הזאת בהצעת התקציב הכללית המוגשת לכנסת. הממשלה והכנסת יוכלו, בהתייעצות עם הרשות השופטת, לערוך שינויים בתקציב בתי המשפט, חוץ מבתקציב בית המשפט העליון.

**(4)** עובדי המינהל השיפוטי יופרדו ארגונית מכל עובדי נציבות שירות המדינה. הרשות השופטת תקבע את סדרי המינהל שלה, ונשיא בית המשפט העליון ימנה את מנהל בתי המשפט, והלה יהיה אחראי לפניו לביצוע ההסדרים. הסמכות לאשר את מינוי מנהל בתי המשפט ואת מדיניות המינהל הכוללת תיוותר בידי שר המשפטים. כן תהיה בידי הסמכות לפקח על מימוש המדיניות.

**(5)** שר המשפטים יתייעץ עם הרשות השופטת בדבר הקמת בתי משפט ותחילת סמכויותיהם.

**(6)** הרשות השופטת תקבל לידיה את סמכויותיו של שר המשפטים לניהול כוח האדם השיפוטי. לעניין ניהול הרשות השופטת - ראו פירוט שתי החלופות בלוח שלהלן.

## חלופות לניהול הרשות השופטת

דגם מועצת רשות שופטת	דגם מועצת שופטים
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בדגם זה יינתנו מלוא הסמכויות לניהול הרשות השופטת באמצעות מועצת רשות שופטת.</li> <li>• בראש מועצת הרשות השופטת יעמדו שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון, וחבריה יהיו נציגי הרשות השופטת, נציגי הרשות המבצעת וחברים עצמאים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• בדגם זה תהיה חלוקה של הסמכויות לניהול הרשות השופטת בין שר המשפטים ובין נשיא בית המשפט העליון ומועצת שופטים.</li> <li>• מועצת השופטים תהיה מורכבת משופטים שיכהנו במועצה מתוקף תפקידם ומשופטים שייבחרו מקרב כלל ציבור השופטים.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• מועצת הרשות השופטת תתקין את כללי סדר הדין בלא שתזדקק לשם כך לאישורו של שר המשפטים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מועצת השופטים תציע לשר המשפטים את כללי סדר הדין, והוא יוסמך לאשרם.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• מועצת הרשות השופטת תעצב את הצעת התקציב לרשות השופטת, והממשלה תכלול את הצעת התקציב הזאת בהצעת התקציב הכללית המוגשת לכנסת.</li> <li>• הממשלה והכנסת, בהתייעצות עם הרשות השופטת, יוכלו לערוך שינויים בתקציב בתי המשפט, חוץ מבתקציב של בית המשפט העליון.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מועצת השופטים תעצב את הצעת התקציב לרשות השופטת, והממשלה תכלול את הצעת התקציב הזאת בהצעת התקציב הכללית המוגשת לכנסת.</li> <li>• הממשלה והכנסת, בהתייעצות עם הרשות השופטת, יוכלו לערוך שינויים בתקציב בתי המשפט, חוץ מבתקציב של בית המשפט העליון.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• נשיא בית המשפט העליון יקבע את סדרי המינהל וימנה את מנהל בתי המשפט, והלה יהיה אחראי לפניו לביצועם.</li> <li>• מועצת הרשות השופטת (ולא שר המשפטים) תאשר את התוכנית האסטרטגית הרב־שנתית ואת המינוי של מנהל בתי המשפט.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• נשיא בית המשפט העליון יקבע את סדרי המינהל וימנה את מנהל בתי המשפט, והלה יהיה אחראי לפניו לביצועם.</li> <li>• מועצת השופטים תאשר את סדרי המינהל ואת המינוי של מנהל בתי המשפט.</li> <li>• שר המשפטים יאשר את התוכנית האסטרטגית הרב־שנתית ואת המינוי של מנהל בתי המשפט.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• נשיא בית המשפט העליון יקבל לידיו את הסמכויות של שר המשפטים לניהול כוח האדם השיפוטי, ומועצת הרשות השופטת תאשר את החלטותיו בעניינים אלה.</li> <li>• שר המשפטים יצטרך לקבל את הסכמתו של נשיא בית המשפט העליון למינוי שופטים לגופים שמחוץ למערכת בתי המשפט.</li> <li>• אשר למינוי נשיאי בתי המשפט וסגניהם – מועצת הרשות השופטת תאשר את החלטות נשיא בית המשפט העליון בעניין זה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• נשיא בית המשפט העליון יקבל לידיו את הסמכויות של שר המשפטים לניהול כוח האדם השיפוטי, ומועצת השופטים תאשר את החלטותיו בעניינים אלה.</li> <li>• שר המשפטים יצטרך לקבל את הסכמתו של נשיא בית המשפט העליון למינוי שופטים לגופים שמחוץ למערכת בתי המשפט.</li> <li>• אשר למינוי נשיאי בתי המשפט וסגניהם – בידי שר המשפטים תיוותר סמכות ההסכמה להחלטת נשיא בית המשפט העליון ומועצת השופטים.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• מועצת הרשות השופטת תקבל לידיה את הסמכויות של שר המשפטים בדבר הקמת בתי משפט ותחימת סמכויותיהם.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• שר המשפטים יתייעץ עם נשיא בית המשפט העליון ועם מועצת השופטים בדבר הקמת בתי משפט ותחימת סמכויותיהם.</li> </ul>

הערה: כדי להקים מועצת שופטים או מועצת רשות שופטת נדרשת השלמת חקיקה.

## היעדר ביקורת שיפוטית על חוקים

מאז 1969, וביתר שאת לאחר 1992, בתי המשפט מקיימים ביקורת שיפוטית על חוקים בלי שנקבע לכך הליך מיוחד בחוק יסוד. פעמים רבות בתי המשפט נדרשים לערוך ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית, בכלל זה להפעיל ביקורת שיפוטית מהותית על תכניה של חקיקה. המצב שבו הליכי הביקורת השיפוטית על חוקים אינם מוסדרים בחוק יסוד ואינם מבוססים על הליך מיוחד המשקף את הרגישות המיוחדת הנלווית לביטול חקיקה הוא מצב לא בריא. וחמור מזה – מצב עניינים שכזה עלול להביא להתנגשויות בין הרשויות.

ועוד: מתחים גוברים יצרו אצל חברי כנסת לחץ לנסות ולחוקק את פסקת ההתגברות, שנועדה לאפשר לכנסת לגבור על פסיקה של בית המשפט במקרים שהוא פוסל חוק. הוראה כזו, אם תאושר, תאיין את הבלמים שהביקורת השיפוטית מפעילה על חוקים ותעקר אותם מתוקפם. מצב כזה אינו ראוי, שכן הוא מנוגד למושכלות יסוד בתאוריה של המשפט החוקתי.

ביקורת שיפוטית, ובפרט ביקורת שיפוטית על חוקים, היא כלי חשוב בדמוקרטיה, משום שהיא מרסנת את הפרלמנט (הכנסת) בשם ההגנה על ערכי היסוד החוקתיים, וכך מהווה רכיב חשוב ביותר בשימור מערכת אפקטיבית של איזונים ובלמים. ביקורת שיפוטית היא אחד מכלי ההגנה העיקריים על זכויות הפרט מפני עריצות שלטונית ומפני עריצות הרוב. דמוקרטיה בריאה חייבת לאפשר מנגנוני ביקורת יעילים על החלטות שלטוניות ועל חקיקה. ואולם בעוד שבמדינות אחרות מופעלים מנגנוני ביקורת נוספים על הליך החקיקה – חוקה, שני בתי פרלמנט, ממשלים אזוריים בעלי סמכויות, כפיפות לבתי דין בינלאומיים – בישראל הביקורת השיפוטית היא למעשה כמעט כלי הביקורת המוסדי היחיד על הכנסת. לפיכך אין להחלישה, וודאי שאין לוותר עליה.

## אנו ממליצים:

### **1. להסדיר את הביקורת השיפוטית בחוק־יסוד: חקיקה**

#### **ולחסיף תיקון לחוק־יסוד: השפיטה**

כדי להסדיר את היחסים בין הרשויות אנו ממליצים לחוקק את חוק־יסוד: החקיקה ולתקן את חוק־יסוד: השפיטה (ראו נספחים 2 ו־3) כך שגם הליכי החקיקה יהיו מוסדרים בחוק יסוד שיכלול גם מתן מעמד מיוחד לחוקי היסוד עצמם. בדרך זו גם הליך הביקורת השיפוטית עצמו יוסדר בחוק יסוד.

#### **עקרונות החקיקה<sup>1</sup>**

- (1) לחוקי היסוד תתווסף קריאה רביעית. קריאה זו תתקיים שישה חודשים לכל הפחות לאחר הקריאה השנייה והשלישית.
- (2) חוקי היסוד יעברו בקריאה הרביעית ברוב של 70 חברי כנסת לפחות.
- (3) ביקורת שיפוטית על חוקים תתאפשר רק על ידי בית המשפט העליון.
- (4) בהרכב הדן בהליך לפסילת חוק יִשבו לפחות שני שלישים משופטי הקבע של בית המשפט העליון.
- (5) לא תחוקק פסקת התגברות כללית או ספציפית.

### **2. לחוקק מגילת זכויות אדם**

בצד החקיקה המוצעת יש לחוקק בחוק יסוד את מגילת זכויות היסוד של האדם בישראל. חקיקה זו, המפורטת בשער השני של המסמך "חוקה בהסכמה", מהווה מגילת זכויות מלאה שמדינה יהודית ודמוקרטית יכולה להתגאות בה. חקיקת מגילת הזכויות, יחד עם חוק־יסוד: אופייה ומהותה של מדינת ישראל (שיהיה מבוסס על מגילת העצמאות), תהיה צעד חשוב בדרך לאישור חוקה לישראל<sup>2</sup>. חשיבות מיוחדת עוד נכונה לעיגון ערך השוויון בחוק יסוד, ובהקדם האפשרי.

1 להרחבה ראו חוקה בהסכמה: הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהנהגת השופט בדימוס מאיר שמגר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.  
2 להרחבה ראו הצעת המכון חוק־יסוד: אופייה ומהותה של מדינת ישראל.



## מעמד הרשות המחוקקת

חוקי־יסוד: הכנסת קובע כי הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה. ואולם החוק אינו מעגן את סמכות החקיקה של הכנסת. סמכות זו מזכרת למעשה רק בחוק המעבר תש"ט-1949, שם הוגדרה הכנסת "בית המחוקקים". רוב ההסדרים הנוגעים לחקיקה נמצאים היום רק בתקנון הכנסת.

**חוקי היסוד**, שהם החוקה המתהווה של מדינת ישראל, לא נחקקים בהליך מיוחד ולא נדרש רוב מיוחד לחקיקתם או לתיקונם, למעט תיקונים של חוקי יסוד ששוריינו בעבר (כגון חוקי־יסוד הממשלה או חוקי־יסוד: חופש העיסוק).

לכנסת יש כוח עצום בכינון חוקי יסוד. סמכות מכוונת, היעדר כמעט מוחלט של מגבלות מהותיות או תהליכיות על כינון חוקי יסוד (כגון דרישה מפורשת לרוב מיוחס בהליכי החקיקה) והעובדה שבישראל פועל בית מחוקקים אחד בלבד – שלושת אלו יחד הם צירוף בעייתי שאין שני לו בדמוקרטיה המערביות.

### אנו ממליצים:

#### **לעגן את חוקי־יסוד: החקיקה**

חוקי־יסוד: החקיקה יעגן את סמכות החקיקה של הכנסת ואת מעמדם הייחודי של חוקי היסוד (ראו נספח 3 – הצעה לנוסח חוקי־יסוד: החקיקה).

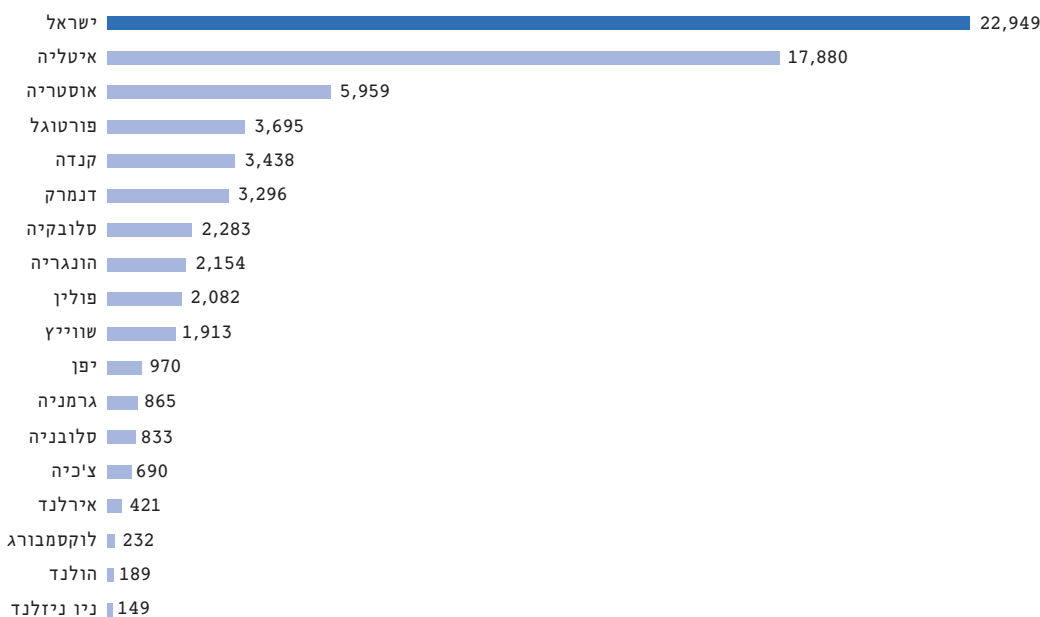
## היחסים בין הכנסת לממשלה

הממשלה תלויה באמון הכנסת ומחויבת לקיים את החלטות הכנסת, וכך אכן מופיע גם בהצהרת האמונים של השרים. ואולם במציאות הישראלית דהיום שליטתה של הממשלה ברוב הקואליציוני האוטומטי שיש לה בכנסת הופכת את היוצרות, ובמובנים רבים לא הממשלה היא "סוכנות הביצוע" של הכנסת, אלא הכנסת היא "סוכנות החקיקה" של הממשלה.

## עודף בחקיקה פרטית

כמות החקיקה הפרטית בכנסת היא חסרת תקדים בהיקפה, ללא אח ורע בעולם הדמוקרטי. אלפי הצעות חוק מונחות על שולחן הכנסת, ורק חלק זעום מהן (4% בכנסת ה־20) הופכות לחוקים. רובן נותרות בגדר "הצהרות חוק". מצב דברים זה פוגע ביכולת של הכנסת לפקח ביעילות על הרשות המבצעת, ולא רק זה – הוא גם אינו מותיר לה די פנאי להקדיש זמן לטיוב החקיקה שנמצאת בשלבי חקיקה מתקדמים.

### הצעות חוק פרטיות, ישראל לעומת דמוקרטיה אחרות בעולם, 2000-2015



### אנו ממליצים:

#### לצמצם את היקף החקיקה הפרטית ולשפר את איכותה

- כדי לתעל את יוזמות החקיקה הפרטית לחקיקה איכותית ואחראית אנו ממליצים:
- (1) להגביל בהדרגה את מספר הצעות החוק הפרטיות שחברי כנסת מורשים להניח על שולחנה ל־4 הצעות במושב (שנה פרלמנטרית).
  - (2) לצמצם את מכסת הצעות החוק הפרטיות המועלות לדיון מוקדם בכל שבוע ל־15 (כמחצית מהמספר המועלה היום).
  - (3) לחייב את חברי הכנסת לכלול בדברי ההסבר של כל הצעת חוק את פירוט העלות המשוערת ואת השלכותיה המעשיות של ההצעה (על החברה, על הסביבה, על

הסכמים בינלאומיים שהמדינה חתומה עליהם, וכדומה). בלא פירוט לפי הקריטריונים שייקבעו, נשיאות הכנסת לא תאשר את העלאת ההצעה לדיון טרומי.

**(4)** להקצות חוקרים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לצורך מתן סיוע לחברי הכנסת בטיוב הצעות החוק שלהם ובקבלת מידע רלוונטי להצעת החוק מגורמים שונים במשרדי הממשלה.

## פיקוח הכנסת על הממשלה

תפקיד נוסף וחשוב של הכנסת הוא לשמש "רשות מפקחת" על הרשות המבצעת. הזירה העיקרית שבמסגרתה תפקיד זה בא לידי ביטוי היא זירת הוועדות, שם אמורה להתקיים עבודה יעילה, מקצועית ורצינית יותר מזו שבמליאת הכנסת. בפועל, עבודת הפיקוח של הוועדות רופפת למדי ואיננה אפקטיבית. בכלל הסיבות לכך יש סיבות מבניות (למשל, שליטת הממשלה ברוב הפעילות בכנסת משום הרוב המובנה הקואליציוני שלה במליאה ובוועדות הכנסת וכן גודל הפרלמנט), אך גם סיבות פרוצדורליות-תקנוניות (כפי שיפורט להלן).

### **המצב הקיים: מספר קטן יחסית של חברי כנסת פנויים לעבודה הפרלמנטרית בכלל ולעבודת הוועדות בפרט**

כנסת ישראל היא אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם. בשל הנטייה בישראל להקים ממשלות גדולות יחסית, מתוך 120 חברים רק כשלושה רבעים פנויים לעבודת הוועדות. מספר גדול של חברי כנסת החברים בכל ועדה, חברות בכמה ועדות בעת ובעונה אחת והיעדרות משיבות של הוועדות (המתקיימות באותן ימים ובאותן שעות) – כל אלו פוגעים קשות ביכולתן למלא בהצלחה את תפקידי הפיקוח והמעקב שלהן.

### **אנו ממליצים:**

### **להגדיל את מספר חברי הכנסת הפנויים והמחויבים לוועדות ולתגבר את עבודת הוועדות**

**(1)** לחוקק חוק נורווגי מלא. חוק כזה יאפשר למספר גדול יותר של חברי כנסת לפעול כפרלמנטרים ובלי שייגרע מספרם בעקבות כהונתם בממשלה בתפקיד שרים או סגני שרים.

- (2) לצמצם את מספר החברים בוועדות הקבועות ל-9 לכל היותר (למעט בוועדות נבחרות, כגון ועדת הכנסת, ועדת הכספים ועדת החוץ והביטחון).
- (3) להגביל בתקנון את מספר הוועדות הקבועות שכל חבר כנסת רשאי לכהן בהן.
- (4) להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות.
- (5) להוסיף לעבודת הוועדות עוד יום עבודה רשמי.

**המצב הקיים: אי-הלימה בין תחומי העיסוק של הוועדות למשרדי הממשלה**

ועדות הכנסת הקבועות צמודות לתחומים ולא למשרדים. מבנה זה פוגע בגיעה מהותית ביכולתן לפקח על הממשלה משום הקושי של חבריהן לבחון לעומק וביסודיות משרדים העוסקים בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם.

#### **אנו ממליצים:**

**לייצר סינרגיה בין תחומי הפעילות של הוועדות הקבועות ובין המשרדים המרכזיים**

**המצב הקיים: הוועדות סובלות ממחסור בסמכויות ובמנגנונים של פעולות מעקב אחר פעולות הרשות המבצעת ואחר תוצריהן שלהן בתחום הפיקוח**

#### **אנו ממליצים:**

**לחזק את הפיקוח של הוועדות על ידי אימוץ מנגנוני ביקורת ומעקב**

- (1) לקיים שימוע נושאי בוועדות הכנסת. בכנסת ה-20 התקיימו שימועים נושאים שהוכיחו את עצמם ככלי פיקוחי יעיל ואפקטיבי. יש למסד את אופן עריכת השימועים בתקנון הכנסת ולפעול על פיו. יודגש: איננו ממליצים לערוך שימועים אישיים לנושאי משרה בכירים, היות שהמלצה כזאת אינה מתאימה לתרבות הפוליטית הישראלית ועלולה לגרום יותר נזק מתועלת.
- (2) להתיר לוועדה קבועה לחייב את הממשלה, בהצבעת רוב של שני שלישים מחבריה, לקיים דיון בנושא נבחר.
- (3) לכוון בכל ועדה קבועה ועדת משנה לענייני תקציב שתעסוק במעקב אחר ביצוע תקציב המשרד הרלוונטי ועדת משנה לענייני מעקב אחר דוחות ביקורת המדינה.
- (4) ליצור לכל ועדה "חבילת ביקורת חובה". החבילה תכלול דרישה להקפדה על דיווח אישי של השר הרלוונטי לוועדה פעם בחצי שנה, הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה ופרסום דוח שנתי המסכם את עבודת הוועדה בכל מושב.

**(5)** לחייב את יושבי הראש של הוועדות לקיים דיון מעקב קבוע אחת לכנס בנושא התקנת תקנות לחוקים שעברו בוועדה שהם עומדים בראשה ושאר פעולות היישום הנדרשות למימוש חוקים. אחת למושב תפיק הוועדה דוח שיציג את כל החוקים שהוועדה קידמה ואשר טרם הותקנו להם תקנות או טרם החל מימושם בפועל.

**המצב הקיים: היעדר מסמך מתכלל המסדיר היבטים חשובים של עבודת הוועדות**  
נהלים בעניין הדרך הרצויה לעבודת הוועדות מעוגנים בחוקי־יסוד: הכנסת ובתקנון הכנסת. ואולם מעבר להיבטים שהוסדרו בולטים בהיעדרם נהלים ברורים להסדרת מכלול העבודה של הוועדות וסמכויות יושב ראש הוועדה ובעלי התפקידים המקצועיים בה (מנהלי ועדות וצוות מקצועי כגון יועצים משפטיים וחוקרים).

#### **אנו ממליצים:**

##### **לנסח מדריך לעבודת הוועדות**

המדריך יעגן רשמית את כללי העבודה של ועדות הכנסת ואת סמכויות בעלי התפקידים בהן.

המדריך יסדיר סוגיות כגון:

- הגדרת תפקיד יו"ר ועדה בכנסת (סמכויות וחובות);
- קציבת מועד אחרון שמותר להעלות בו נושאים על סדר יומה של הוועדה;
- תחיתת פרק הזמן המינימלי להתרעה על כינוס דיון;
- קביעת קוורום לקיום דיונים והצבעות;
- הטלת חובה של הגשת מסמכים טרם הדיון;
- קביעת סדר הדוברים בדיון.

**המצב הקיים: תחלופה רבה של חברי כנסת המקשה על רכישת ותק וניסיון ועל התמקצעות בתחומי הפיקוח של הוועדה; מחסור בתמיכה מקצועית**

#### **אנו ממליצים:**

##### **לחזק את התמיכה המקצועית בחברי הכנסת**

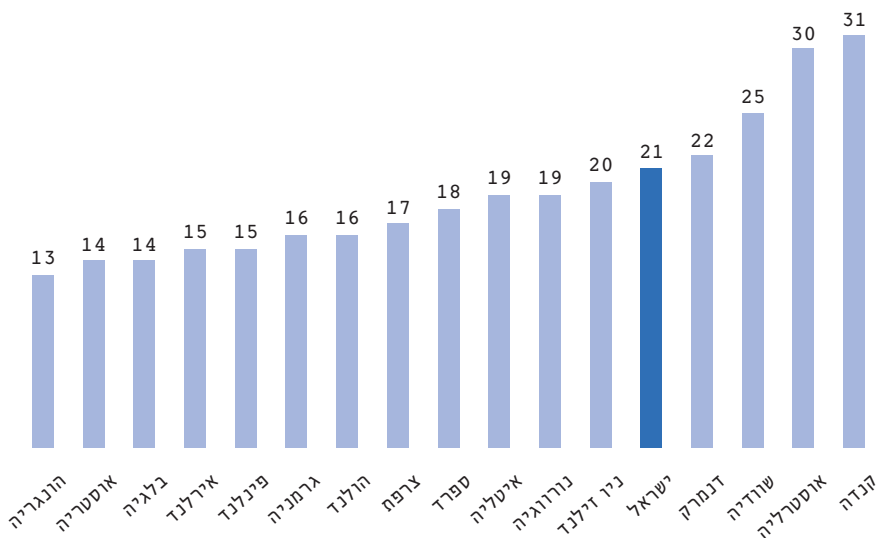
- (1) לחזק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולייעל את השימוש בו.
- (2) להרחיב את הצוות המקצועי התומך בוועדות.
- (3) לשפר במידה ניכרת את ההכשרה של חברי הכנסת (באמצעות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית).

## הרשות המבצעת (הממשלה)

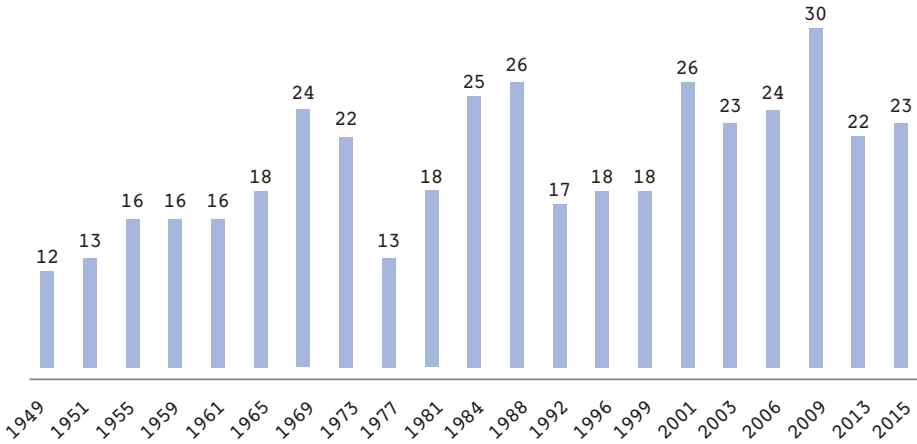
לפי סעיף 1 לחוק ייסוד: הממשלה, הממשלה היא הרשות המבצעת. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת ואחראית לפני הכנסת אחריות משותפת. במצב הקיים היום בישראל מהות תפקידי הרשות המבצעת וחובותיה כלפי הציבור אינן מוגדרות בחוק ייסוד: הממשלה. גם מעמדו של השירות הציבורי המקצועי הפועל במסגרתה של הממשלה אינו מוגדר בחוק היסוד.

**המצב הקיים: הממשלות בישראל גדולות מדי (ריבוי שרים וריבוי משרדי ממשלה)**  
לעומת דמוקרטיית פרלמנטריות אחרות בעולם, בישראל נהוגות ממשלות גדולות. לריבוי משרדי ממשלה ושרים השלכות שליליות – על יעילות העבודה של הממשלה (בגלל סרבול בתהליכי קבלת ההחלטות וחלוקת סמכויות לא ברורה בין המשרדים) ועל הכנסת (חברי הממשלה נגרעים ממצבת חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית).

### מספר השרים בממשלות בעולם, ינואר 2019



## מספר השרים בממשלות ישראל ביום הקמת הממשלה



### אנו ממליצים:

#### להגביל את מספר השרים ולחייב את התפטרות השרים מהכנסת

(1) להגביל בחוק את גודלה של הממשלה ל-18 שרים ול-4 סגני שרים לכל היותר ולשרייך את המגבלה הזאת בחוק יסוד.

### הצעה למבנה של 18 משרדי ממשלה



**(2) לחוקק חוק נורווגי מלא - כלומר, כל חבר כנסת שמתמנה לשר יתפטר מחברותו בכנסת (לא כולל את ראש הממשלה, שחייב על פי חוק להיות חבר כנסת), וחבר כנסת אחר ימלא את מקומו.**

### **המצב הקיים: חיכוכים בממשק החקיקה שבין הממשלה והכנסת (ועדת השרים לענייני חקיקה)**

ממשק החקיקה בין הכנסת והממשלה בעייתי משני היבטים: האחד, כמחצית מהחקיקה המתקבלת בישראל מקורה בהצעות חוק ממשלתיות (שיעור נמוך יחסית לדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות, שבהן רוב החקיקה מקורה בממשלה). הצעות חוק ממשלתיות, המאושרות כמעט אוטומטית בוועדת השרים לענייני חקיקה, הן לרוב מורכבות מאוד. כאשר הצעות אלה מגיעות לכנסת, אין לחברי הכנסת די זמן וידע לדון בהן לעומק. חוק ההסדרים הוא דוגמה קיצונית לחקיקה ממשלתית שאינה מאפשרת לכנסת לקיים דיון מעמיק בהשלכותיה ואשר על כן הופכת את הכנסת למעין חותמת גומי ליוזמות החקיקה הממשלתיות.

מנגד, מבול הצעות החוק הפרטיות מחייב מנגנון סינון ממשלתי, תפקיד שממלאת ועדת השרים לענייני חקיקה. בשל ריבוי הצעות החוק לא מתקיים בוועדה דיון מעמיק בהצעות. ברירת המחדל היא אפוא שלא לאשר הצעות חוק פרטיות, בפרט אלו שמקורן בחברי האופוזיציה. כך הופכת הוועדה מגורם שאמור לשקול את הצעות החוק לאור האינטרס הציבורי למעין גילויטינה של חקיקה פרטית. בשנים האחרונות חברי הכנסת משתמשים בוועדה כדי לקדם גם הצעות חוק פרטיות בתחומים שנדרשת בהם עבודת מטה ממשלתית ניכרת - בלי לעשות מאמץ של ממש להפנות את החקיקה לערוץ הממשלתי וגם כדי לקדם הצעות חוק פרטיות שחוקתיותן מוטלת בספק, והן מנוגדות לעמדת הדרג המקצועי המשפטי.



## אנו ממליצים:

### **לשפר את ממשק החקיקה שבין הכנסת והממשלה על ידי צמצום השימוש בחוק ההסדרים וצמצום החקיקה הפרטית**

- (1) להגדיר את מהות הרשות המבצעת בחוק יסוד (הממשלה וגופים אחרים שייקבע כי ניתן לְמְנוֹתם בגדרי הרשות המבצעת) ואת חובות הרשות המבצעת כלפי הציבור (נספח 4).
- (2) לחוקק חוק יסוד: השירות הציבורי. החוק יבטיח את אופיו המקצועי והעצמאי של שירות הציבור, את הרכבו, את דרכי ההצטרפות אליו ואת חובותיו.
- (3) לחזק את יכולתם המקצועית של ועדות הכנסת ושל חברי הכנסת להבין הצעות חוק ממשלתיות, להתמצא בהן ולבקר אותן.
- (4) להגביל את יכולתה של הממשלה להשתמש בחוק ההסדרים במקום בחקיקה רגילה.
- (5) לצמצם צמצום ממשי את מספר הצעות החוק הפרטיות (ראו ההמלצות לעיל בפרק הכנסת).
- (6) לחייב את ועדת השרים לענייני חקיקה בשקיפות באשר לטעמי הדחייה של הצעות חוק פרטיות. בד בבד לאפשר לחברי הכנסת לערער על החלטת הוועדה (אבל רק בתנאי שיוגבל מספר הצעות החוק הפרטיות שכל חבר כנסת רשאי להגיש).

# נספח 1: הצעת חוק לתיקון חוק יסוד: השפיטה, התשע"ט-2019

תיקון חוק יסוד: השפיטה	1. בחוק יסוד: השפיטה, <sup>1</sup> במקום סעיף 1, יבוא:
	"סמכות שפיטה 1. סמכות השפיטה היא בידי הרשות השופטת, המורכבת מבתי המשפט ומבתי הדין לסוגיהם, המופקדים על עשיית משפט צדק.
	בתי משפט א.1. אלה בתי המשפט שסמכות שפיטה נתונה בידיהם:
	(1) בית המשפט העליון
	(2) בית משפט מחוזי
	(3) בית משפט שלום
	(4) בית משפט אחר שנקבע בחוק כבית משפט.
	בחוק זה, "שופט" - שופט של בית משפט כאמור.
	בתי דין ב.1. סמכות שפיטה נתונה גם בידי אלה:
	(1) בית דין דתי;
	(2) בית דין אחר;
	(3) רשות אחרת שנקבעה בחוק.
	ייחוד שפיטה ג.1. לא יוקם בית משפט או בית דין אלא בחוק; לא יוקם בית משפט או בית דין למקרה מיוחד."
תחילה	2. תחילתו של חוק זה ביום...

## דברי הסבר

הצעת חוק זו נועדה להכיר רשמית במערכת בתי המשפט כרשות השופטת בישראל - כדי להעניק לה מעמד חוקתי רשמי שווה למעמד שתי הרשויות האחרות, המחוקקת והמבצעת - באופן שיבהיר את מבנה המשטר בישראל ויחזק את עצמאות בתי המשפט ואת ההכרה שבתי המשפט נושאים באחריות לשפיטה בישראל.

## הצעת לתיקון חוק יסוד: השפיטה (ביקורת חוקתית)

הוספת סעיף 15 א 1. בחוק יסוד: השפיטה,<sup>1</sup> אחרי סעיף 15, יבוא:

(א) בית המשפט העליון, והוא לבדו, בהרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע, רשאי לפסוק כי חוק אינו תקף בשל אי־חוקתיותו.

(ב) התעורר לפני בעל סמכות שפיטה ספק בדבר תוקפו של חוק בשל אי־חוקתיותו, ומצא כי לא ניתן להכריע בעניין שלפניו בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידי להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, יביא את השאלה לפני בית המשפט העליון;

שאלת תוקפו של חוק יכול שתועלה לדיון לפני בית המשפט העליון לפי ההסדרים שנקבעו בסעיף זה על ידי צד להתדיינות בדרך של ערעור ישיר על החלטה, כאמור בכִּישָׁה;

(ג) שאלה שהופנתה לפי סעיף־קטן (ב) תובא לפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים. פְּסַק בית המשפט העליון כי יש יסוד למסקנה כאמור בסעיף־קטן (ב), תובא השאלה לפני הרכב שלא יפחת משני שלישים מחבר שופטיו שהם בעלי מינוי של קבע;

(ד) התעורר ספק כאמור בסעיף־קטן (ב) בדיון בבית המשפט העליון המתקיים לפני דן יחיד, יביא השופט את השאלה לפני הרכב של שלושה שופטים לפי האמור בסעיף־קטן (ג). התעורר ספק כאמור בסעיף־קטן (ב) בדיון בבית המשפט העליון המתקיים לפני הרכב של שלושה שופטים או יותר, יפעל ההרכב הדין בעניין כסמכותם של שלושת השופטים כאמור בסעיף־קטן (ג).

(ה) פְּסַק בית המשפט העליון כי אין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי בעל סמכות השפיטה או על ידי צד להתדיינות, או שהכריע בשאלה ופסק שהחוק תקף, ימשיך בעל סמכות השפיטה לדון בעניין שלפניו בהתאם להחלטת בית המשפט העליון.

(ו) פְּסַק בית המשפט העליון כאמור בסעיף־קטן (א), רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בניסיונות העניין, לרבות פסיקה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות.

1 ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.

## נספח 3: הצעת חוק יסוד: החקיקה

### פרק א: חוקי יסוד

1. חוקי היסוד נחקקים על ידי הכנסת; בחוקי יסוד ייקבעו הוראות בדבר זכויות האדם, ערכי היסוד של המדינה, מוסדות המדינה וסדרי המשטר.
2. הצעת חוק יסוד (א) הצעת חוק יסוד תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת או על ידי 25 חברי כנסת לפחות, תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.  
(ב) הצעת חוק יסוד שהוגשה לכנסת תידון בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת.
3. הליכי החקיקה (א) חוק יסוד יתקבל בארבע קריאות במליאת הכנסת.  
(ב) חוק יסוד יתקבל בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין.  
(ג) חוק יסוד יתקבל בקריאה רביעית במליאת הכנסת בקולותיהם של שבעים חברי כנסת לפחות. הקריאה הרביעית תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד ואשר תיערך לא לפני חלוף שישה חודשים לפחות מתום הקריאה השלישית.
4. ביטול חוק יסוד ושינויו חוק יסוד לא יבוטל ולא ישונה אלא בחוק יסוד.

### פרק ב: חוקים

5. חוקים נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה כרשות המחוקקת.
6. הצעת חוק (א) הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי חבר הכנסת.  
(ב) הצעת החוק של הממשלה ושל ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.
7. שלבי חקיקה (א) חוק יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת.  
(ב) הצעת חוק של חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את ההצעה, תועבר ההצעה לוועדה של הכנסת; אישרה הוועדה את ההצעה, הצעת החוק תפורסם ברשומות בנוסף שקבעה הוועדה ותונח על שולחן הכנסת.

(ג) הכנסת לא תתחיל לדון בהצעת חוק לפני עבור שבעה ימים מפרסומה ברשומות, זולת אם אישר יושב ראש הכנסת מועד מוקדם יותר, מטעמים מיוחדים שעליהם הודיע לכנסת.

(ד) הוראות בדבר סדרי הגשת הצעות חוק והצעות חוק טרומיות וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בפרק זה, ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת.

(ה) חוק יתקבל במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין.

עדיפות חוק יסוד 8. חוק לא יבטל, לא יסתור ולא ישנה חוק יסוד.

נוסח חדש ונוסח משולב 9. העקרונות לקביעת נוסח חדש בעברית של דברי חקיקה תקפים שהיו קיימים ערב הקמת המדינה ולקביעת נוסח משולב של חוקים והדרכים לעריכתם ייקבעו בחוק.

### **פרק ג: תקנות**

תקנות 10. תקנות הן הוראות הניתנות מכוח חוק, והן בנות פועל תחיקתי.

התקנות ותקנות 11. (א) חוק יכול שיסמך את הממשלה, ראש הממשלה או שר משריה להתקין תקנות לביצוע החוק או לעניין אחר שנקבע בהסכמה.

(ב) חוק יכול שיסמך גם רשות או גוף שהוקמו בחוק או נושא משרה או ממלא תפקיד בהם להתקין תקנות לביצוע החוק או לעניין אחר שנקבע בהסכמה.

(ג) השר הממונה על ביצוע חוק מוסמך להתקין תקנות לביצועו אם לא הוסמך אדם אחר להתקין.

(ד) מי שהתקין תקנות מוסמך לתקן, לשנותן, להתלותן או לבטלן בדרך שהתקין.

(ה) מי שהוסמך להתקין תקנות רשאי לקבוע בהן כי דינו של המפר הוראה מהוראותיהן - קנס שלא יעלה על הסכום שנקבע לכך בחוק, ורשאי הוא, אם הוסמך לכך במפורש בחוק, לקבוע בהן עונש מאסר שלא יעלה על שישה חודשים.

(ו) עונש מאסר שנקבע בחוק, בשל הפרת הוראה שבתקנה, לא יעלה על שישה חודשים.

עדיפות חוק וחוק יסוד 12. תקנה לא תבטל, לא תשנה ולא תסתור הוראה של חוק או חוק יסוד.

פיקוח הכנסת על התקנות ותקנות 13. הכנסת רשאית לפקח על התקנות ותקנות, כפי שייקבע בחוק.

## **פרק ד: סדרי דיון, פרסום ותחילה**

- סדרי הגשה ודיון 14. הוראות בדבר סדרי הגשת הצעות חוק יסוד והצעות חוק, וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בחוק יסוד זה, ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת.
- פרסום 15. (א) חוק יסוד, חוקים ותקנות יפורסמו ברשומות.  
(ב) נוסחם של חוקי יסוד, חוקים ותקנות כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.  
(ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקוני טעויות ייקבעו בחוק.
- תחילה 16. תחילתם של חוק יסוד, חוק ותקנות ביום פרסומם ברשומות, זולת אם נקבעה בהם הוראה אחרת.

## **פרק ה: הוראות מעבר והוראות שונות**

- הוראות מעבר 17. (א) אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו.  
(ב) תקנות שהותקנו לפני תחילתו של חוק יסוד זה ושנקבע לגבי הפרה של הוראותיהן עונש מאסר העולה על שישה חודשים, תוקפן לא ייפגע עד תום שנתיים מיום תחילתו של חוק יסוד זה אם לא שונו או בוטלו לפני כן; לא שונו התקנות בתקופה האמורה – יראו אותן כאילו נקבע בהן עונש מאסר של שישה חודשים.  
(ג) אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתקנות שהותקנו לפי דבר המלך במועצתו כפי תוקפן ערב תחילתו של חוק יסוד זה.

## נספח 4: הצעה לתיקון חוק-יסוד: הממשלה

תיקון	בחוק-יסוד: הממשלה, במקום סעיף 1, יבוא:		
חוק-יסוד: הממשלה	המהות	1.	הרשות המבצעת היא נאמן הציבור; היא תפעל אך ורק לשם קידום טובת הציבור ולשמירה על זכויות היסוד של האדם ותנהג בנאמנות, בהגינות, ביושר, בזהירות ובשקיפות הראויה.

**ד"ר גיא לוריא** הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי ושל המחשבה המדינית והאזרחות.

**ד"ר (עו"ד) עמיר פוקס** הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחה למשפט חוקתי ומשפט פלילי.

**ד"ר חן פרידברג** היא עמיתת מחקר במרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכירה במחלקה למזרח התיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל בשומרון. תחומי מומחיותה הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי, נשים בפוליטיקה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.