



תפקידו של חבר הכנסת תפקיד ללא הגדרה

שילה הטיס רולף



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עיון



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תפקידו של חבר הכנסת

תפקיד ללא הגדרה

שילה הטיס רולף

The Job of The Knesset Member: An Undefined Job

Susan Hattis Rolef

עריכת הטקסט: יהודית ירליין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

על העטיפה (באדיבות ארכיון הכנסת):

בתצלום העליון: חבר הכנסת מנחם בגין נואם לפני מליאת הכנסת בבית פרומין, 2 בנובמבר 1961
בתצלום התחתון: ראש הממשלה בנימין נתניהו בהופעה לפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת,
8 במרץ 2017

מסת"ב 8-256-519-965-978 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ט
נרפס בישראל, 2019

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

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

ספר זה מוקדש לבנותיי: ענת (ד"ל), תום ונעמי
ולנכדותיי: זוהר ושי

תוכן העניינים

11	תודות
13	תקציר
17	הקדמה
	מבוא
21	תפקיד ללא הגדרה: רקע תאורטי
39	שער ראשון: מהות התפקיד ומרכיביו
	פרק 1
43	מהות הייצוגיות
54	התפקידים הפרלמנטריים הקלסיים
	פרק 2
55	תפקיד החקיקה
	פרק 3
76	התפקיד המכונן והרפורמטורי
	פרק 4
93	פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת
	פרק 5
127	קביעת סדר היום הפרלמנטרי והלאומי

131	פעילות למען אזורי בחירה, מגזרים, בוחרים ואזרחים
	פרק 6
132	ייצוג האינטרסים של אזור או מגזר
	פרק 7
140	תיווך בין האזרחים לבין רשויות השלטון
	תפקידים המשרתים את ניהולם ואת פעילותם השוטפת של הפרלמנט ושל הממשלה
149	
	פרק 8
150	תפקידים רשמיים ורשמיים למחצה
	פרק 9
156	פעילות בין-לאומית
	פרק 10
180	התפקיד השיפוטי
	תפקידים נוספים
193	
	פרק 11
193	תפקיד הלגיטימציה
	פרק 12
203	השפעת ההשתייכות לקואליציה או לאופוזיציה

217	שער שני: סייגים ומגבלות לתפקיד
	פרק 13
220	סייגים למועמדות לחברות בכנסת ולהמשכה
	פרק 14
227	ציות לחוק
	פרק 15
235	ניגוד עניינים
	פרק 16
239	פעילות מפלגתית
	פרק 17
242	פעילות למען היבחרות מחדש
	פרק 18
250	האם הגנה על הדמוקרטיה וקידומה הם חלק מהתפקיד?
257	שער שלישי: מדוע ראוי להגדיר את התפקיד?
260	תהליך ההתמקצעות
	פרק 19
261	האם החברות בפרלמנט היא מקצוע?
	פרק 20
267	החברות בפרלמנט כחלק מקריירה פוליטית וכעיסוק במשרה מלאה
	פרק 21
280	שיפור התפקוד המקצועי של חבר הפרלמנט

286	זכויותיהם וחובותיהם של חברי הפרלמנט המוגדרות כפונקציה של תפקידם
	פרק 22
287	חסינותם של חברי הפרלמנט
	פרק 23
294	קביעת השכר
	פרק 24
299	החזרי הוצאות
	פרק 25
305	העסקתם של עוזרים פרלמנטריים
	פרק 26
310	כללי האתיקה
314	היעדר ידע בקרב הציבור וחברי הכנסת
	פרק 27
314	היעדר ידע בקרב הציבור על מהות תפקידו של חבר הפרלמנט
	פרק 28
323	היעדר ידע בקרב חברי הכנסת על מהות תפקידם
328	אחרית דבר
335	רשימת המקורות
iii	Abstract

תודות

–

במהלך העבודה על המחקר לספר זה, עבודה עצמאית ללא קשר למוסד אקדמי או מחקרי כלשהו, התייעצתי עם רבים, בארץ ובחול, שלהם אני חבה תודות.

בכנסת קיבלתי סיוע ללא גבולות מארכיון הכנסת, ובעיקר ממנהלת הארכיון בעבר ד"ר רבקה מרקוס (ז"ל), ממנהלת הארכיון הנוכחית אינדה נובומינסקי ומשני עובדי הארכיון המסורים דניאל רקמיסטרק וד"ר גלעד נתן, שלא רק סייעו בשליחת מסמכים סרוקים שביקשתי אלא גם תרמו מהידע האישי שלהם. על הגרסה הראשונה של כתב היד (שהייתה ארוכה יותר) עברו היועץ המשפטי לכנסת עו"ד איל ינון והיועצת המשפטית של ועדת הכנסת עו"ד ארבל אסטרחן. הם תיקנו אי־דיוקים רבים בניסוחיי הלא־משפטיים – שספק אם מישהו אחר

היה מזהה אותם. לא הייתה לינון ולאסטרחן כל חובה לעסוק במלאכה המייגעת הזאת, ואני אסירת תודה להם. כמובן, הם אינם אחראים לאי-דיוקים שנשארו או נוספו לאחר שהם עברו על כתב היד.

לעשרות רבות של אנשי אקדמיה העוסקים בנושא הפרלמנטריזם בארץ ובעולם אני אסירת תודה על שענו לשאלותיי הטרחניות, שלחו לי מאמרים שכתבו שלא הצלחתי למצוא אותם באינטרנט או בספריית מדעי החברה והרוח של האוניברסיטה העברית בהר הצופים ונפגשו איתי כשהתאפשר. במיוחד אני מודה לד"ר אסנת עקירב, שלא זו בלבד שהיא שלחה לי מאמרים רבים לבקשתי, היא אף דיברה בשבחי בכינוס של ה-ECPR בגלזגו בשנת 2014 אף שלא הייתה בינינו היכרות אישית מוקדמת.

תודות ללורד פרופ' פיליפ נורתון מאוניברסיטת האל בבריטניה שאפשר לי לפרסם מאמר על נושא המחקר שלי בכתב העת שהוא עורך *Journal of Legislative Studies* ולהציגו בכינוס ברוקסטון ב-2015, כינוס שהוא נוהג לערוך פעם בשנתיים בנושאים פרלמנטריים בהשתתפות אנשי אקדמיה, חברי פרלמנט ואנשי מנהלה של פרלמנטים מרחבי העולם. תודה גם לפרופ' מיכאל ראש מאוניברסיטת אקסטר, שבדיעבד נודע לי שהיה ממאשרי מאמרי ל-*Journal of Legislative Studies* והעיר הערות מועילות למסמך העבודה שהגשתי ברוקסטון.

תודה למכון הישראלי לדמוקרטיה, שקיבל עליו את הוצאת ספרי ומימונו אף שהמחקר לא נעשה בו. בעיקר תודה לדנה בלאנדר, שעמלה על העריכה האקדמית הראשונית של כתב היד, לפרופ' גידי רהט ולד"ר חן פרידברג, שהמליצו על פרסום כתב היד והעירו הערות מפורטות ומועילות עליו, ולעורכת הלשונית המצוינת יהודית ידלין.

כמובן, האחריות הבלבדית על תוכנו של ספר זה, ובעיקר הקביעה שיש להגדיר את תפקידו של חבר הכנסת, היא שלי בלבד.

תקציר

–

ספר זה עוסק בתפקידו של חבר הכנסת במובן של משרה או "Job", מתוך מבט היסטורי ומשווה לדמוקרטיה אחרות בעולם.

הספרות על פרלמנטריזם, אם בתחום מדע המדינה ואם בתחום המשפטים, אינה עוסקת בהגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט בכלל ושל חבר הכנסת בפרט, מסיבות שלדעתי כבר לא לגמרי רלוונטיות: הטענה שהמנדט של חבר הפרלמנט מוגדר כחופשי, ומשום כך הוא רשאי למלא את תפקידו על פי שיקול דעתו, ורק הבוחרים יכולים להחליט אם הוא ממלא את תפקידו כהלכה; הטענה שרק חברי הפרלמנט עצמם רשאים להגדיר את תפקידם, ואל לו לגורם חיצוני להתערב

במלאכה; והטענה שתפקידו של חבר הפרלמנט ייחודי ואי־אפשר להשוותו לשום תפקיד אחר. על כן מדובר בהתייחסות ראשונית וחדשנית לנושא זה.

טענתי העיקרית היא שלמרות שאין בנמצא הגדרה כוללנית של התפקיד, הסתכלות מעמיקה בחומרים העוסקים ברכיבים השונים של התפקיד – חוקי יסוד, חוקים רגילים, תקנון הכנסת, כללי האתיקה של חברי הכנסת, חוות דעת משפטיות וחוות דעת של מומחים בתחומים אחרים, פסיקות של ערכאות משפטיות, דברי הכנסת ופרוטוקולים של ועדות הכנסת – מעלה תמונה כמעט שלמה של תפקיד זה: מעין פאזל שהחתיכות החסרות בו מעטות.

השער הראשון של הספר עוסק ברכיבים השונים של התפקיד. אלו כוללים את התפקידים ה"קלסיים" – ייצוגיות, חקיקה ממשלתית ופרטית, תפקיד מכונן ורפורמטורי, פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת וקביעת סדר היום הפרלמנטרי והלאומי; פעילות למען אזרחי בחירה, מגזרים, בוחריו של חבר הכנסת ואזרחים בכלל; תפקידים שמשרתים את ניהול הפעילות השוטפת של הפרלמנט והממשלה, בהם תפקידים רשמיים ורשמיים למחצה (למשל יו"ר הכנסת, יו"ר הקואליציה או משרת שר בדמוקרטיה פרלמנטריות כמו ישראל), פעילות בין־לאומית ותפקידים מעין־שיפוטיים; ותפקידים שאי־אפשר לשייכם לקבוצות האחרות, כמו תפקיד הלגיטימציה או תפקידים הנובעים מהשתייכות חברי הכנסת לקואליציה או לאופוזיציה.

השער השני עוסק בסייגים ומגבלות לתפקיד, כלומר מה לא נכלל בתפקידו של חבר הכנסת. אלו כוללים סייגים על מועמדות וחברות בכנסת ועל המשכה, כמו שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, של מדינת אויב או של ארגון טרור; הצורך לציית לחוק; הצורך להימנע מניגוד עניינים; היבטים של הפעילות המפלגתית שאינם נחשבים חלק מהתפקיד; פעילות למען היבחרות מחדש (המותרת אך אינה חלק מהתפקיד); והיעדר החובה לתמוך או לקדם נושאים עקרוניים וערכיים כמו דמוקרטיה או שימור הסביבה.

השער השלישי עוסק בשאלה מדוע לדעתי ראוי להגדיר את תפקיד חבר הכנסת. הסיבות לכך הן, בין השאר, היבטים שונים של ההתמקצעות של חברי הפרלמנט בכלל וחברי הכנסת בפרט; מימוש זכויותיהם וחובותיהם של חברי הכנסת,

שהן פונקציה של רכיבי התפקיד על פי חוק, ולפיכך דורש, לדעתי, הגדרה של התפקיד. זכויות וחובות אלו הן למשל חסינות חברי הכנסת, קביעת שכרם והחזרי ההוצאות שהם זכאים להם, התנאים להעסקת עוזרים פרלמנטריים, כללי האתיקה של חברי הכנסת; והיעדר ידע בקרב הציבור וחברי הכנסת עצמם באשר לרכיבי התפקיד.

בכל פרק שני חלקים: מידע כללי על הנושא הנידון בהסתמך על הספרות המקצועית ומידע על הקורה בדמוקרטיה אחרות; התייחסות למצב בישראל. רוב המידע שבספר פורסם בעבר במסגרות שונות, אך מעולם לא במסגרת אחת, כך שלעיתים קרובות המידע מקבל משמעות חדשה. כמו כן, כלול בספר מידע שלא פורסם מעולם, כמו למשל קיומה של רשימת נושאים שהיו אמורים להיות נושאי חוקי היסוד, לאחר שהוחלט ב-1950 שחוקת המדינה תהיה בנויה פרקים-פרקים. חברי ועדת המשנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת גיבשו רשימה כזאת שכללה 19 נושאים, אך דבר קיומה לא נודע עד היום.

אין ספק שיהיו שיסכימו עם תוכנו של הספר ויהיו שיערערו לפחות על חלקים ממנו, אך כל מי שמתעניינים בפרלמנטריזם בכלל ובכנסת בפרט – חברי כנסת ועובדי כנסת, אקדמאים מכל מיני דיסציפלינות, עיתונאים או אזרחים שאכפת להם – לא יוכלו להתעלם ממנו.

הקדמה

—

בשנת 1996 התבקשתי במסגרת עבודתי בספריית הכנסת להכין את הטקסטים הבסיסיים עבור אתר האינטרנט של הכנסת שהוקם באותה שנה. בין היתר כתבתי חצי עמוד על תפקידו של חבר הכנסת עבור המדור באתר העוסק בחברי הכנסת. הטקסט שכתבתי, שהתבסס על תפקידי הכנסת שחברי הכנסת הם מבצעייהם, נפסל בידי מזכיר הכנסת דאז שמואל יעקבסון. הסיבה לפסילה, לדבריו של יעקבסון, הייתה שאין הגדרה של התפקיד לא בתקנון הכנסת ולא בחקיקה, ומשום כך האתר הרשמי של הכנסת אינו יכול להתייחס לנושא.

פסילת הטקסט גרמה לי בשנים שלאחר מכן לאסוף כל ספר, מאמר, מסמך ופרוטוקול העשוי להסביר את היעדר ההגדרה הרשמית מחד גיסא, או לתאר את

מרכיבי התפקיד השונים מאידך גיסא. עד מהרה גיליתי שלא רק בישראל אין הגדרה רשמית לתפקידו של הנבחר, אלא גם כל שאר הדמוקרטיות הפרלמנטריות והנשיאותיות בעולם חסרות אותה. ככל שהתעמקתי בנושא, כן התחזקה תחושת השסיבות להימנעות מהגדרת התפקיד נובעות מקיבעון מחשבתי יותר משהן רציונליות. כמו כן גיליתי שלמעשה לא קשה למנות את מרכיבי התפקיד השונים אף שהמידע נמצא בתפוזות, והתקשיתי להבין מדוע איש לא טרח לאסוף את החלקים ולהרכיב מהם תמונה שלמה.

בספרי אעסוק בספרות הנוגעת בדרך זו או אחרת לתפקידו של חבר הפרלמנט, בתופעת האי-הגדרה, במרכיביו השונים של התפקיד כפי שהם עולים מהמידע הקיים, בסייגים לתפקיד, כלומר עיסוקים שאינם חלק מהתפקיד, ולבסוף ברשימה של הסיבות שלדעתי מצריכות הגדרה רשמית של התפקיד. בגרסה הראשונה של כתב היד הופיע השער העוסק בסיבות לצורך בהגדרת התפקיד בתחילת הספר, אולם הוחלט להעבירו לסוף כדי שהדיון במרכיבי התפקיד – נושא הספר – לא יתחיל רק לקראת אמצע הספר. המעבר הזה הצריך חזרות בנושאים אחדים, שלא היה מנוס מהן.

המבנה של כל הפרקים יהיה זהה: דיון כללי בנושא הפרק, בזיקה לספרות האקדמית ולניסיון של דמוקרטיות שונות ברחבי העולם, ולאחר מכן עיסוק במצב בישראל מתוך ראייה היסטורית ועכשווית.

כמעט כל פרק בספר זה יכול לעמוד בפני עצמו כמאמר. אך כאשר מחברים את כל הפרקים – כמו חלקים בפאזל – מתקבלת תמונה שלמה ובמידה רבה לא מוכרת עד היום. אומנם יש במחקר זה מידע מסוים שמעולם לא פורסם, אך ברובו הוא עוסק בארגון מחדש של מידע קיים, ותקוותי היא שבכך תהיה תרומתו העיקרית. במהרה יגלו הקוראים שחלק מהנושאים הנידונים בספר מוכרים להם מהחדשות: נושאים כמו החקיקה הפרטית וניסיונות להגבילה המעוררות קריאות זעם מצידם של חברי הכנסת; הופעותיו של ראש הממשלה בכנסת לכאורה כדי לשתף פעולה עם מאמצי חברי הכנסת וסיעות האופוזיציה למלא את תפקידם כמפקחים ומבקרים של הרשות המבצעת, ולמעשה מבצעים תרגילי התחמקות מבריקים ממתן תשובות ישירות על שאלות קשות ("אני עונה על פי דרכי"); ניסיונותיהם של חלק מחברי הכנסת הערכים למתוח את הגבולות של מה שניתן להכליל בתפקידם כחברי כנסת וכדומה. אך בתקשורת העיסוק בנושאים אלה

אינו נעשה מתוך הצגת המסגרת הכללית של כל תחום פעילותם של חברי הכנסת, והצופים/מאזינים/קוראים אינם מסוגלים להגיע למסקנות אובייקטיביות אם מדובר בשערוריות או בפעילות לגיטימית לפי כללי המשחק.

אין בספר זה כוונה לתת לחברי הכנסת ציונים על בסיס האידאולוגיות והאינטרסים שהם מנסים לקדם. חבר כנסת הממלא את תפקידו נאמנה יכול להשתייך לכל אחת מהסיעות. בספר כולו מוזכרים שמותיהם של חברי כנסת שונים מכל שנות קיומה של הכנסת אך ורק כדי להדגים היבט זה או אחר של התפקיד שהם מייצגים בדבריהם או במעשיהם, ואת הגיוון בדרך שבה ניתן לבצע את התפקיד – לא כדי לצייןם לשבח או לגנותם.

לבסוף אציין שאינני שותפה לזלזול ולציניות שחלק נרחב מהציבור מביע כלפי נבחרי. ככלל, במציאות פוליטית, חברתית וכלכלית מורכבת וסבוכה כל כך בית הנבחרים של ישראל פועל ביעילות רבה מזו שבה פועלים פרלמנטים רבים בעולם. רוב חברי הכנסת ממלאים את תפקידם, או חלקים ממנו – כפי שתפקיד זה מתואר בספר זה – בדרך ראויה ויעילה, אם כי לעיתים יש ביניהם כאלה המבזים את הבית ואת יושביו בהתנהלותם. מבחינה זאת הכנסת ה-20 הייתה קשה, ותקוותנו היא שהמצב ישתפר בכנסות עתידיות. אולם יש לזכור שהכנסת היא מראה שבה משתקפת דמותה של מדינת ישראל, לטוב ולרע.

מבוא

תפקיד ללא הגדרה: רקע תאורטי

—

היעדר הגדרה

כפי שכבר צויין בהקדמה, אין קיימת הגדרה מלאה ורשמית לתפקידים של חברי פרלמנט במובן של משרה (job) במדינה דמוקרטית כלשהי, ואי־אפשר אפוא למצוא הגדרה כזאת בחוקות ובחוקים במדינות השונות,¹ או בספרות הענפה העוסקת בפרלמנטים ובפרלמנטריזם שנכתבה בעיקר בידי אנשי מדע המדינה, אנשי משפט חוקתי ונושאי תפקידים בפרלמנטים ברחבי העולם.

1 יוצאת מן הכלל אחת, לפחות חלקית, היא פורטוגל, מבחינה זאת שהחוקה שכוננה לאחר נפילה משטרו של הדיקטטור אנטוניו סלזאר בשנות השבעים של המאה הקודמת, החוק משנת 1993 העוסק במעמדם של חברי אספת הרפובליקה (חוק מס' 7/93) ותקנון אספת הרפובליקה עוסקים ברשימה של פעילויות שחבר האספה חייב או רשאי לעסוק בהן במסגרת עבודתו באספת הרפובליקה, ושניתן לראות בה מעין הגדרת תפקיד חלקית. עם זאת יש

רוב הספרים על פרלמנטים ופרלמנטריזם מתעלמים לחלוטין מנושא תפקידו של חבר הפרלמנט, או לכל היותר מקדישים לו מספר קטן של משפטים, בשונה מהעיסוק הנרחב בתפקידו של הפרלמנט. למשל, בספר המפורסם "ארסקין מיי", הקרוי על שם עורך המהדורה הראשונה שלו בשנת 1844 – העוסק בנככי התנהלותו של הפרלמנט הבריטי ונחשב לאחד מעמודי התווך של הספרות החוקתית הבריטית – לא נכתבה ולו מילה אחת על תפקידו של חבר הפרלמנט.² בספרו של אולסון, שהוא ספר לימוד בסיסי על בתי מחוקקים דמוקרטיים מנקודת מבט השוואתית, לא נכתב על התפקיד אלא זה: "אף שכל המחוקקים 'מחוקקים', הם כולם גם מייצגים והם עושים זאת בדרכים שונות".³ בספרו על המנדט הפרלמנטרי כתב ואן דר הולסט על התפקיד רק זאת: מצד אחד חברי הפרלמנט מייצגים את הבוחרים, ומצד שני הם משתתפים בהליכים הפרלמנטריים.⁴ אלו הן רק דוגמאות ספורות, אך הן משקפות את היעדר העיסוק בהגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט.

אזכור היעדר ההגדרה

מדי פעם בפעם ניתן למצוא אזכורים להיעדרה של הגדרת התפקיד או אפילו של תיאור פורמלי שלו. אולם גם אז, על פי רוב, הסיבה להיעדרה אינה מוזכרת. לכל אזכור יש בדרך כלל רקע נסיבתי. למשל, האזכור הראשון שמצאנו היה של נורטון במאמר שכתב ב־1994 שבו הוא דן בנטייתם של חברי פרלמנט בבריטניה להרחיב את פעילותם במחוזות הבחירה שלהם ולהאריך את משך הזמן שהם מבלים בהם לעומת הזמן שהם מבלים בבית הפרלמנט בלונדון (ווסטמינסטר). נורטון טען במאמרו שהיחסים בין חברי פרלמנט לבין מחוזות הבחירה שלהם

לציין שלמכוננים ולמחוקקים הפורטוגלים לא הייתה שום כוונה להגדיר את התפקיד אלא ליצור מערכת של איוונים ובלמים על בסיס המסקנות מניסיון העבר, שחמנע כל סיכוי שהדמוקרטיה הפורטוגלית תקרוס בשנית (ראו למשל, Leston-Bandeira, 2012, pp. 425-447). (Constitution of the Portuguese Republic)

2 שמו המלא של הספר *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*

3 Olson, 1994, p. 1

4 Van der Hulst, 2000, pp. 6-11, 106-112

אינם כפופים לכללים פורמליים כלשהם, ושאינן כלל תיאור לתפקיד של חבר הפרלמנט, אך נמנע מלהסביר את הסיבה להיעדר התיאור.⁵

ראש וגידונג, שחקרו תהליכי חברות של חברי פרלמנט בבריטניה, תירצו את העובדה שהמקור המרכזי למידע שהביאו בספרם הגיע מחברי הפרלמנט עצמם (ראו להלן) בכך שלא היה ניתן למצוא הגדרה פורמלית של תפקידו של חבר הפרלמנט במסמכים חוקתיים ואפילו לא בתקנון הפרלמנט. זאת, אף שהחלטותיו של יושב ראש הפרלמנט ודוחות הוועדה (הפרלמנטרית) לנהלים וזכויות מספקים במהלך השנים אינדיקטורים לדרך שבה התפתח התפקיד. גם הם, כמו נורטון, לא הסבירו מדוע אין הגדרה לתפקיד.⁶

היעדר הגדרה של התפקיד מצוין גם בדפי מידע באתרי האינטרנט של פרלמנטים שונים – כולם במדינות דוברות אנגלית.⁷ למשל, באתר האינטרנט של הקונגרס האמריקאי מצוי מסמך על "התפקידים והחובות של חבר קונגרס", המתעדכן מפעם לפעם. בהקדמה למסמך נאמר כי החובות של חברי הקונגרס נרחבים וכוללים כמה תפקידים שכל אחד מהם יכול להיות עיסוק במשרה מלאה. אף שתפקידים אלה ופעילויות נוספות מקובלים כהיבטים של תפקידו של חבר הקונגרס, אין רשימה פורמלית של דרישות או הסבר רשמי של התפקידים שחברי קונגרס עשויים למלא בעת מילוי חובות משרותיהם.⁸ הסיבה להיעדר הרשימה אינה מוזכרת במסמך, אך כותב המסמך הסביר למחברת⁹ שזו נובע מהחשש

Norton, 1994, pp. 705–720 5

Rush & Giddings, 2011, p. 13 6

7 מעולם לא נבחנה השאלה מדוע דווקא בארצות דוברות אנגלית – בין שהן מושפעות מהמסורת הבריטית ובין שהן מושפעות מהשיטה הנשיאותית האמריקאית – עוסקים בנושא היעדר הגדרת התפקיד של חבר הפרלמנט (או חבר הקונגרס). ייתכן שהדבר נובע מהעובדה שבמדינות אלה קיימת זליגה של נהלים עסקיים ומקצועיים העוסקים בנושא הגדרת תפקידים, מהמגזר הפרטי לניהול המגזר הציבורי, לרבות הממשלה והפרלמנט. אגב, מדינות אלו גם עוסקות בנושא כללי אחיקה לחברי פרלמנט יותר משמדינות אחרות עוסקות בזה (את ההסבר הזה הציע פרופ' ריקרדו פליצו (Pelizzo) בדואר אלקטרוני למחברת מ־22 בינואר 2015).

Petersen, 2012 8

9 דואר אלקטרוני מאריק פטרסן (Petersen) למחברת מ־12 במאי 2011. ההתייחסות הייתה לגרסה קודמת של המסמך שנכתבה ב־2010.

שהגדרה רשמית של תפקידו של חבר הקונגרס תיצור את הרושם שיש דרך "נכונה" למלא את התפקיד. אך כיוון שאין הסכמה בין הגורמים השונים – חברי הקונגרס עצמם, הציבור הרחב, בוחריו של חבר הקונגרס, המפלגות, הנשיא, בתי המשפט, התקשורת, קבוצות בעלות עניין (כמו איגודים מקצועיים, מעסיקים, קבוצות של אנשי מקצוע, אנשי עסקים וכו'), אקדמאים ואחרים – בשאלה מהי הדרך הנכונה למלא את התפקיד, הרי שיהיה קשה להגיע להגדרה מוסכמת.

באוסטרליה מציין דף מידע המופיע באתר בית הנבחרים שאף שאין "תיאור תפקיד" פורמלי המפרט מה חבר בית הנבחרים מהספסלים האחוריים עושה,¹⁰ אפשר להצביע על היבטים של העבודה המשותפים לכל יושבי הספסלים האחוריים.¹¹ ואומנם, תיאור כזה מופיע בספר על הפרקטיקה של בית הנבחרים האוסטרלי שנכתב לראשונה בידי המזכיר הכללי של הבית בשנת 1981, ומאז עודכן כמה פעמים. בפתחו של פרק העוסק בחברי בית הנבחרים ניתן תיאור כללי של תפקידו של חבר בית הנבחרים המחלק אותו לפעילות בבית הנבחרים עצמו, פעילות אל מול הבוחרים באזור הבחירה ונאמנות למפלגה.¹²

בשנים 2009-2010 עשה מכון מחקר קנדי בשם Samara, שמטרתו המרכזית לעודד מעורבות פוליטית של הציבור, מחקר על מהות תפקידם של חברי בית הנבחרים בעיני החברים עצמם וגילה שכמספר הנבחרים שרואינו כן מספר המהויות. מסקנת החוקרים הייתה שהתפקיד הוא "חסר הגדרה". המחקר לא הסביר מדוע אין הגדרה, אך המליץ על דיון לשינוי המצב.¹³

היעדר הגדרה מוזכר גם בדוחות של ועדות שונות שהוקמו בבריטניה, בפרלמנט עצמו ומחוצה לו, במסגרת בחינת רפורמות אפשריות בנוהלי הפרלמנט ותפקודו בתחומים שונים, בעיקר על רקע ההידרדרות באמון הציבור בו בעקבות שערוריות

10 חברי פרלמנט מהספסלים האחוריים הם שאין להם תפקיד רשמי כלשהו בפרלמנט, בסיעות הפרלמנטריות או בממשלה.

11 "The Work of a Member of Parliament," Parliament of Australia, House of Representatives, Infosheet 15 (undated)

12 Wright, 2012, pp. 131-133

13 Samara, 2010

הנוגעות לחברי פרלמנט. בכל הדוחות האלה, שיידונו בהמשך, מוזכר היעדר ההגדרה כחלק מהרקע לבעיה, אך אף שחלק מהדוחות טענו שרצוי שהתפקיד יוגדר, ואחרים מהם אף הגישו הצעות להגדרה, לא הוגדר התפקיד וההמלצות מעולם לא יושמו.

הסברים אפשריים להיעדר ההגדרה

אחד הטיעונים השכיחים באשר לסיבות להיעדר ההגדרה הוא שלחבר הפרלמנט יש מנדט חופשי, והוא שמייתר את הגדרת התפקיד, שכן משמעותו של המנדט החופשי היא שחבר הפרלמנט רשאי לפעול לפי שיקול דעתו, ועל הדרך שבה הוא בוחר לבצע את תפקידו הוא נותן את הדין ביום הבחירות (ראו להלן בפרק 1). טיעון זה מעורר כמה בעיות: הראשונה היא שבפעול חבר הפרלמנט אינו יכול לעשות ככל העולה על רוחו לפי שיקול דעתו. בכל המדינות יש מגבלות על פעילותו המותרת של חבר הפרלמנט במסגרת תפקידו אף שיש לו חסינות המגינה עליו, במידה כזאת או אחרת, מהעמדה לדין (בנושא החסינות ראו להלן פרקים 10, 14 ו-22). החופש שלו בא לידי ביטוי בעמדות שבהן הוא בוחר לתמוך, בנושאים שהוא בוחר להעלות לדיון ובכלים שהוא בוחר להשתמש בהם, מבין אלה העומדים לרשותו, כדי לקדם את כל אלה. למעשה אין סתירה בין המנדט החופשי של חבר הפרלמנט לבין עצם תיחום התפקיד בין פעילויות מותרות לפעילויות אסורות מחד, ובין פעילויות הנחשבות חלק מהתפקיד לפעילויות מותרות שאינן נחשבות חלק מהתפקיד מאידך. הבעיה השנייה היא שבחירתו מחדש של חבר פרלמנט אינה נובעת בהכרח מאיכות ביצועו את התפקיד אלא מושפעת משיקולים פנים-מפלגתיים ושיקולים של בוחריו שאינם בהכרח רציונליים. כך, גם חבר פרלמנט שאינו מצטיין בפעילותו הפרלמנטרית יכול להיבחר שוב ושוב.

טיעון שני שנשמע הוא שהגדרת התפקיד אינה רצויה כיוון שיש צורך בסוגים שונים של חברי פרלמנט הפועלים בדרכים שונות כדי שהמערכת הפרלמנטרית תפעל פעולה תקינה ומאוזנת.¹⁴ פאוור דוחה את הטיעון הזה. בעדות שמסר בשנת 2014 בפני ועדת המשנה של ועדת המידות בפרלמנט הבריטי, שבחנה

את פעילותה של מערכת האתיקה בפרלמנט, הוא טען שאין סתירה בין העובדה "שכל חבר פרלמנט מבצע את התפקיד בדרך משלו, מחוזות הבחירה שלהם שונים, מעמדם בתוך מפלגתם שונה, נקודת המבט שלהם שונה, והם מגיעים עם פרספקטיבות אישיות בדבר הדרך שבה ניתן לבצע את התפקיד" ובין קיומה של הגדרת תפקיד, שעל פיה מוערך תפקודו. כלומר, אין פירושה של הגדרת התפקיד אחידות בדרך ביצועה.¹⁵ לדעתו, הסיבה שלא ניתן להגיע להגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט נובעת מכך שחברי הפרלמנט אינם מעוניינים בהגדרה כזאת, שתגביל את חופש הפעולה שלהם. במיוחד הם מתנגדים לכך שאנשים מחוץ לפרלמנט שאינם מבינים, לטענתם, את מהות עבודתם של חברי הפרלמנט, יעסקו במלאכת ההגדרה.¹⁶

ההבדל בין תפקיד ומונח של role לתפקיד ומונח של job

כאמור, בספרות הפרלמנטרית יש הימנעות כמעט מוחלטת מהעיסוק בתפקידו של חבר הפרלמנט במונח כמשרה. אך יש שני תחומים שיש בהם התייחסות ישירה לנושא התפקיד: האחד הוא ספרות על תפקידו של חבר הפרלמנט במשמעות של role, המתארת את הדרכים השונות שבהן חברי הפרלמנט בוחרים למלא את המנדט שלהם; השני הוא ספרות ענפה העוסקת בהיבטים ספציפיים של התפקיד כמו חקיקה, פיקוח על הרשות המבצעת ומערכת היחסים של חברי הפרלמנט עם אזורי הבחירה שלהם בכלל ועם בוחריהם בפרט, הן בהקשר של המצב במדינות ספציפיות והן במבט בין-לאומי משווה. ההבחנה בין המונח תפקיד במשמעות משרה (job) לתפקיד במשמעות role (כמו למשל תפקיד ששחקן משחק בתיאטרון) חשובה לענייננו, בין היתר מכיוון שמחקר זה מבוסס על התייחסות לתפקידו של חבר הפרלמנט בכלל ושל חבר הכנסת בפרט במונח של משרה.

ראיית התפקיד כמשרה מתייחסת לעובדה שכל עוד חבר הפרלמנט מכהן בתפקידו, יש לו משרה קבועה, שמשולם לו עליה שכר ומוענקות לו בגינה

House of Commons, Standards Review Sub-Committee, Oral Evidence, 15
2014

16 דואר אלקטרוני מגרר פאוור (power) למחברת מ-9 בספטמבר 2013.

זכויות, ולמהות התפקיד יש אפוא בסיס מוסדי, ארגוני ומשפטי. לפיכך קיימת רשימה של פעילויות שהן חלק מתפקידו וכאלו שאינן בגדר תפקידו, וכל אלו דורשות הגדרה. מחקר זה מבוסס על התפיסה שחבר הפרלמנט אינו יכול לקבוע בעצמו את מהות התפקיד אלא רק את הדרך שבה הוא יבצע אותו. במילים אחרות, הוא יכול לקבוע לעצמו העדפות וסדרי עדיפויות לפי נטיותיו האישיות והאידאולוגיות ובכפוף להשתייכותו המפלגתית ולתנאים הנסיבתיים. אין עוררין שחבר הפרלמנט יכול לבצע את תפקידו בדרכים שונות.

תפקיד במונח *role* הוא דבר שונה לחלוטין. הספרות העוסקת בכך מבוססת ברובה על *role theory* מתחום הסוציולוגיה. היא מתמקדת באוריינטציות התנהגותיות ובדרכי התנהלות של חברי הפרלמנט, ברמת החשיבות שהם מייחסים לביצוע משימות שונות ובנושאים שהם בוחרים לעסוק בהם. במאמר משנת 2014, המסכם את הספרות שנכתבה בנושא זה, הסביר אנדרוג, ¹⁷ שכמו במונחים אחרים בתחום מדעי החברה, כך גם במקרה של המונח *role* קיימת אי-בהירות כאשר להגדרתו המדויקת. ¹⁸ ואלקה למשל, מהחלוצים בתחום בשנות השישים של המאה הקודמת, הסביר שמבחינתו של המחוקק היחיד תפקיד במונח של *role* מתייחס ל"מערכת קוהרנטית (עקיבה) של נורמות (מוסכמות) התנהגות הנחשבת בעיני אלו המעורבים ביחסי הגומלין הנצפים, כמתייחסת לכל האנשים המחזיקים במשרה של מחוקק". ¹⁹

סירינג, שכתב בשנות התשעים, הגדיר *roles*: "תבניות מסוימות של מטרות, גישות והתנהגויות הקשורות זו לזו, שהן טיפוסיות לאנשים במשרות מסוימות". ²⁰ סטרומ התייחס ל-*roles* של מחוקקים כ"אסטרטגיות התנהגותיות המותנות במסגרת המוסדית שבתוכה פועל הפרלמנט". ²¹

17 דיון מצה בנושא הספרות על *roles* של חברי פרלמנט ראו 2014: Andeweg, 1997

18 בספר כולו מובאים מקרים נוספים של אי-בהירות כזאה באשר לפירושים של מונחים שונים שאותה נכנה "אי-בהירות סמנטית" אף שהיא נוגעת גם למהות.

19 Wahlke et al., 1962, p. 8

20 Searing, 1994, p. 18

21 Strøm, 1997, p. 157

מה שניתן לומר בהכללה על הספרות הזאת הוא שהיא עוסקת בתיאור היבטים שונים של התפקיד ולא בהגדרתו. במילים אחרות, היא אינה מנסה כלל לספק הגדרה של מה שהתפקיד אמור לכלול, אלא רק תיאור של מה שחברי פרלמנט בוחרים לעשות והסברים לכך. סירינג למשל זיהה מבין התפקידים שחברי פרלמנט בבריטניה בוחרים לעצמם במסגרת המשחק הפרלמנטרי תפקודים של מקדמי מדיניות (policy advocates), שואפים לתפקידים מיניסטריאליים, להיות נציגי אזורי הבחירה ו"אנשי הפרלמנט" (parliament men), המתחלקים לאלה השואפים לקבל תפקידים בניהול הפרלמנט למשקיפים ול"חברי מועדון" שפשוט נהנים ממעמדם.²² אין בספרות זו כל התייחסות למה מצופה מהם לעשות כחברי פרלמנט.

נוסף על זה, הגדרת ה-role של חבר הפרלמנט מבוססת ברובה המכריע על ראיונות עם חברי פרלמנט ועל תשובות לשאלונים שכותבי המחקרים ביקשו מהם למלא. ההסבר להתבססות על מקורות שהם סובייקטיביים בהגדרתם הוא מחסור במקורות אובייקטיביים.²³ את הבעייתיות בדבר התבססות על מקורות אלו הסביר רייט, לשעבר חבר בפרלמנט הבריטי ואיש אקדמיה בהווה:

חוקרים אקדמאים נוהגים בקביעות לסקור חברי פרלמנט ולבקש מהם לדרג את מידת החשיבות שהם מייחסים להיבטים שונים של תפקידם. במיוחד, הם רוצים לדעת באיזו נישה [niche] ממקמים חברי פרלמנט את תפקידם המפלגתי, את תפקידם כמבקרי הממשלה ואת תפקידם במחוזות הבחירה. אני תמיד קורא את תוצאות הסקרים האלה בתחושת ניתוק מהמציאות, כאילו חברי הפרלמנט מנסים לתת את התשובות הנראות להם נכונות, במקום לתאר מה הם עושים למעשה.²⁴

בהמשך הציג רייט דוגמאות לכוונתו. אלו כללו את העובדה שחבר פרלמנט לא יאמר שחלק גדול ממה שהוא עושה הוא לציית להוראות מפלגתו (כמו שקורה

Searing, 1994, pp. 200–232 22

Rush & Giddings, 2011, p. 13 23

Wright, 2010, pp. 299; 302–303 24

לעיתים קרובות בשיטות פרלמנטריות שבהן המפלגות הן בעלות מעמד דומיננטי) ולפעול בדרך שתוביל להיבחרותו מחדש, או ביתר כלליות, "לרכל, להתארגן, להתמצב, לשכנע, לנהל מסע בחירות, ולתחמן, או במילים אחרות: לשחק את המשחק הפוליטי".

יש בעיות נוספות בעניין ההסתמכות על תשובותיהם של חברי פרלמנט לשאלונים. לפי עדותם של עורכי סקרים כאלה, לעיתים קרובות לא חברי הפרלמנט ממלאים את השאלונים שנשלחים אליהם אלא עוזריהם הפרלמנטריים. נוסף על זה, חוקרים מתלוננים שכמעט בלתי אפשרי לגרום לחברי פרלמנט לשתף פעולה עם מחקריהם. לעיתים הם אף נאלצים לפנות לעורכי סקרים מקצועיים הפועלים לעיתים קרובות על בסיס רשימות של חברי פרלמנט המוכנים לשתף פעולה עם הסוקרים תמורת תשלום.²⁵

אולם למרות הבעייתיות של המחקרים על תפקידם של חברי הפרלמנט במונח של role, הם בעלי חשיבות רבה בהגדרת התפקיד במונח כמשרה, בשל הכמות העצומה של מידע אמפירי שהם כוללים. בזהירות הנדרשת ניתן להשתמש בתוצרי הניסיונות למיפוי תפקידיהם ועיסוקיהם של חברי הפרלמנט בעת מיפוי התפקידים על בסיס מקורות אובייקטיביים (ראו לוח 1). במידה רבה ניתן לומר שתפקיד במונח role הוא הבחירה של חבר הפרלמנט כיצד למלא את תפקידו במונח כמשרה.

25 Campbell & Lovenduski, 2015. יש לזכור שבשונה מהמצב בישראל, בחו"ל חברי פרלמנט רשאים לקבל תשלום עבור ראיונות.

לוח 1

תפקידי חבר הפרלמנט במונח של role כפי שהוא מופיע במקורות שונים

(1) בקרה על הממשלה;	על בסיס
(2) השגת מידע;	מחקר שנעשה
(3) קשרים עם הציבור;	בגרמניה
(4) חקיקה;	(פרופ' ורנר
(5) הגעה לפשרות או קונסנזוס;	פטצלט)²⁶
(6) יחסי ציבור פעילים;	
(7) הנהגה (דיונים במסגרת המפלגה);	
(8) שירות אזרחים;	
(9) טיפול בענייניהן של קבוצות אינטרסים;	
(10) ייצוג אינטרסים מקומיים;	
(11) ייצוג האינטרסים הכלכליים של אזור הבחירה.	
(1) בקרה על הממשלה באמצעות דיווחים של הממשלה;	על בסיס
(2) דאגה לאינטרסים של אזורי הבחירה;	מחקר שנעשה
(3) טיפול בפניות של הבוחרים;	בבריטניה
(4) טיפול בחקיקה (בעיקר במסגרת של ועדות לענייני חקיקה (standing committees));	(Hansard Society)²⁷
(5) הצבעה עם המפלגה (מדובר במשמעה סיעתית);	
(6) פעילות בוועדות הנושאות (select committees);	
(7) דיווח לבוחרים;	
(8) השתתפות בדיונים במליאה;	
(9) כתיבת נאומים ונשיאתם; הופעה בפני התקשורת;	
(10) כתיבת מאמרים.	

Patzelt, 1995-1, p. 51 26

Hansard Society, 2001, appendix 4, table 3.2. 27
 עמותה לא מפלגתית בבריטניה, ששמה לה למטרה לחזק את הדמוקרטיה הפרלמנטרית ולעודד מעורבות ציבורית רבה יותר בפוליטיקה.

<p>1. סיוע בהצגתן ובשימורן של ממשלה ואופוזיציה, כדי שעסקי הדמוקרטיה הפרלמנטרית יוכלו להתנהל כסדרם;</p> <p>2. מעקב אחר הרשות המבצעת, האצה בה ואתגורה כדי להשפיע, כשהדבר אפשרי, על שינוי בפעילות הממשלה בדרכים הנחשבות לרצויות;</p> <p>3. ייזום חקיקה, ניסיון לתקן חקיקה ולסוקרה כדי לסייע בקיומו של גוף חקיקה, שהוא תמיד רלוונטי והולם;</p> <p>4. יצירה ושימור של מגוון קשרים בכל מחוז בחירה וידע נאות של מאפייניו כדי לזהות את הנושאים המשפיעים עליו ולהבינם, וכשהדבר אפשרי, לקדם את האינטרסים של אזור הבחירה ככלל;</p> <p>5. הגשת סיוע נאות לתושבים יחידים מאזור הבחירה באמצעות שימוש בידע על סוכנויות ומוסדות של הממשל המקומי והלאומי כדי לסייע בפחרון בעיותיהם כשהדבר אפשרי;</p> <p>6. תרומה לגיבוש המדיניות של המפלגה כדי להבטיח שהיא משקפת דעות וצרכים לאומיים הנראים רלוונטיים וחשובים;</p> <p>7. קידום ההבנה הציבורית של מדיניות המפלגה באזורי הבחירה, בתקשורת ובמקומות אחרים כדי לאפשר את מימוש מטרות המפלגה;</p> <p>את המחויבויות האלו ממלא חבר הפרלמנט במסגרת הפרלמנט עצמו במליאה ובוועדות, באזור הבחירה שלו ובמפלגתו, כשהמסמך מפרט את דרכי הפעולה בשניים הראשונים.</p>	<p>חלוקה של הגוף לסיקור שכרם של בחירים בבריטניה²⁸</p>
<p>1. תמיכה במפלגה בהצבעות בפרלמנט;</p> <p>2. ייצוג האינטרסים של מחוז הבחירה וקידומם;</p> <p>3. ייצוג בוחרים כיחידים וטיפול בבעיותיהם ובתלונותיהם; פיקוח על הממשלה;</p> <p>4. ייזום חקיקה ותיקונה;</p> <p>5. תרומה לפיתוח מדיניות במסגרת הפרלמנט ובמפלגה והסברת המדיניות של המפלגה. המסמך הדגיש שכל חבר פרלמנט ראוי להחליט כיצד לאזן בין המשימות השונות, ושלחבר הפרלמנט יש שיקול דעת מלא בענייני מדיניות, הבעת השקפות ודעות והדרך לטפל בפניות אזרחים כל עוד אין פעילותו מזיקה למוניטין של הפרלמנט. הטקסט כלל גם רשימה של עניינים שלא מעניינו של חבר הפרלמנט לטפל בהם בעבור אזרחים – בעיות פרטיות שאינן נוגעות לרשויות, החלטות של בתי משפט, נושאים בטיפולן של רשויות מקומיות ושאלות בדבר מדיניות הממשלה שאותם יש להעביר למשרדי הממשלה הרלוונטיים.</p>	<p>ועדת משנה של ועדת המידות בפרלמנט הבריטי²⁹</p>

28 Review Body on Senior Salaries, Review of Parliamentary Pay and Allowances, Report No. 38, Cm. 3330-II, 1996. ראו החיחות בפרק 24.

29 House of Commons Committee on Standards, 2015, pp. 24-25. ראו החיחות בפרק 27.

ישראל

בישראל היעדרה של הגדרה פורמלית של תפקידו של חבר הכנסת נרמז בפסיקה של נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר משנת 1987 בפרשת מיעארי (בג"ץ 620/85):

סעיף 1 לחוק החסינות מתייחס לפעילויותיו של חבר הכנסת, שנעשו "במילוי תפקידו" ו"למען מילוי תפקידו". לצורך פרשנותו של סעיף 1 ניתן היה לנסות ולקבוע, מה נכלל במונח "תפקידו של חבר הכנסת". בין היתר, ניתן היה בהקשר זה לנקוט עמדה בשאלה, אם תפקידו של חבר הכנסת מתמצה ברשימה אחידה של פעולות, כגון הצבעה, נאום, הגשת הצעות חוק ושאלות, פעולה בוועדות, השתתפות במשלחות מטעם הכנסת וכיוצא באלה פעולות, שהן חלק אינטגרלי של פעולות הכנסת, או שמא תפקידו של חבר הכנסת רחב יותר, והוא כולל גם את היותו חבר מפלגה או אישיות הממלאת תפקידים ציבוריים ופוליטיים – היינו, האם הפעילות הפוליטית הכללית של חבר הכנסת מחוץ לכנסת היא חלק ממילוי תפקידו של הנבחר כחבר הכנסת. בין היתר, מתחייב מענה לשאלה, האם פעולה ציבורית של חבר-כנסת למען היבחרו לכנסת היא פעולה הנעשית למען מילוי התפקיד כחבר-כנסת. כן יכולה לעלות השאלה, אם תפקידו של חבר הכנסת נקבע לפי המצע של מפלגתו – היינו, האם זהו תפקיד המוגדר באופן סובייקטיבי, או שההגדרה היא אובייקטיבית ואחידה לכל חברי הכנסת. שאלות אלה ואחרות ראויות לעיון ולדיון כדי להביא להגדרה ממצה של המושג "תפקידו של חבר הכנסת".

לדעתי, אין אנו נדרשים כאן להכרעה בכל השאלות שהוזכרו לעיל, שעניינן הגדרת תפקידו של חבר הכנסת, וניתן להשאיר חלקן בצריך עיון [ההדגשה שלי].³⁰

מעניין שדווקא בישראל ניתן ההסבר הרשמי המקיף ביותר להצדקת היעדר ההגדרה של תפקיד הנבחרים. זאת, במסגרת דיון שהתקיים בוועדת הכנסת ב־19 ביולי 2011, על "סייגים למתחם הפעולה הלגיטימי של חברי הכנסת והדרכים להתמודד עם חריגה ממתחם זה". הדיון נערך במסגרת יוזמה של ח"כ ציפי חוטובלי (ליכוד) להגביל חלק מפעילותם של חברי הכנסת הערבים שנראתה בעיניה לא לגיטימית. היועץ המשפטי לכנסת איל ינון התייחס לנושא של תפקיד חבר הכנסת בהבעת הסתייגותו מהניסיון להגדיר את התפקיד, ולו בדרך השלילה:

נדמה לי שלא במקרה אין למצוא מקור מחייב ובו הגדרה מדויקת של "תפקיד חבר הכנסת", שכן התפיסה העומדת ביסוד הדברים היא שחבר הכנסת אינו "תפקיד" אלא "שליחות". שליחות מרובת רבדים (רובד פרלמנטארי, רובד פוליטי, רובד ייצוגי ועוד) שקשה לתחום אותה ואף לא רצוי לעשות זאת. בכך מתייחד תפקידו של חבר הכנסת מתפקידים אחרים בשירות הציבורי ובכלל. בין היתר בשל תפיסה זו חברי הכנסת אינם "עובדי מדינה" מן המניין. הם אינם מחתימים שעון בכניסתם וביציאתם ממשכן הכנסת, לא חלה עליהם חובת נוכחות במליאה או בוועדות או בכל פעילות אחרת וגם לא חובות אחרות החלות על בעלי תפקידים בשירות המדינה. הם אינם מייצגים עמדות מקצועיות, אלא תפיסת עולם פוליטית ואידאולוגית. כנגד זאת הם אינם נהנים מקביעות ב"מקום עבודתם" והם עומדים למבחן אמונו של הציבור אחת לתקופה.

אפשר להתווכח עם טיעונו של ינון. הרי אין סתירה בין היותה של החברות בכנסת שליחות לבין היותה תפקיד ולא בין העובדה שחברי הכנסת מייצגים תפיסות עולם פוליטיות ואידאולוגיות לבין התנהלות מקצועית מצידם. אף שתפקידם של חברי הכנסת ייחודי ונבדל מזה של משרתי ציבור אחרים, אין סיבה שלא להגדירו. להפך, אולי בגלל ייחודו חובה להגדירו. כמו כן כבר עמדנו על העובדה שאין בהכרח קשר בין איכות תפקודו של חבר פרלמנט לבין הסיכויים שייבחר מחדש.

מהמשך דבריו באותה ישיבה ניתן להקיש שעיקר דאגתו של ינון הייתה המשמעות של הרחבת "הסייגים למתחם הפעולה הלגיטימי של חברי הכנסת" לפי שיקולים פוליטיים אל מעבר למה שכבר קיים בחוק החסינות ובחוק-יסוד: הכנסת. כלומר, ינון היה מוטרד מקביעת סייגים נוספים לתפקיד על אלה שקיימים כיום (שבהם נדון בפרק 13) ומוטרד פחות ממשמעויות של הגדרת התפקיד במובן של מה הוא כולל.

אזכור נושא התפקיד בספרות על הכנסת

בשנת 1950, שנה לאחר כינונה של הכנסת, פרסם סגן מזכיר הכנסת אשר צידון ספר על הכנסת שכותרתו היא "בית הנבחרים – מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובמשל". רק במהדורות המאוחרות יותר של הספר הוקדשו שני עמודים לנושא "תפקידיו של חבר הכנסת". עם אלו נמנו הנושאים האלה: הפעילות באולם המליאה, הפעילות בוועדות, פעילות מפלגתית-ציבורית (לרבות נושא הקשר עם הבוחר), פעילות מדינית כלפי חוץ וחובת הקריאה והעיון.³¹ עם זאת לא הובהר מה כוללות פעילויות אלו.

בספרו של שבח וייס, שלימים שימש חבר כנסת ויושב ראש הכנסת, "הכנסת – תפקודה ותפוקתה", הוקדש פרק שלם לתפקיד החקיקה של חבר הכנסת. אולם שאר תפקידיו של חבר הכנסת לא הוזכרו כלל בספר.³² בפרק על הכנסת והמפלגות בספרם של אמנון רובינשטיין וברק מדינה – "המשפט החוקתי של מדינת ישראל" – לא נאמר דבר על תפקידו של חבר הכנסת.³³ כך גם בספרי הלימוד השונים באזרחות ובמדע המדינה הכוללים פרקים על הכנסת. ספרים שכתבו חברי כנסת לשעבר על ניסיונם בכנסת עסקו בדרכים שבהן הם עצמם מילאו את התפקיד.³⁴

31 צידון, 1969, עמ' 68-70.

32 וייס 1977, עמ' 211-231.

33 רובינשטיין ומדינה, 2005, עמ' 557-820.

34 בספריית הכנסת רוכזו מרבית הספרים שנכתבו בידי, ועל, חברי כנסת לדורותיהם. אחדים מהספרים מתמקדים בעבודה הפרלמנטרית. ראו למשל יוחנן בדר (1979) ויוסף תמיר (1991).

כמה מחקרים שעסקו בכנסת התייחסו לתפקידם של חברי הכנסת בהשפעת הספרות על *role theory*. מאהלר מתייחס בספרו *The Knesset*, המבוסס על מידע שנאסף בתקופת הכנסת ה־8 (1974-1977), בין היתר, לדעותיהם של 86 חברי כנסת שהוא ראיין על מהות תפקידם.³⁵ מאהלר הגדיר את משמעות המונח "תפקיד" במובנו הפרלמנטרי ככולל ציפיות בדבר המשימות שעל חבר הכנסת לבצע, בדבר הדרך הנאותה שעליו להתנהל עם עמיתים ובדבר כללי התנהגות. הוא ציין שחלק מהנושאים מטופלים בתקנון הכנסת, אולם אשר לכללים לא רשמיים הדגישו חלק מחברי הכנסת שאם כללים כאלה בכלל קיימים, מקורם במפלגותיהם ובעיקר בראש המפלגה. רוב חברי הכנסת שרואיינו טענו שכאשר נבחרו לראשונה לכנסת לא היה להם מושג מהן דרישות התפקיד. הם מנו כמרכיבים בתפקיד את אלה: עבודה בוועדות, ייצוג אנשים ועבודה אל מול הבוחרים, ניסוח חוקים, עבודה משפטית, הודעות פומביות ו"כל מיני תפקידים כלליים". במרכיבי התפקיד שמרב חברי הכנסת מצאו שהם גורמים להם סיפוק היו עבודה בוועדות וסיוע לקבוצות אינטרס מסוימות. מנגד, הקשבה לנאומים של אחרים במליאה וטיפול בניירת היו המרכיבים שהכבידו עליהם ביותר (יש לזכור שבשנים אלה לא היו לחברי הכנסת עוזרים כלשהם, ומחשבים אישיים לא היו קיימים).

בפרק שכתבה ח"כ נעמי חזן בנושא הגדרת מהות תפקידם של חברי הכנסת בספר שעניינו אחריות ציבורית בישראל,³⁶ היא ציינה שסעיף 1א של כללי האתיקה של חברי הכנסת קובע נורמות למילוי תפקידו של חבר הכנסת (ראו דיון בסעיף זה בפרק 26). עם זאת היא ציינה שלא קיים – לא בכללי האתיקה ולא בשום מסמך אחר – פירוט של מרכיבי התפקיד, ולכן "קשה – אם לא בלתי אפשרי – לנתח את יכולתם לעמוד בחובותיהם החוקיות והמוסריות, שלא לדבר על אחריותם כלפי ציבוריהם השונים". אף שאין הגדרה פורמלית של תפקידו של חבר הכנסת, חזן טוענת שניתן לראות בהגדרת התפקיד שני היבטים עיקריים: הראשון, והמקובל יותר, מניח שתפקידם של חברי הכנסת הוא פועל יוצא של

Mahler, 1981, pp. 163-185 35

36 חזן, 2012, עמ' 193-218.

תפקידי הכנסת כמוסד (לחוקק, לייצג ולפקח); השני, הלא פורמלי, רואה בהגדרת תפקיד חברי הכנסת נגזרת של תפיסות שונות שלהם עצמם את עבודתם.

בהתבססה על סירינג, שחקר את תפקיד חברי הפרלמנט בבריטניה (ראו לעיל),³⁷ מזהה חזן חמש תפיסות עצמיות של חברי הכנסת את תפקידם: מעצבי מדיניות, מומחים, שליחי ציבור, שליחים של מגזר מסוים ואלה שניתן להגדירם אופורטוניסטים המקדישים את מרב זמנם לטיפוח קשרים עם חוג תומכיהם ולהנאה מתוקף מעמדם. שלא כרוב חברי אסכולת ה-"role theory", חזן לא ביססה את מאמרה על ראיונות עם חברי כנסת אלא בעיקר על ניסיונה האישי ועל תצפיותיה כחברת כנסת מטעם מרצ בשנים 1992-2003.

נבות נדרשת לאזכור של תפקיד חבר הכנסת בדיון בסוגיות של משפט חוקתי. לדוגמה, במאמר על מעמדו של חבר הכנסת כנאמן ציבור כתבה, בהקשר של נושא ניגוד העניינים שחבר הכנסת עלול להיקלע אליו:

פעילותו הפרלמנטרית של חבר הכנסת היא רחבה ביותר וכוללת, בין היתר, חקיקה, פיקוח על הממשלה והשתתפות בוועדות. חבר הכנסת יכול למלא פונקציה חקיקתית, ביצועית ומעין-משפטית. הוא יכול לכהן בתפקיד שר או סגן שר, ויכול למלא תפקיד מעין שיפוטי בשבתו בוועדת הכנסת הדנה בהליך של הסרת חסינות דיונית.³⁸ כמות המקרים שבהם עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים, ומגוון התחומים שבהם קיים חשש זה, הוא רב.³⁹

37 Searing, 1994

38 החסינות הדיונית, הידועה גם כ"חסינות פרוצדורלית" (inviolability או procedural immunity), מגינה על חבר הפרלמנט מכל חקירה, מעצר וחביעה משפטית בגין מעשים ואמרות שאינם נופלים בגדר החסינות המהותית, אלא אם הפרלמנט עצמו מסיר את חסינותו. המטרה המקורית של החסינות הדיונית הייתה להגן על חברי פרלמנט מפני שרירות ליבה של הרשות המבצעת.

39 נבות, 2000, עמ' 433-525. בנושא ניגוד העניינים ראו פרק 16.

לדעתה, יש זכויות יסוד הנדרשות לחבר הכנסת כדי למלא את תפקידו, ומתיאור זכויות אלה ניתן לגזור את מהות תפקידו של חבר הכנסת:

יש להכיר בזכויות הנדרשות לחברי הכנסת על-מנת שיוכל למלא את תפקידו בכנסת, כגון תפקיד החקיקה ותפקיד הפיקוח על הממשלה. מילוי תפקידו של חבר הכנסת כמחוקק מניח קיומן של זכויות כגון החסינויות הפרלמנטריות, הזכות לקבלת מידע, זכות ההשתתפות בהליכים הפרלמנטריים, חופש הביטוי, חופש התנועה, הזכות לקבלת שכר הולם בעד התפקיד והשמירה על עקרון השוויון המהותי. לשם מילוי תפקיד הפיקוח על הממשלה, יש להקנות לחברי הכנסת כלים כגון הזכות להביע אי-אמון בה והזכות להציג שאילתות. מילוי התפקיד הכרוך באישור תקציב המדינה מניח קיומן של זכויות דומות אלה של הליך החקיקה, כגון עקרון ההשתתפות והזכות לקבלת מידע.⁴⁰

באשר לספרות בישראל על המרכיבים השונים של תפקיד חבר הכנסת, חוקרים לא מעטים מתחומי מדעי החברה, התקשורת והמשפט החוקתי עסקו ברבים מהם, אם כי לא בכלם, ומחקריהם יוזכרו בספר במקומות הרלוונטיים.

שער ראשון: מהות התפקיד ומרכיביו

ההסתייגות הגורפת וההימנעות מהגדרת תפקידם של חברי פרלמנט, לרבות חברי הכנסת, תמוהות בשל העובדה שאין צורך במאמץ גדול כדי ללקט מידע על מהות התפקיד ומרכיביו השונים.

ניתן ללמוד על תפקידו של חבר הפרלמנט במשמעות של משרה ולהרכיב את הפאזל על כל חלקיו בהסתייעות במקורות מגוונים: מקורות חוקתיים וחוקיים (חוקה, חוקים ותקנות), פסיקות של ערכאות משפטיות, מסמכים פרלמנטריים מחייבים (תקנון הפרלמנט וכללי אתיקה), נהלים ונורמות שהשתרשו, דיוני הפרלמנט וכמוכן הגדרתם של חברי הכנסת עצמם את תפקידם. מקורות המידע בישראל באשר לחברי הכנסת אינם שונים במהותם מאלו הקיימים במדינות אחרות באשר לחברי הפרלמנט שבהן. אולם בישראל המרכיב של פסיקות של ערכאות משפטיות, ובעיקר של בית המשפט העליון ובג"ץ, בנושאים הנוגעים לתפקידו של חבר הכנסת הוא גדול במיוחד בגלל היעדר חוקה וכחלק מתופעת המשפוט (משפטיזציה) של המערכת השלטונית בישראל.⁴¹

כפי שנטען במבוא, הספרות המקצועית אינה עוסקת בהגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט. לפיכך אין דרך מקובלת או "נכונה" להציג את מרכיבי התפקיד השונים. כאן אחלק את המרכיבים השונים לפי קטגוריות על מנת להקל על הקורא.

הייצוגיות – כלומר תפקידו של חבר הפרלמנט כמייצג את בוחריו, את מפלגתו ואת טובת הכלל לפי השקפתו בעבודתו הפרלמנטרית והחוקי-פרלמנטרית – עומדת בפני עצמה. היא מהווה את בסיס הלגיטימיות של כל שאר מרכיבי התפקיד שמבצע חבר הפרלמנט. את הקבוצה הראשונה של מרכיבי התפקיד שנדון בהם ניתן לכנות "תפקידים פרלמנטריים קלסיים". אלו הם תפקידי הפרלמנט ככזה, שאותם מבצעים חברי הפרלמנט. אלו כוללים חקיקה רגילה, חקיקה חוקתית, פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת וניסיון להשפיע על קביעת סדר היום הלאומי באמצעות סדר היום של הפרלמנט. הקבוצה השנייה של מרכיבי התפקיד עוסקת בפעילות שחבר הפרלמנט מבצע ישירות למען אזרחים הפונים אליו – בין שהם בחרו בו ובין שלא – ולמען אזור הבחירה שלו (אם שיטת הבחירות במדינתו היא שיטה אזורית) או המגזר(ים) שהוא או מפלגתו מייצגים (אם הבחירות הן

יחסיות, כמו בישראל). קבוצה שלישית של מרכיבים כוללת תפקידים שחבר הפרלמנט מבצע כחלק מהפעילות הסדירה של הפרלמנט, ובמדינות בעלות משטר פרלמנטרי (בשונה ממשטר נשיאותי) – גם במסגרת הממשלה. קבוצת תפקידים זאת היא הטרוגנית באופייה, ונוסף על תפקידים ניהוליים רשמיים וחצי-רשמיים, כמו יושב ראש הפרלמנט, יושבי ראש של ועדות פרלמנטריות ויושבי ראש סיעות, היא כוללת גם פעילות בין-לאומית בשם הפרלמנט והמדינה ותפקידים שיפוטיים פנים-פרלמנטריים. לבסוף יצוין מרכיב הלגיטימציה. זהו תפקיד שרוב חברי הפרלמנט אינם מודעים לקיומו והוא מרכיב חשוב, בעיקר במדינות שבהן לא כולם מקבלים את שיטת השלטון הדמוקרטית כמובנת מאליה, או שמערכת היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת סבוכה.

כיוון שיש הבדלים בין חברי פרלמנט החברים במפלגה או במפלגות המרכיבות את הממשלה לבין חברי הפרלמנט מהאופוזיציה במילוי תפקידם, נקדיש פרק לנושא בסוף השער הזה.

פרק 1. מהות הייצוגיות

גם אם הדעות חלוקות בנוגע לאפשרות או הצורך להגדיר את תפקידיו של חבר הפרלמנט, קיימת הסכמה שהייצוג של ציבור הבוחרים ושל עמדות המפלגות בענייני ניהול המדינה הוא מרכיב בסיסי בתפקידו של חבר הכנסת בהיותו באופוזיציה או בקואליציה.

משעה שחבר הפרלמנט נבחר, נשאלת השאלה כיצד עליו לבצע את משימת הייצוג שלו. בהקשר זה קיימים שני דגמים: האחד הוא של הנציג כסוכן או שליח של בוחריו, של מפלגתו או של כלל אזרחי המדינה. מתוך כך נגזר שהמנדט של הנציג הוא אימפרטיבי. הוא מחויב לפעול בדרך שתהיה נאמנה לעמדותיו של שולחיו; הדגם השני הוא של הנציג כנאמן ציבור, ולפיו זכותו ואף חובתו של חבר הפרלמנט לפעול לפי מה שתודעתו ומצפונו מתווים לו. כלומר הוא בעל מנדט חופשי. שילוב בין שני הדגמים, דהיינו שבמקרים מסוימים הנציג פועל כסוכן/שליח, ובמקרים אחרים כנאמן ציבור, מכונה *politico*.⁴²

מקורות המנדט האימפרטיבי מצויים במשפט הרומי.⁴³ בבסיס עקרון המנדט האימפרטיבי קיים המונח של ריבונות עממית (*popular sovereignty*) שפיתח הפילוסוף ז'אן ז'אק רוסו (1712-1778). מעבר לאוקיינוס טען ג'יימס מדיסון (1751-1836), ממחברי החוקה האמריקאית, שחבר הקונגרס הוא שליח של בוחריו ומקבל הוראות מהם כאשר הם מביעים את עדיפותיהם. בקומונה הפריזאית נקבע, בשנת 1871, שהנציגים למועצה שניהלה את פריז חייבים לרווח לבוחריהם, ואפשר להדיחם אם הם סוטים מהמנדט שניתן להם, כלומר מומש הלכה למעשה עקרון המנדט האימפרטיבי. קרל מרקס אימץ את הרעיון מהקומונה הפריזאית. כך נכנס עקרון המנדט האימפרטיבי לתאוריה המרקסיסטית ולפרקטיקה של ברית המועצות לאחר מלחמת העולם הראשונה ולזו של מדינות הגוש הסובייטי אחרי מלחמת העולם השנייה, כאשר המפלגה הקומוניסטית, בשם הפרולטריון, היא שקבעה כיצד על נציגיה למלא את המנדט שלהם.⁴⁴

Pitkin Fenichel, 1967; Russell, 2012 42

European Commission for Democracy Through Law, 2009, p. 2 43

Van der Hulst, 2000, pp. 3, 6 44

לעומת תומכי המנדט האימפריטיבי טענו תומכי המנדט החופשי שהריבונות היא של האומה (national sovereignty), ובשונה מהם התנגדו לסממנים של הדמוקרטיה הישירה, שרוסו דגל בהם.⁴⁵ אדמונד ברק (1729-1797), חבר הפרלמנט הבריטי ופילוסוף ממוצא אירי, היה מהראשונים שביטאו את הרעיון שחברי הפרלמנט הם סוכנים חופשיים הפועלים כנאמני הבוחרים על פי מייטב הבנתם ולפי מצפונם האישי.⁴⁶ כיום מקובל לומר במדינות הדמוקרטיות המערביות, שלחבר הפרלמנט יש מנדט חופשי, והדבר אף נקבע בחוקותיהן של מדינות רבות,⁴⁷ ולהתנגד לסממנים של מנדט אימפריטיבי המזוהה עם דיקטטורות, כדוגמת זו של ברית המועצות לשעבר.

הדיון במנדט האימפריטיבי כיום כבר אינו עוסק רק בקשר שבין הנבחר לציבור בוחריו, אלא גם בקשר שבין חבר הפרלמנט למפלגתו. רבים מציינים שמאז סוף המאה התשע עשרה ותחילת המאה העשרים הפכו המדינות הדמוקרטיות למדינות של מפלגות (Parteienstaaten), שבהן יש למפלגות תפקיד חשוב בכינון של ממשלות יציבות ואחראיות. למעשה, כך נטען, הפכו המפלגות למתווכות בין חברי הפרלמנט שנבחרו מטעמן לבין הציבור. תלותם של חברי הפרלמנט במפלגותיהם כדי לשרוד פוליטית וכדי להיבחר שנית צמצמה עד מאוד את עצמאותם עד כדי ריקון המנדט החופשי שלהם מחלק גדול ממשמעותו.⁴⁸

המציאות הזאת באה לידי ביטוי בעיקר במשמעת הסיעתית ובמיעוט ההצבעות החופשיות, שבהן יש לחבר הפרלמנט יכולת להצביע עצמאית ולא על פי צו סיעתו. הדבר בולט במיוחד במדינות בעלות מסורת פרלמנטרית בריטי אך גם

45 שם, עמ' 7.

46 דובי, 2011, ראו למשל

47 כך למשל, המצב בצרפת (Article 27 in the Constitution of France), בגרמניה (Article 38.1 in the Basic Law of the Federal Republic of Germany) ובאיטליה (Article 67 in the Constitution of the Republic of Italy). חוק היסוד הגרמני למשל קובע ש"חברי הבונדסטאג הגרמני [...] לא יהיו מחויבים להוראות והנחיות ויהיו אחראים אך ורק למצפונם".

48 הנושא נידון במאמרים ובספרים רבים. ראו למשל מרזל, 2004, Patzelt, 2000, pp. 23-52

בכמה מדינות אחרות, כמו גרמניה ופורטוגל. בשתי האחרונות החוקה מבטיחה מצד אחד את המנדט החופשי של חבר הפרלמנט, ומצד אחר מעמד חזק ומרכזי למפלגות. זאת, בעקבות ההיסטוריה שלהן: של התקופה הנאצית בגרמניה ושל שלטונו של הרודן אנטוניו אוליברה דה סלזאר בפורטוגל. בגרמניה יש הטוענים שסעיף 38(1) של חוק היסוד העוסק במנדט החופשי פשוט סותר את סעיף 21 העוסק במעמד המפלגות,⁴⁹ או שהמונח "מנדט חופשי" הוא "פיקציה ריקה מתוכן".⁵⁰ בפורטוגל הסתירה גדולה עוד יותר. המנדט החופשי מוזכר בחוקה (סעיף 155(1)),⁵¹ בתקנון של אספת הרפובליקה⁵² ובחוק העוסק במעמדם של חברי אספת הרפובליקה (חוק 7/93),⁵³ ואלה מעניקים לחברי האספה חובות וסמכויות מפורטות, אלא שהחובות והסמכויות הללו סותרות סתירה חדה את המציאות שבה מיליון והפעלתן, בהתאמה מוכפף כמעט לחלוטין למפלגות ולסיעות באספה.⁵⁴

על רקע השפעתה של המשמעת הסיעתית על חופש הפעולה של חברי הפרלמנט יש הטוענים שהגיע הזמן לפעול להגבלת כוחן של המפלגות ולשחרור חברי הפרלמנט מעולן.⁵⁵ אולם אף שחוקרים רבים טוענים שבמדינות רבות חלה ירידה בעוצמתן של המפלגות הממוסדות,⁵⁶ דרישה זאת נראית לא מעשית.

הנושא שבו נשמר עקרון המנדט החופשי בקנאות בכל המדינות הדוגלות בו הוא מניעת סילוקם מהפרלמנט של חברי פרלמנט שלא סרו למשמעת הסיעתית או

49 Kommers, 1971. ראו גם Basic Law of Germany

50 Lerche, 1995, p. 40

51 Constitution of the Portuguese Republic

52 Portugal, Rules of Procedure of the Assembly of the Republic

53 Portugal, Statute governing Members of the Assembly of the Republic

54 על כפיפותם של חברי האספה לסייעות ולמפלגות ראו, Da Cruz & Antunes, 1990, pp. 164-165; Leston-Bandeira, 2012, p. 429

55 Occasional Papers on Parliamentary Government, 1998

56 Gunther, Montero & Linz, 2002, p. 291

שפרשו מסיעתם לפני סיום הקדנציה של אותו פרלמנט.⁵⁷ מחקר שנעשה מטעמו של האיחוד הבין-פרלמנטרי⁵⁸ ופורסם בשנת 2011 מצא שרק בחמש מדינות מתוך 162 שנבדקו יכולות המפלגות לגרום לחבר פרלמנט "סורר" לאבד את מושבו בפרלמנט.⁵⁹

לסיום, יש לציין שלמעט אותם מקרים שבהם המנדט החופשי קבוע בחוקה, או שהמנדט האימפרטיבי נאסר במפורש, ברוב המדינות אין העניין מוסדר מבחינה משפטית. חברי הפרלמנט חופשיים על פי רוב לבחור כיצד לנהוג. אך גם במדינות שבהן מעמדו של המנדט החופשי מובטח, אין מניעה שחבר פרלמנט יפעל כאילו יש לו מנדט אימפרטיבי וכפי שהוא מאמין שבחוריו או מפלגתו רוצים שיפעל.

ישראל

בישראל הבחירות הן ארציות ויחסיות, ולכן חבר הכנסת אינו נבחר מטעם אזור גאוגרפי, ואין לו מחויבות כלשהי כלפי תושביו של מחוז מסוים. אך האם חבר הכנסת מייצג רק את קהל הבוחרים של המפלגה שהוא כלול ברשימתה? או האם הוא מייצג רק את מי שתמך בו בבחירות מקדימות במפלגתו, אם במפלגתו מתקיימות בחירות כאלו?⁶⁰ אפשרות שלישית היא שהוא מייצג את המפלגה שכללה אותו ברשימתה. תפיסה אחרת היא שחבר הכנסת הוא נאמן הציבור, כלומר הוא מייצג את הציבור כולו ואמור לפעול לטובת כלל האזרחים לפי מיטב הבנתו ואמונתו.

57 European Commission for Democracy Through Law, 2009

58 האיחוד הבין-פרלמנטרי (Inter-Parliamentary Union - IPU) הוא ארגון בין-לאומי שהוקם בשנת 1889 המאגד בתוכו את הפרלמנטים של 170 מדינות, בכלל זה הכנסת, ושל 11 גופים פרלמנטריים לא מדינתיים. מסונף ל-IPU איגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים (Association of Secretaries General of Parliaments - ASGP). הכנסת הצטרפה לארגון בשנת 1950. פלסטין החקבלה כחברה בשנת 2008 אף שאינה מדינה ריבונית במלוא מובן המילה.

59 Kędzia & Hauser, 2011, pp. 22-23

60 חזן (Hazan, 1999-1) טוען שיש נטייה בקרב חברי כנסת שנבחרו בבחירות מקדימות להתייחס למי שהצביעו עבורם בבחירות אלו כמצביעי מחוז הבחירה שלהם.

חבר הכנסת כנאמן ציבור

כל חבר כנסת רשאי להחליט בעצמו במי הוא רואה את מושא הייצוג שלו ולפעול בהתאם. עם זאת עקרון היסוד שלפיו איש ציבור, לרבות חבר הכנסת, הוא נאמן ציבור נקבע בבית המשפט העליון בשורה ארוכה של פסקי דין, אף שבית המשפט לא התייחס למקורות העיקרון או "למשמעותה ולהיקפה של חובת האמון שחב בה חבר הכנסת".⁶¹ בפסק הדין בבג"ץ 669/85, בתביעה של חבר הכנסת מאיר כהנא נגד יושב ראש הכנסת שלמה הלל, קבע השופט אהרן ברק את ההלכה הזאת: "איש הציבור הוא נאמן הציבור, לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרס הציבורי הוא פועל". בשנת 2004 שב ברק וטען, הפעם כנשיא בית המשפט העליון, בפסיקתו בעתירה לבג"ץ של ח"כ יעקב ליצמן נגד יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין: "אכן, כל חבר כנסת פועל כנאמן הציבור כולו. עליו להבטיח את אמון הציבור בכנסת. עליו להגשים את נאמנותו לכלל הציבור" (בג"ץ 5131/03).

תפיסה זו עוגנה גם בפסקה 1א(2) של כללי האתיקה לחברי הכנסת, שצורפה לכללים בפברואר 2004 על בסיס המלצה של ועדת זמיר:⁶² "[חבר הכנסת] הוא נאמן הציבור וחובתו לייצג את ציבור בוחריו באופן שישירת את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה". עם זאת אין פירוט של משמעות הביטוי "נאמן הציבור", והוא נותר בעמימותו מבחינת חברי הכנסת והציבור. מעניינים בהקשר זה ממצאי מחקר העומק במסגרת מדד הכנסת משנת 2001 על התפיסה הכללית של הציבור באשר לתפקידו של חבר הכנסת. מילת המפתח שחזרה על עצמה בהתבטאויות המרואיינים במחקר היא "שליחות".⁶³ נראה שהמונח "נאמן ציבור" אינו מוכר כלל.

61 נבות, 2000, עמ' 435.

62 ועדת זמיר (הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת) הייתה ועדה ציבורית שהקים יושב ראש הכנסת ראובן ריבלין בעקבות שערוריית ההצבעות הכפולות ב-28 במאי 2003. הוועדה הגישה את המלצותיה בדצמבר 2006. בראש הוועדה ישב שופט בית המשפט בדימוס הפרופ' יצחק זמיר. בחבריה היו גם פרופ' אסא כשר וד"ר סוזי נבות (כתוארה באותו זמן). את הפרוטוקולים המלאים של עשר הישיבות הראשונות של הוועדה ותקצירים של ישיבות 11-68 ניתן למצוא באתר האינטרנט של הכנסת.

63 מדד הכנסת, 2001, עמ' 114-115.

חבר הכנסת כנציג המפלגה

בנושא מעמדן של המפלגות וסיעות הכנסת והמחויבות של חברי הכנסת כלפיהן המצב סבוך עוד יותר. מעמדן המשפטי של המפלגות בישראל פורמלי בהרבה מברוב המדינות הדמוקרטיות. הוא מוסדר בחוק ובתקנות המעניקים להן מעמד של "יחידה חוקתית", שתוקפו הוכר בבג"ץ.⁶⁴ מעמדה הפורמלי של המפלגה עוגן גם בחקיקה. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מגדיר רשמית מפלגה כך: "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם על-ידי נבחרים".

חשוב להבין שבישראל כל קיומו הפרלמנטרי של חבר הכנסת תלוי בהיותו משויך למפלגה. ראשית, רק מפלגות יכולות להגיש רשימת מועמדים לבחירות לכנסת. לא ייתכן מועמד עצמאי שאין לו מפלגה. סעיף 5א בחוק-יסוד: הכנסת קובע "רשימת מועמדים לכנסת תוגש על-ידי מפלגה בלבד". שנית, מימון המדינה את הפעילות המפלגתית (חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973) ניתן למפלגה כגוף ולא לחבר הכנסת כיחיד (אף שעבור כל חבר כנסת מקבלת המפלגה יחידת מימון). שלישית, הפעילות הפרלמנטרית של חבר הכנסת נגזרת מתוקף היותו חלק מסיעה. הסיעה כוללת את המועמדים שנבחרו לחברי כנסת מטעם רשימת מועמדים. תקנון הכנסת מעניק לסיעות מעמד ייחודי בעבודת הכנסת, ומבחינות רבות מכפיף חלק גדול מעבודת חבר הכנסת לכנסת לסיעתו. לדוגמה, חלק גדול מהדיונים במליאת הכנסת הם סיעתיים, והסיעה היא הקובעת מי מבין חברי הכנסת שלה ישתתף בדיון (סעיף 28א(א)(2) לתקנון). כמו כן אומנם חברי הכנסת הם המגישים הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום, אך הסיעות הן המקבלות מכסות לכל אלה בכל מושב ומחלקות אותן בין חבריהן (סעיף 99 (א) ו-ג) לתקנון הכנסת).

היבט הנגזר מהתניית קיומו הפרלמנטרי של חבר הכנסת בהיותו חבר בסיעה הוא מקרה שבו חבר כנסת מבקש לפרוש מסיעתו שלא במסגרת פרישת קבוצה של חברי כנסת מסיעתם על בסיס סעיף 59 לחוק הכנסת. על פי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, "חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא

ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת".

המקרה של ח"כ חיים אמסלם מש"ס בכנסת ה-18 מדגים עד כמה חבר הכנסת תלוי בסיעתו, אפילו לשם פרישה ממנה. אמסלם למד על בשרו שאומנם סיעה שאחד מחבריה הופך בעיניה להיות "מוקצה מחמת מיאוס"⁶⁵ אינה יכולה להכריח אותו להתפטר אם אינו חפץ בכך, אך יכולה לנטרל אותו מכל פעילות פרלמנטרית: למנוע ממנו לשאת דברים במליאה, להיות חבר בוועדות הכנסת מטעמה ולהציע הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום.⁶⁶ יכולת זו של הסיעה היא ביטוי הלכה למעשה לתפיסה של מנדט אימפרטיבי של חבר הכנסת וסותרת את התפיסה של חבר הכנסת כנאמן ציבור. ח"כ אמסלם לא היה יכול להתפלג מסיעת ש"ס, כיוון שלפי סעיף 59 לחוק הכנסת יכולים להתפלג מסיעה רק שלישי מחבריה או יותר, וסיעת ש"ס מנתה 11 חברים. רק ב-3 בדצמבר 2012, שנתיים לאחר שסיעת ש"ס חסמה את רוב פעילותו בכנסת וחודשיים וחצי לפני מועד הבחירות לכנסת ה-19, אפשרה לו ועדת הכנסת לפרוש מסיעתו ולפעול כחבר כנסת יחיד, על בסיס סעיף 61 לחוק הכנסת, המאפשר פרישה לחבר כנסת אם סיעתו אינה מתנגדת לכך. כפי שנאמר לעיל, מהרגע שהוכרו כפורש מסיעתו, לא היה אמסלם יכול להצטרף לסיעה אחרת בכנסת וגם לא להתמודד בבחירות הבאות ברשימה קיימת אלא אם היה מתפטר מהכנסת מייד. עם זאת החוק מתיר לחבר כנסת פורש להקים מפלגה חדשה ולהתמודד באמצעותה, כפי שאכן עשה אמסלם בבחירות לכנסת ה-19, אך הוא לא עבר את אחוז החסימה.

הסיבה למצב הסבוך בנושא פרישות של חברי כנסת יחידים היא תוצאה של התנגשות בין שני עקרונות, או מטרות. הראשון הוא שאף שבשיטת הבחירות הנהוגה בישראל חבר הכנסת נבחר במסגרת רשימה מפלגתית ולא בבחירות ישירות, זכותו לפעול בניגוד לעמדת סיעתו, ואין סיעתו רשאית לסלקו מהכנסת בשל כך. השני הוא הרצון למנוע מחברי כנסת לערוק מסיעתם ואפילו לעבור

65 ביטוי שהשתמש בו יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, דוד רוחם, בקשר למצבו של אמסלם בישיבת ועדת הכנסת שהתקיימה ב-13 בדצמבר 2010.

66 ראו דבריו של ח"כ חיים אמסלם בישיבת ועדת הכנסת מ-3 בדצמבר 2012.

למחנה פוליטי אחר תמורת טובות הנאה כפי שקרה בכמה מקרים בעת כהונת הכנסות ה-12 וה-13.⁶⁷

בג"ץ עסק בזכותו של חבר כנסת לפעול בניגוד לעמדת סיעתו בפרשת ולנר נגד יו"ר מפלגת העבודה (בג"ץ 5373/94), שם פסק השופט (כתוארו אז) אהרן ברק נחרצות כך:

חבר הכנסת, המרכיב את הסיעה, אינו "נציג" של המפלגה. הוא אורגן של המדינה. הוא התחייב [...] "לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת" (סעיף 14 לחוק-יסוד: הכנסת). הוא אינו מתחייב לשמור אמונים למפלגתו ולמלא באמון את שליחותה בכנסת. כל חבר-כנסת הוא "נציג" של העם כולו. עליו לפעול כנאמן הציבור. כמובן, הוא נבחר בשיטת בחירות שיש בה משקל מכריע למפלגה. מוטלת עליו משמעת סיעתית. בעקבות זאת נוצר מתח מתמיד בין תפקידו בכנסת לבין מעמדו בסיעה או במפלגה. אך בכל אלה אין כדי לגרוע מהדמיון הבסיסי, לעניין חובות האמון בגדר המשפט הציבורי, בין שר לבין חבר-כנסת. על חבר הכנסת כיחיד, ועל סיעה בכנסת כגוף, מוטלות חובות אמון של המשפט הציבורי.

השופט אדמונד לוי הציע הסבר אחר לחובת האמונים של חבר הכנסת ושל זכותו להמרות את המשמעת הסיעתית. בדעת היחיד שלו בפסק הדין בעתירת המועצה האזורית חוף עזה ואח' נגד כנסת ישראל ואחרים (בג"ץ 1661/02) – שהוגשה על רקע תוכנית ההתנתקות ופינוי יישובים מרצועת עזה – אמר בעניין טענת העותרים שראש הממשלה אריאל שרון פעל בניגוד למצע מפלגתו (הליכוד):

ניתן לומר, שחובת האמון בה חייב חבר הכנסת היא חובת אמון דואלית. היא נושאת פניה לציבור בוחריו ומפלגתו של

67 מדובר בחופעות שאירעו בחודשים שלאחר הפלת ממשלת האחדות במרץ 1990 וניסיונותיהם של שמעון פרס (מפלגת העבודה) ויצחק שמיר (ליכוד) להקים ממשלה חלופית, ועריקתם של שני חברי כנסת מסיעת צומת, שהייתה באופוזיציה, לממשלתו של יצחק רבין (מפלגת העבודה) בחילת 1995 תמורת תפקידים בממשלה.

חבר הכנסת, מן העבר האחד, ולציבור בכללותו, מן העבר השני. [...] סבורני, כי משעה שהכרנו בחובת האמון הכפולה בה חב חבר הכנסת, כי אז המסקנה היא שהאופן בו עליו לפעול, תחילתו וסופו באיזון בין חובתו "הציבורית" לחובתו "הייצוגית". מטבע הדברים, איזון זה הוא דינמי [...] במסגרת איזון זה יש להביא בחשבון את מידת הסטייה מכל אחת מחובות האמון העשויה להיות כרוכה בכל פעולה של חבר הכנסת, ואת המשמעות הנודעת לסטייה זו, בנסיבות העניין. ברי הרי, שסטייה קלה מהחובה כלפי הבוחרים, הכורכת בתוכה פגיעה חמורה בטובת הציבור, אינה מחייבת שמירת אמונים לעקרונות היסוד המפלגתיים.

עריקת חברי כנסת אחדים מסיעותיהם בעת כהונת הכנסת ה-12 תמורת טובות הנאה, כפי שהוסבר לעיל, הייתה הרקע להוספת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. בדיון במליאת הכנסת ב-12 בפברואר 1991, בקריאה שנייה על התיקון, טען ח"כ דוד ליבאי (מפלגת העבודה):

אני מציע לכנסת לאמץ את ההשקפה, שהיא נחלתם של רבים בקרב חברי הכנסת [...] שמי שנבחר ברשימת מועמדים כנציג מפלגה חייב באופן אישי את מקומו בכנסת לבוחרי אותה מפלגה. הוא חייב אמונים לבוחרים, הוא חייב אמונים למצע מפלגתו, לחוקת מפלגתו, להחלטות המוסדות נבחרים של המפלגה. ולכן, אם החליט לעשות דין לעצמו, ויהיו הסיבות טובות ככל שיהיו בעיניו, עליו לפרוש מסיעתו, עליו להחזיר את המנדט למפלגתו.

ליבאי ציין שכל עוד הפרישות מסיעות היו ברובן מבוססות על סיבות אידאולוגיות, לא הייתה דרישה להטיל סייגים על התופעה. אולם המצב השתנה, וכאשר "העם כולו רואה שחברי הכנסת נקנים, מוכרים את עצמם ואת מפלגתם בעבור [...] בצע ממש, אם לא כספים ייחודיים, בעבור מקומם – מקומם בממשלה, בסגנות בממשלה, הגיעה השעה לפעול".

בסופו של דבר נקבעו כללים המרתיעים את חברי הכנסת מלהפר את המשמעת הסיעתית ומלפרוש מסיעתם גם אם הדבר נעשה מסיבות ערכיות או אידאולוגיות. למרות זאת יש חברי כנסת הבוחרים בדרך הקשה. כך, בכנסת ה-20 החליטה חברת הכנסת אורלי לוי-אבקסיס לפרוש מסיעת ישראל ביתנו על רקע הסתייגותה מהדרך שבה החליט מנהיג המפלגה ח"כ אביגדור ליברמן להצטרף לממשלה בסוף מאי 2016 תמורת משרד הביטחון אך ללא העלאת תנאים בתחום החברתי. היא העדיפה להישאר באופוזיציה כסיעת יחיד עם מגבלות חמורות על פעילותה הפרלמנטרית ובתוך צמצום סיכוייה להיבחר לכנסת ה-21.⁶⁸

נוסף על כך נעשו ניסיונות לקבוע בחוק את חובת הנאמנות של חבר הכנסת לקו המפלגתי. לדוגמה, בכנסת ה-18 (2009-2013) ניסה ח"כ יעקב כץ (האיחוד הלאומי) בלא הצלחה להעביר תיקון לחוקי-יסוד: הכנסת שיקבע שחבר שנבחר מטעם מפלגה יהיה נאמן לעקרונות שקבע המוסד המרכזי במפלגתו ולא יפעל בדרך השונה מהותית מהעקרונות. אם יקבע היועץ המשפטי לכנסת כי חבר כנסת פעל בדרך השונה מהותית מעקרונות מפלגתו אף שהוזהר, יהיה דינו כדין חבר כנסת שפרש מסיעתו, וזכותו להתמודד בבחירות הבאות תוגבל. הרקע להצעות החוק היה נאום בר-אילן של ראש הממשלה בנימין נתניהו, שבו תמך לכאורה בפיתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, בניגוד (לטענתו של כץ) למדיניות המוסכמת של הליכוד. שר המשפטים יעקב נאמן הסביר בתשובתו להצעת החוק בדיון מוקדם ב-9 בדצמבר 2009, שסוגיית חבר כנסת הפועל בניגוד לעקרונות מפלגתו צריכה להיות מטופלת במישור הציבורי-פוליטי – לא המשפטי:

הציבור אינו יכול לבטל את השליחות ולחייב את חבר הכנסת להחזיר את "המנדט", והוא אינו יכול להורות לחבר הכנסת כיצד למלא את תפקידו. יתרה מכך: על-פי חוק נהנה חבר הכנסת מחסינות בגין מעשיו במילוי תפקידו, אף בגין מעשים שיש בהם הפרה בוטה של מצעו ושל הבטחותיו לבוחר.

יש כמובן לזכור שבעת בחירות לא המועמד כיחיד מפרסם מצע ולא המועמד כיחיד מבטיח הבטחות, אלא המפלגה שמטעמה הוא מתמודד עושה זאת. למצע של מפלגה ולהבטחות שלה לבוחר יש מעמד דומה לזה של הסכם פוליטי והוא שפיט, אך כפי שאי-אפשר לתבוע אכיפתו של הסכם פוליטי, ואי-אפשר לתבוע פיצויים על הפרתו (על פי פסק דינו של השופט ברק בעניין ולנר שהוזכר לעיל), זה המצב גם באשר למצעה של מפלגה.⁶⁹ לא חשוב אם המפלגה היא המפירה את המצע ואת ההבטחות, או חבר כנסת מטעמה.

לכסוף אי-אפשר שלא להזכיר את העובדה שלמרות כל שנאמר לעיל, במובנים רבים מעמדו של חבר הכנסת אל מול מפלגתו, אל מול סיעתו ואל מול הכנסת כמוסד – התחזק, בעקבות אלה: הנהגת בחירות מקדימות בחלק מהמפלגות מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, שהחלישה את מחויבותם של חברי הכנסת למנגנוני מפלגותיהם ולמנהיגיהן והעניקה להם מעין מנדט אישי; הפרסונליזציה של הפוליטיקה – בישראל כמו גם בדמוקרטיות אחרות⁷⁰ – המדרגשה את חברי הכנסת היחידים מול התקשורת בתוך כדי חיזוקם של אלו ש"עוברים מסך"; העלייה בפיצול בכנסת, המחלישה את כושר ההיגוי הן של הקואליציה והן של האופוזיציה וגורמת להיחלשות המשמעת בהצבעות.⁷¹

69 נבות, 1-2007.

70 Rahat & Sheaffer, 2007; Balmas et al., 2014

71 ראו למשל גל-נור ובלאנדר, 2013, כרך א, עמ' 158.

התפקידים הפרלמנטריים הקלטיים

—

התפקידים הפרלמנטריים הקלטיים של חבר הפרלמנט הנגזרים מתפקידי הפרלמנט הם החקיקה, התפקיד המכונן, פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת וקביעת סדר היום הפרלמנטרי והלאומי.

פרק 2. תפקיד החקיקה

כמעט מאז ראשית ימי הפרלמנטים באירופה במאה השלוש עשרה, אך בעיקר באנגליה, היה אחד מתפקידיהם, נוסף על מתן אישור לבתי המלוכה לגבות מיסים, ואולי כנספח אליו, חקיקת חוקים. אלו הוגשו תחילה בתור עצומות מהציבור, ובהמשך נוסחו בפרלמנט עצמו.⁷² אין זה מקרה שפרלמנטים נקראים גם רשות מחוקקת, "בית המחוקקים" או legislature בלועזית.

חשיבות החקיקה בעבודת הפרלמנט השתנתה במהלך השנים. למשל, במאה התשע עשרה בבריטניה, כאשר זכות הבחירה עדיין הייתה מוגבלת, היה עיקר עבודת הפרלמנט לקיים דיונים נרחבים בנושאים בעלי חשיבות מדינית וכלכלית. לחקיקה הייתה אז רק חשיבות משנית. במאה העשרים עבר מוקד החקיקה לידי הממשלה כמעט לחלוטין, והפרלמנט עסק בפיקוח על הממשלה ובייצוג הבוחרים.⁷³

בישראל קובע חוק-יסוד: הכנסת שהכנסת היא בית הנבחרים של ישראל ואינו מזכיר את המונח "בית מחוקקים". אולם סעיף 7 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, קובע את תפקידה של הכנסת כרשות מחוקקת, ובסעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט-1949, נאמר ש"לבית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא 'הכנסת'".⁷⁴

2.1 חקיקה תמשלתית במדינות שבהן שיטת המשטר היא נשיאותית, וקיימת הפרדה מוחלטת בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, כמו בארצות הברית, כל החקיקה מוגשת בידי חברי הקונגרס. הנשיא אינו יכול להגיש הצעות חוק ישירות, אפילו לא את תקציב המדינה, אלא רק באמצעות חברי הקונגרס מטעם מפלגתו. על פי חישובים שנעשו בעניין חוקים ממשלתיים במדינות בעלות משטר נשיאותי,

⁷² ראו The National Archives, "Origin and Growth of Parliament"; Spufford, 1967; Maddicott, 2010

⁷³ Leston-Bandeira, 2016

⁷⁴ רובינשטיין ומדינה, 2005, עמ' 726.

כ־25% בממוצע מהצעות החוק המוגשות הם ביוזמת הממשלה, ומתוכם כ־65% נכנס לספר החוקים. לעומת זאת כ־72% מהצעות החוק מוגשות בידי חברי בית המחוקקים, אך רק 20% מהם הופכים לחוקים.

במדינות שבהן שיטת משטר היא פרלמנטרית, על פי רוב הממשלה היא היוזמת את רוב החקיקה. כיוון שבשיטת משטר זו הממשלה נהנית בדרך כלל מתמיכת הרוב בפרלמנט, מובטח לה שתצליח להעביר את רוב החקיקה שהיא מעוניינת בה לביצוע מדיניותה. על פי חישובים שנעשו בעניין חוקים ממשלתיים במדינות בעלות משטר פרלמנטרי, לפחות 70% מהצעות החוק המוגשות הם ביוזמת הממשלה, ומתוכם כ־80% נכנסים לספר החוקים. לעומת זאת כ־27% מהצעות החוק מוגשים בידי חברי פרלמנט, ופחות מ־20% מהם הופכים לחוקים.⁷⁵

אציין שאפילו באותן מדינות שבהן לכאורה שיעור החקיקה הפרטית גבוה יחסית, כמו באיטליה ובריטניה,⁷⁶ הנתונים מטעים במובן זה שהממשלה היא עדיין המחוקקת הראשית. באיטליה הממשלה מרבה לחוקק באמצעות צווים,⁷⁷ ובבריטניה הממשלה מרבה לחוקק באמצעות חקיקת משנה (statutory instruments).⁷⁸ בשני המקרים מעורבותו של הפרלמנט בהליכים אלה מוגבלת.

75 Saiegh, 2014, p. 484

76 על פי הנתונים לשנת 2003 בספרה של ענת מאור (2009, עמ' 28), באיטליה היה שיעור זה 35% ובבריטניה - 29%.

77 כיוון ששיעור החוקים הממשלתיים המאושרים בפרלמנט הוא בסימן ירידה, הממשלה הגבירה עד מאוד את השימוש בצווים (decrees). ראו Giuliani, 2008; Newell, 2006.

78 בעיני רבים חקיקת המשנה בבריטניה, שלפרלמנט יש בעניינה רק מידה מוגבלת של בקרה, ושהתרחבה במידה ניכרת בזמן שלטון הלייבור, מהווה בעיה אמיתית. הנתונים הם אכן מדהימים. בשנת 1990 היה מספר חוקי המשנה 1,647, בשנת 2000 - 1,871, ובשנת 2010 - 2,965 ("UK Statutory Instruments", The National Archives). בעשור 1981-1990 היה מספר החוקים הממשלתיים שעברו 532, בעשור 1991-2000 - 539, ובעשור 2001-2010 - רק 363 ("UK Public General", The National Archives). "Acts" בעיות הקשורות לתופעה הן בין השאר: טטוש הגבולות בין מה שחייב להיכנס לחקיקה ראשית ומה ראוי שיושאר לחקיקה משנית. ראו Fox & Blackwell, 2016 ו-House of Lords, 2016.

מידת יכולתם של חברי פרלמנט להשפיע על החקיקה הממשלתית בזמן הליך החקיקה באמצעות תיקונים והסתייגויות שונה ממדינה למדינה. בדרך כלל הם מוגבלים יותר כשמדובר בהצעות חוק בעלות השלכות תקציביות. מקרה חריג מבחינת הצעות חוק שכאלו היא ארצות הברית, שם יכול הקונגרס להציע הצעות תקציביות חלופיות. יש לו אפילו מחלקה מיוחדת – the Congressional Budget Office – שהיא בעלת משאבים וכוח אדם ומסוגלת להתחרות עם הצוות של הנשיא בתחום עיצוב התקציב.⁷⁹

במדינות אחדות נעשו ניסיונות ללמוד מהדוגמה האמריקאית למרות ייחודיותה. באוסטריה למשל, בעקבות רפורמה מרחיקת לכת בתחום פישוט התקציב שהחלה בשנת 2007, הוקם ביולי 2012 משרד תקציב פרלמנטרי (Parliamentary Budget Office) שמטרתו לסייע לפרלמנט להתרחק מפיקוח פרטני על יותר מ-1,000 הקצאות תקציב מפורטות להשתתפות פעילה בכניית התקציב ופיקוח על ביצועים תקציביים, ולספק מידע וניתוחים לוועדת התקציב של הפרלמנט ולחברים בה.⁸⁰

בבריטניה נעשה מחקר עומק בשנים 2005–2015, שבהן כיהנו ממשלות הן של הלייבור והן של השמרנים. במחקר נבדקו 4,361 הצעות לתיקונים ב-12 הצעות חוק ממשלתיות לפני שאלו אושרו בפרלמנט. במחקר נמצא כי חברי הפרלמנט יכולים להשפיע על החקיקה הממשלתית באמצעות תיקונים להצעות החוק הממשלתיות הנידונות, וכי תיקונים חשובים רבים שהממשלה עצמה מכניסה לחקיקה באים בעקבות לחץ מהפרלמנט. המחקר מצא גם שהפרלמנט וחבריו משפיעים לעיתים קרובות על החקיקה גם לפני שהממשלה מניחה את הצעות החוק שלה, עוד מהרגע שנודע שהצעות מצויות בהכנה. כמו כן ידוע על הצעות חוק ממשלתיות שנוסחו בעקבות לחץ מצד חברי פרלמנט.⁸¹

דוגמה קצת חריגה ליכולתם של חברי פרלמנט להשפיע על החקיקה הממשלתית הייתה קיימת בשוודיה עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים. אף

79 Pelizzo & Stapenhurst, 2008; Wehner, 2014, p. 518

80 Austria, Parliamentary Budget Office, update, 2014

81 Russell, Gover & Wolters, 2016 ראו

שפורמלית היא עדיין אפשרית עד היום, השימוש בה הולך ומתמעט. מדובר במוסד של ועדות חקירה מלכותיות שהממשלה הייתה ממנה בכל פעם שרצתה לגבש חקיקה חדשה. נוסף על פקידים ומומחים לחצי מהוועדות האלו לפחות מונו גם חברי פרלמנט (ריקסדאג), הן ממפלגות השלטון והן מהאופוזיציה, והם היו שותפים להכנת ההמלצות שעל בסיסן נוסחו הצעות החוק. הסיבה לכך שהשיטה הזאת הולכת ונעלמת היא חוסר היעילות שלה, ולטענת אנשי אקדמיה שבדקו את הנושא, היחלשותה המוסדית של המדינה.⁸²

ישראל תפקידו וזכותו של חבר הכנסת בישראל בכל הנוגע להצעות חוק ממשלתיות הם לקבל לידיו את הצעות החוק כתובות בלשון מובנת, להשתתף בדיונים עליהן, להציע להן תיקונים והסתייגויות ולבסוף להצביע עליהן. כל זה אינו מופיע בחוק (מה גם שעד היום לא חוקק חוק-יסוד: החקיקה) אלא בתקנון הכנסת⁸³ ובהתייחסויות של בג"ץ. אשר להצעות חוק ממשלתיות "רגילות", כלומר אלו שאינן הצעות חוק התקציב או חוק ההסדרים (ראו להלן), השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה, במסגרת הוועדות והמליאה, היא על פי רוב סדירה. לפעמים הצעות חוק פרטיות מתמזגות, לאחר שעברו בקריאה מקדימה או ראשונה, בהצעות חוק ממשלתיות באותו נושא, ואף קורה שהצעת חוק פרטית משמשת זרז להצעה ממשלתית. יש שהממשלה מתלוננת שהכנסת מעכבת או "תוקעת" הצעות ממשלתיות – דבר שקורה על פי רוב כאשר יושב ראש ועדה מתנגד להצעה ממשלתית ופשוט אינו מעלה אותה לדיון בוועדתו. היו מקרים שתופעה זאת גרמה לשר היוזם להגיב בצירוף הצעתו המעוכבת לחוק ההסדרים.⁸⁴

Lindvall & Rothstein, 2006; Petersson, 2015 82

83 רובינשטיין ומדינה, 2005, עמ' 727.

84 דוגמה לתופעה זו היא אירוע שאירע בשנת 1997 כאשר יושב ראש ועדת הפנים ואיכות הסביבה, ח"כ סלאח טריף, נמנע מלהביא לדיון הצעת חוק ממשלתית של השר לאיכות הסביבה רפאל איתן, שמטרתה הייתה איחוד רשות שמורות הטבע ורשות הגנים הלאומיים לרשות אחת, לאחר שזו עברה בקריאה ראשונה. זאת, בגלל סכסוך בין היישוב הדרוזי בית ג'אן לרשות שמורות הטבע. תגובת השר איתן הייתה לגרום להכללת הצעתו בחוק ההסדרים לשנת 1998. ראו רולף, 2005, עמ' 11.

חוק התקציב

כשמדובר בהצעת חוק התקציב ובהצעת חוק ההסדרים הצמודה אליו, ההליך מסובך יותר בשל ממדיהן של הצעות חוק אלו וקוצר הזמן שיש לכנסת לדון בהן (בדרך כלל פחות משלושה חודשים). בעניין אישור התקציב המצב דומה לזה שבמדינות אחרות בעלות משטר פרלמנטרי. הצעות חוק התקציב מוגשות בכמה כרכים, ואין לחבר הכנסת יכולת לקרוא את כל תכולתם ולא לשלוט בה. חבר כנסת המעוניין לנסות ולהשפיע על התקציב חייב להתרכז במספר מצומצם של נושאים וסעיפים. חוץ מתקציב הביטחון, המגיע לדיון בוועדה משותפת, התקציב כולו נידון בוועדת הכספים בד בבד עם הדיונים בחלקים מחוק ההסדרים (ראו להלן).

במהלך עשרים השנים האחרונות עלו הצעות שונות לשיפורו ולייעולו של הליך אישור התקציב. הצעת רפורמה של מרכז אדווה למשל כללה המלצות להארכת הזמן המוקדש לדיון בתקציב: הוספת דיונים ביעדי הממשלה עוד לפני שהתקציב מוגש לכנסת; הוספת ועדת תקציב לצידה של ועדת הכספים שתעסוק אך ורק בתקציב, לקראת הגשת התקציב, לאחר הגשת התקציב ובעת ביצועו; עידוד חברי ועדת התקציב להתמחות כל אחד בתקציב של משרד מסוים; שינוי בדרך הגשת התקציב שיהיה ברור יותר לקורא; הקמת מרכז לענייני תקציב ליד הכנסת, כדוגמת משרד התקציבים של הקונגרס בארצות הברית.⁸⁵ רפורמה זו, כמו גם אחרות, לא קודמה בשל התנגדות משרד האוצר וחוסר תמיכה של חלק מיושבי הראש של ועדת הכספים, אשר במצב הקיים היא המוקד של תהליך אישור התקציב בכנסת. במקום הרעיון מרחיק הלכת של מרכז לענייני תקציב, הוקמה בנובמבר 2007 מחלקה לפיקוח תקציבי במסגרת מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ).⁸⁶

85 סבירסקי ופרנקל, 2000, עמ' 22-24.

86 המחלקה לפיקוח תקציבי בממ"מ עוסקת בניתוח ביקורתי של תקציב המדינה בנושאים הנידונים בוועדות הכנסת, בהכנת אומדני עלות להצעות חוק פרטיות ובהכנת מסמכים בנושאים כלכליים, לרבות סקירות משוות כלכליות.

לא זו בלבד שיוזמות להארכת זמן הדיון בתקציב לא התקבלו, המעבר לתקציבים דו-שנתיים מאז שנת 2009 מגביל אף יותר את יכולת הפיקוח והבקרה של הכנסת על הרשות המבצעת (ראו דיון בסעיף 4.1).

חוק ההסדרים

חוק ההסדרים (שאינו מוגש רשמית בשם זה, אף שממשיכים לקרוא לו כך) מוגש כהצעת חוק ממשלתית הצמודה להצעת חוק התקציב והכוללת תיקוני חוק ורפורמות האמורות לסייע במימוש התקציב.⁸⁷ החוק הוא עב כרס וכולל תיקוני חקיקה בנושאים רבים ומורכבים. רוב רובם של תיקוני חוק אלו אינם קשורים עניינית זה לזה, ורבים מהם אף אינם קשורים ישירות לתקציב או לרפורמות כלכליות האמורות לסייע לביצוע התקציב. הצעת החוק מועברת בכנסת בהליך מזורז שאינו מאפשר לחברי הכנסת לממש את תפקידם ואת זכותם לדון בו ברצינות ולעומק.⁸⁸

הבעייתיות הכרוכה בחוק ההסדרים נידונה בבג"ץ. בפסק דין הידוע כ"הלכת מגדלי העופות" – שעסק בעתירות שעניינן ברפורמות מבניות בכמה ענפי חקלאות בחוק ההסדרים לשנת 2004 (בג"ץ 4885/03) – התייחסה השופטת דורית ביניש לכך שחוק ההסדרים פוגע בעקרון ההשתתפות בחקיקה, שהוא מרכיב חשוב של תפקיד חבר הכנסת. וכך כתבה:

עקרון ההשתתפות, לפיו לכל חבר כנסת יש זכות להשתתף בהליך החקיקה, מהווה [...] עקרון יסוד בהליך החקיקה במשטרים פרלמנטריים. עקרון ההשתתפות אינו אלא פיתוחה של תפיסת הדמוקרטיה הייצוגית ויישומה על המשפט הפרלמנטרי. [...] על מנת שהכנסת תוכל למלא את תפקידיה

87 בנושא חוק ההסדרים ראו נחמיאס וקליין, 1999; רולף, 2005; נירית אלשטיין, "הנחיות היועצת המשפטית לכנסת", הנחיה מס' 2/06 – חוק ההסדרים.

88 עד שנות התשעים של המאה העשרים היה נהוג לומר על חוק ההסדרים ש"אין דברים כאלו בעולם". למעשה יש חוקים דומים, ובעייתיים לא פחות, במדינות שונות, שבקנדה זכו לשם "Omnibudget Acts". ראו Rolaf Hattis, 2019.

מכוח עקרון הייצוג הדמוקרטי יש לאפשר לכל חברי הכנסת להשתתף בהליכים הפרלמנטריים הנדרשים לשם מילוי תפקידים אלה.

את עקרון ההשתתפות קשרה ביניש להליך החקיקה, שאף הוא נפגע בדרך שבה הכנסת מאשרת את חוק ההסדרים:

בהקשר של הליך החקיקה, "עקרון ההשתתפות הוא המסדיר את יכולתם של כל חברי הכנסת, רוב כמיעוט, ליטול חלק בהליך הדמוקרטי של קבלת חוק". בלזו של זכותו של חבר הכנסת "ליטול חלק בהליך הדמוקרטי של קבלת חוק" מצויה הזכות להשתתף בהצבעה על הצעת החוק. עקרון ההשתתפות מקנה, אפוא, אף במובנו הצר ביותר, לכל חבר כנסת את הזכות להשתתף בכל אחת מן הקריאות במליאה ולהצביע בהן, למעט אותם מקרים חריגים וקיצוניים בהם נשללת זכות זו כדין. אכן, זכותו של חבר הכנסת "להשתתף ולהצביע בישיבות מליאת הכנסת" [...] באה לידי ביטוי ביתר שאת בהליך החקיקה, שכן אין חולק כי אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת בכלל ושל חברי הכנסת בפרט הוא חקיקתם של חוקים פרלמנטריים.

בכל זאת נמנע פסק הדין מלבטל את אותו חלק בחוק ההסדרים שבו דן. אך בעקבות פסיקת בג"ץ זו שופר הליך הדיון בכנסת בחוק ההסדרים במידה ניכרת.⁸⁹

אולם למרות "מקצה השיפורים" נותר חוק ההסדרים ערוץ חקיקה בעייתי הנתון לכשלים רבים. כך עלה למשל מהליך חקיקת מה שכונה "מס דירה שלישית". במהלך הדיון בוועדת הכספים בחוק זה, שהיה כלול בחוק ההסדרים לשנים 2017-2018, התגלעו אי-סדרים שעליהם התריעו בזמן אמת היועצים המשפטיים

89 ראו דברי היועצ המשפטי לוועדת הכספים שגיית שפיק בישיבת הוועדה בליל 15 בדצמבר 2016, בפרק יב בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018, שעניינו מס על הדירה השלישית (או בשמו הרשמי "פרק מס ריבוי דירות בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות 2017 ו-2018)", ועדותו של היועץ המשפטי לכנסת איל ינון לפני בג"ץ בעתירות בנושא חוק מיסוי הדירה השלישית (בג"ץ 10046/16) ב-9 במאי 2017.

של הוועדה ושל הכנסת. איל ינון, היועץ המשפטי של הכנסת, תיאר אותם במכתבו ליושב ראש הוועדה ח"כ משה גפני:

אנו סבורים כי הצטברות הנסיבות כפי שפורטו לעיל, ובהן: העברת הנוסח ברגע האחרון ובעת שהוועדה דנה בעניינים אחרים כך שלא התאפשר לחברי הכנסת ולייעוץ המשפטי של הוועדה ללמוד את הנוסח המעודכן; מורכבותו ואורכו של הפרק שכלל לצד סעיפי מיסוי רבים גם הוראות עונשיות וכן הוראות שזכרן לא בא בנוסח הצעת החוק בקריאה הראשונה; אי מתן הזדמנות לגורמי חוץ להשמיע את עמדתם באשר לנוסח המעודכן, כמקובל; עמדתה המפורשת של היועצת המשפטית של הוועדה, בזמן הדיון ולפניו, כי ההתנהלות אינה תקינה; והכול כאשר מדובר בדיון שהתקיים כולו לאורך הלילה לאחר יום דיונים ארוך כאשר היום הקודם הסתיים אף הוא באמצע הלילה; כל אלה מובילים למסקנה כי ההתנהלות במקרה שבפנינו לא אפשרה עמידה בדרישות "עקרון ההשתתפות", שהוא כאמור עקרון יסוד בחקיקה.⁹⁰

בעקבות המכתב פנה יושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין לח"כ גפני בבקשה שיכנס מחדש את ועדת הכספים לרון שוב בהצעת החוק לקראת קריאה שנייה וקריאה שלישית. משסירב ח"כ גפני לבקשת יושב ראש הכנסת (לאחר שיחה ממושכת עם שר האוצר),⁹¹ והצעת חוק ההסדרים כולה אושרה במליאה בשעות הקטנות של ליל 21-22 בדצמבר, התגלגל הנושא לפתחו של בג"ץ. הוגשו כמה עתירות, ואחת מהן כללה את כל סיעות האופוזיציה וכמה חברי כנסת מהמחנה הציוני (בג"ץ 10046/16).

בעת מתן עדותו בפני בג"ץ ב-9 במאי 2017 נמנע ינון מלבקש את ביטולו של הפרק הנידון בחוק ההסדרים בגלל הפגמים שנפלו בעת הדיון בו בוועדת הכספים. הוא ביקש רק שבג"ץ יוציא לכנסת "התרעת בטלות" שתזוהר אותה מהתנהגות

90 הודעות הכנסת, 18 בדצמבר 2016.

91 זרחיה, 2016.

דומה בעתיד.⁹² הוא הדגיש ש"ברגע שתינתן לגיטימציה להליך חקיקה כזה – אזי כל הליכי החקיקה בכנסת יקרסו". ואולם פסק הדין, שכתב השופט נעם סולברג, קבע שיש לבטל את פרק יב בחוק ההסדרים שעניינו מס ריבוי דירות, אך רק ב"בטלות יחסית" שתאפשר לכנסת "לחזור" להליך החקיקה משלב הריון בוועדת הכספים, השלב שבו נפל הפגם, ואידך – זיל גמור, בדיון כהלכתו.⁹³ נוסף על זה, סולברג לקח את פסק הדין של ביניש בבג"ץ מגדלי העופות שלב אחר קדימה בנושא מהותה של השתתפותם של חברי הכנסת בהליך חקיקה תקין. הוא קבע שהליך כזה "צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפנייהם".

בחלוף 13 שנה מעת שיצאה מלפני בית משפט זה הלכת מגדלי העופות, דומה כי יש צורך בליטוש ובהכוונה. הלכת מגדלי העופות פעלה את פעולתה, אך לעת הזאת, על מנת לאזן כראות בין ריבונות הכנסת לבין הצורך בקיום הליך חקיקה ההולם את עקרונות משטרנו הפרלמנטרי החוקתי, סבורני כי אין לשים עוד את הדגש על השאלה האם נשללה מחברי הכנסת "כל אפשרות מעשית לדעת על מה הם מצביעים". יש צורך במבחן שונה [...] (ש)עניינו – הליך חקיקה אשר יאפשר לחברי הכנסת 'לגבש עמדה' לגבי הצעת החוק הנדונה. רוצה לומר, אין די בכך שהליך החקיקה יעוצב כך שתינתן לחברי הכנסת האפשרות "לדעת על מה הם מצביעים" [...] הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפנייהם. גיבוש עמדה איננו אקט "פסיבי" גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושכלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר

92 זרחיה, 2017-2.

93 פסק הדין בבג"ץ 10046/16.

כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה.

כפי שנראה להלן, עיקר המאמץ של רוב חברי הכנסת בתחום החקיקה מושקע דווקא בהצעות חוק פרטיות, אך היכולת לשנות חקיקה ממשלתית המוגשת לכנסת גם היא נדבך חשוב, ואולי אף חשוב יותר, בעבודתו של חבר הכנסת. ח"כ חיים אורון (מרצ) אף טען: "אני רוצה להעיד על עצמי. הפעולה החברתית הכי גדולה שאני עשיתי בכנסת היא במספר חוקים ממשלתיים שיצאו אחרת מהכנסת מאשר נכנסו אליה, והמשמעות שלהם הרבה יותר גדולה"⁹⁴.

2.2 חקיקה פרטית⁹⁵ כאמור, במשטרים נשיאותיים את כל הצעות החוק מגישים חברי בית המחוקקים, לרבות החקיקה שהנשיא מעוניין בה, המוגשת בשמו בידי חברי בית המחוקקים ממפלגתו. במשטרים פרלמנטריים נהוג שאת רוב הצעות החוק מגישה הממשלה, אך ברוב הפרלמנטים הדמוקרטיים זכותם של חברי הפרלמנט להגיש הצעות חוק ממוסדת.⁹⁶ באיטליה למשל זכותם של חברי פרלמנט ליזום חקיקה מעוגנת בסעיף 71 של החוקה. ההצדקה לכך היא שבדמוקרטיה הייצוגית חייבת להיות לחברי הפרלמנט כיחידים הזכות להעלות נושאים בעלי חשיבות להם ולבוחריהם. קידום נושאים הקרובים ללב הנבחרים והבוחרים קשור לכך שהמוטיבציה העיקרית של חברי הפרלמנט להגיש הצעות חוק פרטיות, גם אם אינן עולות בקנה אחד עם הקו המפלגתי, היא מידת התועלת שהצעת החוק תביא להם, בעיקר בנושא ההיבחרות מחדש.

94 מחוך דבריו ביום עיון משותף של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות והממ"מ בנושא החקיקה החברתית, שהתקיים ב-5 בינואר 2010.

95 אציין שמשמעות המונח "חקיקה פרטית" באנגליה היא חקיקה המיועדת לטפל במקרה פרטני של אדם, עמותה או חברה. ראו 203-202, 54-53, pp. Rush, 2001. כאן מדובר בחקיקה פרטית במובן של חוקים שיזמו חברי פרלמנט.

Mattson, 1995, p. 452 96

למרות זאת מקובל שזכות חבר הפרלמנט ליוזום חקיקה כפופה למגבלות שונות שהפרלמנט רשאי להציב: מגבלות מספריות, מגבלות בדבר הזמנים שבהם ניתן להגיש הצעות חוק, דרישות טכניות, מגבלות בדבר תוכן, יכולתן של הוועדות "להרוג" את הצעת החוק, מגבלות תקציביות ועוד.⁹⁷

מחקרים מראים שבמאה העשרים נחלש מעמדו של חברי הפרלמנט במדינות רבות כיוזמי חקיקה לעומת הרשות המבצעת.⁹⁸ זה כמה שנים שבבריטניה יש דיון ציבורי, אקדמי ופרלמנטרי על העובדה שמספרם הממוצע של החוקים הנחקקים שמקורם בחקיקה פרטית ירד לפחות בחצי בין השנים 1983 ל-2009.⁹⁹ כמו כן נטען כי ההליך הקיים אינו רציני וכמעט שאינו מאפשר לחקיקה פרטית בעלת חשיבות להיכנס לספר החוקים.¹⁰⁰ ברוח של ועדת הנהלים בפרלמנט הבריטי, שעסקה בנושא הצעות החוק הפרטיות (פורסם באפריל 2016), הובעה דאגה מיוחדת מכך שלעומת הליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות הליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות אינו שקוף. נוסף על זה הובעה דאגה מתופעת הפיליבסטרס (ראו פרק 12) הנועדים "להרוג" הצעות חוק אלו, המבזים את הפרלמנט בעיני הציבור, כשאמונו בפרלמנט קטן ממילא. המלצות הוועדה, שהתבססו על הצעות קודמות, לא ביקשו להגביר את החקיקה הפרטית שאינה משתלבת בתוכנית החקיקה הממשלתית. מה שכן הומלץ היה להפוך את ההליך לשקוף יותר ויעיל יותר ולתת סיכוי להצעות חוק אמיתיות – לא כאלו שלא נועדו אלא לעשות כותרות בעיתון (מה שמכונה בישראל "הצהרות חוק") – שנתמכות בידי חברי פרלמנט משני צידי הבית ושנועדו לטפל בבעיות אמיתיות המציקות לציבור. הוועדה

97 שם, עמ' 457.

98 שם, עמ' 457-466.

99 House of Commons Information Office, 2010-2, p. 9. בשנים 1983-1997 מספר הצעות החוק הפרטיות שהגיעו לספר החוקים היה 9-22 בשנה (רק בשנה אחת היה הנחון חד-ספרי). בשנים 1998-2009 היה הנחון 0-13 (רק בשנה אחת היה הנחון דו-ספרי).

Brazier & Fox, 2010; House of Commons Information Office, 2010-1 100

התריעה שאם לא ייעשה משהו בנידון במהירות, כל מוסד הצעות החוק הפרטיות עלול לקרוס.¹⁰¹

ישראל

כיוון שחוק־יסוד: הכנסת וחוק הכנסת אינם עוסקים בחקיקה הפרטית, ועד היום לא חוקקה הכנסת את חוק־יסוד: החקיקה, שאמור לעסוק בין היתר גם בחקיקה הפרטית,¹⁰² מבסיס היחיד לזכותו של חבר הכנסת ליזום חקיקה הוא בתקנון הכנסת. מזה משתמע שתקנון הכנסת הוא הקובע את תחומי החקיקה שחבר הכנסת רשאי להציע ואת הסייגים להם.¹⁰³

מתוך המדינות בעלות משטר פרלמנטרי, ישראל היא המדינה שבה שיעור החוקים החדשים הנכנסים לספר החוקים שלה שמקורם בהצעות חוק ממשלתיות הוא הנמוך ביותר, ושיעורם של אלה שמקורם בהצעות חוק פרטיות הוא הגבוה ביותר – בסביבות 50%. נתון זה עולה בקנה אחד עם הפרופיל של מדינות בעלות משטר פרלמנטרי שבהן החקיקה הפרטית מרובה: מדינות שבהן הפרלמנטים קטנים יחסית (פחות מ־300 חברים); שבהן הדמוקרטיה קונסנזואלית (הסכמית – מבוססת על הסכמות ופשרות) יותר משהיא רובית;¹⁰⁴ שבהן הפרלמנטים מוגדרים פרלמנטים פעילים בניגוד לפרלמנטים מגיבים, בגלל החולשה היחסית של הרשות המבצעת בקביעת סדר היום של הפרלמנט.¹⁰⁵

אומנם לא כל הצעות החוק הפרטיות ההופכות לחוק בישראל הן יותר מתיקון סעיפים ספורים, או אפילו מילים ספורות, בחוק קיים, אך בשונה מרוב החקיקה

House of Commons Procedure Committee, 2016 101

102 הצעות רבות לחוק־יסוד: חקיקה הוצעו במרוצת השנים. היוזמה האחרונה היא הצעת חוק של שרת המשפטים איילת שקד ושר החינוך נפתלי בנט. ראו ליס וחובל, 2017.

103 בג"ץ 669/85.

104 מידת הקונסנזואליות של הדמוקרטיה הישראלית הייתה גבוהה הרבה יותר בשנותיה הראשונות של המדינה. (Hazan, 1999–2). למרות זאת, עדיין ניתן למצוא אותה בתופעות כמו הצעות חוק פרטיות שמגישים במשותף חברי כנסת מסיעות הקואליציה והאופוזיציה.

105 Mattson, 1995, pp. 467–473, 479–480. ראו גם פרק 6.

הפרטית המתקבלת בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות, שברובה המכריע עוסקת בנושאים שוליים,¹⁰⁶ יש בהן גם חקיקה בעלת חשיבות. זו כוללת חקיקה של חוקי יסוד (ראו הפרק הבא), חקיקה בתחום החברתי שלא זכתה להתייחסות מספקת בממשלה¹⁰⁷ וחקיקה בתחום איכות הסביבה.¹⁰⁸ למרות שיעורה הגבוה של חקיקה פרטית במסגרת החקיקה הכוללת בישראל, שיעור הצעות החוק הפרטיות המוגשות העובר את כל שלבי החקיקה נמוך, והקביעה שרוב הצעות החוק הפרטיות המוגשות במדינות בעלות משטר פרלמנטרי נידונו לכישלון¹⁰⁹ נכון גם לישראל. בישראל 92% מהצעות החוק הפרטיות המובאות לדיון מוקדם (הידוע גם כ"קריאה טרומית") מועברות לוועדה, אך מרב הצעות החוק הפרטיות המוגשות (כ-80%) אינן מגיעות כלל לדיון מוקדם, ורק כ-5% מכלל הצעות החוק הפרטיות עוברות בשלום את כל תהליך החקיקה.¹¹⁰ עם זאת יש לציין שמדובר ב-5% מתוך כ-1,200 הצעות חוק פרטיות המוגשות בממוצע בכל שנה.¹¹¹

שיעור כה נמוך מהצעות החוק הפרטיות מגיע לספר החוקים, מסיבות אחדות: ראשית, "מסלול המכשולים" שדיני החקיקה שמים בדרך של הצעות החוק הפרטיות לעומת המסלול שעל החקיקה הממשלתית לעבור כדי "לרסן את המחוקק";¹¹² שנית וחשובה אף יותר היא העובדה שבישראל הממשלה בדרך כלל

106 שם, עמ' 452.

107 ראו דיון שהתקיים ביום עיון בהשתתפות ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הממ"מ ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים בנושא "חקיקה חברתית - תפקידי הכנסת ותפקידי הממשלה", שהתקיים ב-5 בינואר 2010.

108 למשל, חוק אוויר נקי, שהגיש לכנסת ה-16 ח"כ עמרי שרון (קדימה), והובא לאישור בקריאה שנייה וקריאה שלישית ב-2008 בכנסת ה-17 בידי ח"כ דב חנין (חד"ש).

109 Mattson, 1995

110 לוי, 2010.

111 בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת הונחו על שולחן הכנסת 12,725 הצעות חוק פרטיות (פרידברג, 2013), וכ-5% מהן הפכו לחוק. בבריטניה לחשל משנת 1948/1949 ועד שנת 2009/2010 (כ-60 שנה) היה מספר החוקים הכולל שנכנסו לספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות 743. House of Commons Information Office, 2010-2, pp. 3-4

112 בר-סימן-טוב, 2016, עמ' 692.

נהנית מרוב פרלמנטרי שבעזרתו היא יכולה להעביר את רוב הצעות החוק שלה ולהכשיל הצעות חוק פרטיות שהיא אינה תומכת בהן; לבסוף יש לציין שכאשר חבר כנסת מציע הצעת חוק, הוא אינו מתכוון תמיד שהצעתו תתקבל כחוק. יש הצעות חוק המוגשות כשהן מכוונות-טקטיות (למשל כדי לדרבן את הממשלה לפעול).¹¹³ יש הצעות חוק שהן הצהרתיות – מה שח"כ שבח וייס נהג לכנות "הצהרות חוק"¹¹⁴ – ואשר כוונתן לקבל תהודה תקשורתית, ויש הצעות חוק שמטרתן להציג פעלתנות לקראת בחירות מקדימות.

לא תמיד היה מספר הצעות החוק הפרטיות כה גדול. ב־40 השנים הראשונות לאחר כינונה של הכנסת הייתה החקיקה הפרטית מצומצמת ביותר, ורק בכנסת ה־11 (1984–1988) היא החלה לגדול, כאשר בכנסת ה־12 (1988–1992) הגיעה אינפליציה של ממש. עם הסיבות שיצרו מגמה זאת ושהובילו להתפתחותה נמנות אלו:

(1) היחלשות עקרון האחריות הקולקטיבית בחברה הישראלית, שבאה לידי ביטוי בכנסת בהיחלשות המשמעת הקואליציונית והמשמעת הסיעתית,¹¹⁵ המלווה בהתחזקות האינדיווידואליזם של חבר הכנסת ותפיסת תפקידו כיוזם עצמאי.

(2) דמוקרטיזציה בהליך הבחירה של המועמדים לרשימות של כמה מפלגות מרכזיות באמצעות בחירות מקדימות (פריימריז). זו שינתה את התנהלותם של חברי הכנסת הרוצים להיבחר מחדש שינוי ניכר. מצד אחד הם כבר אינם תלויים לחלוטין בראשי מפלגותיהם כדי להיכנס לרשימת המועמדים, ומצד אחר הם חפצים להרשים את ציבור בוחריהם בבחירות המקדימות, בין היתר באמצעות הצגת הישגיהם בעבודת הכנסת, לרבות בתחום החקיקה.

113 בשיחה עם המחברת ב־8 ביוני 2016 הביאה ח"כ שלי יחימוביץ' כדוגמה למוטיבציה הזאת הצעת חוק שלה ושל חברים נוספים ממפלגות רבות להקמת קרן לאומית למשאבי טבע ולפיתוח המשק והחברה (פ/2643/18) שמטרתו העיקרית הייתה להשפיע על הדוח הראשון של ועדת ששינסקי בנושא המיסוי על הפקת נפט וגז טבעי בישראל.

114 פרופ' שבח וייס, לשעבר יושב ראש הכנסת, כינה הצעות חוק מהסוג האחרון "הצהרות חוק". ראו לן, 2007. ראו גם גל־נור ובלאנדר, 2013, כרך א, עמ' 1710–1717.

115 בלאנדר וקליין, 2002, עמ' 50–51.

(3) היחלשותן היחסית של מפלגות השלטון (המפלגות המסוגלות להקים קואליציות סביבן). זו גרמה לכך שלכידותן של ממשלות ישראל הלכה ופחתה וגרעה מיכולתם של השרים להעביר חקיקה ממשלתית הרצויה להם. התפתחות זאת גרמה לכך שתחומים רבים, בעיקר התחום החברתי ותחום איכות הסביבה, נשארו ללא חקיקה ממשלתית נאותה ומעודכנת. לחלל הזה נכנסו חברי הכנסת.¹¹⁶ לעיתים קורה שהשרים פשוט מעדיפים שהצעות חוק בנושאים מסוימים תוגשנה כחקיקה פרטית, שכן קל להם יותר להביא לאישורן בדרך זו.¹¹⁷

(4) תסכולם של חברי הכנסת מהתייחסות השרים לשאלות ולהצעות לסדר היום (ראו סעיף 4.1) גורם להם להתמקד בפעילות חקיקתית, אף שגם בתחום זה רמת ההצלחה (כלומר שיעור הצעות החוק הנכנס לספר החוקים) נמוכה. אולם החשיפה התקשורתית שחבר הכנסת מקבל עבור הצעות החוק שהוא מגיש גבוהה בהרבה מאשר עבור שאלות והצעות לסדר היום.¹¹⁸

(5) השינוי הדרמטי שחל בתחום התקשורת בישראל לאחר 1993. הדבר התבטא בין היתר בגידול ניכר במספר ובמגוון של ערוצי התקשורת, הן במישור הארצי והן במישור המקומי. שינוי זה עודד את חברי הכנסת לפעלתנות מוגברת כדי לזכות בכיסוי תקשורתי מרבי, כשאמצעי התקשורת משחקים תפקיד של מתווך בינם לבין הציבור.¹¹⁹

116 ראו דברי יו"ר הכנסת ראובן ריבלין ביום עיון משותף של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות והממ"מ ב-5 בינואר 2010.

117 יחזקאל וינון, 2009, עמ' 9. בישיבה של ועדת הכנסת ב-25 מאי 2010 טען ינון ש"הממשלה עושה שימוש לפעמים פאסיבי בכל החקיקה הפרטית כדי להעביר דברים שכממשלה הם מביכים אותה להביא את זה כהצעת חוק ממשלתי. כל מיני הצעות לצרכים קואליציוניים". גם בבריטניה תופעה זאת מוכרת, אך שם מדובר על העדפה של שרים לא לעסוק בחיקוני חוק בנושאים שוליים, שהם מעדיפים שחברי פרלמנט מהספסלים האחוריים יטפלו בהם, אך בתמיכת הממשלה, House of Commons Procedure Committee, 2016, p. 16.

118 יחזקאל וינון, 2009.

119 ראו למשל בלאנדר וקליין, 2002, עמ' 54; Sheaffer & Wolfsfeld, 2004.

(6) השימוש שמשרד האוצר החל לעשות בחוק ההסדרים כדי לבלום, או לנטרל, חקיקה פרטית לאחר שאושרה בכנסת. הדבר הוביל לתגובת נגד של חברי הכנסת המתעקשים על זכותם ליזום ולהעביר חוקים פרטיים.¹²⁰

(7) הגידול הניכר במספר השדלנים (לוביסטים) הפועלים בכנסת כחוק או שלא כחוק. אלו מייצגים קבוצות אינטרסים מסחריים וחברתיים ומנסים להשפיע על חברי הכנסת לפעול לטובת לקוחותיהם, לרבות באמצעות חקיקה. הצעות חוק פרטיות רבות, לרבות כאלו שנכנסו לספר החוקים (כמו למשל חוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות משנת 1998), הן פרי פעילותם של שדלנים.¹²¹

תהיינה אשר תהיינה הסיבות לצמיחה העצומה בהצעות החוק הפרטיות ובמספר הצעות החוק הפרטיות ההופכות לחוקים, נוצר מצב שבו חברי הכנסת מתחרים ביניהם מי מציע הצעות חוק רבות יותר, ומי מצליח להעביר חוקים רבים יותר. כמו במשחקים האולימפיים, כל שיא בחקיקה של חבר כנסת כלשהו קובע רף חדש שחברי הכנסת מנסים לעבור אותו.¹²²

נושא החקיקה הפרטית שנוי במחלוקת בין הממשלה לכנסת. המחלוקת אינה על עצם זכותם של חברי הכנסת להגיש הצעות חוק פרטיות אלא בעיקר על מספרן הגדול ועל חוסר הרצינות של רבות מהן. דוח על יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה שהגישו ב-2009 מזכיר הממשלה דאז עובד יחזקאל ומזכיר הכנסת דאז איל ינון לראש הממשלה אהוד אולמרט וליושבת ראש הכנסת ח"כ דליה איציק, הציג את הבעיה כדלקמן:

120 קורמן, 2008, עמ' 41-42.

121 בלאנדר וקליין, 2002, עמ' 55; טל, 2010. פעילות זאת הופכת ללא לגיטימית ואף לא חוקית כאשר חבר הכנסת מקבל בתמורה לפעילותו טובות הנאה או סיוע בהתמודדות בבחירות מקדימות במפלגתו. ראו אביטל, 2013. בנושא הבעייתיות בחלק מהחקיקה שיוזמים השדלנים ראו דיון שהתקיים בוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות על הציבור, ב-11 באוגוסט 2015.

Akirav, 2010-1, p. 111 122

ישנה הסכמה רחבה בקרב חברי הכנסת [...] כי המצב הנוכחי והעדר כל מגבלה על הנחת הצעות חוק מביאים לזילות במעמדן ובערכן ובהליך החקיקה בכללותו (הצעות חוק שאינן בשלות והמוגשות כלאחר יד, תופעת העתקת הצעות חוק שכבר קיימות במערכת, הצעות חוק העוסקות בנושאים שאינם מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית ועוד), וכן לבזבז משאבים ניכר של כוח אדם מקצועי בכנסת ובממשלה המטפל בהצעות אלו.¹²³

"בזבזו המשאבים" בכנסת נובע מחובתה של נשיאות הכנסת למיין את ההצעות לאחר שהן מוגשות ושל הלשכה המשפטית שאמורה לעבור על ניסוחן. גם הממשלה מעורבת בזה, כאשר ועדת השרים לענייני חקיקה אמורה לקבוע את עמדת הממשלה כלפי הצעות החוק המגיעות לשלב הדיון המוקדם. בעיה נוספת בחקיקה הפרטית היא שהיא אינה חלק מתוכנית חקיקה כוללת, מסודרת ומאוזנת, המבוססת על סדרי עדיפויות ברורים והקצאת משאבים בהתאם, אלא אוסף מקרי של יוזמות וגחמות – חלקן טובות יותר וראויות, וחלקן לא. הבעיה נובעת גם מכך שממשלת ישראל אינה מכינה לקראת תחילת כל מושב תוכנית חקיקה ממשלתית מסודרת לאותו מושב, כפי שעושה עמיתתה בבריטניה. כלומר, לא רק חברי הכנסת אשמים אלא גם הממשלה.

שרת המשפטים בזמן כהונתה של הכנסת ה-20, איילת שקד, העלתה הסתייגות שונה לחקיקה הפרטית. במקרה של שקד ההתנגדות אינה רק לעורף חקיקה פרטית אלא גם לעורף חקיקה בכלל, הנובע מגישה ליברטאנית לדמוקרטיה. זו תומכת במזעור ההתערבות בבחירות הפרט ובמזעור ההתערבות בפעילות הכלכלה החופשית, בין היתר באמצעות הפחתת החקיקה למינימום הנדרש והפחתת הרגולציה.¹²⁴

123 יחזקאל וינון, 2009, עמ' 10.

124 מידה, 2016.

העובדה שמחד יש הכרה בזכותם של חברי הכנסת להגיש הצעות חוק פרטיות, ומאידך אין כמעט כל מגבלה חוקית או תקנונית רצינית על הגשתן, מקשה על כל ניסיון לטפל בבעיית האינפלציה בחקיקה הפרטית. כיום יש למעשה רק שלוש מגבלות על החקיקה הפרטית: הראשונה מופיעה בסעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה, שנוסח לחוק בשנת 2003. על פיו הצעת חוק פרטית שהממשלה אינה תומכת בה, ושההוצאה השנתית הכרוכה בביצועה עולה על 5 מיליון ש"ח, חייבת לזכות בתמיכה של 50 חברי כנסת לפחות בכל שלבי חקיקתה כדי לעבור לשלב הבא. המגבלה השנייה על החקיקה הפרטית נמצאת בסעיף 75(ה) לתקנון הכנסת, שבו נאמר: "הצעת חוק פרטית תובא לאישור נשיאות הכנסת; נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה"¹²⁵. המגבלה השלישית נמצאת בהגבלת מספר הצעות החוק שכל סיעה יכולה להעלות במליאה לדיון מוקדם בכל מושב של הכנסת על בסיס סעיף 99 לתקנון. אולם כלל זה אינו מגביל את מספר הצעות החוק שחבר כנסת יכול להגיש.

במרוצת השנים נעשו ניסיונות שונים להציע עסקת חבילה לחברי הכנסת שבמסגרתה תוטלנה הגבלות על החקיקה הפרטית בתמורה להגברת יכולת הפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת ונושאים נוספים הקשורים ליחסי כנסת-ממשלה. במסגרת המלצותיהם לשיפור מערכת יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה ופתרון חלק מהבעיות שהעלו ברוח שלהם הציעו יחזקאל וינון עסקת חבילה שכרכה יחד את נושא מספרן המוגזם של הצעות החוק הפרטיות ואת תוכן הבעייתי לפעמים בעיני הממשלה עם נושאים אחרים השנויים במחלוקת בין הממשלה לכנסת, כמו חוק ההסדרים. אולם מכיוון שזמן לא רב לאחר הגשתו של הרוח התקיימו בחירות לכנסת ה-18, הממשלה הוחלפה, ולדיאלוג בין הממשלה לכנסת לא היה המשך, לא יצא דבר מהמלצותיהם של יחזקאל וינון.

בתחילת פברואר 2017 הציעו שר התיירות יריב לוין ושרת המשפטים איילת שקד, בתמיכת יושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין, הצעה אחרת לעסקת חבילה בין הממשלה לכנסת. לפי הצעה זו, בתמורה לצמצום החקיקה הפרטית תשופר

יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה.¹²⁶ הצעה זו נתקלה בהתנגדות חריפה של חברי הכנסת – הן מהאופוזיציה והן מהקואליציה – בשל תחושת חברי הכנסת שמטרת ההצעה היא להחליש את חברי הכנסת.¹²⁷

בכל זאת ביולי 2017 החליט יושב ראש הכנסת להקים יחידה חדשה בכנסת שתפקידה לייצר כלי פיקוח על עבודת הממשלה ולשמש זרוע מרכזית ומשמעותית בעבודה הפרלמנטרית בתחום זה.¹²⁸ את מורת רוחו מהתייחסות הממשלה לכנסת כמפקחת על עבודתה, שהיא הרקע ליוזמתו, הביע אדלשטיין בטקס פתיחת מושב החורף של הכנסת ב־23 באוקטובר 2017, כשאמר: "[הממשלה] הוכיחה כי מבחינתה שמיעה של חברי הכנסת היא במקרה הטוב מיותרת והמקרה הרע בזבוז זמן מוחלט". את חברי הכנסת מהקואליציה הוא האשים שהם משחקים לידיה של הממשלה: "אל תברחו מהתפקיד של פיקוח על עבודת הממשלה. זוהי אחת מחובותינו העיקריות כחברי הרשות המחוקקת. אם נוותר עליה, נמעל בתפקידנו, פשוטו כמשמעו".

ב־19 בפברואר 2018 נחנכה יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי (יחידת כת"ף), והשרים לוין ושקד דיברו שניהם באירוע וקידמו את הצעתם, אולם עד סוף כהונת הכנסת ה־20 לא קודמה תוכניתם.

יש לציין שבהיעדר הסכמה בין הכנסת לממשלה בדבר צמצום הצעות החוק הפרטיות יש לממשלה שני כלים שהיא משתמשת בהם מדי פעם בפעם כדי לעצור יישום של חקיקה פרטית לאחר שזו אושרה ונכנסה לספר החוקים: הראשון הוא

126 ראו למשל אזולאי, 1-2017. בדיון בוועדת הכנסת על היוזמה, שהתקיים ב־24 במאי 2017 בהשתתפותם של לוין ושקד, טען היועץ המשפטי לכנסת איל ינון שראוי שאם חברי הכנסת נדרשים לוותר בתחום החקיקה הפרטית, תוותר הממשלה בתמורה על דבר שווה ערך, אף הוא מתחום החקיקה, והוא בצמצום ניכר של היקף חוק ההסדרים, שכן שיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת אינו שווה ערך בעוצמתו לחקיקה.

127 ראו דיון בוועדת הכנסת בנושא הצעת לוין/שקד ב־6 בפברואר 2017. אזולאי, 1-2017.

128 הודעה של מנכ"ל הכנסת אלברט סחרוביץ לחברי הכנסת ועובדי הכנסת מ־30 ביולי 2017.

הימנעות מהתקנת תקנות הנדרשות כדי שיהיה אפשר לבצע את החוקים,¹²⁹ והשני הוא הקפאתם של חוקים שהחלו את דרכם כהצעות חוק פרטיות ושהממשלה הסתייגה מהם, באמצעות חוק ההסדרים.¹³⁰

יש עוד כמה תופעות הקשורות לחקיקה הפרטית בישראל הראויות לציון: הראשונה היא העובדה שאף שאת רוב הצעות החוק הפרטיות מגישים חברי כנסת מהאופוזיציה, עדיין שיעור ניכר מהן מגישים חברי כנסת מהספסלים האחוריים של הקואליציה. בספרם על החקיקה הפרטית מצאו דנה בלאנדר וערן קליין שבכנסת ה-14 (1996-1999) כ-40% מההצעות הגיעו מספסלי הקואליציה.¹³¹ נראה שהתופעה של הצעות חוק פרטיות שמגישים חברי כנסת מהספסלים האחוריים של הקואליציה – לא בהכרח בתמיכת הממשלה – היא ייחודית לישראל, לפחות מבחינת היקפה ומבחינת תכניה. בעת כהונת הכנסת ה-18 (2009-2013) הפכה התופעה לכולטת במיוחד. בשיאני החקיקה הפרטית בכנסת זו היו שני חברי כנסת מהקואליציה – יריב לוינ מהליכוד וזבולון אורלב מהבית היהודי-המפד"ל החדשה.¹³²

התופעה השנייה הראויה לציון היא שהצעות חוק פרטיות רבות משותפות לחברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה. זוהי תופעה נדירה במדינות בעלות משטר פרלמנטרי,¹³³ אך מוכרת בארצות הברית בעלת המשטר הנשיאותי. שם מדובר בחסות משותפת (co-sponsorship) של הצעות חוק מטעם חברי שני בתי

129 תופעה זאת אינה נוגעת רק לחקיקה פרטית. בשנת 2011, כשהוקמה במסגרת הלשכה המשפטית של הכנסת יחידת מחקר, החלה הלשכה לבדוק את סוגיית אי-התקנת תקנות לחוקים שאושרו בכנסת. הסוגיה עלתה גם בדוח מבקר המדינה 65 בשנת 2015 (ראו מבקר המדינה, 2015) בפרק שכותרתו "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתי".

130 מדובר בעיקר בחוקים סוציאליים. לדיון בתופעה ראו גולן, 2008, עמ' 270-275; ניר, 2012, עמ' 77-91.

131 בלאנדר וקליין, 2000, עמ' 46.

132 אזולאי, 2012.

133 באירופה התופעה של שיתופי פעולה בין חברי פרלמנט מסיעות שונות בחקיקה פרטית אינה נדירה (ראו Briatte, 2016), אך נראה ששיתופי פעולה כאלה בין חברי פרלמנט ממפלגות הממשלה וחברי פרלמנט מהאופוזיציה נדירים.

הקונגרס מהמפלגה הרפובליקנית ומהמפלגה הדמוקרטית.¹³⁴ בישראל הסיבות לתופעה הן כדלקמן: הסיכוי שהצעת חוק פרטית שמגיש חבר כנסת מהאופוזיציה תעבור את משוכת ועדת השרים לחקיקה אם גם חברי כנסת מהקואליציה תומכים בה, גדול יותר; הסיכוי של הצעת חוק פרטית שמגיש חבר כנסת מהקואליציה לזכות להתייחסות בהיעדר תמיכה מצד סיעתו גדול יותר;¹³⁵ התרכזותה של החלוקה בין ימין לשמאל בישראל בעיקר בנושא המדיני. יש נושאים רבים שעליהם הימין והשמאל אינם חלוקים, מה שפותח פתח לשיתוף פעולה פורה בתחום קידום עניינים שונים בכלל ופעילות חקיקתית בפרט.¹³⁶

תופעה מדאיגה הקשורה לחקיקה פרטית בכנסות האחרונות היא שרבות מהצעות החוק הפרטיות שבאמצעותן חברי הכנסת מבקשים לקדם ערכים מסוימים, הן בעלות תכנים העלולים לפגוע שלא כראוי בערכי היסוד של הדמוקרטיה. כפי שציין היועץ המשפטי של הכנסת איל ינון בכנסת ה-18: "רבים מחברי הכנסת הנוכחית מבקשים לחזק בחקיקה ערכים חשובים כגון חוסן לאומי וביטחוני, כבוד לאומי וזהות יהודית, לעתים על חשבון ערכים וזכויות יסוד הנחשבים כערכי וזכויות ליבה במשטר דמוקרטי, כגון חופש הביטוי, חופש אקדמי, הזכות לשוויון, והשמירה על זכויותיהם של מיעוטים".¹³⁷

Thomas & Grofman, 1993 134

135 בריאיון עם המחברת מ-16 ביוני 2016 הסביר שר התיירות יריב לוין שיש מצבים שבהם חבר כנסת מהקואליציה שאינו זוכה לתמיכת סיעתו יניח הצעת חוק על חשבון סיעה מהאופוזיציה.

136 שיחה בין המחברת לח"כ שלי יחמוביץ' מהאופוזיציה, שיש לה רקורד מרשים ביוזמות חוק משותפות עם חברי כנסת מהקואליציה, מ-8 ביוני 2016.

137 ינון, 2013.

פרק 3

התפקיד המנוון והרפורמטורי

בכל המדינות הדמוקרטיות משחק הפרלמנט תפקיד מרכזי בתיקונים חוקתיים וברפורמות פרלמנטריות, בין שמדובר בשינויי חקיקה ובין

שמדובר רק בתיקוני נוהל ותקנון. במסגרת פעילויות אלו של הפרלמנט יכולים חברי הפרלמנט המעוניינים בכך לתרום מפעילותם לתהליך מלבד הצבעותיהם. ברוב המדינות חברי הפרלמנט רשאים גם ליזום תיקונים ורפורמות. בפורטוגל רק חברי פרלמנט רשאים ליזום תיקונים חוקתיים.¹³⁸ לעומת זאת בספרד חברי הקונגרס והסנטורים אינם רשאים להגיש הצעות לתיקון החוקה.¹³⁹

יש ספרות ענפה העוסקת בנושא התיקונים החוקתיים ורפורמות פרלמנטריות, אם בהיבט התאורטי ואם בהקשר של אירועים במדינות ספציפיות.¹⁴⁰ בדרך כלל פעילותם של חברי פרלמנט יחידים בהליכים אלו אינה זוכה לתשומת לב מיוחדת, אלא באותם מקרים נדירים שבהם חברי הפרלמנט הם היוזמים.¹⁴¹ על פי רוב חברי הפרלמנט אינם יוזמי הרפורמות.¹⁴² הסיבה העיקרית לכך היא שבדרך כלל מדובר בהליך מורכב (בעיקר כשמדובר בתיקונים חוקתיים), ואין סיכוי שההליך יצליח ללא תמיכה פעילה של הממשלה. במדינות רבות יש צורך ברוב מיוחס כדי לתקן את החוקה ולאחר מכן באישור התיקון באמצעות משאל עם.

בצרפת למשל יכולה היוזמה לבוא באמצעות הצעת חוק ממשלתית או הצעת חוק פרטית. אם היוזמה היא של הממשלה, ורוב של שלוש חמישיות מחברי הפרלמנט מצביע בעבור התיקון המוצע, אין צורך במשאל עם כדי לאשר את התיקון. במקרים האחרים, לאחר קבלת התיקון בפרלמנט ברוב רגיל יש צורך

138 אולם כמו זכויות רבות אחרות של חברי אספת הרפובליקה בפורטוגל גם את הזכות הזאת מממשוה למעשה המפלגות Machado, 2013, p. 280

139 Ortega & Guijarro, 2013, p. 304

140 ראו למשל Contiades, 2013

141 ראו למשל רהט, 2000, בעיקר פרקים 1 ו-8.

142 ראו Longley & Hoffman, 2000

במשאל עם.¹⁴³ יש מדינות אשר בהן אישור תיקון החוקה בקריאה ראשונה מחייב קיום של בחירות כלליות לפני קיום הקריאה השנייה בפרלמנט החדש.¹⁴⁴

באירלנד, כמו בצרפת, אפשר שיוצעו התיקונים בהצעות חוק ממשלתיות או פרטיות, ולאחר שעברו בפרלמנט עליהם להיות מאושרים גם במשאל עם.¹⁴⁵ נתונים מלמדים שמתוך 29 תיקונים שאושרו לחוקה (החוקה האירית התקבלה ב־1937) אף לא אחד נבע מיוזמה של חברי פרלמנט,¹⁴⁶ ואילו מבין 58 הצעות התיקונים שנדחו, 43 היו יוזמות של חברי פרלמנט, שאף לא אחד מהם הגיע לשלב של משאל עם.¹⁴⁷

מתי בכל זאת יש סיכוי שיוזמה חוקתית פרטית תצליח? נורטון טוען שככלל יש סיכוי לרפורמות להצליח כאשר מתקיימים שלושת התנאים האלה: קיים "חלון הזדמנויות" (על פי רוב חלון הזדמנויות כזה נפתח בעת משבר שלטוני/חוקתי כלשהו), כאשר קיימת תוכנית ברורה לרפורמה הרצויה, וכאשר יש מי שינהיג את הרפורמה.¹⁴⁸ ואכן, ברפורמות שזכו להצלחה והיו ביוזמת חברי פרלמנט בניו זילנד, באיטליה ובבריטניה כל שלושת התנאים התקיימו, ובהיעדר נכונות מצד הממשלה או המפלגה השלטת להנהיג את הרפורמה, חברי הפרלמנט היוזמים הנהיגו אותה. בשני המקרים בניו זילנד (ביטול הבית העליון בפרלמנט שאושר

Constitution of France, Article 89 143

144 הפרוצדורות משתנות ממדינה למדינה. לפרוצדורה בהולנד ראו, Voermans, 2013, p. 261; בדנמרק ראו Krunke, 2013, pp. 80–81 (בדנמרק יש צורך גם במשאל עם); בשוודיה ראו Malmberg, 2013, p. 333 (בשוודיה לא בכל המקרים נדרשות בחירות כלליות לפני האישור הסופי).

Constitution of Ireland, Article 46 145

146 דואר אלקטרוני מפרופ' דייוויד קני (Kenny) מטריניטי קולג' באוניברסיטת דבלין, מ־22 במרץ 2016. קני, פרופסור למשפט חוקתי אירי, ציין שככלל מעט מאוד חקיקה פרטית עוברת באירלנד. על פי מחקר של פרידברג (2013), בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת הוצעו באירלנד 187 הצעות חוק, ומתוכן רק שתיים נכנסו לספר החוקים.

147 הנתונים נלקחו מוויקיפדיה: List of failed amendments to the constitution of Ireland

Norton, 2000 148

בשנת 1950¹⁴⁹ ושינוי שיטת הבחירות משיטת בחירות רובית במחוזות בחירה חד-נציגיים לשיטה מעורבת שאושר בשנת 1993¹⁵⁰) נבחרו כעבור זמן מנהיגי הרפורמות להנהיג את מפלגותיהם ואף כיהנו כראשי ממשלה. לכן אפשר לומר שבמקרים אלה לפחות יכולתו של חבר פרלמנט ליזום רפורמה ולהנהיג אותה בהצלחה ניכאה הצלחה פוליטית עתידית. מעניין שמציע הרפורמה בבחירות בניו זילנד (ג'פרי פלמר) ומציע שינוי שיטת הבחירות באיטליה, שאושרה אף היא ב-1993 (מריו סניי), היו פרופסורים למשפטים לפני שנבחרו לחברי פרלמנט, ומציע רפורמה נרחבת בתפקוד הפרלמנט בבריטניה, שהתקבלה בשנת 2010, היה אף הוא לפרופסור למדע המדינה לאחר שאיבד את מושבו בפרלמנט (טוני רייט, ראו להלן).

בריטניה היא מקרה בוחן מעניין בנושא התפקיד שחברי פרלמנט מהספסלים האחוריים יכולים, או שאינם יכולים, לשחק בנושא רפורמות שלטוניות. אומנם אין לבריטניה חוקה כתובה, אך לאורך השנים הוצעו, ולעיתים התקבלו, תיקונים חוקתיים לשיטת הממשל. הגל האחרון של תיקונים כאלה עלה בזמן כהונת ממשלות הלייבור בבריטניה בשנים 1997-2010.¹⁵¹ בתיקונים החוקתיים שעברו בין השנים 1948/49 ל-2009/10 לא היה ולו תיקון חוקתי אחד שיוזם חבר פרלמנט מן השורה.¹⁵²

בתחום הרפורמות הפרלמנטריות, כמו במקרה של תיקונים חוקתיים, רוב היוזמות בבריטניה הן של המפלגה השלטת, ונהוג למנות ועדה חיצונית או פנימית לפרלמנט כדי לבחון את הרפורמות הרצויות.¹⁵³ מצאנו רק מקרה אחד של יוזמה כזאת שבאה מכיוונו של חבר פרלמנט מהספסלים האחוריים. היוזם היה חבר פרלמנט ממפלגת הלייבור, איש אקדמיה בשם טוני רייט, שחברותו בפרלמנט חפפה את שלוש הקדנציות של ממשלת הלייבור מ-1997 עד 2010. בשנת 2004

Jackson, 1991; Kumarastingham, 2010 149

Palmer, 1979 150

Dingle & Miller, 2005 ראו למשל 151

House of Commons Information Office, 2010-2 152

Rush, 1999 153

פרסם רייט מאמר שעסק בתנאים להעברת רפורמות פרלמנטריות בכריטניה לחיזוק הפרלמנט אל מול הרשות המבצעת. המאמר עסק בעיקר בנושא של חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, שבכריטניה הוא נחשב לחלש יחסית, ובשבירת המונופול הכמעט מוחלט של הממשלה על סדר היום של הפרלמנט. לטענתו, היוזמה לרפורמה בעניינים אלה חייבת לבוא מצד הפרלמנט, אך מכיוון שאין קול קולקטיבי של הפרלמנט, על היוזמה לבוא מצד חברי פרלמנט כחידרים, משום שהבעיה העיקרית היא שבמצב הקיים לחבר הפרלמנט הבריטי אין מוטיבציה מיוחדת "לשרת את הפרלמנט" לעומת המוטיבציה שלו לשרת את מפלגתו כדי לקדם את הקריירה שלו.¹⁵⁴ רייט ציין שני תנאים עיקריים להצלחת מהלך כזה: הראשון שהממשלה ונציגיה הבכירים בפרלמנט יהיו ידידותיים (well disposed) לרפורמות, והשני הופעת חלון הזדמנויות פוליטי, שאינו קשור בהכרח ישירות לרפורמות המבוקשות.

לרייט עצמו שיחק המזל, ובשנת 2009 נפלה לידי הזדמנות כזאת בעקבות פרוץ "שערוריית ההוצאות" במאי.¹⁵⁵ זו אומנם טופלה במהירות (בתוך חודשיים!) על ידי הממשלה באמצעות חקיקה, אך רייט הצליח לשכנע את ראש הממשלה גורדון בראון (לייבור) לנצל את המצב כדי לקדם את נושא הרפורמה בפרלמנט אף שלא היה קשר ישיר כלשהו בינה לבין השערורייה. ועדה פרלמנטרית שהוקמה בראשותו המליצה על רפורמות בבחירת יושבי ראש של ועדות קבועות לעניין מסוים (select committees) והכללת "ענייני הספסלים האחוריים" (backbench business) בקביעת סדר היום השבועי של הפרלמנט, שיוקדש להם יום בשבוע. רפורמות אלו, שמומשו במלואן בתקופת כהונתה של הממשלה השמרנית של דוד קמרון, שהחליפה את ממשלתו של בראון לאחר הבחירות

Wright, 2004 154

155 "שערוריית ההוצאות" (expenses scandal) שפרצה בכריטניה לאחר שהעיתון דיילי טלגרף החל לפרסם ב-8 במאי 2009 סדרת כתבות על פריטים שבגינם ביקשו חברי פרלמנט החזרי הוצאות במסגרת ההחזרים שלהם זכאים חברי הפרלמנט שמקום מגוריהם מרוחק מהבירה עבור מגורים בלונדון בימי ישיבות הפרלמנט. התברר שלחלק מהפריטים לא היה קשר לעבודתם הפרלמנטרית של מי שהגישו את הבקשות, ואחדים היו שערורייתיים במיוחד, והעובדה שבהיעדר שקיפות הנהלת הפרלמנט אישרה את ההחזרים.

ב־2010, נועדו, בין היתר, לחזק את מעמדם של חברי הפרלמנט מהספסלים האחוריים על חשבון מנגנוני המפלגות והממשלה.¹⁵⁶

ישראל

לעומת עמיתיהם במדינות אחרות, חברי הכנסת פעילים ביותר בתחום הרפורמות החוקתיות והפרלמנטריות. הסבר מרכזי לתופעה זאת הוא שהכנסת מעולם לא סיימה את תפקידה המכונן שניתן לה עם קום המדינה (הבחירות הראשונות היו לאספה מכוננת, שעד מהרה שינתה את שמה ל"הכנסת הראשונה"). כך, מלאכת הכנת החוקה מעולם לא הושלמה. עד היום נהוג למנות עם תפקידי הכנסת את התפקיד המכונן.¹⁵⁷

אף שרוב ההצעות החוקתיות והרפורמיסטיות של חברי הכנסת אינן מגיעות לכלל מימוש, רמת הצלחתן גבוהה מזו שבמדינות אחרות. הפעילות של חברי הכנסת מתמקדת בתיקון חוקי יסוד קיימים, ייזום חוקי יסוד חדשים ותיקוני תקנון נלווים. חלק מהפעילות נובעת מרצון לשפר את תפקוד המשטר ומוסדות השלטון בישראל ואיננה בהכרח מונעת אידאולוגית. כך, שיתופי פעולה בין חברי כנסת ממפלגות יריבות אינם חזיון נדיר. חלק אחר נובע ממניעים אידאולוגיים טהורים וסביבם מתנהלים מאבקים עזים.

בעשורים הראשונים לאחר כינונה של הכנסת הייתה הפעילות בנושא החקיקה החוקתית אישית בעיקרה, והיו כמה חברי כנסת שבלטו במיוחד. כך קרה תחילה בוויכוח על עצם הצורך בחוקה, ולאחר שהתקבלה פשרת הררי ב־13 ביוני 1950, שעל פיה החוקה תיבנה פרקים־פרקים – בוויכוח על מתכונת חוקי היסוד. בדיונים שקיימה ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת משנה שלה לחוקה באותה עת,

156 ראו House of Commons, 2009; Russell, 2011

157 בפסיקה בית המשפט העליון בערעור אזרחי מ־9 בנובמבר 1995 (פרשת בנק מזרחי המאוחד) – פסק דין שכתב נשיא בית המשפט העליון בדימוס מאיר שמגר – היה השופט מישאל חשין היחיד שערער על שיש לכנסת תפקיד מכונן, שאותו ירשה מהאספה המכוננת. לטענת חשין, מאחר שהאספה המכוננת לא השלימה את מלאכתה, יש לחזור אל העם שבחר אותה, ורק לעם יש הזכות – באמצעות משאל עם – לאשר חוקה שאותה יכין גוף מכונן שאיננו הכנסת (ראו ע"א 6849/93).

שיחקו כמה חברי כנסת תפקיד פעיל במיוחד בניסיון לגבש הצעה לפרקים שיש לכלול בחוקה עתידית.¹⁵⁸ בוועדת המשנה גובשה רשימה של 19 פרקים שרצוי שייכללו בחוקה, שכללו גם כאלה שעניינם זכויות אדם וזכויות חברתיות. זו הועברה למליאת הוועדה בפברואר 1951,¹⁵⁹ אך מעולם לא נידונה. אולם על דבר קיומה רמז יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט בשיבת המליאה שדנה בקריאה ראשונה בחוק-יסוד: הכנסת ב-9 ביולי 1956.

למעשה, חקיקת חוקי היסוד לא התבססה על תוכנית כוללת כלשהי. העבודה החלה בחקיקת חוקי יסוד בנושאים מוסדיים. חוק-יסוד: הכנסת, שיזמה ועדת החוקה, חוק ומשפט, היה חוק היסוד הראשון שנחקק ב-1958. עם חקיקת חוק-יסוד: מבקר המדינה בשנת 1988 נסתיימה למעשה חקיקת חוקי היסוד בנושאים אלו. למעט החוק הראשון וחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, שיזמה ח"כ גאולה כהן (התחייה), הצייע את כל החוקים משרד המשפטים.

משנסתיימה חקיקת החוקים המוסדיים, שבעניינם המחלוקות בין המפלגות היו מינוריות יחסית, הגיעה העת לעסוק בנושאים הערכיים-עקרוניים. מדובר בעיקר בנושא זכויות האדם והאזרח ובחוק-יסוד: החקיקה, שאמור לעסוק בין היתר בהיררכיה של החוקים בישראל.¹⁶⁰ בשני תחומים אלה הייתה למפלגות הדתיות התנגדות עקרונית, ורוב הממשלות נטו להתרחק מעיסוק בהם כדי לא להתעמת עם מפלגות אלו.

158 ישיבות ועדת המשנה לחוקה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בשנים 1950 ו-1951, ארכיון הכנסת.

159 ניתן למצוא את המסמך בארכיון הכנסת, בתיק המכיל מסמכים מוועדת המשנה של ועדת חוקה, חוק ומשפט לענייני חוקה.

160 אף שעד כה לא נחקק חוק-יסוד: החקיקה, את כל הצעות החוק בנושא, חוץ משתיים – של ח"כ אמנון רובינשטיין (כיו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט) ושל ח"כ אופיר פינס (הוגשה בגרסאות זהות בכנסות ה-16 ו-18 פ/172, פ/1843, פ/317) – הצייעו שרי משפטים לאורך השנים. בדצמבר 2017 פורסם תזכיר חוק מטעמה של שרת המשפטים איילת שקד הכולל גרסה חדשה להצעת החוק (משרד המשפטים, 2017). הגרסה חוללה סערה ציבורית משום שהיא קובעת שחוק יוכל להיפסל בבג"ץ רק בהרכב של חשעה שופטים ומאפשרת לכנסת לחוקק מחדש חוק שבג"ץ פסל (סעיף ההתגברות) ברוב של 61 חברי כנסת בלבד (ליס וחובל, 2017).

מסיבה זאת נפתחה הדלת ליוזמה מצידם של חברי כנסת יחידים. חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק בשנת 1992 (ראו בהמשך) פתחה עידן חדש. היא הובילה למהפכה החוקתית בהובלת בית המשפט העליון שהגבירה את הוויכוח סביב התהליך. עד עצם היום הזה מתנגדי חוקים אלה והמהפכה החוקתית מדברים על מחטף ו"שערורייה שאין כדוגמתה",¹⁶¹ אף שכל הקורא בפרוטוקולים של הדיונים בחקיקה זאת בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובמליאת הכנסת יכול להיווכח שלא אלה היו פני הדברים.¹⁶²

שליטת המפלגות על התנהגות חברי הכנסת שלהן, שאפיינה את המערכת הפוליטית הישראלית בשלושת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה, נחלשה בעקבות הנהגת בחירות מקדימות (פריימריז) במפלגות רבות למן תחילת שנות התשעים. אף זו תרמה לפעלתנות החוקתית של חברי הכנסת. במאמר העוסק בלכידות מפלגתית טען רהט שלעומת ההצבעות על נושאים הקשורים להישרדות הממשלה ולתפקודה היום-יומי (שבעניינם המשמעת הסיעתית גבוהה) ועל נושאים הקשורים לכיטחון, ליחסי חוץ, לדת ומדינה (שבעניינם המשמעת הסיעתית בינונית), בהצבעות על נושאים חוקתיים רמת המשמעת הסיעתית נמוכה.¹⁶³

יוזמות חקיקה פרטית בנושאים חוקתיים

לא נדון בכל הצעות החוק הפרטיות בנושאים חוקתיים, שמספרן גדול, אלא רק בחשובות שבהן. המטרה היא להראות על קצה המזלג כיצד באה לידי ביטוי פעילות זאת, שללא ספק יכולה להיחשב חלק מתפקידו של חבר הכנסת, גם אם לא הייתה כוונה שתיהפך לכזאת.

161 יריב לוין בדיון המליאה בקריאה טרומית של חוק יסוד: משאל עם ב-31 ביולי 2013.

162 ראו גם לין, 2017.

163 Rahat, 2007

יזמות לשינוי שיטת הבחירות והבחירה הישירה

מאז שנות החמישים של המאה העשרים היו יזמות רבות בישראל לשינוי שיטת הבחירות. מדובר בעיקר ביוזמות להחליף את השיטה שבה כל המדינה היא אזור בחירה אחד (המוזכרת בחוק יסוד: הכנסת) לשיטה של בחירות אזוריות או לשיטה מעורבת שבה חלק מהנבחרים ייבחרו בבחירות אזוריות, וחלקם יוסיף וייבחר בבחירות ארציות. המוטיבציה לשינוי הייתה המספר הרב של הרשימות שנבחרו לכל כנסת בגלל יחסיותה הגבוהה של השיטה, כשאף לאחת מהן אין רוב, והמורכבות בהקמת ממשלות קואליציוניות בעקבות הבחירות שנבעה מכך. רוב היוזמות נושאות את שמותיהם של חברי כנסת שזמו אותן, אך אף אחת מיוזמות אלו לא התקבלה, בין שעמדו מאחוריהן מפלגות או חברי כנסת יחידים.¹⁶⁴ שתי ההצעות היחידות שעברו בכנסת את שלב הקריאה הראשונה בתחום זה (וזאת ב-1988) היו הצעות חוק פרטיות אף שבאותו זמן גובשה תוכנית לשינוי שיטת הבחירות במסגרת ועדה פריטטית בראשותו של השר גד יעקבי ממפלגת העבודה שאותה הקימו ממשלות האחדות הלאומית שכיהנו בשנים 1984-1990.

לאחר כישלוננו של שמעון פרס ב-1990 להקים ממשלה צרה בעקבות הפלת ממשלת האחדות הלאומית בראשותו של יצחק שמיר בהצבעת אי-אמון, והקמת ממשלה חדשה צרה בראשותו, ננטש הניסיון להביא לשינוי בשיטת הבחירות. המוקד עבר להצעות לבחירה ישירה של ראש הממשלה. הצעות אלו עלו כתגובה למשבר המשילות החריף שהתפתח ולקושי לקיים ממשלה יציבה. לדעת יוזמי הרעיון מחוץ לכנסת, מגישי הצעות החוק ותומכיהם, הבחירה הישירה הייתה אמורה לבטל כל אי-בהירות בדבר זהותו של מרכיב הממשלה מיד לאחר הבחירות, לפשט את תהליך המשא ומתן הקואליציוני ולחזק את מעמדו של ראש הממשלה.

כל הצעות החוק בנושא הבחירה הישירה, שלמעשה הציעו גרסאות חדשות לחוק יסוד: הממשלה, הוגשו בידי חברי כנסת. ארבע גרסאות נפרדות הגישו חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה – דוד ליבאי (עבודה), אוריאל ליין (ליכוד), יואש צידון (צומת) ואמנון רובינשטיין (שינוי). ארבע הגרסאות עברו במחטף בקריאה טרומית ב-19 במרץ 1990, ארבעה ימים לאחר הפלת ממשלת האחדות

164 לדיון מפורט ביוזמות עד סוף שנות התשעים של המאה העשרים ראו רהט, 2000; רולף, 2010.

הלאומית בראשות שמיר, ובקריאה ראשונה חודשיים לאחר מכן. לאחר הקריאה הראשונה הציגו ארבע הגרסאות קיום בחירות כלליות בשני פתקים – אחד עבור הבחירות לכנסת והשני למועמד לראש הממשלה – אך ביטאו הברזלים ניכרים בעניין מאזן הכוחות שבין ראש הממשלה לבין הכנסת. אלו גובשו בוועדת החוקה, חוק ומשפט לכדי הצעת חוק אחת לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית.

באותה תקופה הייתה הממשלה הצרה מנוטרלת פחות או יותר בנושא זה בגלל הסכמים קואליציוניים, אך רוב הזמן נמנעו הסייעות מהטלת משמעת על חבריהן, וחברי הכנסת פעלו והתדיינו עצמאית. התערבות של בג"ץ אילצה את יושב ראש הכנסת דב שילנסקי להפסיק את הסחבת שנקט באשר להצגת ההצעה במליאת הכנסת ולהביא את הצעת החוק לדיון בקריאה שנייה ובקריאה שלישית.¹⁶⁵ החוק אושר ב־18 במרץ 1992 – שלושה חודשים לפני הבחירות לכנסת ה־13¹⁶⁶ – ונכנס לתוקף רק בבחירות לכנסת ה־14 – ב־1996.

שלושה ראשי ממשלה נבחרו על פי החוק המתוקן: בנימין נתניהו ב־1996, אהוד ברק ב־1999 ואריאל שרון ב־2001. אולם מאחר שהתקוות שתלו בשיטה החדשה לא מומשו, והיא רק האיצה את תהליך ההיחלשות של המפלגות הגדולות, החלו לעלות הצעות לכיטול הבחירה הישירה וחזרה לשיטה הישנה. חוק הבחירה הישירה בוטל בכנסת ה־15 ב־7 במרץ 2001, על בסיס הצעת חוק פרטית ששוב החליפה את חוק־יסוד: הממשלה.

"המהפכה החוקתית": מחוקי היסוד של 1992 ועד ליוזמת חוק הלאום

במהלך התקופה שבין הקמת הממשלה הצרה של שמיר לבין הבחירות לכנסת ה־13 ב־1992 נחקקו גם שני חוקי יסוד חדשים, שעניינם זכויות אדם: חוק־יסוד: חופש העיסוק וחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו. ח"כ אמנון רובינשטיין (מהאופוזיציה) הוא שהגישם לכנסת.¹⁶⁷ עוד לפני 1992 הוגשו הצעות חוק פרטיות בנושא זכויות האדם, והידועות שבהן היו הצעה של ח"כ יצחק־הנס קלינגהופר (פרופסור

165 רהט, עמ' 236–237.

166 שם, פרקים 5–7.

167 לדיון מפורט בנושא החקיקה בתחום זכויות האדם ראו לין, 2017.

למשפטים מהמפלגה הליברלית) ב־1963; הצעה של ח"כ בנימין הלוי (שופט בית המשפט העליון בדימוס מגח"ל) כיו"ר ועדת המשנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, שעברה בקריאה ראשונה ב־17 בספטמבר 1973; הצעת חוק פרטית של ח"כ אמנון רובינשטיין (פרופסור למשפט חוקתי), שהייתה במקור זהה לזו של קלינגהופר ועברה בקריאה ראשונה ב־1 במרץ 1983 בגרסה מרוככת.¹⁶⁸

היוזמה לחקיקת חוק-היסוד: זכויות אדם בכנסת ה־12 הייתה של שר המשפטים בשתי ממשלות שמיר באותה הכנסת – דן מרידור (ליכוד). אולם לאחר הקמת ממשלתו הצרה של שמיר ב־1990 הוא נאלץ לוותר על הגשתה של הצעת חוק ממשלתית בנושא בגלל ההסכמים הקואליציוניים עם המפלגות החרדיות. רובינשטיין, בתמיכת יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ח"כ אוריאל לין, לקח את הצעתו של מרידור, וכדי להגדיל את הסיכוי שלפחות תעבור בחלקה, חילק אותה לארבע הצעות חוק, ושתיים מהן אושרו בקריאה שנייה ושלישית במרץ 1992.¹⁶⁹

בריעבר נראה ששנות תקופת כהונתה הקצרה של ממשלתו הצרה של שמיר – מיוני 1990 ועד יולי 1992 – היו מן השנים הפעילות ביותר בחקיקה חוקתית, אשר כולה נוהלה בידי חברי כנסת. ניתן לייחס זאת לכמה גורמים: המשבר שאילו נקלעה המערכת הפוליטית הישראלית בעקבות הפלת ממשלת האחדות הלאומית במרץ 1990; חולשתה של הממשלה הצרה; ובעיקר לקיומה בכנסת באותה עת של קבוצת חברי כנסת פעלתנים במיוחד, משפטים במקצועם, חלקם פרופסורים למשפטים, כשיושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט ח"כ אוריאל לין לא רק שנתן לתהליך רוח גבית, אלא אף היה שותף פעיל בו.¹⁷⁰

כאשר אושרו שני חוקי היסוד הללו, שעניינם זכויות אדם, לא נעלמה מעיני המחוקקים העובדה שסעיף 8 בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נותן לכג"ץ את

168 הסיבות העיקריות לקושי בחקיקת חוקים בנושא זכויות האדם הן הסתכלות שונה על הנושא במסגרת ההלכה (ראו למשל זילברשטיין, 2011), חששן של המפלגות הדתיות שיעשה שימוש בחקיקה לשינוי הסטטוס קוו הדתי (ראו לוי, 1997, עמ' 55) וסיבות הקשורות לירושה החוקתית של ישראל מתקופת המנדט (ראו למשל זמיר, 2012).

169 ראו רובינשטיין, 2000; 2012; לין ולויה, 2012.

170 לין, 2017.

הסמכות לקבוע הלכה בדבר עליונותו של חוק יסוד על חוק רגיל. מתוך כך נובעת זכותו של בית המשפט לפסול חוק או סעיפים בחוק המנוגדים לזכויות יסוד המעוגנות בחוקי היסוד. אולם לא בטוח כלל שהם צפו את עוצמת המהפכה החוקתית שאכן התרחשה. אך כפי שכבר נאמר לעיל, מחטף לא היה כאן.

רבות מהצעות החוק החוקתיות שהעלו חברי כנסת, בעיקר מהימין, בשנים שמאז 1995 באו, במידה רבה, כתגובה למציאות החוקתית החדשה שקבע בית המשפט העליון. התופעה של תגובת נגד פוליטית לשינויים חוקתיים הבאים מהכיוון של המערכת המשפטית אכן מוכרת בעולם,¹⁷¹ אך בישראל התגובה באה בעיקר בצורת הצעות חוק פרטיות. חלק מההצעות להפוך את המציאות החדשה שיצר בית המשפט העליון התמקדו בניסיונות להחליש את נטייתו ואת יכולתו של בית המשפט העליון לתת פסקות "אנטי־רובניות" (כלומר פסקות הסותרות החלטות של רוב פרלמנטרי) באמצעות שינויה של שיטת בחירת השופטים בבית המשפט העליון שישנה את הרכב בית המשפט לרעת האקטיביסטים הליברלים ועיגון חוקים מסוימים, שקיים חשש שבג"ץ יכריז עליהם שהם נוגדים עקרונות הכלולים בחוקי יסוד קיימים כחוקי יסוד שבהם בג"ץ אינו יכול לגעת.¹⁷²

חוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוקי־יסוד חופש העיסוק כללו בסעיפי המטרה שלהם את המילים: "כדי לעגן בחוקי־יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". בעקבות זאת הוגשו הצעות חוק פרטיות חוקתיות שונות, אם בצורת הצעות לחוקי יסוד חדשים ואם בצורת תיקונים לחוקי יסוד קיימים. אומנם מאז 1985 קובע חוקי־יסוד: הכנסת בסעיף 7א מניעת השתתפות בבחירות לכנסת מרשימה שיש במטרותיה או במעשיה שלילת קיומה של המדינה כמדינתו של העם היהודי ושלילת האופי הדמוקרטי של המדינה (ראו פרק 13), אך רק בחוקי היסוד משנת 1992 נקבע אופייה של המדינה כיהודית ודמוקרטית כעורך מערכיה, והמונח השתרש בשיח הציבורי.¹⁷³

Contiades & Fotiadou, 2013 171

172 ראו דברי ח"כ יריב לוין בדיון מוקדם במליאה בהצעת חוקי־יסוד: משאל עם (פ/1551/19), שיזם עם חברות הכנסת איילת שקד ואורית סטרוק, ב־31 ביולי 2013.

173 קרפ, 1992, עמ' 342; גביזון, 2015, עמ' 17.

על פי עדותו של ח"כ אוריאל לין, במקור לא הייתה כוונה להזכיר בחוקים את היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית אלא רק דמוקרטית. הנוסח שבסופו של דבר התקבל נועד להרגיע את המפלגות הדתיות ולזכות בתמיכתן בחוקים. "בסופו של דבר, התכלית הדו-ערכית בסעיף המטרה – קרי ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – היא חלק ממגמה מכוונת של יצירת עמימות מסוימת, שתאפשר לכל צד להבין כי לא בגד בעקרונותיו ולא 'נכנע'".¹⁷⁴

אך לא כולם היו מרוצים מהעמימות. עד מהרה התעוררה השאלה כיצד יש להגדיר את כל אחד מהמרכיבים ומהו האיזון הראוי ביניהם. הלכו והתרבו הקולות שטענו – בעיקר מהימין ומחוגים דתיים – שבית המשפט העליון מדגיש בפסיקותיו את האלמנט הדמוקרטי והרבה פחות את האלמנט היהודי. קריאות לחיזוק האלמנט היהודי בהגדרת המדינה – אם במונח הדתי ואם במונח הלאומי – הובילו ביתר שאת, למן הכנסת ה-18, להצעות חוק פרטיות המעגנות בחוק יסוד את היותה של מדינת ישראל מדינת הלאום של העם היהודי ("חוק הלאום"). טיעונים נוספים בזכות חוק הלאום היו ריבוי המבקשים בעולם לבטל את זכותו של העם היהודי לבית לאומי בארצו ואת ההכרה במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. כמו כן נטען שחוק הלאום יקל גיבוש הסכמה רחבה לכינונה של חוקה שלמה ומקיפה.¹⁷⁵

ראשונת ההצעות (פ/18/3541) הייתה הצעתו של ח"כ אבי דיכטר (ליכוד), שהגיש אותה עם חברי כנסת נוספים. בכנסות ה-18 וה-19 לא עברה אף אחת מהצעות החוק האלו בקריאה מקדימה, בין היתר בגלל בעיות משפטיות,¹⁷⁶ התנגדויות אידאולוגיות¹⁷⁷ וטענות שחוק כזה מיותר ועלול לגרום רק נזק. בכנסת

174 לין ולויה, 2012, עמ' 268.

175 מתוך דברי ההסבר להצעת החוק פ/19/1550 של חברי הכנסת איילת שקד (הבית היהודי), יריב לוין (ליכוד) ורוברט אילטוב (ישראל ביתנו).

176 היועץ המשפטי לממשלה בכנסת ה-19 יהודה ויינשטיין ניסח טיעונים אלה כך: "יש בהסדרים המסוימים המוצעים בהצעות החוק כדי לשנות שינוי של ממש את עקרונות היסוד של המשפט החוקתי כפי שעוגנו במגילת העצמאות ובחוקי היסוד של הכנסת, ולרדד את המאפיין הדמוקרטי של המדינה" (ליס, 2014).

177 בייחוד הטענה שהוא מערער את מעמד המיעוט הערבי בכך שזכותו של העם היהודי

ה־20, ב־10 במאי 2017, עברה בקריאה מקדימה גרסה מעודכנת של הצעת החוק של דיכטר (פ/1989/20). ב־1 במאי 2018 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה. הנוסח שאושר רוכך במידת מה מההצעה המקורית, והושמט ממנו סעיף שנועד להכפיף בפסיקות בג"ץ את ערכיה הדמוקרטיים של המדינה להיותה מדינת הלאום היהודי.¹⁷⁸ אף שההערכה הייתה שבעקבות הסתייגויות שונות של כולנו, ישראל ביתנו והסיעות החרדיות, החברות בקואליציה, לא יהיה אפשר להביא את הצעת החוק לקריאה שנייה וקריאה שלישית בשל החלטתו של ראש הממשלה להעביר את החוק לפני יציאת הכנסת ה־20 לפגרת הקיץ בסוף יולי 2018,¹⁷⁹ הצליחה ועדה משותפת לוועדת הכנסת וועדת חוקה, חוק ומשפט, בראשותו של ח"כ אמיר אוחנה (ליכוד), להכין גרסה מרוככת של החוק, שהושמט ממנה אזכור של המשפט העברי ושל הזכות לקיים התיישבות קהילתית נפרדת על בסיס דת ולאום, והחוק עבר – כהצעת חוק פרטית – ב־18 ביולי 2018, ברוב של 62 חברי כנסת. ח"כ בני בגין (ליכוד), שהתנגד להצעת החוק ונמנע מלהצביע עבורה בקריאה שלישית בשל היעדר אזכור השוויון לכל אזרחי המדינה, הבטיח להציע תיקון לחוק שיתקן את הלקונה הזאת.¹⁸⁰

בתגובה ליוזמות אלה הוגשו גם יוזמות חלופיות המדגישות את הפן הדמוקרטי של מדינת ישראל. חלקן הדגישו גם את היותה של מדינת ישראל מדינת הלאום של העם היהודי (למשל הצעות חוק פ/2883/19, פ/2907/19, פ/2913/19 ופ/1587/20). לצד הצעות אלו, שאותם מגישים חברי כנסת יהודים, גם חברי כנסת ערבים מגישים, מאז הכנסת ה־16, הצעות לחוקי יסוד העוסקים בהכרה במיעוט הערבי בישראל כמיעוט לאומי (למשל פ/1124/16 של חברי הכנסת של בל"ד בראשותו של ח"כ עזמי בשארה) ובשוויון האוכלוסייה הערבית בישראל

אינה מאוזנת בהבטחת שוויון למיעוטים לאומיים, והעובדה שההטורגניות של העם היהודי אינה מוכרת בישראל.

178 ליס, 2018.

179 שלו ואדמקר, 2018.

180 ריאיון עם ח"כ בני בגין בתוכנית הטלוויזיה "לונדון את קירשנבאום", 8 באוגוסט 2018.

(למשל פ/1132/19 של חברי כנסת מחד"ש). הצעות אלו מועלות בעיקר כאקט הצהרתי, שכן אין שום סיכוי שתתקבלנה.

מקרה חריג הייתה הצעת חוק של חברי הכנסת של בל"ד ברשימה המשותפת בכנסת ה-20 – חוק-יסוד: מדינת כל אזרחיה.¹⁸¹ הצעת החוק נפסלה בנשיאות הכנסת ב-4 ביוני 2018 עוד לפני שהונחה על שולחן הכנסת. עילת הפסילה הייתה שהצעת החוק שוללת את היותה של מדינת ישראל מדינת הלאום של העם היהודי וקוראת להופכה למדינה שבה יש מעמד שווה מבחינה לאומית ללאום היהודי וללאום הערבי; היא מבטלת את עקרון השבות – זכותו של כל יהודי לעלות לישראל; שוללת את העיקרון שלפיו עיקר סמליה של מדינת ישראל משקפים את תקומתו הלאומית של העם היהודי; שוללת את היותה של השפה העברית שפתה המרכזית של המדינה. בשל כך על בסיס סעיף 75(ה) לתקנון הכנסת הייתה נשיאות הכנסת מוסמכת למנוע את הנחתה על שולחן הכנסת,¹⁸² אף שנשמעה הטענה שבהערת שוליים לסעיף בתקנון נאמר, על בסיס פסק הדין של בג"ץ 742/84 (כהנא נ' יושב ראש הכנסת): "אין הסמכות כוללת בחובה את הכוח שלא לאשר הצעת חוק בשל הסתייגות ולו העזה ביותר, מהתוכן הפוליטי-חברתי של ההצעה". הדיון בסוגיה זאת עדיין לא מוצה.

חוק-יסוד: זכויות חברתיות

חוק-יסוד: זכויות חברתיות הוא אחד מחוקי זכויות האדם שמעולם לא הגיעו לקריאה שנייה אף שהעסיק חברי כנסת רבים לאורך השנים.¹⁸³

כל ההצעות לחוקה מהשנים הראשונות לאחר קום המדינה וכל ההצעות למכלול חוקי יסוד שיש לחוקק לאחר שהתקבלה פשרת הררי ביוני 1950 כללו, נוסף על חוקי יסוד הקשורים למוסדות השלטון, סעיפים של זכויות אדם וזכויות חברתיים מגוונות. גם הצעה לחוקה שהציע ד"ר יוחנן בדר (תנועת החרות) בסוף 1948

181 את הצעת החוק ניתן לראות אצל גולן, 2018.

182 הודעות הכנסת מ-4 ביוני 2018.

183 לדיון מפורט בנושא הזכויות החברתיות בחקיקה חוקתית ראו מונדלך, 1999; מאור, 2004; אלבשן, 2005.

כוללת סעיפים רבים בנושאים אלה. אף שנושא הזכויות החברתיות עלה ברוב הדיונים על חקיקה חוקתית בנושא זכויות האדם והאזרח,¹⁸⁴ הוא היה מעין בן חורג בדיון. הסיבה העיקרית לכך היא התפיסה שלפיה בחוקות של רוב המדינות הדמוקרטיות זכויות אלה אינן מוזכרות בשל היותן "זכויות חיוביות". על המדינה לשקוד על קיומן של אלו באמצעות מדיניות פעילה והקצאת תקציבים, ולכן אין מקומן בחוקה, בניגוד לזכויות אזרחיות שעל המדינה להקפיד להימנע מפגיעה בהן.¹⁸⁵ כמו כן יש חילוקי דעות אידאולוגיים בין המאמינים במדינת הרווחה לבין המאמינים בכלכלה חופשית עם מעורבות מינימלית של המדינה בעניינים כלכליים וחברתיים.¹⁸⁶

בהיעדר התקדמות בחקיקה מטעם הממשלה וועדת החוקה, חוק ומשפט, עברה היוזמה לחברי הכנסת. יותר מתריסר הצעות לחוק-יסוד: זכויות חברתיות הוגשו מאז הכנסת ה-14 ועד היום. ניסוחים מפורטים יותר ופחות מועלים שוב ושוב, כנסת אחר כנסת, כמעין ריטואל קבוע, בעיקר (אך לא רק) בידי חברי כנסת מהשמאל. בכל פעם נחסמות יוזמות אלו. באותם מקרים שהצעות החוק הגיעו לקריאה טרומית, הסיבות שנתנו השרים שענו להצעות מטעם הממשלה להתנגדותה היו טקטיות ולא ענייניות.

חוק-יסוד: משאל עם

חוק-יסוד: משאל עם, המחייב את עריכתו של משאל עם אם ממשלת ישראל חותמת על הסדר מדיני הכרוך בויתור על שטחים שישראל מחזיקה ושלא אושר

184 הצעת חוק-יסוד: מגילת זכויות יסוד של האדם, משנת 1963, של ח"כ קלינגהופר כללה זכויות חברתיות וכלכליות אך לא עברה בקריאה טרומית. הצעת חוק-יסוד: מגילת זכויות היסוד של האדם של ח"כ אמנון רובינשטיין משנת 1982, שהייתה מבוססת על הצעת החוק של קלינגהופר, כללה אף היא זכויות כלכליות וחברתיות, אך לאחר שעברה קריאה טרומית, הוחלט בוועדת החוקה, חוק ומשפט להשמיט ממנה את הזכויות האלו כדי להקל את קידום החוק בכללותו. אומנם הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה ב-1 במרץ 1983, אך היא לא הגיעה לקריאה שנייה ושלישית. מאור, 2004, עמ' 200-201.

185 מדינות שבהן זכויות חברתיות מוזכרות בחוקה בפירוט כוללות את דרום אפריקה (מאז 1996) וברזיל, ובאיטליה והולנד - בקווים כלליים. ראו טורפז, 1998; בריטברד, 2003. ראו גם גביזון, 2002.

186 אלבשן, 2005.

בידי 80 חברי כנסת לפחות, הגיש במקור ח"כ יריב לוין (עם חברות הכנסת איילת שקד ואורית סטרוק מהבית היהודי) (הצעת חוק פ/19/1551), אך בסופו של דבר עבר כהצעה ממשלתית. בדיון מוקדם על הצעת החוק ב-31 ביולי 2013 הסביר לוין שהחליט להגיש את הצעת החוק כחוק יסוד ולא כחוק רגיל כדי למנוע את התערבותו של בג"ץ.

חוקה לישראל

אי-אפשר שלא להזכיר את ניסיונו של ח"כ מיכאל איתן (ליכוד) כיו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-16 להכין טיוטה של חוקה "בהסכמה רחבה". זו קודמה בגיבוי המכון הישראלי לדמוקרטיה, שחיבר טיוטת חוקה משל עצמו בליווי צמוד של פרופ' רות גביון. המלאכה לא הושלמה לפני הבחירות לכנסת ה-17. לאחר הבחירות התחייב יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט הנכנס ח"כ מנחם בן-ששון (קדימה) להמשיך במשימה ואף קיים יום עיון בנושא החוקה ב-19 באוקטובר 2006. אולם עד מהרה הוא עבר לטיפול בכמה רפורמות נקודתיות, ועבודת גיבוש טיוטה של חוקה שלמה נפסקה.¹⁸⁷

יש לציין שככלל, חברי הכנסת מהמפלגות החרדיות נמנעים מלהגיש הצעות לחוקי יסוד, כלומר להשתתף בפעילות מכוננת, מסיבות עקרוניות. ח"כ אברהם רביץ (יהדות התורה) הסביר את הסיבה בדיון בקריאה שנייה של חוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו ב-17 במרץ 1992: "הרי שבשבילנו, היהודים הדתיים, יש לנו חוקה, זאת חוקת התורה [...] לכן אני מתנגד עקרונית לחוקה. כל שעלינו לעשות הוא לחוקק חוקי התנהגות, אבל חוקה יש לנו מסיני כבר 3,500 שנה – זאת חוקת התורה". ח"כ אריה דרעי (ש"ס) חזר על עמדה זאת במילים אחרות ב-19 בפברואר 1996, בדיון בחוקי-יסוד: זכויות במשפט, חוקי-יסוד: חופש הביטוי וההתאגדות וחוקי-יסוד: זכויות חברתיות: "גם אם היית מביא את עשרת הדיברות כחוקי-יסוד של ועדת החוקה, הייתי מצביע נגד. אני לא מאמין בזה. אני לא יודע מה הכוונות שלכם בפנים. אני לא יודע מה אתם זוממים ביחד עם שופטי בית-המשפט העליון לעשות לנו".¹⁸⁸

187 את תוצרי הוועדה בנושא זה ניתן למצוא באתר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

188 למרות זאת אציין שבתחילת מרץ 2018 בזמן המשבר הקואליציוני באותה עת דרשו

אחת מהצלחותיו של ח"כ איתן בתהליך שיזם הייתה לגרום לחברי כנסת חרדים, הן מש"ס והן מיהדות התורה, להשתתף בדיוני הוועדה על החוקה. הוא אף הצליח לגרום לשני חברי כנסת ערבים – עזמי בשארה מבל"ד ועיסאם מח'ול מחד"ש – להשתתף בחלק מהשיבות.

רפורמות בעבודת הכנסת

באשר ליוזמות של חברי כנסת לחולל רפורמות בעבודת הכנסת ונהליה אני עוסקת בהם בפרקים שונים הדנים בנושאים כמו קביעת סייגים להיבחרות לכנסת ולהמשך כהונתם של חברי כנסת ופיקוח הכנסת על הממשלה. אומנם רק מעטות מההצעות התקבלו, אך הניסיונות נמשכים. יוזמה חשובה שכן צלחה הייתה יוזמתו של יו"ר ועדת הכנסת בכנסת ה-18, ח"כ יריב לוין, לשכתב את תקנון הכנסת, שהיה בנוי טלאים טלאים ואף כלל בתוכו סתירות לא מעטות. העיקרון המנחה בעבודת הוועדה הייתה, לדבריו של לוין, להכליל בגרסה החדשה תיקונים אך ורק בהסכמה רחבה כדי למנוע כל ניסיון להכשיל את המהלך כולו.¹⁸⁹

לסיכום, ניתן לומר שכמו בבריטניה (ראו תחילת הפרק), כך גם בישראל, התנאים להצלחת חברי כנסת מהספסלים האחוריים להעביר חוקי יסוד ורפורמות נרחבות בעבודת הכנסת הם קיומו של "חלון הזדמנויות", שלעיתים נובע ממשבר שלטוני/חוקתי כלשהו (כפי שקרה ב-1992 במקרה של חוקי היסוד בנושאי זכויות אדם ובמקרה של הבחירה הישירה של ראש הממשלה); קיומה של תוכנית ברורה לרפורמה הרצויה; נכונות של מי מחברי הכנסת להוביל את המהלך. תנאי נוסף, כאשר ההצעות אינן מובאות בתקופת משבר, הוא תמיכה ממשלתית מלאה ביוזמה. ההיסטוריה של חוק הלאום (ראו לעיל) היא הוכחה לכך.

המפלגות החרדיות שיחוקק "חוק-יסוד: לימודי תורה" במסגרת מאבקם נגד גיוס תלמידי ישיבות לשירות בצה"ל. לא ברור אם אכן הייתה כוונה רצינית לחוקק חוק כזה או שזה היה רק תרגיל טקטי.

189 ראו דברי ח"כ יריב לוין במליאת הכנסת ב-30 במאי 2012, לרגל אישור נוסח התקנון החדש. ראיון שר החירות ח"כ יריב לוין עם המחברת, ב-16 ביוני 2016. ראו גם הודעות הכנסת, 30 במאי 2012.

פרק 4 פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת

בנושא הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת נדון, ראשית, בקווים כלליים בתפקיד הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת, לרבות הפיקוח והבקרה על התקציב. לאחר מכן ניחד דיון לפיקוח ובקרה על מדיניות החוץ והביטחון, השונה במובנים רבים מהפיקוח בתחומים האחרים.

4.1 פיקוח ובקרה ככלל פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת, או מה שמכונה בלועזית *scrutiny* או *oversight*, הם מתפקידיהם המרכזיים של הפרלמנט ושל חברי הפרלמנט. כיום הם נחשבים לאחת מאבני הפינה של דמוקרטיה המתפקדת כהלכה. יש מדינות שבהן הבסיס המשפטי לפיקוח הפרלמנטרי אף מוזכר בחוקה.¹⁹⁰

בפיקוח ובקרה הכוונה היא שהפרלמנט והחברים בו – במסגרת תפקידיהם כמגינים על האינטרסים של הציבור – דואגים שהממשלה תדווח על מעשיה ותבצע את מדיניותה לפי החוקים ולפי התקציב שאושרו בפרלמנט. במילים אחרות, מדובר על שקיפות, פתיחות, דיווחיות ושמירה על שלטון החוק מצד הרשות המבצעת, הן באשר למדיניות שהיא מבצעת והן באשר להתנהלותה הפיננסית – הכול כדי למנוע פגיעה בעקרונות הדמוקרטיה ושחיתות שלטונית.¹⁹¹

מחקרים העוסקים בהיבטים שונים של הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת החלו להתפרסם בשנות השבעים של המאה העשרים. הם סקרו את האמצעים העומדים לרשותם של הפרלמנטים למילוי תפקיד זה ובחנו את מידת היעילות שלהם ואת התנאים התורמים ליעילות. אחת המסקנות שעלתה מהם היא שלבתי מחוקקים במדינות שבהן משטרים נשיאותיים קל לפקח על הרשות המבצעת יותר מבמקומות אחרים בגלל הפרדת הרשויות החדה והעובדה שבית המחוקקים

190 מחוך הרצאתה של עו"ד רוח לבוש, מהמרכז למחקר משפטי גלובלי בספריית הקונגרס האמריקאי, באירוע השקת יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי ב־19 בפברואר 2018. ראו גם Global Legal Research Center, 2017.

191 הגדרה המופיעה בפורטל Agora לפיתוח פרלמנטרי (פורסמה ב־4 בדצמבר 2009).

אינו תלוי בממשלה, ואילו בדמוקרטיות פרלמנטריות, שבהן על פי רוב הממשלה נתמכת בידי הרוב בפרלמנט, קטנה המוטיבציה לבקר את הממשלה ולפקח עליה. לעומת זאת נמצא שלבתי המחוקקים במשטרים פרלמנטריים אמצעים רבים יותר לבקר את הממשלה ולפקח עליה. אולם בסופו של דבר נמצא שמה שחשוב אינו מספר האמצעים לבקרה ופיקוח אלא המוטיבציה להשתמש בהם.¹⁹²

הכלים העומדים לרשותו של בית המחוקקים במדינות בעלות משטרים פרלמנטריים לביצוע משימת הפיקוח והבקרה כוללים שאלות ושאליות לשרים, הצעות לסדר היום, הצעות אי-אמון בממשלה, דיון בתקציב לפני אישורו ודיונים על ביצוע התקציב לאחר אישורו, דיון בחקיקה ממשלתית לפני אישורה, דיונים בוועדות קבועות וועדות חקירה פרלמנטריות, שימועים, דיון בדוחות מבקר המדינה ואישור מינויים מסוימים של הממשלה.¹⁹³

בבריטניה למשל הוקמו בבית התחתון ועדות נושאות שכל אחת מהן עוסקת בפעילותו של משרד ממשלתי (select committees), לפני כשלושים שנה. ועדות אלו אינן עוסקות בחקיקה אלא רק בפיקוח ובקרה, ועבודתן הפכה לחלק בלתי נפרד מההליך קביעת מדיניות. הממשלה מתייחסת לדוחות שהן מכינות.¹⁹⁴ למרות זאת יש ביקורת רבה על מגבלות השפעת הוועדות, בין היתר על רקע חוסר המקצועיות של חברי הוועדות וחוסר שיתוף הפעולה של חלק משרדי הממשלה עם עבודתן.¹⁹⁵

יעילות הפיקוח והבקרה במשטרים פרלמנטריים מוגבלת ברוב המדינות. אולם יש פרלמנטים שבהם הפיקוח והבקרה יעילים יותר, כמו למשל בגרמניה, וכאלו שבהם הם יעילים פחות, כמו למשל באירלנד.¹⁹⁶ הרקע ההיסטורי של כל מדינה משפיע על מידת נכונותה להשקיע מאמצים בפיקוח. נוסף על זה נמצא שברוב

Pelizzo & Stapenhurst, 2013, p. 42 192

ראו למשל חזן ופרידברג, 2009, עמ' 30-35. 193

Russel & Benton, 2011; Benton & Russel, 2013 194

House of Commons Liaison Committee, 2009 195

לדיון השוואתי ראו חזן ופרידברג, 2009, עמ' 36-39. 196

הפרלמנטים – בעיקר בקטנים שבהם – חסרים כוח אדם, אמצעים וזמן להתייחס ליותר מאך שיעור קטן מהעניינים שראוי להתייחס אליהם.¹⁹⁷ הנטייה היא לבחור לטפל בעיקר בנושאים שיש להם ערך חדשותי וסיכוי לזכות בכותרות בתקשורת. כך, התמריץ של חברי הפרלמנט להשקיע זמן ומרץ בנושא התורם הרבה פחות לסיכוייהם להיבחר מחדש מעיסוקים אחרים אינו גדול.

מנגד למצב העניינים הבעייתי הזה נמצאות הממשלות, שגם במדינות דמוקרטיות מובהקות אינן מתלהבות, בלשון המעטה, מעצם ה"חיסוט" במעשיהן, בין שהן רואות בכך התערבות בתחום השפעתן הלגיטימית ובין שהן אינן מאמינות שיש בידי מי שמתיימר לפקח ולבקר הכלים לעשות מלאכה איכותית.¹⁹⁸

הפיקוח התקציבי

בפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת נודעת חשיבות מיוחדת לנושא הפיקוח התקציבי – הן בשלב שהפרלמנט דן בתקציב המדינה ומאשר אותו והן בשלב הפיקוח על הוצאות הממשלה. בכל הפרלמנטים במדינות בעלות שיטה פרלמנטרית קיים קושי גדול בפיקוח על התקציב השנתי בגלל היקפו העצום והזמן הקצר יחסית הניתן לפרלמנט לעבור על התקציב ולאשרו, ובגלל אי יכולתם של חברי הפרלמנט לעקוב אחר כלל הוצאות הממשלה. ברוב המדינות משתדלים הפרלמנטים לשפר את הכלים הנתונים בידי חבריהן לפקח על התקציב ועל הוצאות הממשלה. נושא הרפורמות בתחומים אלו אינו יורד מסדר היום.¹⁹⁹ גם ארגונים בין-לאומיים שונים מקיימים כנסים ומפרסמים פרסומים בנושא, והכול כדי להשוות בין ניסיון של מדינות מסוימות לזה של אחרות וללמוד מניסיון זה.²⁰⁰

197 Harfst & Schnapp, 2003, 25, 27. המחקר בוחן את הנושא ב-22 מדינות.

198 Pelizzo & Stapenhurst, 2008, p. 126

199 ראו למשל House of Commons Liaison Committee, 2009, באשר לבריטניה; Wehner, 2007, באשר לשוודיה.

200 במרץ 2009 קיים ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) סמינר בסלובניה שנושאו היה "הפיקוח של הפרלמנט על הוצאות תקציביות של המדינה". בסמינר הציגו המשתתפים, לרבות נציג המכנסת, שהיא משקיפה

הכיוונים שבהם ניתן לשפר את הטיפול הפרלמנטרי בתקציב ובהוצאות הממשלה הם ייעול הטיפול בהיבטים השונים של הנושא באמצעות שינויים נוהליים בעבודת הפרלמנט, לרבות חלוקה יעילה יותר של העבודה בין כמה ועדות פרלמנטריות שונות; עידוד התמחות של חברי הוועדות הרלוונטיות בתחומים ספציפיים; הארכת משך הדיון בתקציב; פיתוח התשתית המחקרית העומדת לרשות חברי הפרלמנט בנושא התקציב.²⁰¹

הקונגרס האמריקאי מציע את התשתית המחקרית הרחבה ביותר, שהיא בגדר דוגמה לכל יתר הפרלמנטים בעולם. מאז 1975 קיים בקונגרס משרד תקציביים עצמאי – the Congressional Budget Office – שבו מועסקים כ-235 כלכלנים, העוסקים בין היתר באלה: תחזיות תקציביות וכלכליות לטווח הקצר והארוך, הערכות של עלויות, ניתוח פרויקטים ספציפיים של הממשל בתחומים שונים, ניתוח התקציב שמגיש הנשיא וניתוח ההשפעה הכלכלית ארוכת הטווח של חלופות תקציביות ואופציות לקיצוצים בגירעון התקציב.²⁰² יש לציין שבארצות הברית, בגלל שיטת הממשל הנשיאותית והפרדת רשויות חדה, המוטיבציה לבקר את הממשל גדולה מאוד.

לפני שנעבור לרון במצב בישראל נציין רק שהחסינות המהותית²⁰³ של חברי הפרלמנט נועדה בין היתר למנוע מהרשות המבצעת את האפשרות להתנכל

בארגון, את המצב במדינותיהם. דוח מסכם של הסמינר נמצא באתר ECPRD. מטעם הפרלמנט האירופי ראו Kanis, 2012, ומטעם הבנק העולמי ראו Wehner, 2009. ה-ECPRD הוא ארגון שהוקם בשנת 1977 ומאגד את מחלקות המחקר של הפרלמנטים האירופיים המשתפים פעולה בחילופי מידע. הכנסת הצטרפה כמשקיפה כמה שנים לאחר הקמת הממ"מ בשנת 2000. עיקר שיחוף הפעולה במסגרת הארגון נעשה באמצעות מערכת שבאמצעותה כל פרלמנט רשאי להציג שאלונים המועברים לכל הפרלמנטרים החברים והמשקיפים. השאלונים והתשובות המתקבלות מהפרסמים באתר הארגון שאינו נגיש לציבור הרחב.

201 סבירסקי ופרנקל, 2000, וגלילי, 2001.

202 "An Introduction to the Congressional Budget Office," Congressional Budget Office, July 2016

203 החסינות המהותית, הידועה גם כחסינות עניינית או חסינות מקצועית (בלועזית non-liability, substantive immunity, parliamentary privilege, freedom of speech in parliament ו non-accountability), מטרחה לאפשר לחבר הפרלמנט לבצע את עבודתו הפרלמנטרית בחופשיות כשהיא מגינה על חבר הפרלמנט מפני

לחברי הפרלמנט על שהם מאתגרים אותה במהלך תהליך הפיקוח והבקרה. כך מתאפשר לחברי הפרלמנט להביע את ביקורתם נחרצות וללא מורא. גם שירותי המחקר והמידע והייעוץ המשפטי שרוב הפרלמנטים בעולם מספקים כיום לחבריהם נועדו לאפשר למחוקקים לבצע טוב יותר את עבודת הפיקוח והבקרה.

ישראל

בישראל, כמו ברוב המדינות בעלות משטר פרלמנטרי, הפיקוח והבקרה של הכנסת על הממשלה אינם יעילים במיוחד. הסיבות לכך רבות: היעדר חוקה הקובעת את מערך האיוונים והבלמים בין רשויות השלטון; בעיות מבניות של הכנסת; כשלים שחברי הכנסת אחראים להם וכשלים שהממשלה אחראית להם. במהלך השנים, בעיקר בעשור האחרון, הועלו הצעות שונות לשיפור המצב, בין היתר בידי חברי כנסת בעלי סדר יום רפורמיסטי. הרעיון של עסקת חבילה בין הכנסת לממשלה משחק תפקיד מרכזי באחדות מהן.

כבר בשנת 1950, ב־7 בפברואר, דיבר מנהיגה של תנועת החרות, ח"כ מנחם בגין, בדיון במליאה על הבעיה כפי שהיא הצטיירה בעיניו, כשהוא מטיח במפא"י השלטת:

זוהי הפילוסופיה שלכם, שהרוב שלכם עומד מעל העם, ובגלל זה אתם מתנגדים לחוקה. אם האסיפה המכוננת [האסיפה המכוננת שינתה את שמה לכנסת הראשונה שנה קודם לכן] תחוקק חוקה, לא תוכל הממשלה לעשות ככל העולה על דעתה. היום הממשלה עומדת מעל החוק, הרוב שישנו בבית [...] אינו שולט בממשלה או מדריך אותה, אלא להיפך: הממשלה מטילה את רצונה על הרוב, אם הממשלה רוצה בחוק – החוק מתקבל, ואם היא רוצה בביטול החוק – הוא מתבטל.

כל תביעה משפטית הנוגעת לדברים שאמר בפרלמנט או בעת מילוי המנדט הפרלמנטרי שלי ולדרך הצבעתו בפרלמנט. לא ניתן להסיר אותה.

אף שבגין התעלם מהעובדה שהמצב שתיאר הוא טיפוסי לשיטות ממשל פרלמנטריות, קיימת מוסכמה ששורשי הבעיה בישראל נטועים בראשית שנות המדינה. בספר הראשון שנכתב על ועדות הכנסת בידי יחיאל פלסקר צוין שכבר בכנסת הראשונה פעל ראש הממשלה דוד בן-גוריון למנוע את הכפפת שריו לכנסת בכלל ולסיעות האופוזיציה בפרט, בין היתר באמצעות קביעת ועדות כנסת נושאיות, שאינן בהכרח חופפות את משרדי הממשלה.²⁰⁴ עד עצם היום הזה אין ועדות הכנסת חופפות את משרדי הממשלה. ח"כ יוסי ביילין (מרצ) הסביר זאת בדיון השולחן העגול בנושא יחסי הגומלין בין הממשלה לבין הכנסת שהתקיים בכנסת ביוני 2008 כך:

הפיקוח של הכנסת על הממשלה במקרה הישראלי זה כמעט דבר שלא כדרך הטבע, כי המבנה מראש נבנה כך שיהיה פיקוח מינימאלי. הממשלה בישראל היא הגורם המשמעותי ביותר. היו כאן הרבה שינויים, אבל בהתחלה היא הייתה גם הגורם המחוקק העיקרי, כמעט שלא הייתה חקיקה פרטית. הכנסת, ועדותיה, קודם כל נגזרו על-פי הקואליציה. ראשי ועדות הקואליציה והרוב הקואליציוני בתוך כל ועדה, תפקידם העיקרי היה ועודנו לשמור על הממשלה ולא לגרום לה אי נוחות או מבוכה או פיקוח אכזרי. ועדות שבהן עומדים בראש אנשי אופוזיציה, מטבע הדברים יש בהן יותר חדות או פרובוקציה או איום, אבל מטבע הדברים הן גם מעטות מאוד.²⁰⁵

חזן ופרידברג הצביעו על המאפיינים המבניים הפוגעים בעבודת הפיקוח באמצעות הוועדות. הם ציינו שהמשמעת הסיעתית הקיימת בכנסת "מגבירה את שליטת המפלגות בחבריהן בוועדות ופוגמת ביכולתן לפקח על פעולות הרשות המבצעת משום ה'חובה' של חבר וועדה להצביע דרך קבע על פי הצו המפלגתי ומשום הזכות המוקנית לסיעה בתקנון הכנסת להחליף את נציגיה בוועדה, בין

204 פלסקר, 1977, עמ' 23-25.

205 פרוטוקול של דיון מיוחד שהתקיים בחדר ישיבות הממשלה בכנסת ב-26 ביוני 2008 בנושא יחסי הגומלין בין הממשלה לכנסת. הפרוטוקול לא פורסם.

היתר אם הם 'מרדו' והצביעו בניגוד להנחיותיה, יהיו בעלי כישורים הולמים בתחום עבודת הוועדה ככל שיהיו". בעיה מבנית מרכזית היא שכרבע עד שליש מחברי הכנסת הם שרים וסגני שרים, והם אינם פנויים לעבודת הכנסת, ולכן אין מספיק חברי כנסת לאייש את כל הוועדות. כל חבר כנסת חבר במספר רב של ועדות שלעיתים קרובות מקיימות כולן את ישיבותיהן באותה עת, והדבר פוגע ביכולתן של הוועדות למלא את תפקידיהן כראוי – לרבות את עבודת הפיקוח.²⁰⁶

עם זאת קיימת בכנסת יותר ממראית עין של עבודת פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת, ואין חסרים לכנסת ולחבריה כלים לבצע את המלאכה. זו מתבצעת בעיקר במסגרת מליאת הכנסת וועדותיה, כאשר חברי הכנסת כיחידים וסיעות הכנסת כקולקטיבים הם היוזמים והמבצעים. הכלים הנתונים בידי חברי הכנסת לביצוע המשימה הם שאילתות והצעות לסדר היום; השתתפות בדיונים בנושאי מדיניות במליאה ובוועדות; תיקון הצעות חוק ממשלתיות ואישורן, לרבות הצעת חוק התקציב והצעת חוק ההסדרים הצמוד אליו; אישור העברות תקציביות לאחר אישור התקציב; ייזום ועדות חקירה פרלמנטריות העוסקות בנושאים הקשורים לאחריותה ולפעילותה של הרשות המבצעת בנושאים מסוימים והשתתפות בהן; פעילות במסגרת הוועדה לביקורת המדינה המטפלת בדוחות מבקר המדינה על הרשות המבצעת; עתירות לבג"ץ – כלי מקובל אך שנוי במחלוקת. הצעות להבעת אי-אמון בממשלה מעלות סיעות האופוזיציה ולא חברי הכנסת, אף שחברי הכנסת הם המציגים את טענות הסיעות. חלק מהכלים יעילים מאחרים, ומידת יעילותם לעיתים נסיבתית.

שאילתות והצעות לסדר

כיום יש תחושה שמוסד השאילתות לשרים לסוגיהן וההצעות לסדר היום (רגילות ודחופות)²⁰⁷ הוא מהכלים היעילים פחות. עם זאת מחקר משנת 2010 מצא שמספר ההצעות לסדר היום של חברי הכנסת מצוי בעלייה מתמדת, ומספר

206 חזן ופרידברג, 2009, עמ' 126 ו-145.

207 הצעה לסדר היום היא הצעה להעלות נושא מסוים לסדר היום של הכנסת. מליאת הכנסת, לאחר שנציג הממשלה מביע את עמדתה בנושא, מחליטה אם לקיים בו דיון במליאה או בוועדה, או שלא להמשיך לדון בו.

השאלות נשאר יציב.²⁰⁸ יחזקאל וינון (2009) טענו שבמרוצת השנים התיישנו ונשחקו הכלים הפרלמנטריים הקיימים, וכך נפגעה מלאכת הפיקוח ויכולתם של חברי הכנסת להשפיע על עבודת הממשלה:

כך לדוגמא, אחד הכלים הפרלמנטריים לפיקוח על עבודת הממשלה ולביסוס הכנסת כבמה מרכזית בשיח הציבורי הינו הצעה לסדר היום של חבר הכנסת. על-פי המצב היום כלי זה מאפשר לחבר הכנסת הבורד להציע לכנסת לכלול בסדר יומה דיון בנושא פלוני. במידה שהכנסת מאשרת זאת ולא מסירה את ההצעה, אמור להתקיים דיון במליאת הכנסת במועד מאוחר יותר הפתוח להשתתפותם של כלל חברי הכנסת, או לחלופין מועבר הנושא לדיון בוועדה מוועדות הכנסת. הניסיון מוכיח כי יעילותו של כלי זה נשחקה במהלך השנים. כיום ניתן לומר כי גם אם הכנסת אישרה לכלול בסדר היום נושא שהובא במסגרת הצעה לסדר היום, הרי בסופו של דבר לרוב הדיון כלל לא מתקיים, ואם הוא מתקיים, פעמים רבות אין לדיון כל משמעות אפקטיבית או ציבורית [...]. כלי נוסף העומד לרשות חברי הכנסת הוא השאלתה. במתכונתו הנוכחית, מוסד השאלתה נתקל מזה תקופה ארוכה בקשיים רבים: בכל הנוגע לשאלות הרגילות (הנענות בעל-פה במליאה), השרים הנשאלים כמעט תמיד אינם משיבים לשאלתה במסגרת הזמן הקבועה בתקנון הכנסת. לאור הזמן הרב שחולף ממועד הגשת השאלתה ועד למתן התשובה גם חברי הכנסת השואלים אינם מקפידים להתייב במליאה על מנת לשמוע את תשובת השר. אשר לשאלות ישירות (המוגשות בכתב לשרים ונענות בכתב על ידם) גם אלה כדרך שגרה אינן נענות במסגרת הזמן הקצובה בתקנון הכנסת.²⁰⁹

Akirav, 2010-1, pp. 195-198 208

יחזקאל וינון, 2009, עמ' 19-20. 209

יחזקאל וינזון קשרו בין מצב עניינים זה לבין נטיית חברי הכנסת להקדיש מאמץ רב יותר להצעות חוק פרטיות. חברי הכנסת שהשתתפו בדיוני שולחן עגול במהלך שנת 2008 שקדמו לכתיבת המסמך של יחזקאל וינזון, היו בוטים בדבריהם הרבה יותר. כך נטען שגם כאשר שרים מגיעים לכנסת כדי לתת תשובות לשאלות ולהצעות לסדר היום במליאה, לא תמיד מגיע השר האחראי ישירות לנושא המועלה, ולא תמיד התשובות וההסברים שהוא מביא הם לעניין או מציגים את כל העובדות. ח"כ מיכאל איתן (ליכוד) טען שלעיתים קרובות התשובות שהשרים מביאים הן "תשובות מההפטרה" או "תשובות אידיוטיות". הוא הוסיף שכשהיה שר מקשר (בכנסת ה-14), הוא נתבקש להשיב לשאלתה בשם שר אחר, והוא פתח באומרו: "המשרד נתן תשובה שאני מתבייש להקריא".²¹⁰

אולם לא רק הממשלה אחראית לבעייתיות במוסד השאלות. חזן ופרידברג טוענים שאחת הבעיות המרכזיות בנושא השאלות נוגעת לאיכותן. השניים בדקו את מקורות המידע שעליהם התבססו 100 שאלות בתחום החינוך, הפנים, איכות הסביבה והבריאות שהוגשו בכנסת ה-16, ואת מהימנות המידע שעליו הן התבססו. הם מצאו שמקורות המידע היו על פי רוב התקשורת ולא מקורות מקצועיים יותר כמו מסמכים של הממ"מ. אשר לכרבע מהשאלות שנבדקו נמצא שהמידע שעליו התבססו היה נכון רק חלקית, לא מדויק או שגוי.²¹¹ סביר להניח שבעיה דומה קיימת גם בעניינין של הצעות לסדר היום.²¹²

ב-26 בדצמבר 2016 התקיימה ישיבה בוועדת הכנסת שבה נידונו נושא השאלות על בסיס מסמך שהכין הממ"מ, שעסק בתופעת השאלות שאינן נענות במועד שנקבע בתקנון הכנסת.²¹³ מדברי המשתתפים בדיון עלה שדבר לא השתנה מאז הדיון במסגרת השולחן העגול ב-2008. שוב חזרה הטענה, מפיה של יושבת ראש הוועדה לביקורת המדינה ח"כ קארין אלהרר (יש עתיד), שתופעת ריבויין של

210 פרוטוקול של דיון מיוחד שהתקיים בחדר ישיבות הממשלה בכנסת ב-26 ביוני 2008 בנושא יחסי הגומלין בין הממשלה לכנסת. הפרוטוקול לא פורסם.

211 חזן ופרידברג, 2009, עמ' 88-90.

212 ראו גם מרקוס, 2008, עמ' 153.

213 בלנק, 2016.

הצעות החוק הפרטיות נובעת בין היתר מהאי־יכולת לבצע את מלאכת הפיקוח כהלכה: "הפואנטה היא שאם אין לך משהו אמיתי לעשות, אתה מייצר לעצמך מה לעשות", אמרה. שר התיירות יריב לוין, שהשתתף בישיבה, הודה ש"אין ספק שהמצב הזה הוא מצב בלתי נסבל ולא תקין – על זה בכלל אין ויכוח". הוא חזר על הצעה שהעלה שנתיים קודם לכן, בכנסת ה-19, כשהיה חבר כנסת מן המניין, לשיפור יכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה באמצעות הכלים הקיימים והוספת כלים חדשים בתמורה לקיצוץ במספר הצעות החוק הפרטיות שמגישים חברי הכנסת (ראו להלן).

בעת כהונת הכנסת ה-20 נוסף כלי פרלמנטרי בתחום השאלות והוא שעת השאלות שבה חברי הכנסת, אך בעיקר חברי האופוזיציה, רשאים להגיש לאחד השרים או לראש הממשלה בעשרה מועדים שוועדת הכנסת קובעת אותם לכל מושב, שאלות בנושא אחריותו של השר או ראש הממשלה, כשחלק מהשאלות מוגשות מראש וחלקן אינן מוגשות מראש. בתמורה לכלי החדש הוגבל יכולתן של סיעות האופוזיציה להשתמש בכלי הצעות האי־אמון.

שעת השאלות הראשונה התקיימה ב־30 במאי 2016, בהשתתפות שר החינוך נפתלי בנט.²¹⁴ ראש הממשלה בנימין נתניהו, הנושא תפקידים מיניסטריאליים נוספים, שגם בעניינם רשאים חברי הכנסת להגיש לו שאלות, הופיע בפעם הראשונה ב־18 ביולי 2016.²¹⁵ מידת האפקטיביות של שעת השאלות, בעיקר כאשר השר או ראש הממשלה יכולים לחמוק ממתן תשובות ענייניות לשאלות שנשאלו, עדיין לא נבחנה ביסודיות.²¹⁶ נראה שאין לצפות לניסים ונפלאות.

214 הודעות הכנסת, 30 במאי 2016.

215 ערוץ הכנסת: שעת שאלות עם ראש הממשלה, 18.07.2016.

216 בבריטניה, שהיא המקור לשעת השאלות, זמן השאלות לראש הממשלה הוא בכל יום רביעי בזמן מושב הפרלמנט, בשעות 12:30–13:00. זמן זה הפך, לדברי מבקרים, ללא יותר מהצגת בידור בסגנון Punch and Judy show (תיאטרון בובות פופולרי לילדים, שבו מרבות הבובות להכות זו את זו בראש), ואין לו ערך רב כמכשיר בקרה. אולם ניתן לטעון שדווקא הצגה טובה, המנוצלת במידה המרבית בידי חברי פרלמנט מיומנים, יכולה להשפיע יותר מהליך יבש ומשמעם שאינו זוכה לתשומת לב מהתקשורת. ראו: Shephard, 2015; Hazanrika & Hamilton, 2018

השתתפות בדיונים על מדיניות הממשלה

דיונים על מדיניות הממשלה מתקיימים הן במליאה והן בוועדות. כדי שהכנסת תוכל לקיים דיונים רציניים מחויבים השרים ועובדי המדינה הכפופים להם לספק מידע לכנסת ולהתייצב בפני ועדותיה.²¹⁷ על פי סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה וסעיף 45 לתקנון רשאית הכנסת "לפי דרישה של לפחות ארבעים מחבריה, לקיים דיון בהשתתפות ראש הממשלה בנושא שהוחלט עליו". הבעיה היא ביישום הוראות אלו. בדיוני השולחן העגול בשנת 2008 נאמר בין היתר שנציגי המשרדים הממשלתיים המגיעים לישיבות של ועדות שאליהן הם מוזמנים באים לעיתים קרובות ללא מידע ונתונים. "לא פעם, למרבה הכושה הממשלה לא יודעת מה הנתונים", הסביר ח"כ אופיר פז-פינס (עבודה), ועל זה הוסיף ח"כ זבולון אורלב (מפד"ל) כי לעיתים קרובות נציגי הממשלה מגיעים וטוענים שהם מנועים על פי בקשת משרדיהם מלמסור את המידע.²¹⁸

פרשת מתווה הגז היא דוגמה לניסיון מוצלח של הכנסת (בעיקר של חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה) להכריח את הממשלה שלא להתעלם מפיקוחה. כך זומן שר האנרגיה יובל שטייניץ להציג את מדיניות הממשלה בנושא לדיון ולאישור עקרוני של הכנסת (ב-7 בספטמבר 2015). גם ראש הממשלה בנימין נתניהו זומן לאחד מ-12 הדיונים בנושא המתווה בוועדת הכלכלה (ב-8 בדצמבר), שדן בעניין הפעלת סעיף 52 לחוק ההגבלים העסקיים, המאפשר את אישור מתווה הגז הטבעי עם חברות הגז ללא מעורבותו של הממונה על ההגבלים העסקיים (שהיו לו הסתייגויות למתווה).²¹⁹ אומנם ראש הממשלה התעלם מרוב השאלות הנוקבות שהפנו אליו חברי כנסת מהאופוזיציה, כשהוא מגיב למחאותיהם באומרו שהוא עונה "על פי דרכי", אך לפחות נוכחותו הובטחה.²²⁰

217 עוסקים בעניינים אלה סעיף 42(א) ו(ג) בחוק-יסוד: הממשלה, סעיף 21 בחוק-יסוד: הכנסת, סעיף 64 בחוק הכנסת וסעיפים 123 ו-124 לתקנון הכנסת.

218 פרוטוקול של דיון מיוחד שהתקיים בחדר ישיבות הממשלה בכנסת ב-26 ביוני 2008, בנושא יחסי הגומלין בין הממשלה לכנסת. הפרוטוקול לא פורסם.

219 על פי סעיף 52 "השר רשאי, לאחר התייעצות עם ועדת הכלכלה של הכנסת, לפטור הגבל עסקי מהוראות חוק זה, כולן או מקצתן, אם הוא סבור שהדבר דרוש מטעמים של מדיניות חוץ או בטחון המדינה".

220 ישיבת ועדת הכלכלה של הכנסת ב-8 בדצמבר 2015.

יש לציין שרק לאחר שנידונו עתירות לבג"ץ שהגישו חלק מסיעות האופוזיציה ומחבריה ²²¹ וגופים אחרים מחוץ לכנסת, נאלצה הממשלה לתקן את מתווה הגז, בעקבות פסיקת בג"ץ מ'27 במרץ 2016, שלפיה על הממשלה לבטל את פסקת היציבות שנקבעה לעשר שנים במתווה הגז שנחתם בין המדינה לחברות הגז. בג"ץ השהה את הצהרת הבטלות של המתווה לשנה כדי לאפשר למדינה לתקן את המתווה באמצעות עיגון סעיף היציבות בחקיקה בכנסת, שינויו של הסעיף או ביטולו. ²²² ואומנם, בעקבות פסיקת בג"ץ תיקנה הממשלה את המתווה בהטמיעה את הערות בג"ץ. ²²³

פיקוח על התקציב

התפקיד שחברי הכנסת אמורים למלא בטיפולם בהצעות חוק ממשלתיות הוא גם חלק מתפקיד הפיקוח והבקרה שלהם על הממשלה. ראינו בסעיף 2.1 עד כמה קשה לחברי הכנסת למלא את תפקידם זה כשמדובר בהצעת חוק התקציב ובהצעת חוק ההסדרים הצמוד אליו. קושי זה נובע מממדיהן של הצעות חוק אלה ומלוח הזמנים הקצר והצפוף לאישורן. ראינו גם כיצד נכשלו היוזמות השונות לשינוי הליך אישור התקציב ולשיפור הכלים שבידי חברי הכנסת לטפל בנושאים הקשורים לתקציב.

על כל זאת נוספה בשנת 2009 תופעה חדשה המקשה עוד יותר על משימתם זו של חברי הכנסת: התקציב הדרוש. כיוון שבחירות מוקדמות לכנסת ה-18 התקיימו בפברואר 2009, לפני שהממשלה היוצאת הספיקה להגיש תקציב לשנת 2009, והממשלה החדשה הוקמה רק ב-31 במרץ, החליטה הממשלה להגיש תקציב דו-שנתי לשנים 2009-2010 על בסיס הוראת שעה, כיוון שחוקי-יסוד:

221 מדובר בסיעת המחנה הציוני וחברי הכנסת איתן כבל, שלי יחימוביץ' ופרופ' מנחם טרכטנברג (בג"ץ 262/16) וסיעת מרצ וח"כ זהבה גלאון (בג"ץ 8747/16).

222 בג"ץ 4374/15. אציין שבג"ץ לא התערב בשאר הנושאים שעלו בעתירות, לרבות נושא השימוש של הממשלה בסעיף 52 בחוק ההגבלים העסקיים, כדי להימנע מיישום הוראות החוק בהסכם מתווה הגז, שהיה הנושא של ישיבת ועדת הכנסת בהשתתפות ראש הממשלה.

223 בר-אלי, זרחה ובטוק, 2016.

משק המדינה קובע בסעיף 5(א)(2) ש"התקציב יהיה לשנה אחת". הממשלה רצתה להימנע בשלב זה מתיקון קבוע של חוק היסוד.

הבעייתיות של התקציב הדו־שנתי מההיבט של פיקוח חברי הכנסת על הממשלה היא שהדיון בתקציב בכללותו, על כל היבטיו, מתקיים רק פעם בשנתיים, וכפי שראינו, במצב זה גם דיון שנתי הוא בעייתי. נוסף על זה, כיוון שאי־אישור התקציב השנתי עד סוף מרץ של שנת התקציב גורם אוטומטית לבחירות מוקדמות לכנסת חדשה, הרי שכרמה התאורטית האופציה של הפלת הממשלה בדרך זאת נמנעת מהאופוזיציה בשנה השנייה של התקציב הדו־שנתי. ההתנגדות לתקציב הדו־שנתי אינה נובעת רק מבעיית הפיקוח אלא גם מסיבות כלכליות. משרד האוצר אינו מסוגל לחזות את ההתפתחויות הכלכליות הצפויות שנתיים מראש, ולכן חלקים מהצעת התקציב לשנה השנייה עלולים להיות לא ריאליים.²²⁴ גם השימוש בהוראות שעה כדי לעקוף את הוראותיו של חוק־יסוד: משק המדינה הוא בעייתי, ועל כך עמד גם בג"ץ.

עד כה נדרש בג"ץ לדון פעמיים בנושא התקציב הדו־שנתי. בפעם הראשונה היה זה בעקבות החלטת הממשלה להגיש תקציב דו־שנתי שני לשנים 2011-2012. מדובר במהלך שמטרתו המוצהרת הייתה לכדוק את יעילותו של תקציב הנקבע לתקופה מלאה של 24 חודשים כדי "לבחון את האפשרות לעבור למשטר תקציבי דו־שנתי על בסיס קבוע". העותרים במקרה זה היו ח"כ רוני בראון ומפלגת קדימה (בג"ץ 4908/10). הם ביקשו למנוע את העברתו של התקציב הדו־שנתי השני מסיבות חוקתיות שונות, כמו השימוש שנעשה בהוראות שעה והפגיעה בזכות הפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת, ובגלל העובדה (לטענת העותרים) שהממשלה פועלת בעיקר משיקולים של הישרדות. העתירה נדחתה. אולם אף שנשיאת בית המשפט העליון דורית ביניש קבעה בפסק הדין שכתבה שהשימוש בהוראות שעה לתיקון זמני של חוק יסוד אינו פוסל את התיקון, היא הוסיפה ש"מוטב יהיה אם בעתיד תימנע הכנסת מלעשות שימוש בהוראות שעה לתיקון הוראות חוקתיות". היא קבעה גם שהתקציב הדו־שנתי אינו פוגע בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בישראל עד כדי הצדקת התערבותו של

224 "יתרונות וחסרונות באימוץ תקציב דו־שנתי - מעודכן", מכתב מעמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי לוועדת הכספים, 24 ביוני 2012.

בית המשפט. כלומר, אין דחייה של הטענה לפגיעה בדמוקרטיה אלא רק קביעה שאין היא ברמה המצדיקה את התערבותו של בג"ץ.

למרות פסיקת בג"ץ המשיכה הממשלה להשתמש בהוראות שעה להעביר תקציבים דרשנתיים לשנים 2013-2014, 2015-2016 ו־2017-2018 – השלישי והרביעי שוב בגלל בחירות מוקדמות והחמישי למרות התנגדותו העקרונית של שר האוצר משה כחלון.²²⁵ הנושא הועמד שוב לפתחו של בג"ץ בשנת 2016 (בג"ץ 8260/16), לקראת הגשת תקציב דרשנתי חמישי לשנים 2017-2018. בפעם זו לא דובר במעורבותם הישירה של חברי כנסת או מפלגות האופוזיציה אלא של המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן. זה ערער על חוקיותה של הוראת השעה הנוספת שאפשרה את אישורו של תקציב דרשנתי נוסף.²²⁶ את פסק הדין בעתירה זאת, שפורסם ב־6 בספטמבר 2017, כתב המשנה לנשיאת בית המשפט העליון בדימוס אליקים רובינשטיין. הוא כבר הביע את מורת רוחו בשנת 2014 מנטיית הממשלה להקל ראש בתפקיד הכנסת "משל היה כמעט מטרד, ורק כאשר בא הכרח [...] מביאים לכנסת". הוא טען שנטייה זו באה לידי ביטוי בפרשת מתווה הגז, שהיה נושא העתירה שנידונה ב־2014, אך גם בחוק ההסדרים והתקציב הדרשנתי.²²⁷

רובינשטיין עסק בפסק דינו בעובדה שסיבה מרכזית להמשך הגשתם של תקציבים דרשנתיים היא "נוחות פוליטית"; בהתנגדות של אנשי מקצוע, לרבות אלו שבמשרד האוצר, לתקציב הדרשנתי, שבין היתר גרם לגירעונות עצומים בהוצאות הממשלה ולפגיעה בפיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת שגורמת הגשת תקציבים דרשנתיים. אך בכותבו על "הסעד הקונקרטי" עסק בסוגיית הוראת השעה, כשהוא מקבל את הטענה שהשימוש בהוראת שעה הוא בעייתי, אך נמנע מלבטלה באומרו: "סבורני [...] כי אין להורות על ביטול התיקון שלפנינו, אלא להוציא 'התראת בטלות' שמשמעותה מובהקת [...] דהיינו, לקבוע כי לדעת בית המשפט אין עוד מקום לתקן את חוק היסוד ולכוונן תקציב שאינו חרשנתי

225 בסוק וזרחיה, 2016.

226 בג"ץ 8260/16.

227 בדעת המיעוט בפסק הדין בבג"ץ 4491/13 בנושא מחווה הגז.

על דרך הוראת שעה וככל שכך ייעשה, צפוי הוא לביטול על פי התראה זו". המשמעות של פסק הדין היא שבעתיד, לפני שתגיש שוב תקציב דו־שנתי, יהיה על הממשלה לקבוע את הבסיס לתקציבים דו־שנתיים בחוק קבוע או לחזור לתקציבים שנתיים ולשתף את הכנסת וחבריה בהליך.²²⁸

העברות תקציביות

לאחר אישור התקציב רשאית הממשלה (באמצעות אגף התקציבים במשרד האוצר) לבקש את אישורה של הכנסת (באמצעות ועדת הכספים) להעברות תקציביות בין סעיפים שונים בתקציב שאושר (בשונה מהעברות בין פריטים תקציביים באותו סעיף שאינו דורש את אישור הכנסת) או מתוך עודפים מהשנה הקודמת.²²⁹ ההליך בוועדת הכספים בעייתי מסיבות שונות: בגלל ממדי ההעברות, שבשנים מסוימות יכולות להגיע עד לכדי 10% מהתקציב המקורי; מכיוון שלפי טענת חברי כנסת מהאופוזיציה יש העברות למטרות שלא אושרו כלל בכנסת בתקציב המקורי;²³⁰ בגלל ההליך המזורז לאישור ההעברות;²³¹ בגלל היעדר, במקרים רבים, של מידע מספיק על ההעברות המבוקשות.²³² בעקבות זאת אין לחברי ועדת הכספים היכולת לפקח ביעילות על ההעברות, ואין הם יכולים לבצע את מלאכת הפיקוח כהלכה.

יש הטוענים שהגידול המואץ בהעברות התקציביות לאחר אישור התקציב הוא תוצאה של התקציב הדו־שנתי – בעיקר במהלך השנה השנייה של התקציב.²³³ מכל מקום, בעת כהונת הכנסות ה־19 וה־20 החריף המאבק בתופעה בקרב חברי

228 התקציב לשנת 2019 היה תקציב שנתי, משיקולי בחירות. ראו כהן, 2018.

229 חלק גדול מהמידע בנושא ההעברות התקציביות מקורו בשני מסמכים של הממ"מ: שוורץ, 2013; 2014.

230 ראו למשל סעיף 6 בפסק הדין בבג"ץ 8749/13, העוסק בטענותיה של העותרת.

231 ראו למשל את דברי ח"כ רוחמה אברהם בלילא בישיבת ועדת הכספים ב־4 באוקטובר 2011, בנושא שינויים בתקציב לשנת 2011.

232 זרחה, 2017-1.

233 ראו למשל זרחה, 2015-1.

הכנסת. בראש המאבק עמדה ח"כ סתיו שפיר (המחנה הציוני).²³⁴ בדצמבר 2013 עתרה שפיר לבג"ץ נגד שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת (בג"ץ 8749/13). היא טענה שמאז חקיקת חוק התקציב לשנים 2013-2014 פועל משרד האוצר באמצעות נציגיו בוועדת הכספים לשינויו של התקציב שאושר, משתמש "במסלול עוקף מליאה" ומביא לאישור ועדת הכספים בקשות להעברות כספיות לצורך ביצוען של החלטות ממשלה אף שאלו לא נכללו בחוק התקציב. העתירה המתגלגלת הגיעה לסוף דרכה רק באוגוסט 2017, עם מתן פסק הדין בידי נשיאת בית המשפט העליון הפורשת השופטת מרים נאור. אף שהעתירה נדחתה, ציינה נאור:

לעתירה הייתה חשיבות ציבורית. העתירה העלתה לראשונה לדיון סוגיות מהותיות באשר לגבולות סמכותה של הממשלה לשנות את תקציב המדינה, וודאי תרמה להבנת יחסי הכוחות בין הכנסת לבין הממשלה בהיבט זה. בעת שהעתירה הייתה תלויה ועומדת גיבשה ועדת הכספים נוהל לטיפול בבקשות להעברות תקציביות, שיש לקוות כי לאחר ניסוחו הסופי ישפר את עבודת הפיקוח של הוועדה על השינויים הפנימיים בתקציב.²³⁵

למעשה לכל אורך הדיון בעתירה ניסה בית המשפט לגרום שח"כ שפיר תגיע להסכם עם אגף התקציבים של משרד האוצר בדבר ההליך הראוי לאישור ההעברות.²³⁶ גם יושבי ראש ועדת הכספים – ח"כ ניסן סלומינסקי בכנסת ה-19

234 סתיו שפיר נחשבת לאחת מחברי הכנסת היחידים שמשקיעים מאמצים בפיקוח על הממשלה יותר מבחקיקה פרטית, והיא אף זכתה על כך לתשבחות משרת המשפטים איילת שקד במעמד השקת יחידת הכנסת לחיאום הפיקוח הפרלמנטרי, ב-19 בפברואר 2018. בכנסת ה-20 עמדה שפיר בראש ועדה מיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, שהיא עצמה יזמה את הקמתה.

235 פסקה 35 בפסק הדין בבג"ץ 8749/13.

236 ראו למשל זרחיה ושטרקמן, 2014. בג"ץ נקט אותה מדיניות של עידוד משא ומתן בין נציגי משרד האוצר וחברת הכנסת סתיו שפיר, שעתרה עם פרופ' ירון זליכה יחד לבג"ץ (9957/17) בדרישה שמערכת המחשוב המשמשת את משרד האוצר לניהול תקציב המדינה תהיה חשופה לפיקוח חברי הכנסת כדי "לבחון האפשרות להגיע להסכמות/נוהל/מזכר

וח"כ משה גפני בכנסת ה-20²³⁷ – השתתפו בניסיונות לגבש הסכמה עם משרד האוצר. אך כפי שטען ח"כ גפני בתחילת מאי 2016, כאשר הסביר מדוע הוא מסרב לאשר העברת עורפים בסך 14 מיליארד ש"ח:

האוצר מזלזל בוועדת הכספים ואינו פועל עפ"י הנוהל שאושר בוועדה ואינו מציג את ההיסטוריה של הביצוע בסעיפים שלגביהם מתבקשות ההעברות, דבר המונע מחברי הוועדה את היכולת לפקח כראוי ולבחון האם קיימת תופעה חוזרת של תת-ביצוע בסעיפי תקציב מסוימים על כל ההשלכות שיש לדבר.²³⁸

בג"ץ סירב לתת לנוהל שאושר בוועדת הכספים תוקף משפטי, וביצועו אפוא נשאר תלוי ברצון הטוב של הצדדים.

ועדות חקירה פרלמנטריות

הכנסת רשאית להקים ועדות חקירה פרלמנטריות. מעמדן נמוך מזה של ועדות חקירה ממלכתיות, והן מתמקדות בחקירת נושאים שהכנסת הטילה עליהן לדון בהם. הנושאים כולם קשורים לאחריות הרשות המבצעת ופעילותה.²³⁹ בדרך כלל ועדות החקירה הפרלמנטריות הן פרי יוזמתם של חברי כנסת יחידים מהאופוזיציה

הבנות, לצורך שיפור הפיקוח הפרלמנטרי. זאת, על מנת להגביר את שקיפות נחוני המקציב הן ברמת התכנון והן ברמת הביצוע בפני ועדת הכספים או ועדה אחרת של הכנסת" (ראו עמית, 2019).

237 גפני היה גם יושב ראש ועדת הכספים בכנסת ה-18, וכבר עסק בנושא אז, בין היתר בלחצה של ח"כ רוחמה אברהם בלילא.

238 הודעות הכנסת, 3 במאי 2016.

239 באוקטובר 2017 החליטו ראשי מפלגות הקואליציה לקדם הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין המימון של מדינות זרות לארגונים ישראליים הפועלים "נגד חיילי צה"ל". היועץ המשפטי לכנסת איל ינון כתב בחוות דעת שהגיש ליושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין "כי לכנסת אין סמכות להקים ועדת חקירה [...] שעניינה הלכה למעשה חקירה אידיאולוגית של גופי החברה האזרחית בישראל, מימין או משמאל". ראו גם ישיבת ועדת הכנסת מ-30 באוקטובר 2017 בנושא פרשנות היועץ המשפטי של הכנסת בנושא סמכות הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית.

ומהקואליציה. אף שרובן של הוועדות שהוקמו לא השאירו חותם כלשהו,²⁴⁰ היו גם כאלו שהייתה להן השפעה מעשית, או שהצליחו להעלות נושא חשוב על סדר היום הציבורי.²⁴¹ גל-נור ובלאנדר מזכירים למשל את הוועדה לאיתור והשבת נכסים של נספי שואה בראשותה של ח"כ קולט אביטל (עבודה), שפעלה בשנים 2000–2005; הוועדה לסחר בנשים בראשותה של ח"כ זהבה גלאון (מרצ), שפעלה בשנים 2000–2005; הוועדה לפערים החברתיים בישראל, בראשותו של ח"כ רן כהן (מרצ), שפעלה בשנים 2001–2002.²⁴²

פעילות במסגרת הוועדה לענייני ביקורת המדינה

לוועדה לענייני ביקורת המדינה ולחברים בה יש, בהגדרה, תפקיד מיוחד בתחום הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת. היא ניזונה מהדוחות השנתיים והמיוחדים שמפרסם מבקר המדינה. אלו מהווים את הבסיס לרוב דיוניה. פעילות הוועדה, שיושב הראש שלה הוא כמעט תמיד חבר כנסת מהאופוזיציה, היא עבודת פיקוח ובקרה מובהקת על הממשלה. בין היתר רשאית הוועדה להורות על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לעסוק בנושא שעלה ברוח המבקר ושדורש לדעתה חקירה מעמיקה יותר. בוועדות החקירה הממלכתיות שהוקמו בדרך זאת היו ועדת בייסוקי לעניין ויסות מניות הבנקים, שהוקמה בשנת 1985; ועדת מצא בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון, שהוקמה בשנת 2007; ועדת ביין בנושא ניהול משק המים בישראל, שהוקמה בשנת 2008.²⁴³ יש לציין שבשונה מוועדות חקירה פרלמנטריות, חברי כנסת אינם חברים בוועדות אלו, ותפקידם מסתכם ביוזמה להקמתן.

240 כיוון שגם השפעתן של רבות מוועדות החקירה הממלכתיות והציבוריות בטלה בשישים, קיימת כפי הנראה בעיה בעניין ועדות חקירה בכלל ולא רק של ועדות החקירה הפרלמנטריות.

241 לרשימה מלאה של ועדות החקירה הפרלמנטריות שהוקמו בכנסת ראו בדף "ועדות חקירה פרלמנטריות", באתר הכנסת.

242 גל-נור ובלאנדר, 2013, כרך א, עמ' 183–184.

243 ראו שאול, 2013.

עתירות לבג"ץ

כשדנו בחוק ההסדרים, בתקציב הדו־שנתי, במתווה הגז ובהעברות התקציביות, עסקנו בין היתר בעתירות של חברי כנסת לבג"ץ שהיה בהן ניסיון לערב את הערכאה המשפטית הגבוהה ביותר בישראל בפיקוח ובבקרה שלהם על הממשלה כאשר נראה להם שהדרכים הקונבנציונליות אינן מובילות לתוצאות הרצויות. ראינו שנטייתו של בג"ץ היא לנסות ולהימנע מהתערבות ישירה בענייני חקיקה ומדיניות. אך גם כאשר הוא דוחה את העתירות לעיתים הוא קובע הלכות בנושאים השונים העולים על שולחנו. כך, גם כאשר עתירתו של חבר כנסת נדחתה, הוא עשוי למצוא בפסיקה נחמה מסוימת. נחזור לנושא העתירות של חברי הכנסת לבג"ץ בפרק העוסק בהברלי מילוי התפקיד של חבר הכנסת בין חברי הקואליציה לחברי האופוזיציה (פרק 12).

הצעות לרפורמות

הצעות רבות הועלו במהלך השנים לשיפור יכולתם של הכנסת ושל חברי הכנסת למלא את תפקידי הפיקוח והבקרה שלהם על הממשלה. חלק מההצעות הן נקודתיות ועוסקות בנושא מסוים המעסיק את המציע. למשל, בכנסת ה־15 ניסה יושב ראש ועדת הכנסת, ח"כ יוסי כץ (עבודה), להנהיג את מוסד השימוע (hearing) בכנסת ואף קיים דיון מיוחד בוועדה בנושא ב־25 ביוני 2001. מעניין שאף שמוסד השימוע לא התקבל, הצליח יושב ראש ועדת הכלכלה בכנסת ה־20, ח"כ איתן כבל (המחנה הציוני), לקיים דיונים בוועדתו בנושא מתווה משק הגז בחצי השני של 2015, במתכונת של מעין שימועים. לאחד מהם אף הגיע ראש הממשלה (ב־8 בדצמבר).

יש הצעות לרפורמות שהן חלק מתוכנית רחבה של רפורמות לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, כמו למשל אלו של חזן ופרידברג, שחילקו את המלצותיהם לכאלו המציעות שינוי בתפיסת הפיקוח בכנסת; להמלצות מבניות מערכתיות־ארגוניות; כאלו שעניינן שינויי חקיקה, תקנון ונהלים.²⁴⁴

קבוצה שלישית כוללת הצעות לרפורמות שהן חלק מעסקת חבילה בין הכנסת לממשלה. זו כוללת בין היתר את חזוקם של הכלים שיש לכנסת לפיקוח על הממשלה לצד שינויים אחרים שהממשלה חפצה בהם והכנסת חפצה בהם. זאת, מתוך מחשבה שרק כך – בהסכמה בין הממשלה לכנסת – ניתן להעביר רפורמות ספציפיות בתחום הפיקוח והבקרה של הכנסת על הממשלה ורפורמות אחרות. גישה זו באה לידי ביטוי כאמור בהמלצותיהם של יחזקאל וינון שהוגשו לראש הממשלה אהוד אולמרט וליושבת ראש הכנסת דליה איציק לשיפור יחסי הגומלין בין הממשלה לכנסת בתחילת 2009. עסקת החבילה שהם המליצו עליה כללה את חזוק הכלים בידי חברי הכנסת לפקח על הממשלה, צמצום החקיקה הפרטית, צמצום היקפו של חוק ההסדרים וייעול טיפולה של הכנסת בחקיקה הממשלתית מחוץ לחוק ההסדרים. המלצות אלו לא הגיעו לכלל מימוש, בין היתר בגלל הקדמת הבחירות לכנסת ה-18 ותוצאותיהן.

יוזמה ברוח דומה היא של ח"כ יריב לוין (ליכוד) שהועלתה בכנסת ה-19 עת שימש חבר כנסת ויושב ראש ועדת הכנסת ובכנסת ה-20 כשר בממשלה. עיקר הדגש הושם על שיפור כלי הבקרה שיש לכנסת בתמורה להגבלת החקיקה הפרטית. בכנסת ה-19 לא הצליח המהלך אף שלוין, ועימו חבר הכנסת איתן כבל (מפלגת העבודה), ניסו לקדם הצעת חוק פרטית בנושא, שנידונה עם יושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין.²⁴⁵ דברים שאמר לוין בריאיון בשנת 2014 מסכמים בגוף ראשון את מכלול הבעיות שיש לדעתו לטפל בהן:

הדיל שניסיתי לקדם היה שהממשלה תעניק לכנסת מנגנוני פיקוח רחבים יותר עם סמכויות, ובתמורה חברי הכנסת יפסיקו להטריד אותה בחקיקה פרטית בלתי נגמרת. כיום, מאחר שאתה לא מחזיק כלים שיאפשרו לך לכפות דיון בכל דרך אחרת, אתה מגיש הצעת חוק פרטית ומחייב דיון עליה בוועדת השרים לחקיקה או במליאה. אני לא בעד לבטל את החקיקה הפרטית לגמרי, אבל יכולנו לרכז מאמץ בדברים משמעותיים ולפתור את אותן בעיות באמצעות כלי פיקוח אמיתיים [...] בניגוד

לפרלמנטים אחרים בעולם, אין לנו יכולת להטיל סנקציות משמעותיות על מי שלא מגיע למסור דיווח. אין לנו יכולת לכפות להביא חומרים ומידע מלא לטובת הוועדה. הנגישות למידע בזמן אמת היא בעייתית [...] לחברי ועדות הכנסת כיום יש קושי אמיתי לקבל ולנתח מידע אמין על הנעשה במשרדי הממשלה השונים. יש לנו את מרכז המחקר של הכנסת, אבל הוא לא מלווה באופן שוטף את העבודה של משרדי הממשלה השונים. לחברי הכנסת אין מספיק צוות כדי לנהל מעקב שוטף ולקבל את המידע. גם הדיונים עצמם לא נעשים בהליך של עדות [הכוונה היא לשיטת השימוע שהוזכרה לעיל], אלא דיון [...] היכולת של חברי הכנסת לקיים פיקוח אמיתי ולעקוב אחרי התפתחויות היא מוגבלת מאוד".²⁴⁶

כפי שכבר צוין בפרק שעסק בחקיקה פרטית, בתחילת פברואר 2017 העלה לויך את תוכניתו לעסקת החבילה בשיתוף עם השרה איילת שקד (הבית היהודי) ובתמיכת יושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין (ראו סעיף 2.2).

4.2 פיקוח ובקרה על מדיניות החוץ והביטחון
תפקידו של הפרלמנט במדינות דמוקרטיות בתחום יחסי החוץ והביטחון של מדינתו יכול לכלול אישור להחלטת הממשלה לצאת למלחמה או להשתתף בפעילות צבאית מחוץ לגבולות המדינה, אישור תקציבים למטרות אלו, בקרה על ניהול הממשלה את מדיניות החוץ ואישור הסכמים ואמנות בין-לאומיים.²⁴⁷ מידתו ויעילותו של מילוי תפקיד זה של הפרלמנט שונות ממדינה למדינה.

בעבר נחשב תחום מדיניות החוץ, לרבות היבטיו הצבאיים והחתימה על הסכמים ואמנות בין-לאומיים בנושאים מדיניים וכלכליים, לתחום הנתון כמעט בלעדית

246 ליט, 2014.

247 רוב המידע בנושא זה נלקח מהמקורות האלה: Raunio, 2014; 2015; Raunio & Wagner, 2015

לרשות המבצעת, שאל לרשות המחוקקת להתערב בו יתר על המידה. הסיבות העיקריות לכך קשורות לעובדה שאת יחסי החוץ מעצם טיבם וטבעם יש לנהל בדרך כלל בסודיות, שהחלטות רבות חייבות להתקבל במהירות, ושאינן לחברי הפרלמנט, ולא יכול להיות להם, כל המידע שיש לרשות המבצעת בתחום זה. קיימת גם מסורת מושרשת בתחום התאוריה הפוליטית שתפקידו של הפרלמנט בעניינים אלה חייב להיעצר על "שפת המים" (the water's edge), שם החסינות והאחריות של הרשות המבצעת מתחילות.²⁴⁸

יש לציין שבארצות הברית, שם יש משטר נשיאותי והפרדת רשויות כמעט מוחלטת, תמיד היה הקונגרס מעורב במדיניות החוץ יותר מבמדינות בעלות משטר פרלמנטרי. כך קרה לאחר מלחמת העולם הראשונה. אף שנשיא ארצות הברית הדמוקרט וודרו וילסון היה הרוח החיה מאחורי יצירת הסדר העולמי החדש, ב-19 במרץ 1920 הצביע הסנט האמריקאי, שהיה בו רוב לרפובליקאים, נגד החתימה על הסכמי השלום שנחתמו בוורסיי. אלו כללו את הקמת חבר העמים, ובכך נמנע מארצות הברית להצטרף לארגון הבינלאומי החדש, שקבע את מושבו בז'נבה, שהיא עצמה הייתה מיוזמיו.²⁴⁹ במהלך מלחמת וייטנאם וביתר שאת לאחר תום המלחמה הקרה ב-1990 הגביר הקונגרס האמריקאי את התערבותו במדיניות החוץ של ארצות הברית. ההתערבות בלטה במיוחד במה שהתרחש לקראת החתימה של חמש המעצמות הקבועות באו"ם – ארצות הברית, רוסיה, בריטניה, צרפת וסין – ושל גרמניה והאיחוד האירופי עם איראן על הסכם בעניין תוכנית הגרעין של איראן, ואף לאחר החתימה על ההסכם בווינה ב-15 ביולי 2015. הרוב הרפובליקאי בקונגרס עשה כמיטב יכולתו למנוע את חתימתה של ארצות הברית על ההסכם (אף שעל פי החוק האמריקאי להסכם מהסוג הזה אין מעמד משפטי מחייב), ולאחר החתימה למנוע את אישור החתימה. אומנם הקונגרס לא הצליח במשימתו זאת באותו הזמן, אך אף לא אחד ערער על זכותו לנסות.²⁵⁰

248 ספר חדש יחסית הדוחה את הדעה הרווחת הזאת הוא Miner & Tingley, 2015

249 The Gilder Lehrman Institute of American History (undated)

250 Herszenhorn, 2015; Steinhauer, 2015. בסופו של דבר ביטל הנשיא טראמפ את חתימת ארצות הברית על ההסכם במאי 2018 (Grean & DeYong, 2018).

גם בדמוקרטיות הפרלמנטריות חל שינוי בגישת הפרלמנטים למדיניות החוץ של ממשלותיהם. משום שתחומים רבים שנחשבו בעבר לתחומים של מדיניות פנים במובהק, כגון הגנת הסביבה, משפט פלילי וזכויות אדם, הפכו למושאי הסכמים ואמנות בין-לאומיים וכך איבדו את מעמדם כתחומים פנימיים במובהק. בעקבות זאת התחזקה מעורבותם של הפרלמנטים בהליך ההצטרפות להסכמים ולאמנות, הבאה לידי ביטוי בעיקר בהרחבת סוגי ההסכמים והאמנות שההצטרפות אליהם טעונה על פי החוק הלאומי את אישורם.²⁵¹

נוסף על זה, במדינות שנרתמו לסייע בפעולות צבאיות שמטרתן הכרעת משטרים דיקטטוריים, לוחמה נגד הטרור או הפסקת מלחמות אזרחים, גברה דרישת הפרלמנטים להיות מעורבים באישור ההחלטה. למשל, בכריטיניה ב־29 באוגוסט 2013 סירבו חלק מחברי המפלגה השמרנית לתמוך בהחלטה שהביא ראש הממשלה השמרני דייוויד קמרון – לאפשר לממשלה להשתתף בהתערבות צבאית אפשרית בסוריה לצידה של ארצות הברית בעקבות שימוש של צבא הנשיא בשאר אל-אסד בנשק כימי נגד המורדים במלחמת האזרחים בסוריה. הצבעתם של חלק מחברי הפרלמנט הללו עם זו של חברי האופוזיציה יחד מנעה מקמרון לפעול כפי שביקש, אף שרשמית החלטות מעין אלו הן בסמכות הכתר (כלומר הממשלה), ומאז המאה השמונה עשרה לא קרה – עד לאירוע הנידון – שהפרלמנט הצליח למנוע מהממשלה לפעול כפי שביקשה בתחום מדיניות החוץ שלה.²⁵²

מידת האפקטיביות של הפיקוח הפרלמנטרי על התנהלות הממשלה בתחום מדיניות החוץ והביטחון וכן בתחומים אחרים תלויה בכמה גורמים: סמכויות שיש לפרלמנט לבצע את הפיקוח (שבתחום יחסי החוץ והביטחון הוא מוגבל יותר מבתחומים אחרים); המשאבים העומדים לרשותו לבצע את הפיקוח; הנכונות של הפרלמנט ושל חבריו להשתמש בהם. מטבע הדברים התמהיל שונה ממדינה למדינה.²⁵³

251 מדינה ושני, 2009.

252 Mills, 2015; Mello, 2015

253 ראו למשל Huff, 2013. המאמר עוסק בפיקוח של הפרלמנטים הלאומיים במדינות

ישראל

שלא כמו בשאר הפרלמנטים הדמוקרטיים בעולם בכנסת אין הפרדה בין ועדת החוץ וועדת הביטחון, והוועדה המאוחדת היא בראש וראשונה ועדת ביטחון, שלה ועדת משנה לענייני חוץ והסברה. המציאות הזאת מבטאת את העובדה שיחסי החוץ של ישראל נחשבים במידה רבה פונקציה של מצבה הביטחונית ומשרתים ראשית לכול את צרכיה הביטחוניים של המדינה.

מדיניות הביטחון

ראש הממשלה הראשון של ישראל דוד בן-גוריון פסק כבר ב־1949 שהצבא אינו קובע מדיניות, שהוא כפוף לרשות המבצעת, וש"הממשלה נושאת במלוא האחריות לצבא בפני נבחרי העם בכנסת"²⁵⁴. כיצד בדיוק ראה בן-גוריון באיזו דרך תישא הממשלה באחריות בפני הכנסת, הוא לא אמר. ב־26 בדצמבר 1960 התקיים בכנסת הדיון הראשון והיחיד שהתקיים אי פעם במליאה בדלתיים סגורות, בנושא תלונת תנועת החרות שהממשלה בראשות בן-גוריון מזלזלת באופוזיציה במתן מידע, בעיקר בנושאים ביטחוניים. מנהיג תנועת החרות מנחם בגין טען שהוא אינו מקבל תשובות מספקות לשאלותיו בענייני ביטחון.²⁵⁵

כבר עם כינונה של הכנסת נקבע שיראו בוועדת החוץ והביטחון (להלן: ועדת החו"ב) מעין כנסת זוטא לענייני ביטחון, כדי שיהיה אפשר להימנע מדיון בנושאים רגישים במליאתה ולשמור על סודיות מרבית. בניגוד לישיבות במליאת הכנסת וועדותיה, ישיבותיה של ועדת החו"ב מתקיימות בדלתיים סגורות והפרוטוקולים שלה אינם מתפרסמים.²⁵⁶

החברות באיחוד האירופי על מדיניות החוץ המשותפת ועל מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת של האיחוד.

254 "מבנה הצבא ודרכו", מסמך ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון לרמטכ"ל רב-אלוף יגאל ידין משנת 1949, ארכיון בן-גוריון במכון בן-גוריון לחקר הציונות והיישוב, חטיבת התכתובות. מצוטט באורן ומיכאל, 2013, עמ' 11.

255 אדרת, 2017.

256 מסמך יסוד לפעילותה של ועדת החוץ והביטחון (2005), הקדמה של ח"כ יובל שטייניץ, עמ' 1-2.

את הבעיה הכרונית של הדלפות מהוועדה, שהחלו כבר בשנים הראשונות לאחרי בחירתה של הכנסת הראשונה, פתרו בכך שדיונים בנושאים חסויים הועברו לוועדות משנה של הוועדה, שמספר חבריהן מצומצם ורמת הסיווג שלהם גבוהה.²⁵⁷ אף שמעט מאוד ידוע לציבור על מה שמתרחש בוועדות המשנה, הדעה הרווחת היא שבסך הכול העבודה בהן רצינית. עם זאת מידת הרצינות תלויה בנפשות הפועלות, במסגרת הקואליציה ובהרכבה, בתוכניות העבודה שעל סדר היום ובמידת הנכונות של חבריהן בנקודות זמן שונות לרדת לעומק הפרטים. כלומר, הדבר תלוי בתנאים הנסיבתיים.²⁵⁸ לחברי ועדת החו"ב וועדות המשנה שלה ניתנת ההזדמנות לקבל תמונה כוללת של הנעשה בצבא על רצף זמן באמצעות דיווחים שוטפים ממקורות ביטחוניים. אולם עדיין אין מובטחת לוועדה ולוועדות המשנה יכולת חקירה עצמאית ובלתי תלויה של חברי הכנסת עצמם או באמצעות מומחים. מנגד, אם יש בכנסת אופוזיציה בעלת עמדה ביקורתית – ותהיה האופוזיציה אשר תהיה – שיש בקרב חבריה אנשים ששירתו בעברם בצבא בדרגות הבכירות ביותר, היא עשויה לתרום לדיון העוסק בפיקוח על הצבא.²⁵⁹

דוח ביקורתי, יוצא דופן, פורסם ב־25 בספטמבר 2017 מאת ועדת המשנה של ועדת החו"ב לתפיסת הביטחון ובניין הכוח בראשותו של ח"כ עפר שלח (יש עתיד שבאופוזיציה) על התוכנית הרב־שנתית של צה"ל "גדעון". על הדוח, שוועדת המשנה הכינה במהלך יותר מ־30 דיונים וסידורים בשנים 2015–2016 בשיתוף פעולה עם צה"ל, חתמו חברי כנסת הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה. זה היה דוח רציני ומעמיק שביקר את האופן שבו התנהל תהליך גיבוש התוכנית הצה"לית וגם המליץ על הדרך הראויה שבה יש לגבש תפיסת ביטחון לאומי כוללת שממנה ייגזר תפקידו של הצבא.²⁶⁰ תגובת משרד ראש הממשלה הייתה

257 הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו, 2004, עמ' 5.

258 דוגמה לכך שתנאים נסיבתיים וזהות הנפשות הפועלות משפיעים על רצינות עבודתן של ועדות המשנה ניתן למצוא במאמר של אלון (2002) העוסק במצב בוועדות המשנה של ועדת החו"ב בזמן כהונת ממשלת אריאל שרון בכנסת ה־15.

259 יערי, 2004, עמ' 29.

260 ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, 2017.

להאשים את שלח בניסיון "להשתמש בדוח [...] ככלי לניגוח פוליטי", דבר שיושב ראש ועדת החו"ב, אבי דיכטר, הכחיש.²⁶¹

מכיוון שהיא כמעט אינה עוסקת בחקיקה, לעומת הוועדות הקבועות האחרות של הכנסת, לוועדת החו"ב יש יתרון בולט והוא שצוותה המקצועי פנוי לעבודה עם גופי הביטחון והמודיעין.²⁶² כמובן, בדיונים במליאת הכנסת יכולים גם חברי הכנסת שאינם חברים בוועדת חוץ וביטחון [שרק שלוש פעמים היה בה חבר ערבי – ח"כ האשם מחאמיד (רע"מ) בכנסת ה-15, ח"כ טאלב א-סנע (רע"מ-תע"ל) לתקופה קצרה בכנסת ה-17, וח"כ עיסאווי פריג' (מרצ) בכנסת ה-20] להעלות את הסתייגויותיהם ממדיניות הביטחון של המדינה, אך אין מדובר בערוץ השפעה ופיקוח אפקטיבי.

ב-2 בספטמבר 2003 מונתה ועדה ציבורית, בראשותו של ח"כ אמנון רובינשטיין, לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו. הוועדה הגישה את מסקנותיה ב-28 בדצמבר 2004.

מהמלצות הוועדה:

- (1) עיגון בחוק של סמכותה של ועדת החו"ב לזמן לפניה את אנשי מערכת הביטחון;
- (2) הרחבת הדיווח על פעולות עתידיות של צה"ל לוועדת המשנה לשירותים החשאיים;
- (3) מינוי של צוות עוזרים מקצועי ומתן אמצעים לוגיסטיים שיסייעו לעבודת הוועדה;
- (4) חיזוקה של הוועדה המשותפת הדנה בתקציב הביטחון והעמדת צוות מקצועי שיבחן את הוצאות מערכת הביטחון לקראת אישור התקציב ובמהלך שנת התקציב;

261 אמצעי תקשורת רבים ציטטו את תגובת משרד ראש הממשלה. ראו למשל אביטן-כהן, 2017; והראל, 2017.

262 ליס, 2014-1.

(5) שינוי חוקי-יסוד: הצבא שלפיו תוגדר במפורש כפיפות צה"ל לפיקוח הכנסת;

(6) העברת הטיפול במבנה תקציב הביטחון ופרטיו לוועדה מיוחדת של ועדת החו"ב והעברת הטיפול בהעברות תקציביות לטיפולן ולאישורן של ועדות המשנה. ועדת הכספים תקבע רק את המסגרת הכללית של תקציב הביטחון. הוועדה המשותפת לוועדת הכספים וועדת החו"ב שהוקמה ב-1985 תבוטל;

(7) מתן אפשרות לוועדת החו"ב לדון בדוחות מבקר המדינה הנוגעים למערכת הביטחון.

יושב ראש ועדת החו"ב באותה תקופה היה ח"כ יובל שטייניץ (ליכוד), והוא יזם את הקמת הוועדה הציבורית בשיתוף עם יושב ראש הכנסת ח"כ ראובן ריבלין ועשה כמיטב יכולתו, כל עוד נשאר בתפקידו זה, לייצל את עבודתה של הוועדה ולהגביר את הכפפת מערכות הביטחון השונות לעליונות הכנסת.²⁶³ ב-4 באפריל 2005 אישרה הוועדה מסמך יסוד שיזם שטייניץ שנועד לעגן את דפוסי הפעולה של הוועדה ולמסד את הייעוד, את המבנה, את המשימות ואת העקרונות של עבודתה. המטרה הייתה שהמסמך יהיה כלי עזר לחברי הכנסת ולגופים המקצועיים בוועדה לצורך הגברת המעורבות והפיקוח הפרלמנטרי של הוועדה על מערכת הביטחון.²⁶⁴ הצעת חוק ליישום המלצות ועדת רובינשטיין הוגשה רק ב-4 בנובמבר 2013, כלומר רק בכנסת ה-19, במסגרת הצעת חוק פרטית שהניחו חברי כנסת מהליכוד-ביתנו, הבית היהודי, יש עתיד, התנועה, מפלגת העבודה, הבית היהודי וש"ס. אך זו לא הגיעה אפילו לדיון מקדים בגלל התנגדות גופי ביטחון.²⁶⁵

תקציב הביטחון הוא בעיה בפני עצמה בשל העמימות המופרזת (לדעת רבים) האופפת אותה, גם בנושאים שאינם סודיים, שאינה מאפשרת בקרה ממשית. כפי שטען ח"כ פז-פינס בדיונים ביחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה בשנת 2008:

263 שביט, 2006. המאמר כולל ריאיון מקיף עם יובל שטייניץ.

264 מסמך יסוד לפעילותה של ועדת החוץ והביטחון, 2005.

265 רוטברד, 2014.

"הוועדה לאישור תקציב הביטחון זאת פארסה שהיא בעיני שערורייתית, מסוכנת. היא לא עולה בקנה אחד עם כללי מנהל תקין פלמנטרי, ואת זה צריך לשנות".²⁶⁶

הצעת חוק שהגיש ח"כ ניצן הורוביץ ממרצ להגברת השקיפות של תקציב הביטחון המיועד לתחומי פעולה ותוכניות שאינם מסווגים הגיעה לדיון מוקדם ב-21 במאי 2014. היא הוסרה מסדר היום לאחר שסגן שר האוצר מיקי לוי (יש עתיד) הבהיר שוועדת השרים לענייני חקיקה החליטה להתנגד להצעת החוק "לאור ההבהרות של משרד הביטחון בוועדה כי כבר כיום תקציב הביטחון נמצא בשקיפות פרלמנטרית מלאה". אולם הצהרה זו אינה תואמת את המציאות בשום קנה מידה, שכן תקציב משרד הביטחון מציג רק סעיפי תקציב כלליים מבלי להיכנס לפרטים. לוי הוסיף ש"מדובר בנושא בעל השלכות רוחביות, שיש לבחון אותו ברמה הממשלתית ולא באמצעות חקיקה פרטית זו".²⁶⁷

ובכל זאת נראה שכאשר הצעות לתיקון הליך אישור תקציב הביטחון ושינויים בו באו מתוך שיתוף פעולה של חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה יחדיו, היה ניתן לגרום לשיפור. כך קרה עם הצעת חוק של חברי הכנסת יריב לוין וזאב אלקין מהליכוד, עפר שלח (יש עתיד) ומרב מיכאלי (עבודה) (הצעת חוק פ/2589/19) להגביר את שיתופה של הוועדה המשותפת של ועדת הכספים וועדת החו"ב בהליך של שינויים בתקציב הביטחון לאחר שאושר, שהתקבלה בכנסת ב-8 בדצמבר 2014. כשהציג את הצעת החוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית אמר ח"כ לוין, שהיה באותה עת יושב ראש ועדת החו"ב:

נוכח ייחודיותו של תקציב הביטחון יש אומנם הצדקה לקיומו של הסדר אחר לגביו, אך עדיין יש פער גדול מדי בין הסכומים שהעברתם טעונה את אישור הכנסת בתקציב הביטחון לבין סכומים כאלה בסעיפי התקציב של יתר משרדי הממשלה. מעבר לכך, הסכום שטעון את אישור הוועדה המשותפת גדול,

²⁶⁶ פרוטוקול של דיון מיוחד שהתקיים בחדר ישיבות הממשלה בכנסת ב-26 ביוני, בנושא יחסי הממשלה והכנסת 2008. הפרוטוקול לא פורסם.

²⁶⁷ ראו דברי ההסבר של ח"כ ניצן הורוביץ בדיון במליאה בקריאה טרומית ב-21 במאי 2014 וחשובתו של סגן שר האוצר מיקי לוי.

ופוגע ביכולתה לקיים פיקוח פרלמנטרי ממשי על ההעברות התקציביות, ואני רוצה להדגיש שהדבר הזה הוא בעייתי במיוחד, מכיוון שהדיונים הרבה פעמים נעשים בדלתיים סגורות, ולכן אין גם השקיפות והדיון הציבורי שנלווים לדיונים בוועדת הכספים, ומכאן שהחשיבות של יכולת פיקוח אמיתית של הוועדה היא אפילו מוגברת במקרה הזה.

מדיניות החוץ

בתחום יחסי החוץ הייתה הגישה, ובמידה רבה נשארה עד היום, שהמדיניות מסורה כמעט בלעדית לממשלה. עם זאת נראה כי לפחות בשנים הראשונות לקיומה של הכנסת שיחקה ועדת החוץ תפקיד בתחום הבקרה על מדיניות החוץ שהיה פעיל מזה שהיא משחקת היום. זאת אנו למדים מהמקרה של הסכם השילומים עם גרמניה שהוועדה עסקה בו בשנים 1950-1952.²⁶⁸ אך יכול להיות שהסכם השילומים היה חריג בגלל רגישותו הרבה והתנגדותם העקרונית של חברי כנסת אחדים (בעיקר מתנועת החרות) לעצם המשא ומתן עם גרמניה וקבלת כספים ממנה.²⁶⁹

בעניין כריתת הסכמים ואמנות בישראל אין דרישה לאשרורם בכנסת. ממשלת ישראל אף הגישה תזכיר למזכיר האו"ם ב-11 במרץ 1951, שבו היא הודיעה לו שבישראל הממשלה מאשררת אמנות בין-לאומיות.²⁷⁰ ב-1995 קבע בג"ץ שאין נורמה משפטית מחייבת בישראל "המתנה תקפם של הסכמים בעלי אופי מדיני שנערכו בין מדינת ישראל וגופים אחרים במישור המשפט הבינ-לאומי באישורה המוקדם של הכנסת" (בג"ץ 5934/95 ובג"ץ 5167/00) אף שהוועץ המשפטי לממשלה באותה עת, מיכאל בן-יאיר, חיווה דעתו באוקטובר 1994 (בנוגע להסכם הצהרת העקרונות עם ירדן מיולי 1994) שאף שאין חובה משפטית להביא הסכמים מדיניים חשובים לאישור הכנסת, "המדובר במוסכמה או בנוהג

268 ראו למשל שרת, 2007.

269 ראו למשל שנער, 1967.

270 מחוך דברי ההסבר להצעת חוק פ/3877/17 לגבי אשרור אמנות בכנסת.

הנגזרים מעצם המבנה החוקתי של מדינת-ישראל ומן הפרקטיקה שנהגה באשר להסכמים מעין אלה".²⁷¹ 11 שנים לאחר מכן הביע היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז דעה דומה בעניין הסדר פריסת כוחות מצריים באזור ציר פילדלפי שהיה בו שינוי מהסדרי הביטחון שנקבעו בהסכם השלום בין ישראל למצרים:

הגם שאין מקור חוקי מוגדר ומחייב להביא הסכמים לאישור הכנסת, התגבשה במהלך השנים פרקטיקה, שיש הגורסים כי הפכה לנוהג חוקתי מחייב, לפיה על הממשלה להביא לאישור הכנסת "הסכמים מדיניים בעלי חשיבות מיוחדת". ואכן כך נהגו, בדרך כלל, ממשלות ישראל בעשורים האחרונים. ההסדר שגובש עם מצרים [...] אינו בגדר "הסכם מדיני בעל חשיבות מיוחדת", עליו חלה הפרקטיקה או הנוהג החוקתי [...] אשר על כן, אין מדובר בהסכם או באמנה הטעונים אישור של הכנסת לפי הפרקטיקה או הנוהג שהתגבש בישראל.²⁷²

קיים חריג סטטוטורי אחד לכלל זה והוא הסכמי שלום הכרוכים בויתור על ריבונות ישראל על שטח כלשהו. הסדר מיוחד נקבע בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, בעניין הסכמים בין-לאומיים הכרוכים בויתור על שטחים שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל חלים עליהם. שטחים אלה כוללים את שטחי מדינת ישראל שבתחומי הקו הירוק, את מזרח-ירושלים ואת רמת הגולן. בחוק הזה נקבע כי "החלטת ממשלה לפיה המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח, טעונה אישור של הכנסת בהחלטה שתקבל ברוב חבריה". החוק אף מוסיף על הדרישה לאישור הכנסת אישור במשאל עם. חוק-יסוד: משאל עם, שאושר בכנסת בקריאה שלישית ב-12 במרץ 2014, קובע שאם הממשלה מחליטה בדרך של הסכם או שלא בדרך של הסכם "שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו", יהא ההסכם או ההחלטה לאחר

271 מדינה ושני, 2009.

272 מרסיאנו, 2005: p. 229; Hirsch, 2006.

שאושר(ה) בכנסת ברוב חבריה טעון(ה) אישור במשאל עם אלא אם אושר(ה) ברוב של שמונים חברי הכנסת.

חריגים נוספים לכלל שאין הכנסת חייבת לאשרר הסכמים בין-לאומיים שאינם סטטוטוריים הם אמנות בענייני עבודה מטעם ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO), המחייבות בעדכון חוקים בישראל, ואמנות בעלות חשיבות חריגה כמו האמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם.

בכל זאת מחליטה הממשלה מדי פעם בפעם לבקש את אשרור הכנסת להסכם או אמנה מסוימים, ומאז שנת 1984 קיים סעיף בתקנון הממשלה (סעיף 6), ולפיו:

- (א) שר המבקש להגיש הצעה להחלטה בדבר אשרור אמנה בין-לאומית יעביר למזכיר הכנסת שבועיים קודם, לפחות עשרה עותקים מנוסח האמנה ומעיקריה המתורגמים לעברית, על-מנת שזה יביאם לידיעת חברי-הכנסת, וזולת אם לדעת השר המגיש, בהסכמת שר החוץ ושר המשפטים, נמנעת המצאת עותקי האמנה לכנסת מטעמי דחיפות או סודיות [...]
- (ד) הממשלה רשאית לקבוע, כי, בשל חשיבותה, תוגש אמנה פלונית גם לאישור הכנסת או לאשרורה".²⁷³

בדיון שנערך במליאה ב-31 בינואר 1950 על חוק מגן דוד אדום נדרש ח"כ זרח ורהפטיג (החזית הדתית המאוחדת) לשאלת ההליך של אשרור אמנות ככלל. הוא הביע דעה נחרצת שלפיה ראוי שהממשלה תציע חוק שיקבע אילו אמנות זקוקות לאישור הכנסת, והוסיף כי לדעתו אמנות שידרשו חקיקה של הכנסת תהיינה חייבות לקבל אישור של הכנסת לפני שישראל תצטרף אליהן "שאם לאו – מניין הביטחון שהכנסת תסכים אחרי-כן לחוקק את החוק הדרוש?"²⁷⁴ הנושא שהעלה ורהפטיג, שהוא רלוונטי עד עצם היום הזה, הוא שמלבד העובדה שהיעדר סמכות סטטוטורית לכנסת לאשרר הסכמים ואמנות פוגע בתפקוד הכנסת בתחום הפיקוח על הממשלה, קיימת הבעיה שלעיתים קרובות הממשלה

273 נועם, 2009.

274 ברודי, 2009, עמ' 70-71.

נמנעת מלעגן בחקיקה יישום של ההתחייבויות שהמדינה קיבלה עליה בהסכמים ובאמנות שבהם התקשרה. עקב כך, רשויות השלטון, לרבות בתי המשפט, נדרשות מדי פעם בפעם לבחור בין הפרת התחייבויות המדינה במישור הבינ-לאומי לבין אי-כיבוד עקרון שלטון החוק במישור הפנימי.²⁷⁵

במהלך השנים הוצעו הצעות שונות, לעיתים כהצעות חוק, מטעם אנשי אקדמיה וחברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית, להעניק לכנסת מעמד מסוים בהליך אשרור הסכמים ואמנות.²⁷⁶ אך למרות טיעונים כבדי משקל בעד שינוי, עד היום אף אחת מהן לא אומצה בחוק. ברודי טוען שלמרות חולשתה של הכנסת בתחום אשרור הסכמים ואמנות אילו רצתה בכך היא יכלה, ויכלו חברי הכנסת, להשתמש בסמכות הפיקוח הכללית שלהם על הממשלה גם בתחום יחסי החוץ של המדינה בתהליך כריתת הסכמים ואמנות. אולם מסקנתו מבריקה שערך היא שבמרבית המקרים חברי הכנסת אינם מגלים רמת מעורבות גבוהה בסוגיות הקשורות לאשרור אמנות.²⁷⁷

מעניין שכל אחד מהסכמי השלום והטרומ-שלום שישראל חתמה עליהם עד היום, ואשר הובאו לאישור הכנסת אף שלא הייתה לממשלה מחויבות בזמנה לעשות כן, אושר בכנסת למרות חילוקי דעות מרים בעניינם. אך תמיד היו חברי כנסת יחידים, הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, שהצביעו שלא כעמדת סיעתם. למשל, בהצבעה בכנסת על הסכמי קמפ דייוויד ב-27 בספטמבר 1978 הצביעו חברי הכנסת משה ארנס (ליכוד – קואליציה) ושלמה הלל (מערך – אופוזיציה) נגד ההסכמים, וחברי הכנסת יצחק שמיר (ליכוד) ויגאל אלון (מערך) נמנעו למרות תמיכתם של הליכוד ושל המערך גם יחד בהסכמים. בהצבעה על הסכמי אוסלו, שהובאו לכנסת ב-23 בספטמבר 1993 במסגרת הצבעת אמון בממשלה, נמנעו שלושה חברי כנסת מהליכוד (שהייתה באותה תקופה באופוזיציה): רוני

275 מדינה ושני, 2009. ראו גם פסיקתו של שופט בית המשפט העליון חיים כהן ע"פ 131/67.

276 ראו למשל הצעת חוק 3877/17 של חבר הכנסת אריה אלדד (האיחוד הלאומי), אך היו הצעות נוספות רבות של חברי כנסת שונים, לרבות אורי אריאל (האיחוד הלאומי), גדעון סער (ליכוד) ואליעזר כהן (צומח).

277 ברודי, 2009.

מילוא, מאיר שטרית ואסעד אסעד. הם נמנעו כדי לתת, לדבריהם, הזדמנות להסכם עם הפלסטינים אף שעמדת הליכוד הייתה להתנגד להסכמים.

אשר לפיקוח הפרלמנטרי על מדיניות החוץ של ישראל ככלל, אחת הבעיות היא שאין ועדה קבועה נפרדת לענייני חוץ אף שקיימת ועדת משנה בוועדת החוץ לענייני חוץ והסברה, הכפופה לכללי הסודיות החלים על הוועדה עצמה, ולכן קשה לברר במה היא דנה. יש לציין שברוב הפרלמנטים בעולם קיימת ועדה קבועה לענייני חוץ, בעלת מעמד סטוטורי, אולם מידת יכולתן לפקח באפקטיביות על הממשלה שונה ממדינה למדינה, וברובן תחומי סמכותן מוגבלים מאלה של הוועדות האחרות.²⁷⁸

במהלך השנים נעשו ניסיונות להביא לידי חלוקת ועדת החוץ לשתי ועדות נפרדות, אחת לחוץ ואחת לכיטחון, כפי שהדבר נהוג בכל הפרלמנטים. הטיעון המרכזי בעד הפרדה זו הוא שהוועדה מוטה בקיצוניות לנושא הביטחון וכמעט אינה עוסקת כלל במדיניות חוץ וביחסיה הדיפלומטיים של ישראל בעולם. זאת, אף שבשנים האחרונות גוברת הביקורת הבין-לאומית על מדיניות ישראל בשטחים שנכבשו במהלך מלחמת ששת הימים ועל יחסה לתושביהם הפלסטינים, ומתנהלים נגדה מסעות דה-לגיטימציה. למעשה, מדיניות החוץ של ישראל מתנהלת כמעט מבלי שמתקיימים דיונים עליה בכנסת ככלל ובוועדת החוץ בפרט. נוסף על זה, בגלל ההתמקדות בנושאי ביטחון מקורות המידע העיקריים של הוועדה הם אנשי הצבא, וחסרה חשיפה למקורות דיפלומטיים.²⁷⁹

ההצעות לפיצול ועדת החוץ הוגשו במאה הנוכחית (העשרים ואחת) במפתיע בידי נשים שהיו חברות בוועדה: כולן בעלות ניסיון דיפלומטי או צבאי [קולט אביטל (עבודה), עמירה דותן (קדימה) ועינת וילף (עצמאות)]. אלו נדחו בגלל

278 מידע משווה על הסמכויות של ועדות החוץ בפרלמנטים אירופיים נמצא בתשובות של פרלמנטים שונים לשאלון מס' 655 ששלח הפרלמנט האירי ב-7 בנובמבר 2006, אתר ECPRD (ראו לעיל בהערות שוליים 200).

279 דברי ח"כ עינת וילף, פרוטוקול ועדת הכנסת, 21.12.2011.

התנגדות מצד הנהלת הכנסת להגדיל את מספר הוועדות והתנגדות עקרונית של יושבי ראש ומנהלי ועדת החו"ב, שלא רצו לאבד מסמכויותיהם.²⁸⁰

עם תחילת כהונת הכנסת ה־20, ובשל משבר מתמשך בתפקוד משרד החוץ וחולשתו אל מול המערכת הפוליטית,²⁸¹ התקיימה סדנת מומחים במשרד החוץ (שבה השתתפו גם חברי כנסת בעבר) לדרון בניסיון לטפל בבעיה באמצעות חקיקה. נידונו התנגדות מערכת הביטחון לחקיקה ודרכי פעולה רצויות בהיעדר חקיקה. בין היתר הומלץ לחזק את השיח בכנסת על מדיניות חוץ באמצעות פיצול ועדת החו"ב, מכיוון ששיח זה נפגע, לדעת משתתפים רבים בסדנה, מחולשת משרד החוץ, ו"לעתים קרובות, מתבטאים שרים וח"כים על סוגיות מדיניות שלגביהן אין להם רמה גבוהה של ידע והבנה".²⁸²

יש לציין שנוסף על ועדת החו"ב גם הוועדה לביקורת המדינה עוסקת מדי פעם במשרד החוץ, במסגרת דיונים של דוח מבקר המדינה במשרד החוץ – שב־20 השנים האחרונות עסקו בעיקר במבנה הארגוני ובכוח האדם במשרד, בתנאי ההעסקה של העובדים, במינויים פוליטיים ובניהול הנציגויות הדיפלומטיות בחו"ל.²⁸³ מאחר שהמלצות המבקר בעניינים שונים לא יושמו, נשקלה האפשרות לטפל בבעיות השונות באמצעות חקיקה. אך עד כה לא אושר ולו חוק אחד בנושא אף שהוגשו במהלך השנים כמה הצעות חוק פרטיות שעסקו בתפקוד משרד החוץ.²⁸⁴

280 בעניין הצעתה של ח"כ עינת וילף ראו רביד, 2011.

281 מצב שהחמיר בעת כהונת הכנסת ה־20, מאז מתפקד ראש הממשלה בנימין נתניהו גם כשר חוץ, ונושאים רבים שטופלו בעבר במשרד החוץ הועברו לטיפולם של משרדי ממשלה אחרים.

282 ראו מיתווים, 2015.

283 ראו מבקר המדינה, דוחות לשנים 2000, 2008 ו־2012, ודוח ביקורת מבקר במדינה על היבטים בפעילות משרד החוץ (2006).

284 מסמך רקע לדיון עבור ועדת החו"ב בנושא תפקוד משרד החוץ ושירות החוץ של ישראל מ־11 במאי 2010, שנכתב בידי המחברת (לא פורסם).

פרק 5 קביעת סדר היום הפרלמנטרי והלאומי

אחד מתפקידי הפרלמנט הוא להעלות לדיון נושאים שעל סדר היום הלאומי באמצעות העלאתם לסדר היום של הפרלמנט. יש תחרות בין הרשות המבצעת לפרלמנט, על סיעותיו וחבריו, מי יהיה דומיננטי בקביעת סדר היום של הפרלמנט מבחינת הנושאים העולים בו לדיון²⁸⁵ ויכולת ההכרעה בדבר אילו החלטות ואיזו חקיקה יקודמו ויתקבלו.

מאזן הכוחות בין הממשלה לפרלמנט בתחום זה הוא בראש ובראשונה פונקציה של שיטת המשטר במדינה. מדינות שבהן שיטת המשטר היא נשיאותית, כמו ארצות הברית, המאופיינת בהפרדה מוחלטת בין רשויות השלטון, הנשיא יכול לנסות ולהשפיע על סדר היום של הקונגרס רק באמצעות חברי הקונגרס ממפלגתו המוכנים לסייע לו. מי שקובע את סדר היום הפרלמנטרי/חקיקתי הם, ללא עוררין, חברי הקונגרס. חולשת הנשיא בתחום זה בולטת במיוחד כאשר הקונגרס הוא לעומתי, כלומר כאשר באחד מבתי הקונגרס או בשניהם אין למפלגתו של הנשיא רוב.²⁸⁶

לעומת זאת בדמוקרטיות פרלמנטריות, המושתתות על תמיכה של רוב פרלמנטרי בממשלה הנבחרת, שחבריה הם על פי רוב בעצמם חברי פרלמנט, לרשות המבצעת יש, כמעט תמיד, יתרון בולט בקביעת סדר היום. זה כולל בעיקר חקיקה ממשלתית והעלאת נושאים שהממשלה זקוקה לאישור הפרלמנט בעניינם. יש מדינות שבהן יש לממשלה שליטה כמעט מוחלטת בקביעת סדר היום, כמו בריטניה,²⁸⁷ ומדינות שבהן הממשלה סובלת מהשפעה מוגבלת, כמו גרמניה,²⁸⁸

285 ראו Green-Pedersen, 2010; Tsebelis & Rasch, 2011

286 ראו למשל Cox & McCubbins, 2005; Den Hartog, Nathan, & Monroe 2011; Harbridge, 2015

287 Qvortrup, 2011

288 Hönninge & Sieberer, 2011

הולנדר²⁸⁹ ובמידה מסוימת איטליה.²⁹⁰ מכל מקום, תנאים נסיבתיים ישפיעו אף הם בנקודות זמן שונות.

מלבד שיטת הממשל, מידת השליטה של הממשלה או של הפרלמנט וחבריו בקביעת סדר היום הפרלמנטרי מושפעת גם מהגורמים האלה: מידת התמיכה שיש לממשלה בפרלמנט; מיקומה של הממשלה בספקטרום הפוליטי בין ימין לשמאל, וככל שהממשלה ממוקמת יותר במרכז, סיכוייה להשליט את סדר היום שלה גדלים; טיב הנהלים לאישור חוקים והחלטות בפרלמנט כפי שהם באים לידי ביטוי בחוקה ובתקנון הפרלמנט.²⁹¹

מבחינת הנהלים יש יתרון למי ששולט בלוח הזמנים; למי שנתונות בידיו זכויות ההצעה והתיקון; למי שיש לו היכולת לעכב, לחסום ואפילו להטיל וטו; למי ששולט ברצף התהליך של אישור ההחלטות.²⁹² בכל מדינה קיים תמהיל שונה, שהוא הקובע את מידת השפעה של הממשלה מחד ושל הפרלמנט וחבריו מאידך, על סדר היום הפרלמנטרי ועל ההחלטות המתקבלות. שליטה על סדר היום בדרך כלל (אך לא בהכרח) מובילה גם לשליטה בתוצאות, כלומר המדיניות המתקבלת והמבוצעת.²⁹³

ישראל

בישראל הן הממשלה והן הכנסת וחבריה משחקים תפקיד נכבד בקביעת סדר יומה של הכנסת. תקנון הכנסת שומר במידה רבה על איזון, שהוא חריג במדינות בעלות משטר פרלמנטרי.

Timmermans, 2011 289

Zucchini, 2011 290

Tsebelis & Rasch, 2011, p. 2 291

Rasch, 2014, pp. 466–468 292

Tsebelis & Rasch, 2011, p. 12 293

על סדר היום של מליאת הכנסת אמון יושב ראש הכנסת, אך משתתפים בתהליך גם סגניו מסיעות הקואליציה והאופוזיציה (במסגרת נשיאות הכנסת), מזכיר הכנסת והיועץ המשפטי לכנסת ונציג מטעם הממשלה.

על פי סעיף 25 בתקנון הכנסת יש לסדר היום מבנה די קבוע, ומה שנשאר להחלטת נשיאות הכנסת היא קביעת הנושאים הספציפיים העולים לדיון:

(ג) סדר היום של ישיבות הכנסת ייפתח באלה: ביום ב – בהצעות להביע אי-אמון שממשלה, ואם לא הוגשו – בנאומים בני דקה, ביום ג – בנאומים בני דקה, וביום ד – בתשובות לשאלות דחופות.

(ד) (1) יושב ראש הכנסת יקבע את סדר היום של הכנסת כך שישיבות הכנסת בימים ב ו-ג יוקדשו לדיונים בהצעות הממשלה ולדיונים בהצעות חוק של חברי הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית, וישיבת הכנסת ביום ד תוקדש לדיון בהצעות חוק של חברי הכנסת במובאות לדיון מוקדם ובהצעות לסדר היום; תשובות לשאלות יכול שיינתנו בכל אחת מישיבות הכנסת.

(2) על אף האמור בפסקה (1), רשאי יושב ראש הכנסת להעמיד על סדר יומה של הכנסת דיון בהצעות חברי הכנסת כאמור באותה פסקה בימים ב ו-ג, ודיון לפי בקשת הממשלה ביום ד, ובלבד שנושא שהועמד כאמור על סדר היום יידון לאחר הנושאים שנקבעו לדיון לפי פסקה (1), והודעה על כך תימסר לחברי הכנסת לפני תחילת הדיון בו.

מה שאנו למדים מהנאמר בתקנון הוא שקביעת סדר היום של הכנסת מתחלקת בין עניינים שהממשלה רוצה לקבל את אישור הכנסת עליהם לעניינים שחברי הכנסת והסיעות רוצים לקדם. אפשר שלשני הצדדים יהיה עניין לטרפד את ההחלטות שהצד שמנגד מנסה לקדם או לשנותן. הכללים שבתקנון באשר לנהלים בדבר כל עניין ועניין הם למעשה "כללי המשחק" והם הקובעים את הגבולות באשר למה כל צד רשאי ויכול לעשות.

התשומות של הממשלה לסדר היום מגיעות כהצעות חוק ממשלתיות, בקשה לאישור תקציב המדינה ובקשות לאישור אותם היבטים של מדיניותה שבעניינם נדרש על פי חוק אישור הכנסת, או שהממשלה מחליטה שהיא חפצה בעניינם באישור הכנסת.

חברי הכנסת (כחברי סיעותיהם או כיחידים) יכולים לנסות ולהשפיע על חלק זה של סדר היום באמצעות תיקונים להצעות החוק או סירוב לאשרן או ברחיית הבקשה לאישור המדיניות. כיוזמי נושאים לסדר היום של הכנסת חברי הכנסת יכולים לפעול באמצעות הצעות חוק, שאילתות לשרים, הצעות לסדר היום, הצעות לדיונים ונאומים בני דקה. כפי שנראה בפרק העוסק בהבדלים בתפקוד בין חברי הכנסת מהקואליציה לחברי הכנסת מהאופוזיציה (פרק 12), לחברים מהקואליציה נטייה לתמוך בסדר היום של הממשלה, ולא להאמין מהאופוזיציה נטייה להתנגד לסדר היום של הממשלה ולהציג מדיניות חלופית.

לממשלה יש דרכים לנסות ולסכל את כוונותיהם של חברי הכנסת לקבוע את ביצוע סדר היום שלהם, כפי שהוא משתקף מהתשומות שלהם לסדר היום של הכנסת, אם היא מתנגדת להם. הכלי העיקרי של הממשלה הוא תמיכת רוב חברי הכנסת מהקואליציה ותכסיסי עיכוב שונים לפי תקנון הכנסת. במקרים קיצוניים נעשה שימוש בחוק ההסדרים, שבאמצעותו הממשלה יכולה לעכב, ואף למנוע, את הביצוע של חוק שיזם חבר כנסת ושעבר את אישור הכנסת בשלוש קריאות.²⁹⁴

כמעט שלא נכתב דבר בישראל על מידת השפעתם של חברי הכנסת על סדר היום הפרלמנטרי והלאומי. אקירב היא מן הבודדים שהתעמקו בהיבטים מסוימים של הנושא בתחום החקיקה, הצעות לסדר היום ונאומים בני דקה, אך ממצאיה מספקים רק תמונה חלקית.²⁹⁵ על מידת השפעתם של חברי הכנסת על המדיניות כפי שהיא מבוצעת למעשה, בשונה מהשפעתם על סדר היום הדיוני, ידוע עוד פחות.²⁹⁶

Akirav, Cox & McCubbins, 2010, p. 253 294

שם. ראו גם Akirav, 2010-2; 2012 295

Dery, 2000 למשל 296

פעילות למען אזורי בחירה, מגזרים, בוחרים ואזרחים

—

ברוב המדינות הדמוקרטיות נבחרים חברי פרלמנט בבחירות במחוזות בחירה. אף שהם תלויים במפלגותיהם בדרך זו או אחרת על מנת להפוך למועמדים מטעמן, הם תלויים גם בבוחרים במחוזות אלו כדי להיבחר לפרלמנט. מטבע הדברים הם ישקיעו מאמצים בתקופות שבין בחירות כדי לרצות אותם. הספרות העוסקת בעבודתם של חברי פרלמנט במחוזות בחירה עוסקת ראשית בסיוע שלהם ליחידים בתוך אזור הבחירה (בעבודה סוציאלית מדובר ב"עבודה פרטנית"), ואז מדובר ב"casework או service responsiveness. שנית, בניסיונותיהם לסייע לקידום אזור הבחירה ככללותו, ואז מדובר ב"constituency advocacy או allocation responsiveness (היענות הקצאתית) או project work. בישראל, שבה נהוגה בחירה ארצית, ויש בה ממד מגזרי מובהק, ניתן להשתמש במישוג דומה כאשר חבר הפרלמנט פועל למען יחידים במגזר(ים) שהוא מייצג ולמען המגזר ככלל.

כל הפעילות הזאת, גם אם היא משרתת רק חלקית את עבודתו הפרלמנטרית של חבר הפרלמנט ושנועדה ברובה לסייע לו להיבחר מחדש, נחשבת חלק מתפקידו. עם זאת יש לציין שלא כל מה שחבר הפרלמנט עושה במחוז הבחירה שלו או לחלופין במגזר שהוא מייצג יכול להיחשב חלק מתפקידו.

פרק 6

ייצוג האינטרסים

של אזור או מגזר

בפרק זה נעסוק בפעילות למען מחוזות ומגזרים. לטענתו של רונלד לויין, שדיבר על ארצות הברית אך תובנותיו נכונות גם למדינות אחרות, רוב עבודתו של חבר הקונגרס בטיפול בענייני מחוז

הבחירה שלו נעשית באמצעות חקיקה ובדאגה להקצאת משאבים לפרויקטים בהם. התוצאה היא ש"חברי בית נבחרים והסנט מחלקים את זמנם בתווך בין אינטרסים חברתיים מתחרים, ו'מייצגים' מגוון מדהים של אינטרסים בדרכים שונות".²⁹⁷

ארצות הברית

אולם הפעילות למען מחוזות בחירה עלולה לעיתים להעלות בעיות נורמטיביות. בארצות הברית, בעלת המשטר הנשיאותי, שבו כל החקיקה מובאת לקונגרס בידי חברי הקונגרס ולא מאת הממשל, הפעילות הזאת מפותחת במיוחד, וקיימת תופעה של "הקצאות תקציביות ייעודיות" (earmarks) של כספים מיועדים לפרויקטים נבחרים, מסוגים שונים ומשונים, באזורי הבחירה של חברי הקונגרס הפרלמנטריים.²⁹⁸ הקצאות אלו, הכלולות בחוקי ההקצאות התקציביות השנתיות כהוצאות "על בסיס שיקול דעת" (discretionary), בשונה מההוצאות המחויבות (mandatory), הן חלק מהמשחק הפוליטי של תן וקח בין הקונגרס לנשיא. המטרה היא בניית קואליציות רחבות מספיק כדי להעביר חבילות חקיקה. אלו כוללות חקיקה שהנשיא חפץ בה וחקיקה שחברי קונגרס שונים מעוניינים בה, בדרך כלל במסגרת חוקי אומניבוס – חוקים בעלי ממדים עצומים, הכוללים נושאים רבים שאינם קשורים זה בזה, דמויי חוק ההסדרים בישראל.

יש הטוענים נגד השיטה, שהתרחבה מאוד מאז סוף שנות התשעים של המאה העשרים (הן בתקופת ממשלים רפובליקאיים והן בתקופת ממשלים דמוקרטיים), שהיא למעשה סוג של שוחד גלוי. בארצות הברית היא מכונה, מסיבות שמקורן במאה התשע עשרה, גם pork barrel (חבית חזיר).²⁹⁹ השיטה מערערת את

Levin, 1996, pp. 4-5 297

Evans, 2004 298

מקור הביטוי חבית חזיר בארצות הברית של שנות השבעים של המאה התשע עשרה, 299

האוטונומיה של המדינות ושל הרשויות המקומיות בקביעת סדרי עדיפויות לתוכניות פיתוח בתחומן, שכן לחברי הקונגרס יש השפעה מכרעת על קביעת הפרויקטים שעבורם מיועדות ההקצאות שהם פועלים להעביר בקונגרס.³⁰⁰ נוסף על זה, טענה שמושמעת בעיקר מפי רפובליקאים (אף שגם הם שותפים לשימוש בשיטה) היא שהשיטה גורמת לבזבוז כספי ציבור.

המצדדים בשיטה טוענים שהיא חלק אינטגרלי מהמשחק הפוליטי בין הנשיא לקונגרס. היא מאפשרת את התנהלותו היעילה, והיא לגיטימית באפשרה לחברי הקונגרס לסייע במישרין למחוזות הבחירה שלהם כל עוד הדבר נעשה בצורה שקופה ושוויונית.³⁰¹ בקרב אלו הנלחמים להשאיר את השיטה במקומה נמצאים הלוביסטים, שעבורם השיטה היא כר נרחב לפעולה ולפרנסה.³⁰²

ייצוג אזורי או מגזרי בדמוקרטיית פרלמנטריות

בדמוקרטיית פרלמנטריות פעילות חברי פרלמנט לטובת מחוזות הבחירה שלהם (במדינות שבהן יש רכיב אזורי בבחירות) או לטובת מגזרים שהם מייצגים יכולה לבוא לידי ביטוי בחקיקה גם כשאין מדובר בחלוקת כספים ייחודיים. אולם חלק מהפעילות נעשית גם באמצעים אחרים כגון שאלות לשרים (שאינן קיימות בארצות הברית), פניות ישירות למופקדים בממשלה על התחום שבו הם מבקשים להשפיע וחברות פעילה בוועדות פרלמנטריות או ועדות חקירה ציבוריות הדנות בנושאים שהם רוצים לקדם.³⁰³

והוא מתבסס על העובדה שבחקופת העבדות שם נהגו בעלי העבדים לתת להם מדי פעם חבית של בשר חזיר מלוח כתגמול, והעבדים נאלצו להתחרות ביניהם על חלוקת תכולת החבית.

Utt, 1999 300

Kelly, 2013 ראו למשל 301

"Introduction to Earmarks and the Appropriations Process," 302
Lobbyists.Info, 2007; Lichtblau, 2010

303 דיון על הנושאים שחברי הריקסדג בשוודיה בוחרים לקדם והדרכים שבאמצעותן הם עושים זאת ראו Esaiasson & Holmberg, 1996, pp. 59–80

כאמור, ייצוג אזורי יש בעיקר במדינות שבהן הבחירות הן אזוריות, וייצוג מגזרי יש בכל המדינות. אולם מחקר שנעשה בהולנד, שם שיטת הבחירות דומה לזו שבישראל ואין בחירות אזוריות, מראה שגם אם חברי הפרלמנט אינם נבחרים במחוזות בחירה, לא מן הנמנע שהם יבחרו לייצג אזורים מסוימים, בדרך כלל את מקום מגוריהם.

בגרמניה חלק מחברי הבונדסטאג נבחרים במחוזות בחירה שבכל אחד מהם נבחר נציג אחד, והשאר נבחרים בבחירות יחסיות מטעם המדינות המרכיבות את המדינה הפדרלית. מחקר שעסק בבחירת חברי הבונדסטאג באילו ועדות פרלמנטריות להשתתף מצא שהנבחרים במחוזות בחירה מעדיפים לכהן בוועדות המאפשרות להם לשרת את האזורים הגאוגרפיים של מחוזות הבחירה שלהם, ולעומתם הנבחרים בבחירות יחסיות מטעם מדינותיהם מעדיפים לכהן בוועדות המאפשרות להם לשרת את האינטרסים של הבוחרים במפלגותיהם ולבנות לעצמם מוניטין לאומי.³⁰⁴

גם בדמוקרטיה פרלמנטרית אחד הערוצים העיקריים שבאמצעותו חברי הפרלמנט מקדמים את האינטרסים של אזור הבחירה שלהם הוא הקצאות תקציביות ייעודיות. לכאורה תופעה זו אינה אמורה להתרחש במדינות שבהן קיימת דמוקרטיה פרלמנטרית היות שרוב החקיקה בהן היא ממשלתית, והממשלה נתמכת, על פי רוב, על ידי רוב בטוח. כך, בדרך כלל אין לה צורך לנהל סחר-מכר עם חברי הפרלמנט כדי להבטיח שהחקיקה שהיא מביאה לפרלמנט תאושר. אולם למרבה הפליאה, מתברר ששיטת ההקצאות התקציביות למחוזות הבחירה של חברי פרלמנט קיימת גם בדמוקרטיה פרלמנטרית, ואלה החוקרים אותה משתמשים בכינוי האמריקאי pork barrel כדי לתארה.³⁰⁵

בצרפת מדובר בהקצאה של מה שמכונה "רזרבה פרלמנטרית" (réserva parlementaire). מדובר בהקצאות של כ-130,000 אירו במוצע לשנה שמקבל כל אחד מחברי האספה הלאומית והסנט הצרפתיים, והם מעבירים אותן לעמותות ולרשויות מקומיות במחוזות הבחירה שלהם במסגרת חוקי התקציב. אף שהשיטה

Stratmann & Baur, 2002 304

305 על התופעה בקנדה ראו Milligan & Smart, 2005; על התופעה באיטליה ראו Fiva & Halse, 2014; ועל התופעה בנורווגיה ראו Golden & Picci, 2008

פועלת במסגרת האספה הלאומית מאז 1959 ובסנט מאז 1988, רק בשנים האחרונות היא נחשפה לידיעת הציבור. בעקבות זאת נקבעו כללים חדשים, ומאז 2013 חובה על האספה הלאומית ועל הסנט לפרסם נתונים על חלוקת ההקצאות בין חברי האספה הלאומית והסנטורים, ועל השימוש בהן.³⁰⁶ יש לציין שאיש לא טען שהשיטה אינה לגיטימית במסגרת פעילותם של הפרלמנטרים הצרפתים כל עוד היא נעשית בשקיפות.

מדינות מתפתחות

גם במדינות מתפתחות רבות קיימת התופעה של גיוס תקציבים בידי חברי פרלמנט עבור פרויקטים במחוזות הבחירה שלהם אם כי בדרך שונה מבדמוקרטיה הוותיקות. בכ־20 מדינות מתפתחות קיימות קרנות לפיתוח פרויקטים במחוזות בחירה (Constituency Development Funds), המנוהלות בידי חברי הפרלמנט. ההתפתחות הזאת זכתה ללא מעט ביקורת, בטענה שהקרנות מטשטשות את הגבול בין תפקידה של הרשות המחוקקת לזה של הרשות המבצעת, ומשמשות את חברי הפרלמנט למטרות פוליטיות, לרבות היבחרות מחדש.³⁰⁷ אולם אף שעקרונות קרנות הפיתוח האלו שנויות במחלוקת, אנשי אקדמיה העוסקים בנושא קידום הדמוקרטיה והכלכלה במדינות מתפתחות טוענים שמכיוון שלא סביר שהתופעה תיעלם, וצפוי שדווקא תתפשט למדינות נוספות, חשוב לגרום שתיושם בשקיפות וביעילות בתוך כדי מזעור תופעות של שחיתות ובתוך שמירה על איזון ראוי בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.³⁰⁸

ישראל

כיוון שהבחירות בישראל אינן אזוריות, רק לעיתים רחוקות פועלים חברי כנסת פעילות מתמשכת למען אזור מסוים – בדרך כלל אזור מגוריהם. אולם אין ספק שחברי כנסת רבים רואים עצמם מייצגים את האינטרסים של מגזר המזוהה עם מפלגתם, או שהם מזוהים איתו אישית בזכות מקום עבודתם הקודם, השתייכותם המגזרית,

Assemblée Nationale, *Réserve parlementaire* 306

Power, 2012 307

308 ראו למשל Nakamura, 2011. המסמך לא פורסם ונשלח למחברת בידי מחברו.

השתייכותם העדתית או אידאולוגיה. למשל, במשך שנים רבות היו למפלגת העבודה, שהיא מפלגה כוללנית המייצגת מגזרים שונים, נציגים בכנסת מטעם הסתדרות העובדים, הקיבוצים והמושבים. מאז כינונה של הכנסת חברי הכנסת מהמפלגות החרדיות האשכנזיות מייצגים את האינטרסים של הקהילות החרדיות שאליהן הם משתייכים. חברי הכנסת הערבים מייצגים קבוצות אוכלוסייה שונות במגזר הערבי, במסגרת מפלגות ערביות או אפילו ציוניות. הן בבית היהודי והן בליכוד (שגם היא כמו מפלגת העבודה מפלגה כוללנית) יש חברי כנסת המייצגים את התושבים היהודים ביהודה ושומרון.

יש חברי כנסת יחידים המזוהים לחלוטין עם מגזר מסוים או עם אזור מסוים אף שמפלגותיהם אינן בהכרח מזוהות איתם. כך ח"כ חיים כץ, שנבחר לכנסת לראשונה ב-1999 – תחילה במסגרת מפלגת עם אחד ואחר כך במסגרת הליכוד – ובשנת 2015 מונה לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ייצג במובהק את עובדי התעשייה האווירית שבארגון הארצי שלהם הוא כיהן כמזכיר בשנים 1993-2015. בשנת 2004, כאשר דובר על הפרטת התעשייה האווירית, הקדיש כץ מאמצים רבים כחבר כנסת להילחם במגמה, שלטענתו נגדה את האינטרסים של עובדי התעשייה.³⁰⁹

בישראל הבחירות הן ארציות ולא אזוריות, ושרידותם הפוליטית של רוב חברי הכנסת אינה תלויה בהוכחה של פעילות בעניינים של אזור כלשהו. עם זאת יש מפלגות המקיימות בחירות מקדימות שבהן חלק ממועמדיהן לרשימות לבחירות לכנסת נבחרים מטעם מחוזות גאוגרפיים. סביר שחבר כנסת שנכנס לרשימת מפלגתו בדרך זו ומתכוון להתמודד גם להבא בבחירות מקדימות מטעם אזור מסוים, ישתדל לשרת את המחוז שלו במפלגה.

גם ללא המרכיב של בחירות מקדימות יש חברי כנסת שבוחרים לייצג את אזור מגוריהם במסגרת עבודתם בכנסת. למשל, ח"כ עדנה סולודר (מפלגת העבודה), שמקום מגוריה בקיבוץ גשר ושייצגה את מחוז הקיבוצים, הרבתה בתקופת כהונתה בכנסת (1982-1992) לטפל בנושאים שנגעו לאזור בקעת הירדן, שקיבוצה נמצא בחלק הצפוני שלה. חברת הכנסת סופה לנדבר הייתה חברת

כנסת מאז 1996, בתחילה מטעם מפלגת העבודה ואחר כך מטעם ישראל ביתנו, וכיהנה כשרת העלייה והקליטה עם הפסקה קצרה בשנים 2009–2018. היא פעלה במרוצת השנים הן למען העולים מברית המועצות לשעבר, שהיא נמנית עימם, והן למען העיר אשדוד, שהיא מקום מגוריה הנוכחי, ובעיקר למען הקמת בית חולים בה.

שדולות בנושאים אזוריים או מגזריים בכנסת

כיצד פועלים חברי הכנסת למען המגזרים והאזורים שהם בוחרים לייצג? כמו בדמוקרטיה פרלמנטרית אחרות יש להם מגוון רחב של אמצעים, לרבות חקיקה, שאילתות לשרים, הצעות לסדר היום והשתדלות אצל גורמי השלטון הרלוונטיים. בכנסת קיים גם מוסד שבמידה רבה ייחודי לישראל והוא שדולות רשומות של חברי כנסת. אין לבלבל בינן לכיין שדולות הפועלות בכנסת לקידום אינטרסים של לקוחותיהם אשר רובן מעסיקות שדלנים בשכר. הן מורכבות מחברי כנסת מסיעות שונות, והן פועלות לקידום ענייניו של נושא או של מגזר מסוים. כך למשל במשך שנים רבות פעלה בכנסת שדולה חקלאית חזקה, מורכבת מחברי כנסת מסיעות שונות, שבין היתר פעלה בוועדת הכספים כדי לדאוג למחירי מים נמוכים עבור החקלאות. השדולה החקלאית עדיין קיימת, אך היא חלשה מבעבר. רוב השדולות של חברי הכנסת הפועלות בכנסת כיום (214 במספר נכון לדצמבר 2018) עוסקות בנושאים צרים ומוגדרים, כמו המאבק בהון השחור או קידום הזמר העברי. חלקן שדולות מגזריות וכמה אפילו אזוריות, כמו השדולה להחלת החוק הישראלי ביהודה ושומרון, השדולה למען תל-אביב-יפו ושדולת ירושלים.³¹⁰

כדי שחבר כנסת יטפל בענייני מגזר או אזור מסוים צריכה להיות לו מוטיבציה לעשות כן. במחקרים מסוימים נטען שבישראל קיים חוסר מוטיבציה אצל רוב חברי הכנסת לטפל באזורים פריפריאליים. נושא פעילותם של חברי כנסת הבאים מאזורים פריפריאליים למען אזורים אלו, גם אם לא נבחרו מטעמם, נידון בהרחבה

310 רשימה מלאה של השדולות ושל החברים בהן ניתן למצוא בדף "שדולות", באתר הכנסת.

בידי אסף בקר.³¹¹ מסקנתו העיקרית הייתה שמבנה השלטון ושיטת הבחירות בישראל דוחפים את חברי הכנסת מן הגלעין ומן השוליים שלא לפעול למען השוליים. בקר גם טוען שגם כאשר חברי הכנסת מנסים לפעול למען הפריפריה הם אינם זוכים להצלחות גדולות. בסיבות לכך הוא מזהה חולשה יחסית של העוסקים בנושא מתוך ראייה חברתית, מגזרית ופוליטית של צורכי הפריפריה, אל מול הפקידות הבכירה, ובעיקר זו מאגף התקציבים של משרד האוצר, המגיעה עם ראייה כוללת גאוליברלית; הצעות חוק שאינן מטפלות בשורש הבעיות אלא טיפול זמני או נקודתי בסימפטומים; פיצול רב וניגודי עניינים בין מרכיבי הפריפריה השונים הפוגמים ביעילות הטיפול בעניינם.

קידום אינטרסים אזרחיים ומגזריים באמצעות הקצאות מיוחדות

משנות השמונים המוקדמות של המאה הקודמת ועד שנת 1993 הייתה גרסה ישראלית לתופעת ה-pork barrel, שהייתה ידועה כ"כספים ייחודיים".³¹² במסגרת תופעה זו, שעוגנה בחקיקה, חילקה ועדת הכספים של הכנסת סכומי כסף ייעודיים מתוך תקציב המדינה לגופים ציבוריים ולעמותות שחברי כנסת שונים רצו ביקרם. בשונה מהשיטה האמריקאית, הכספים לא היו מיועדים לתוכניות פיתוח אלא לתמיכה פיננסית במוסדות שזכו לקבלה. חלק ניכר מהכספים הוענקו לגופים חרדיים, בעיקר בשנים שבהן ישב בראש ועדת הכספים נציג של המפלגות החרדיות. להלכה בוטלה השיטה בתקציב 1993 (התקציב הראשון של ממשלת רבין השנייה), וכיום התקציב מייעד כספים למוסדות השונים לפי תחומים. משרדי הממשלה המופקדים על כל תחום אמורים לחלק את הכספים בין המוסדות השונים לפי קריטריונים שוויוניים.³¹³

עם זאת התפתח נוהל חדש הנקרא "כספים קואליציוניים", שעל פיו הסיעות החברות בקואליציה מקבלות מהאוצר סכומים שונים עבור נושאים הקרובים

311 בקר, 2009-1; 2009-2; 2011.

312 מדובר בחיקון מס' 12 לחוק יסודות התקציב משנת 1992 שהוסיף לחוק את סעיף 33 שעניינו תמיכות במוסדות ציבור.

313 ראו דרי, 1996, עמ' 151-156; לביא, 2013.

לליבן.³¹⁴ אי-סדרים התגלו בדרך השימוש בכספים קואליציוניים בידי כמה מחברי ישראל ביתנו בתקופת כהונת הכנסת ה-19. ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו לקראת הקמתה של הממשלה ה-34 לאחר הבחירות לכנסת ה-20 הקצו לשלוש השותפות הקואליציוניות של הליכוד – יהדות התורה, ש"ס והבית היהודי – 420 מיליון שקל לשנה, על פי מפתח של 20 מיליון לכל חבר כנסת, שיחולקו על פי המלצתם של חברי הכנסת.³¹⁵ בעקבות אלו פרסם היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין ב-19 במרץ 2015 הנחיות מפורטות ל"יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית". על פיהן כספים שהעברתם סוכמה בהסכמים קואליציוניים יוטמעו בחוק התקציב לפי הכללים הרגילים לניהול: סימונם של כספים אלה לא ייתן תחושה כי הם "שייכים" למפלגות או לסיעות מסוימות, ופקידי משרד האוצר יקבלו הוראות לעניין יישום התקציב רק מהמוסמכים לכך בממשלה.³¹⁶ לקראת אישור התקציב הדו-שנתי לשנים 2017-2018 הוקצו כספים גם לחברי כנסת ספציפיים מהקואליציה, בסך עשרות מיליוני שקלים עבור נושאים הקרובים לליבם כדי להבטיח את תמיכתם בתקציב.³¹⁷ יש לציין שבשונה מהשיטות להקצאת כספים לחברי פרלמנט במדינות אחרות, בישראל הכספים מחולקים רק לסיעות ולחברי הקואליציה ולא לכלל סיעות וחברי הכנסת.

314 לא ברור מתי התחילו להשתמש במונח "כספים קואליציוניים". ההתייחסות הראשונה שמצאנו הייתה מתקופת ממשלתו של אהוד אולמרט, כאשר יו"ר ועדת הכספים דאז ח"כ סטס מיסז'ניקוב דיבר על כספים קואליציוניים עבור מפלגתו – ישראל ביתנו (לביא, 2007). בכל זאת ניתן למצוא התייחסות להעברות כספים לצרכים ייחודיים בהסכם הקואליציוני של ממשלת נתניהו הראשונה עם יהדות התורה (נמצא באתר הכנסת).

315 זרחה וקורן, 2015; חובל, 2015.

316 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 2015.

317 לביא, 2016.

פרק 7

תיווך בין האזרחים

לבין רשויות השלטון

בכל המדינות הדמוקרטיות, ובעיקר באלו שיש בהן שיטת בחירות אזוריות, אחד התפקידים הבולטים של חברי הפרלמנט הוא לתווך בין בוחריהם לרשויות השלטון – על פי רוב במתכונת של סיוע לאזרחים הפונים אליהם בנוגע לקשיים שיש להם עם הרשויות. במדינות רבות פעילות זאת נחשבת למרכזית, ולמען ביצועה מעסיק חבר הפרלמנט צוות מיוחד.³¹⁸ ברוב המדינות יכול חבר הפרלמנט לקבל החזר היוצאות מהפרלמנט עבור פעילות זו.³¹⁹

בארצות הברית העבודה הפרטנית (casework) התפתחה ביותר בעקבות היחלשות מעמד המפלגות והתחזקות מעמדם של חברי הקונגרס כיחידים. יש ספרות מקצועית ענפה סביב נושא זה, בין היתר בהקשר של בעיות אתיות שיכולות לעלות בגינה.³²⁰ רונלד לויין, שהוזכר לעיל בקשר לסיוע של חברי קונגרס למחוזות הבחירה שלהם, טען בקשר לעבודה הפרטנית שכשחבר הקונגרס פועל למען אדם ספציפי, הוא עושה זאת אצל רשויות השלטון, ולמעשה מפעיל למענו "פרוטקציה", ואין איש הפועל נגדו כבלם או מאזן היכול למנוע עיוותים בתחום השוויון. כלומר, אדם אחר שיש לו בעיה דומה לזו של מי שפנה אל חבר הקונגרס, שלא נעשתה למענו פנייה לרשויות, עלול להיות מופלה לרעה מאותו אדם שפנה.³²¹ פרשה מסוימת אחת משנת 1987, שנודעה כפרשת צ'רלס קיטינג (Charles H. Keating), האיצה את הטיפול בבעיה בארצות הברית. בפרשה זו היו מעורבים חמישה סנטורים שפנו לבקשתו של אותו קיטינג, שהיה בעל תפקיד בכיר במוסד חיסכון והלוואות, לפקידים שעסקו בחקירה של אותו מוסד כדי להשפיע עליהם שיקבלו החלטה חיובית בעניין החקירה, או לפחות יחישו את הטיפול בה. בדיעבד התברר שקיטינג תרם למערכות הבחירות של כל חמשת הסנטורים.³²² בעקבות פרשה זאת ופרשיות נוספות התפתחה בשני בתי הקונגרס

318 על בריטניה ראו למשל Norton, 1994; ועל בלגיה De Winter, 1997

319 Manthorpe, 2011, p. 12

320 ראו למשל Klonooff, 1979; Thompson, 1995, pp. 84-88

321 Levin, 1996, pp. 4-5

322 שם.

רגישות גדולה לאפשרות של ניצול לרעה של פעילות למען הבוחרים. גובשה מערכת מפורטת של כללים מה מותר ומה אסור לעשות במסגרת הסיוע לבוחרים, הנחשב כשלעצמו לפעילות לגיטימית במסגרת תפקידו של חבר הקונגרס.³²³

בבריטניה זה יותר מ־20 שנה עולות טענות שחברי פרלמנט רבים מגזימים בפעילותם במחוזות הבחירה שלהם עד כדי הזנחת עבודתם בפרלמנט בלונדון.³²⁴ הסיבות לכך רבות וכוללות בין היתר מחסור בתפקידים בפרלמנט (יש בו כ־650 חברים) ותלות של חברי הפרלמנט במחוזות הבחירה שלהם להיבחרות מחדש. אף שאיש אינו טוען שהפעילות במחוזות אינה חלק מתפקידו של חבר הפרלמנט, עולה הטענה שאולי ראוי שיימצא איזון טוב יותר בין פעילות זו לפעילויות אחרות של חבר הפרלמנט.³²⁵

בשנים 2006–2007 עסקה הוועדה למודרניזציה של הבית התחתון בפרלמנט הבריטי (Select Committee on Modernisation of the House of Commons) בסוגיה של נוכחותם ופעילותם (הלא מספקת) של חברי הפרלמנט במליאה ובוועדות. בפני הוועדה הופיעו הן חברי פרלמנט והן אנשי אקדמיה שדיברו על חוסר האיזון בפעילות של חברי הפרלמנט במחוזות הבחירה שלהם ובפרלמנט כאחת הסיבות לבעיה. דוח הוועדה עסק בטענות אלו בפירוט והגיע למסקנה הזאת: "ציפיות הציבור השתנו ולא נראה שרמת הפעילות הנובעת מאזרחים במחוזות הבחירה עומדת לרדת. אולם אנו מודאגים שללחץ הגדל שמופעל על חברי פרלמנט במסגרת העבודה במחוז הבחירה יש פוטנציאל להסיט את תשומת ליבם מהיבטים חשובים אחרים של עבודתם. הבית [הכוונה לבית התחתון] עלול לסבול אלא אם נמצא דרכים להחזיר את תשומת ליבם של חברי הפרלמנט ושל הציבור חזרה לעבודת המליאה".³²⁶

323 ראו Pontius, 1996; Petersen, 2010

324 ראו למשל, Norton, 1994; Gay, 2005; Rush & Giddings, 2007; Judge, 2014, pp. 84–85. לפי עדויותיהם של חברי פרלמנט רבים הם מבליים כחצי מהזמן שהם מקדישים לעבודתם כחברי פרלמנט (כלומר 25–35 שעות בשבוע) לטיפול בבעיות של אזרחים. ראו Jowit, 2015

325 ראו Power, 1998

Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2007, p. 11

בעשור האחרון התפשט העיסוק האקדמי בנושא העבודה הפרטנית גם למדינות נוספות. כך למשל אספו חוקרים בצרפת ובגרמניה נתונים על התופעה בארצותיהם במסגרת פרויקט משותף בנושא הייצוג,³²⁷ בהדגשת העובדה שמקובל כיום בין החוקרים לראות בעבודת חברי הפרלמנט במחוזות הבחירה שלהם חלק מתפקידם לצד עבודתם בפרלמנט בעיר הבירה.³²⁸ בשתי המדינות נמצא שהפעילות באזורי הבחירה כוללת מכלול של עיסוקים. אחד מהם הוא הטיפול בפניות של אזרחים, אך הפעילות כוללת גם השתתפות באירועים חברתיים ופוליטיים, פגישות עם גופים ציבוריים ועסקיים וקבוצות אינטרסים מסוגים שונים ופעילות מפלגתית מקומית. בשני המקרים הפעילות קשורה לרצון להיבחר מחדש.³²⁹

המחקר מצא שבצרפת הטיפול בעבודה פרטנית מפותח מבגרמניה כיוון שחברים רבים באספה הלאומית היו בו־זמנית גם ראשי עיר וחברי מועצות מקומיות ואזוריות (ראו פרק 20), וכיוון שהן האספה הלאומית בפריז והן המפלגות במחוזות חלשות יחסית. זה מעודד את חברי האספה הלאומית לעסוק בפעילות אינדיווידואלית באזורי הבחירה שלהם.³³⁰ לעומת זאת בגרמניה ה־casework נהוגה בין חברי הבונדסטאג – בין שנבחרו במחוזות בחירה ובין שנבחרו מטעם הרשימה המדינתית של מפלגתם – וגברה ב־20 השנים האחרונות. אך היא נפוצה פחות מבצרפת, הן משום שהיא סותרת את המסורת הפוליטית והמנהלית הגרמנית והן משום שהמפלגות חזקות יחסית, בעיקר במישור המדינתי והמקומי. ידוע שמפלגות חזקות אינן מעודדות פעילות עצמאית של חבריהן.³³¹

במדינות שבהן הבחירות הן ארציות ולא אזוריות המוטיבציה לטפל בבעיות פרטניות של אזרחים פחותה מבמדינות שבהן יש בחירות אזוריות משום שבחירתו של חבר הפרלמנט מחדש תלויה יותר במפלגתו ופחות בבחירה. ואומנם מחקר שפורסם בשנת 1991 בהולנד, שם שיטת הבחירות יחסית ודומה לזו שבישראל,

CITREP – Citizens and Representatives in France and Germany 327

Poyet, 2014, p. 2; Siefken & Costa, 2014, p. 2 328

Siefken & Costa, 2014, p. 11 329

Poyet, 2014, p. 1 330

Siefken, 2014 331

מצא שאזרחי המדינה ממעטים לפנות אל חברי הפרלמנט בבעיותיהם היום-יומיות. הם מעדיפים לפנות אל נציגי השלטון המקומי, אל הפקידות או אפילו ישירות לבית המלוכה.³³²

שאלה נוספת העולה בהקשר של הקשר בין הנבחרים לבוחריהם היא באיזו מידה קשר כזה מחליש או מחזק את אמון הציבור בפרלמנט ובחברי הפרלמנט. מחקר שעשתה קבוצת חוקרים גרמנים שבחנו את מה שקורה בגרמניה ובצרפת מצא שההשפעה של מגעים אישיים בין חברי פרלמנט לבוחריהם תלויה בתוצאות של מגעים אלה, אך שבסך הכול שיעור האזרחים שהתנסו במגע אישי עם נבחריהם בשתי המדינות זעום.³³³

ישראל
בגלל שיטת הבחירות הארצית הקיימת בישראל, לכאורה אין לחברי הכנסת תמריץ מיוחד לעסוק בטיפול בפניות של אזרחים. אין חשש שייווצר מצב כמו בבריטניה, למשל, של התרכזות יתר בסיוע לאזרחים על חשבון עבודה פרלמנטרית. נוסף על זה, בשל העיסוק האינטנסיבי של חברי כנסת רבים בחקיקה פרטית, אין חברי הכנסת סובלים מחוסר תעסוקה במשכן הכנסת, כמו שאובחן אצל חברי פרלמנט מהמושבים האחוריים בווסטמינסטר.

כבר בעת כהונתה של הכנסת הראשונה הוקמה במסגרת ועדת הכנסת ועדת משנה לפניות הציבור (שנקראה בתחילה ועדת משנה למיון מכתבים).³³⁴ לוועדת משנה זו הועברו פניות מאזרחים שנשלחו אל יושב ראש הכנסת ועסקו בתלונות נגד מוסדות השלטון. לבר מבכנסות ה-12 וה-13 ועד הכנסת ה-15 פעלה ועדה זאת במתכונת של ועדת משנה לוועדת הכנסת. מאז הכנסת ה-16 פועלת בכנסת ועדה מיוחדת לעניין מסוים שעניינה פניות הציבור. בדרך כלל הוועדה עוסקת בתלונות הנוגעות לקבוצות של אזרחים ונמנעת מעיסוק בבעיות פרטניות של

Gladdish, 1991 332

Gabriel et al., 2011 333

334 פרוטוקול ועדת המשנה של ועדת הכנסת למיון מכתבים, מ-27 ביוני, 1949 (ארכיון הכנסת).

אזרחים יחידים, אך אין לוועדה תחום סמכות וכללי עבודה נוקשים. יש לציין גם שבשנת 1971, ככהונת הכנסת ה-7, הוקמה נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, ופניות רבות של אזרחים מגיעות לפתחה.

אולם מתברר שגם לפני שהונהגו בחירות מקדימות במפלגות העיקריות בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, שגרמו לחברי המפלגות האלו לחזור אחר תומכים בקרב הבוחרים בבחירות המקדימות, היו חברי כנסת שנהגו לטפל בפניות אישיות של אזרחים. מראיונות עם חברי כנסת באמצע שנות השבעים של המאה העשרים מצא מאהלר שחברי הכנסת ראו בסיוע לאזרחים פעילות מהנה, ורק העבודה בוועדות עולה עליה, מאחר שרוב עבודתם בכנסת נקבעת או מוגבלת על ידי סיעתם. לטענתו של מאהלר, רבים טענו באוזניו שיש להרחיב את הפעילות הזאת.³³⁵

אוסלנר, שחקר את הנושא בעת כהונת הכנסת ה-10 (1981-1984), ראיין 21 חברי כנסת שהיו ידועים בכך שהם מקדישים ממיטב זמנם ל-casework.³³⁶ בקרב ה-21 היו ראשי מועצות מקומיות וראשי עיר שהיה להם אינטרס פוליטי לסייע לאזרחים בערים ובמועצות המקומיות ובאזורים שמהם הגיעו. יש לזכור שרק בשנת 1996 נאסר על כפל תפקידים, וראשי עיר ומועצות מקומיות מכהנים לא יכלו לכהן עוד בכנסת. אוסלנר גם ציין את העובדה שלמפלגות רבות בישראל היה קהל בוחרים מובהק, או שהן דאגו לייצוג של הערים המרכזיות, אזורים שונים במדינה ונציגי מגזרים מסוימים ברשימותיהם. כך, חברי כנסת רבים פעלו כנציגים של הבוחרים מהאזורים ומהמגזרים האמורים גם אם הם לא בחרו בהם ישירות. חלק מהמרווינים ציינו באוזניו שטיפול בפניות אזרחים הוא חלק מתפקידם, או שיש להם סיפוק רב מפעילות זאת. ההסבר העיקרי של אוסלנר לתופעה היה שבתקופה שאותה חקר החלו המפלגות בישראל להיחלש – תופעה שהוא צפה שתתחזק עם השנים. כאמור לעיל, במערכת פוליטית שבה המפלגות חזקות ודומיננטיות בפעילות הפרלמנטרית, אין המפלגות מעודדות את חברי הפרלמנט שלהן לפעול אישית למען אזרחים. אוסלנר הדגיש בהקשר זה את מה

Mahler, 1981, pp. 20, 106 335

Uslaner, 1985 336

ססיפר לו ח"כ חיים הרצוג (אביו של יושב ראש מפלגת העבודה לשעבר ח"כ יצחק הרצוג) מהמערך לפני שנבחר לנשיא המדינה השישי ב-1983. הרצוג, יליד אירלנד, סיפר שהוא נוהג לקבל קהל, בעיקר של דוברי אנגלית שהתרגלו בארצות מוצאם לפנות לחברי הקונגרס או הפרלמנט שלהם, במקום מגוריו בהרצליה. אך מפלגתו – מפלגת העבודה – איננה רואה את פעילותו זו בעין יפה, כיוון שהיא חוששת מהיחלשות נוספת של מנגנון המפלגה.³³⁷

בשנות התשעים של המאה העשרים החלו לקיים במפלגות אחדות בחירות מקדימות לקביעת רשימותיהן לבחירות. אובחנה נטייה של חברי כנסת לראות באלו שהצביעו עבורם בבחירות מקדימות, או מצביעים פוטנציאליים בבחירות עתידיות, ציבור הראוי להתייחסות מיוחדת. כפי שציין ראובן חזן במאמר משנת 1999, יש חברי כנסת שנאמנותם לאלו שבחרו בהם בבחירות מקדימות גדולה מנאמנותם למפלגותיהם.³³⁸

היענות לפניות הציבור כחלק מתפקידו של חבר הכנסת

בהחלטת ועדת האתיקה של הכנסת בסוגיית המענה לפניות הציבור מ-7 בדצמבר 2004, נאמר: "מענה לפניות ציבור וסיוע לאזרחים, בנושאים המצויים בסמכות חברי הכנסת, יכול להיחשב כחלק ממכלול תפקידיו של חבר הכנסת". למרות זאת קבעה הוועדה שלעניין חברי כנסת שאינם נושאי תפקידים מיוחדים בכנסת (כלומר, שאינם יושב ראש הכנסת או יושבי ראש ועדות) "הקובעים בעצמם את דרך עבודתם ואת התחומים שבהם הם מבקשים לעסוק, אין ועדת האתיקה מוצאת לנכון להמליץ בנושא זה". עם זאת מפנה ועדת האתיקה את תשומת ליבם של חברי הכנסת לסעיף 1א(4) לכללי האתיקה לחברי הכנסת, שבו נקבע בין היתר כי "חבר הכנסת יעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת". נראה שסיוע לאזרחים ומתן מענה לפניותיהם יכולים להועיל לתדמית הכנסת כולה ולטיפוח אמון הציבור בה.

337 שם, עמ' 40 ו-43.

338 Hazan, 1999-1

בדיוניה של ועדת זמיר בשנים 2003–2006 בנושא כללי אתיקה חדשים לחברי הכנסת (ראו פרק 26) ועדת המשנה של ועדת הכנסת בראשותו של ח"כ חיים אורון, שעברה על המלצות ועדת זמיר ותיקנה אותן לקראת הבאתן (לפי המתוכנן) לאישור הכנסת במהלך שנת 2010, נבחן הנושא מכיוון אחר: המגבלות על טיפול חברי הכנסת בפניות הציבור. ועדת זמיר המליצה על כללים קשוחים ביותר בעניין התערבותם של חברי כנסת בפני רשויות השלטון, וכך חבר הכנסת יוכל להתערב בחופשיות בנושאים עקרוניים ובמסגרת מגבלות בעניינים פרטניים.³³⁹ הוועדה קבעה בהמלצותיה כי –

חבר הכנסת המבקש לפעול אצל רשות ציבורית למען גוף או אדם מסוים, יפנה בבקשה מנומקת בכתב אל המנהל הכללי של הרשות הציבורית, או אל עובד הרשות הציבורית עם העתק למנהל הכללי; במסגרת הפנייה, חבר הכנסת ייתן דעתו גם לשאלה האם מדובר בתופעה רווחת, שראוי להפנות אליה את תשומת הלב של הרשות הציבורית במגמה לשפר את המצב באופן כללי.³⁴⁰

במדריך שכתב לכללי האתיקה שהוועדה הציעה הסביר יצחק זמיר:

הוועדה אינה רואה מניעה לכך שחבר הכנסת ייענה לפנייה [מן הצבור] ויטפל בה האופן אישי כדי לקדם אינטרס ציבורי או עניין פרטני. אמנם בפני חבר הכנסת פתוחות דרכים נוספות לטיפול בעניין כזה [...] ואולם, אין בכך כדי לשלול אפשרות שחבר הכנסת יטפל בעניין בדרך של פנייה ישירה אל הגוף הציבורי שאותו עניין נמצא בגדר סמכותו [...] טיפול כזה עשוי להשתלב בתפקיד של חבר הכנסת להיות פה לציבור, או

339 ראו פרוטוקול מס' 59 של הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, מ-28 באוגוסט 2006.

340 סעיף 30(ב) להצעת הוועדה לכללי אתיקה לחברי הכנסת (ראו הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, 2006, עמ' 197).

לשמש צינור נוסף כדי לסייע לאדם שאינו מצליח להתמודד בעצמו עם נהלים או תקלות במבוכים של השירות הציבורי. עם זאת, יש מקום לקבוע כללים שיסדירו את הפניות של חברי הכנסת אל גופים ציבוריים, כדי שהפנייה תהיה רק בעניינים שראוי לחבר הכנסת לעסוק בהם ותיעשה באופן הראוי לטיפול על ידי חבר הכנסת. בהתאם לכך הוועדה מציעה כללים הקובעים, ראשית, סוגים אחדים של עניינים שלא ראוי שחבר הכנסת יטפל בהם בדרך של פנייה אל גוף ציבורי, ושנית, הסדר בדבר הדרך הראויה לפנייה אל גוף ציבורי.³⁴¹

אולם חברי הכנסת ראו בהסדרים שהציעה הוועדה מגבלה חמורה מדי על פעילות שלפחות חלקם רואים בה ליבת העיסוק שלהם. כך למשל ביקש ח"כ משה גפני (יהדות התורה), כשהופיע בפני הוועדה, שהוועדה לא תכביד על חברי הכנסת הפועלים לסייע פרטנית לאנשים במצב כלכלי ירוד במאבקם נגד הבירוקרטיה, וטען שהוא רואה בפעילות הזו את עיקר תפקידו.³⁴²

בגרסה מרוככת של ההצעה לכללי האתיקה החדשים, שנידונה בכנסת ה-18, סעיף זה נמחק לאחר מחלוקת סוערת בין שניים מחברי ועדת זמיר – השופט בדימוס יצחק זמיר עצמו ופרופ' אסא כשר – לבין חברי הכנסת. נחרצת במיוחד הייתה התנגדותם של יושב ראש ועדת הכנסת ח"כ יריב לוין (ליכוד) ושל ח"כ שלי יחימוביץ' (מפלגת העבודה) להכללת הסעיף. וכך אמרה יחימוביץ':

אני מכירה בבעייתיות הרבה שגלומה בזה, אני לחלוטין לא עוצמת את עיניי. אני גם באופן אישי מתעסקת פחות בעניינים פרטניים ויותר בעניינים מהסוג שהצגתי [עניינים כלליים עקרוניים], אבל יש גם פעמים שבהן אני עוסקת בקרבן כל כך

341 שם, עמ' 70-72.

342 ראו פרוטוקול מס' 65 של ישיבת הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, שהתקיימה ב-8 בדצמבר 2006. בפברואר 2017 ציין גפני דווקא את החקיקה הפרטית כפעילות החשובה ביותר שלו, בשל הצעתם של שר התיירות יריב לוין ושרת המשפטים איילת שקד לצמצם את מספר ההצעות הפרטיות בתמורה לשדרוג יכולתה של הכנסת לבקר את הממשלה.

נוראי של המערכת, שבאמת אין לי בררה ואני נחלצת לעזרתו. אני לא רואה בזה את התפקיד המרכזי שלי, אבל לפעמים אתה יודע זה בבחינת מעשה שאתה חייב לעשות כבן אדם [...] אני חושבת שהדבר הזה, גם אם נכניס בו שינויים קוסמטיים, הוא בלתי ניתן לבקרה, אנחנו יוצרים כאן רשת מאוד סבוכה ומחייבת של כללים שאני לא רואה את ועדת האתיקה בכלל מסוגלת לעסוק בפרקטיקה של היום יום, ואני חושבת שבכל זאת אנחנו צריכים לתת קרדיט מסוים לחברי הכנסת.

תפקידים המשרתים את ניהולם ואת פעילותם השוטפת של הפרלמנט ושל הממשלה

—

תפקידו של חבר הפרלמנט עשוי לכלול משימות ופעילויות המאפשרות את ניהול הפרלמנט, ייצוגו כלפי חוץ וניהול יחסי הגומלין שבינו לממשלה. מרכיבים אלו של התפקיד שונים מאוד זה מזה, אך שונים גם מחד מהתפקידים הפרלמנטריים הקלאסיים, ומאידך מהפעילויות הקשורות לטיפול במחוזות בחירה, מגזרים בחברה ובחורים ואזרחים יחידים.

פרק 8

תפקידים רשמיים ורשמיים למחצה

כשאנו מדברים על תפקידיהם של חברי הפרלמנט, אנו מתכוונים בדרך כלל לחברי הפרלמנט מהספסלים האחוריים ולא לחברי הפרלמנט הנושאים תפקידים רשמיים בממשלה או בפרלמנט עצמו.³⁴³ אולם אי-אפשר שלא לדון גם בתפקידים אלה.

בכל הפרלמנטים יושב ראש הפרלמנט וסגניו הם חברי פרלמנט, הקובעים את סדר היום של הפרלמנט, מנהלים את ישיבות המליאה ואחראים לפעילות הפרלמנטרית השוטפת של הפרלמנט. חברי פרלמנט בכירים וותיקים מכהנים כיושבי ראש הוועדות הפרלמנטריות לסוגיהן. על פי רוב התפקידים הבכירים ביותר נתונים בידי חברי מפלגת, או מפלגות, הממשלה אף שחלק מהתפקידים ניתנים לחברי הפרלמנט מהאופוזיציה.

במסגרת הסיעות הפרלמנטריות חברי הפרלמנט הבכירים ממלאים תפקידים בניהול סיעותיהם. בנוורוגיה למשל התפקידים במסגרת הסיעות כוללים ראשי סיעות, חברי סיעות בכירים האחראים לתחומים שונים בפעילות הפרלמנטרים של הסיעה ו"מצליפים" האחראים למשמעת הסיעתית. תפקידים אלה שונים מהתפקידים בניהול הפרלמנט בהיות התפקידים הסיעתיים משרתים רק את התנהלות הסיעה בפרלמנט, ואילו התפקידים בניהול הפרלמנט משרתים את הפרלמנט בכללותו אף שהשתייכותם המפלגתית של בעלי התפקידים יכולה לבוא לפעמים לידי ביטוי.³⁴⁴

בכל פרלמנט קיימים גם תפקידים הקשורים לקשרי החוץ של הפרלמנט, כמו יושבי ראש אגודות ידידות עם פרלמנטים במדינות אחרות ויושבי ראש קבועים של משלחות פרלמנטריות לגופים פרלמנטריים בין-לאומיים כאלו ואחרים. גם יש תפקידים ייחודיים למדינות מסוימות. למשל, בצרפת האספה הלאומית או נשיאה ממנים חברי פרלמנט כנציגים בכי-200 גופים ממשלתיים

343 בבריטניה משתמשים במונח "ספסלים אחוריים" כשמדברים על חברי פרלמנט מן השורה שאינם מחזיקים בתפקידי הנהגה בפרלמנט או בממשלה ויושבים במליאת הפרלמנט בספסלים האחוריים.

חוץ-פרלמנטריים מסוגים שונים שבהם האספה הלאומית אמורה לשחק תפקיד כלשהו על פי החוקה, חוק או תקנה. חברי הפרלמנט הממונים אינם מייצגים את האספה הלאומית, אך יש שהם נדרשים לדווח לאספה על פעילותם של הגופים האמורים.³⁴⁵

רק בדמוקרטיות פרלמנטריות יכול חבר פרלמנט להיות גם חבר ממשלה. למעשה ברוב הדמוקרטיות הפרלמנטריות ראש הממשלה ומרבית חברי ממשלתו נבחרים מתוך הפרלמנט ונשארים חברי פרלמנט גם לאחר כניסתם לתפקידיהם בממשלה. אולם יש דמוקרטיות פרלמנטריות אשר בהן חבר פרלמנט המצטרף לממשלה חייב לוותר על תפקידו בפרלמנט – תופעה שנדון בה בהמשך. במשטרים נשיאותיים כמו ארצות הברית יש הפרדה מוחלטת בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת, ולא הנשיא הנבחר ולא חברי הקבינט שלו הם חברי קונגרס.

בבריטניה, כמו בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, מעמד הפרלמנטרי של ראש הממשלה ושל השרים ופעילותם בפרלמנט שונים לחלוטין מאלה של יושבי הספסלים האחוריים. תפקיד נוסף הקיים בפרלמנט הבריטי הקשור לממשלה הוא של "מזכירים פרטיים פרלמנטריים" (parliamentary private secretaries), שהם חברי פרלמנט שראש הממשלה והשרים ממנים אותם מבין חברי מפלגתם לשמש אנשי קשר עם חברי הפרלמנט מסיעתם. תפקיד זה אינו רשמי, ואין הנושאים בו מקבלים עליו שکر, אך הוא נחשב תפקיד שבעקבותיו יש לחבר הפרלמנט סיכוי טוב יותר להתמנות בעתיד לשר.³⁴⁶ בפרלמנט הבריטי קיים גם המוסד של "ממשלת צללים" המורכבת ממנהיגי מפלגת האופוזיציה הגדולה ביותר ומחברים בכירים ממפלגתו המציגים בפרלמנט מעין ממשלה חלופית, אף שהיא חסרת סמכויות ממשיות.

ישראל

מכיוון שמספר חברי הכנסת הוא רק 120, שיעור ממלאי התפקידים בתוך הממשלה (כשרים וסגני שרים), בניהול הכנסת ובייצוג הכנסת מבין כלל חברי הכנסת הוא גבוה יחסית. אף שלא כל התפקידים בניהול הכנסת ובייצוגה הם תפקידים במשרה מלאה, מספר חברי הכנסת מהספסלים האחוריים של הקואליציה הפנויים לעבודה הפרלמנטרית השוטפת, קטן יחסית. במקרה שהממשלה גדולה במיוחד, כמו בתקופת כהונתן של הכנסות ה-11 וה-18, מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית עשוי לקטון עד כדי שני שלישים ממספר חברי הכנסת (80 מתוך 120).

יש תפקידים, מאלה שנמנו לעיל, שרק חברי קואליציה יכולים למלא, או ממלאים למעשה. עם תפקידים אלה נמנות חברות בממשלה כשרים וסגני שרים וראשות רוב הוועדות הקבועות. בדרך כלל (אף שהיו יוצאים מן הכלל) ראשות הוועדה לענייני ביקורת המדינה³⁴⁷ וראשות ועדת הכלכלה הן בידי האופוזיציה. כאשר מגיעים לראשות ועדות משנה, ועדות מיוחדות או ועדות חקירה פרלמנטריות, החלוקה בין יושבי ראש מהקואליציה ומהאופוזיציה יכולה להיות נסיבתית יותר.

יושב ראש הכנסת הוא כמעט תמיד מחברי מפלגתו של ראש הממשלה ואיש אמונו. יוצאים מן הכלל היו יושב ראש הכנסת נחום ניר רפאלקס מאחדות העבודה, שכהן כיושב הראש השני של הכנסת בשלהי הכנסת הרביעית, ויושב ראש הכנסת ממפלגת העבודה – אברהם בורג – שנבחר כאשר אהוד ברק היה ראש ממשלה, אך המשיך לכהן גם כאשר אריאל שרון נבחר כראש הממשלה מטעם הליכוד בבחירות מיוחדות לראשות הממשלה בכנסת ה-15. בורג היה גם יושב ראש הכנסת היחיד שנבחר על אפו וחמתו של יושב ראש מפלגתו וראש הממשלה אהוד ברק, שהעדיף את ח"כ שלום שמחון, איש אמונו. ח"כ ראובן ריבלין לא נבחר לכהונה שלישית כיושב ראש הכנסת בכנסת ה-19 כיוון שאיבר את אמונו של רה"מ בנימין נתניהו. ליושב ראש הכנסת יש שבעה סגנים מסיעות שונות מהקואליציה ומהאופוזיציה, אך ועדת הכנסת רשאית לקבוע ברוב מיוחד שבכנסת מסוימת יהיו עד עשרה סגנים.

347 מאז שנת 2014 על פי סעיף 106(א)(2) לתקנון הכנסת, יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה חייב להיות מהאופוזיציה.

תפקיד פרלמנטרי השמור לחבר כנסת מהקואליציה, אך אינו מעוגן בחוק, הוא של יושב ראש הקואליציה. התפקיד הוא משרת אמון. משימותיו של יו"ר הקואליציה נקבעות לרוב בהסכמים הקואליציוניים, אך רובן אינן משתנות מהסכם להסכם. יושב ראש הקואליציה הוא בדרך כלל חבר כנסת ותיק ובעל ניסיון בסיעה הגדולה בכנסת. אולם בכנסת ה-20, לאחר שיושב ראש הקואליציה הראשון שמונה לאחר שהוקמה הממשלה – ח"כ צחי הנגבי – מונה לתפקיד בממשלה, כיהנו בתפקיד, בזה אחר זה, שני חברי כנסת חדשים – דוד ביטן ודוד אמסלם – כיוון שכל חברי הכנסת הוותיקים יותר בליכוד קיבלו תפקידים אחרים או שלא זכו לאמונו של ראש הממשלה.

תפקידו של יושב ראש הקואליציה הוא לנהל את ענייני הקואליציה והנהלתה, לפעול מטעמה ובשמה ולנהל את ישיבות הקואליציה ואת ישיבות הנהלת הקואליציה. אם הדעות בישיבות הנהלת הקואליציה חלוקות, ולא הושגה הכרעה בהצבעה, עמדתו של יושב ראש הקואליציה היא המכריעה. הוא אחראי למשמעת הקואליציונית. מתוקף תפקידו זה הוא רשאי להתיר לחבר הקואליציה או לסיעה החברה בקואליציה חופש הצבעה בנושא מסוים, הימנעות מהצבעה או היעדרות ממנה – לאחר התייעצות עם הנהלת הקואליציה. כמו כן הוא רשאי להגיש ליושב ראש ועדת השרים לענייני חקיקה ערעור על עמדת הממשלה בעניין הצעת חוק פרטית ולחייב את ועדת השרים לדון שנית בעמדתה זו.³⁴⁸

ראש האופוזיציה – תפקיד המוכר בחוק הכנסת (סעיפים 11-16) מאז שנת 2000 – הוא ראש הסיעה הגדולה ביותר בסיעות האופוזיציה. שמורות לו זכויות מסוימות, כמו הזכות לדבר לאחר ראש הממשלה כשזה מדבר במליאה.³⁴⁹ כיוון שבישראל האופוזיציה בדרך כלל מורכבת ממפלגות שהמשותף להן הוא מועט מאוד, מעמדו של ראש האופוזיציה עשוי להיות חלש. ייתכן כי בשל הפיצול של

348 הגדרה מחוץ לקטיקון הכנסת באתר הכנסת.

349 ישראל היא הדמוקרטיה הפרלמנטרית היחידה, לבד מדרום אפריקה, שיש בה מערכת רב-מפלגתית, שבה מעמדו של ראש האופוזיציה מעוגן בחוק (גלילי, 2005). בכנסת ה-20, לאחר בחירתו של אבי גבאי – שלא היה חבר כנסת – ליושב ראש מפלגת העבודה, המשיך יושב ראש המפלגה הקודם ח"כ יצחק הרצוג לכהן כיושב ראש האופוזיציה.

האופוזיציה במערכת רבי-מפלגתית, רק בישראל ובדרום אפריקה מעוגן מעמדו של ראש האופוזיציה רשמית.

יושבי ראש הסיעות בכנסת ממפלגות הקואליציה נבחרים מבין חברי סיעה ותיקים יותר או כאלה שליושב ראש מפלגתם יש אמון בהם ושאינם חברים בממשלה. במפלגות האופוזיציה הם במקרים רבים יושב ראש המפלגה של הסיעה או חבר בכיר אחר בסיעה. בעבר היו בסיעות הגדולות מצליפים, אך נראה שבכנסת תפקיד זה עבר מן העולם. במידה מסוימת ניתן לראות ביושב ראש הקואליציה גם מעין מצליף שתפקידו לדאוג למשמעת הקואליציונית. חשיבותו של תפקיד זה גדלה ככל שהקואליציה צרה יותר. כנגד יושב ראש הקואליציה יש, לפעמים (לפי הנסיבות), גם מרכז האופוזיציה מטעם מפלגת האופוזיציה הגדולה ביותר הפועל אף הוא כמצליף של סיעות האופוזיציה, בעיקר בתקופות שבהן הקואליציה נכנסת לסחרור חקיקתי של חוקים שנויים במחלוקת שהאופוזיציה מנסה לחסום או לפחות לעכב, כפי שקרה בזמן כהונת הכנסת ה-20. הסיעות הגדולות יכולות למנות רכזים בוועדות מרכזיות כמו ועדת הכספים של הכנסת, כדי לתאם בין חברי הכנסת של סיעתם באותה ועדה. כל התפקידים האלו אינם בעלי מעמד סטטוטורי.

תפקידים נוספים של חברי כנסת המוכרים בכנסת או מטעם הכנסת הם ראשי משלחות קבועות לארגונים בין-לאומיים, ראשי אגודות ידידות, חברי ועדות לבחירת שופטים, רבנים וקאדים וראשי שדולות של חברי כנסת.

כדי לנסות ולהתמודד עם הבעיה של המספר הקטן יחסית של חברי כנסת מהקואליציה הפעילים בעבודת הכנסת בגלל המספר הגדול יחסית של שרים וסגני שרים, מוצעות מדי פעם שתי רפורמות חלופיות: הראשונה היא להגדיל את מספר חברי הכנסת;³⁵⁰ השנייה היא מה שנקרא במקומותינו "חוק הנורווגי" או "חוק חבר הכנסת החלופי",³⁵¹ המאפשר או המחייב את חבר הפרלמנט המצטרף לממשלה להתפטר מהפרלמנט, ואת מקומו בפרלמנט תופס חבר חדש.

350 חזן ופרידברג, 2009; זרחיה, 2011; בנדר, 1-2017.

351 החוק הנורווגי או חוק חבר הכנסת החלופי - המונח "החוק הנורווגי" מקורו בסעיף 62 בחוקה הנורווגית המחייב את חבר פרלמנט שמצטרף לממשלה להתפטר מהפרלמנט, והוא

בישראל הועלתה לראשונה הצעה להפעיל את החוק הנורווגי בידי ח"כ מיכה חריש (מערך) בשנת 1976 – בכנסת השמינית.³⁵² מאז עלה הנושא פעמים רבות לדיון בכנסת, והוגשו כמה הצעות חוק בנידון, אך אלו לא הגיעו אף לקריאה מקדימה.³⁵³

ב־16 ביוני 2009 העלה שר המשפטים יעקב נאמן הצעה לחוקק חוק נורווגי מצומצם שיאפשר לשר אחד מכל רשימה שנבחרה לכנסת להתפטר מהכנסת עם האפשרות לחזור אליה אם סיעתו תעזוב את הממשלה. הרקע להצעה היה אילוצים קואליציוניים הקשורים לסיעת הבית היהודי. אולם החקיקה לא התקדמה. הצעה דומה עלתה בכנסת ה־20 בגלל מצוקה שהממשלה נקלעה אליה בעקבות צמצום מספר חברי הכנסת מהקואליציה שאינם שרים או סגני שרים שהיו יכולים לעסוק בעבודת הכנסת מטעמה. ב־29 ביולי 2015 אושר תיקון בקריאה שנייה ובקריאה שלישית לחוק־יסוד: הכנסת, במתכונת הוראת שעה וחקיקה נוספת שתוקפה למשך כהונת הכנסת ה־20. על פי חוק זה, יכול שר או סגן שר אחד מכל סיעה בקואליציה להתפטר מהכנסת, ובמקומו ייכנס לכנסת המועמד הבא ברשימתו. כמה שרים אומנם התפטרו מהכנסת, ונכנסו במקומם חברי כנסת חדשים מרשימות מפלגותיהם.

יכול לחזור אליו רק לאחר שפרש מהממשלה. בכמה מדינות העיקרון מיושם כמו בנורווגיה (למשל באסטוניה, בבלגיה ובשוודיה), ובמדינות אחרות אין באפשרותו של חבר הפרלמנט הפורש לחזור לפרלמנט אלא לאחר בחירות חדשות (למשל בהולנד ובצרפת).

352 הצעת החוק של חבר הכנסת חריש לא נמצאה בארכיון בכנסת, אך חריש אישר את דבר קיומה בהודעת דואר אלקטרוני שנשלחה למחברת ב־9 ביוני 2014.

353 לדיון בנושא ראו אלראי־שמיס, 2007; טרואן, 2007; רולף, 2010.

פרק 9

פעילות בין-לאומית

מלבד הפעילות המפקחת של הפרלמנטים על הרשות המבצעת בתחום מדיניות החוץ (ראו לעיל סעיף 4.2) לכל הפרלמנטים בעולם יש

כיום מחלקת קשרי חוץ העוסקת ביחסים הבין-לאומיים של הפרלמנט עצמו. יחסים אלה כוללים ביקורים של חברי פרלמנט בפרלמנטים אחרים ובחזרה בענייני הפרלמנט, אירוח חברי פרלמנט ואורחים נכבדים אחרים מחו"ל, ייצוג הפרלמנט בפעילות של ארגונים פרלמנטריים בין-לאומיים שונים, ניהול קבוצות ידידות דו-צדדיות עם פרלמנטים אחרים ופעילות בין-לאומית של חברי פרלמנט בנושאים בעלי עניין בין-לאומי, שהם בוחרים לעסוק בהם במסגרת תפקידם. ברוב הפרלמנטים יש כללים ברורים מתי נסיעה של חבר הפרלמנט אל מחוץ לארצו נחשבת לנסיעה במסגרת מילוי תפקידו.³⁵⁴

מעניין שבדרך כלל פרלמנטים המספקים באתרים שלהם תיאור קצר של מרכיבי הפעילות של חברי הפרלמנט שלהם אינם מציינים את הפעילות הבין-לאומית. אולם קיימים יוצאים מן הכלל. למשל: באתר של הפרלמנט האוסטרי מופיעה הפסקה הזאת: "עבודת חברי הפרלמנט אינה מוגבלת לתחומי אחריותם המרכזיים כמו הצעת דיון מוקדם ואישור חוקים ופיקוח על הממשלה. הם גם רואים זאת כחובתם לשמור על קשר עם הציבור, בעיקר במחוז הבחירה שבו נבחרו, ולהשתתף בפעילות הבין-לאומית הענפה של הפרלמנט". לעומת זאת באתר הפרלמנט הבריטי נושא הפעילות הבין-לאומית אינו מוזכר כלל, אף שחברי פרלמנט רבים פעילים במישור הבין-לאומי.³⁵⁵

ב-15 השנים האחרונות יש פעילות מואצת מצד האיחוד הבין-פרלמנטרי לעודד מעורבות גדולה יותר של פרלמנטים ושל חברי פרלמנט ביחסים בין-לאומיים מלבד הפעילות הדיפלומטית שלהם. הפעילות הזאת מבוססת על החלטה שהתקבלה בוועידה הראשונה של יושבי הראש של פרלמנטים שארגן האיחוד

354 במסמך מטעם הפרלמנט האוסטרלי מצאנו התייחסות לסוגי הנסיעות הנחשבות לנסיעות במסגרת מילוי תפקידו, ושעבורן זכאי חבר הפרלמנט להחזר הוצאות על נסיעות לחו"ל. Manthorpe, 2011, pp. 17-18.

355 House of Commons Committee on Standards, 2015, עדות של ד"ר מלני סאלי (sully) ב-15 ביולי 2014 על אתרי הפרלמנט האוסטרי והפרלמנט הבריטי, והתחבות של המחברת עם סאלי בדואר אלקטרוני ביולי 2016.

הבין-פרלמנטרי, שהתכנסה בניו יורק בספטמבר 2000. בפעילויות שדובר בהן היו תרומה של הפרלמנטים למשא ומתן בין-ממשלתי, מעקב אחר פעילות הממשלה במישור הבין-לאומי, מעקב אחר הסכמים בין-לאומיים, איסוף מידע על נושאים וארגונים בין-לאומיים והפצתו, תיאום יחסים עם ארגונים בין-פרלמנטריים, חיזוק הקשרים עם האיחוד הבין-פרלמנטרי וקידום סדר היום הבין-לאומי של האו"ם בנושאים כמו שלום, זכויות אדם, הדברת העוני וכו'.³⁵⁶

המזכיר הכללי הקודם של האיחוד הבין-פרלמנטרי, אנדרס ג'ונסון, הסביר ב־2013 את הצורך בהגברת הפעילות הבין-לאומית של הפרלמנטים הלאומיים בכך שלרוב הנושאים העולים במישור הלאומי – כמו למשל מים, תחבורה ופיתוח כלכלי וחברתי – יש כיום ממד בין-לאומי. חברי הפרלמנט חייבים להיות ערים אליו, וחשוב שחברי פרלמנט ייחשפו למשא ומתן שמנהלות ממשלותיהם בתחום הסחר הבין-לאומי, וכך לכשייקראו לאשרר הסכמי סחר ולדאוג שאלה ייושמו, הם יבינו במה מדובר. הוא הוסיף שלדעתו "פרלמנטים יכולים לתרום לממשל הגלובלי בשלושה אופנים. הראשון הוא ייצוגיות, השני הוא אחריות דיווחית והשלישי הוא שקיפות".³⁵⁷

אך לא רק האיחוד הבין-פרלמנטרי מעודד חברי פרלמנט לפעילות בין-לאומית. יש כיום לפחות 47 ארגונים בין-לאומיים שהמילים "פרלמנטרי", "בין-פרלמנטרי" ו"פרלמנט" מופיעים בשמם, וכ־100 הנחשבים ל"מוסדות פרלמנטריים בין-לאומיים", שרוב המשתתפים בפעילותם הם חברי פרלמנטים לאומיים. ארגונים ומוסדות אלה מתחלקים לארגונים גלובליים, גלובליים/נושאים, אזורים ואזוריים/נושאים.³⁵⁸

למרות הפעילות הענפה של ארגונים פרלמנטריים בין-לאומיים למיניהם, לא רבים הם חברי הפרלמנט הפעילים בהם. "בתאוריה אין מה שממריץ חברי פרלמנט להיות פעילים מחוץ לגבולות הלאומיים. חברי פרלמנט אינם אזרחי העולם, והבוחרים מצפים מנציגיהם להתמקד בעיקר בעניינים מקומיים

Inter-Parliamentary Union, 2005 356

ריאיון ל־*International Geneva*, 5 בנובמבר 2013. 357

ראו 60-62, Kissinger, 2011; Alger, 2010, pp. 358

ובאינטרסים לאומיים ולא בבעיות 'מרוחקות' כלשהן".³⁵⁹ כמו כן יש הרואים בעין לא יפה נסיעות של חברי פרלמנט ה"מטיילים" בעולם כדי לעסוק בנושאים שאינם משרתים את המדינה.³⁶⁰

מעמדם של חברי הפרלמנט מהפרלמנטים הלאומיים במדינות החברות באיחוד האירופי הוא ייחודי מבחינת פעילותם במסגרת האיחוד, שהיא למעשה פעילות בין-לאומית. כשהוקם הפרלמנט האירופי בשנת 1958 כגוף מייעץ, היו חברים בו חברי פרלמנט מהפרלמנטים הלאומיים שמונו לתפקיד מטעם הפרלמנט שלהם והחזיקו למעשה במנדט כפול. בהדרגה התפתחו תפקידי הפרלמנט האירופי בתחומי תקציב האיחוד וחקיקה בנושאים מסוימים, כאשר ההוראות והחוקים שמאשרים מוסדות האיחוד משולבים בחקיקה הלאומית של כל אחת מהמדינות החברות. מאז שנת 1979 חברי הפרלמנט האירופי אינם חברי הפרלמנטים הלאומיים אלא נבחרים ישירות בידי הבוחרים במדינותיהם. בשל ההתפתחויות האלו איבדו חברי הפרלמנטים הלאומיים חלק מתפקידם כמחוקקים למוסדות האיחוד האירופי המעורבים בחקיקה.³⁶¹ אולם בו בזמן נפתחו בפני אלה המעוניינים בדבר עיסוקים שונים במסגרת תפקידי ייעוץ ובקרה של הפרלמנטים הלאומיים אל מול האיחוד האירופי האיחוד האירופי, נוסף על יכולתם לפקח על פעילותן של ממשלותיהם במסגרת האיחוד. חלק גדול מהפעילות הזאת מבוצע במסגרת ועדות קבועות בכל אחד מהפרלמנטים הלאומיים שעניינם האיחוד האירופי.³⁶²

ישראל

בכנסת, כמו בפרלמנטים אחרים, קיימת מחלקה לקשרי חוץ, הנקראת כיום "החטיבה לקשרים בין-לאומיים". הכנסת כגוף היא משתתפת פעילה במוסדות פרלמנטריים בין-לאומיים שונים. יש פעילות ענפה של חברי כנסת בקבוצות ידירות בין-פרלמנטריות דו-צדדיות שמספרן גדול מ-80, שלכל אחת מהן יושב ראש מבין

Šabič, 2008, p. 256 359

Costa, Stelios & Dri, 2013, p. 238 360

על החקיקה במסגרת האיחוד האירופי ראו Miller, 2010 361

Jans & Piedrafitá, 2009 362

חברי הכנסת.³⁶³ אולם ככלל, כשבאים לבדוק מה קורה למעשה בתחום הפעילות הבין-לאומית של חבר הכנסת במסגרת תפקידו, מתקבל הרושם שרוב מה שנאמר לעיל על היחסים הבין-לאומיים של פרלמנטים אינו רלוונטי. ישראל והכנסת נראים כאילו הם מכוכב לכת אחר, מכמה סיבות: ראשית, מעמדה הבין-לאומי של ישראל אינו פשוט, ונראה שרוב המקרים שבהם חבר כנסת מתכוון לצאת למפגש בין-פרלמנטרי או בין-לאומי כלשהו הוא מתכוון למתקפת הסברה, שהיא הרע במיעוטו, ולקרב מר נגד אלה המאשימים את ישראל בכל עוולות העולם, שהוא הרע ברובו. רק לעיתים רחוקות מדובר במפגשים למען שיתוף פעולה לעצמו בנושא זה או אחר.³⁶⁴

שנית, חלק ניכר מהפעילות הבין-לאומית של חבר הכנסת היהודי שלא במסגרת מפלגתו או עניינים שהוא עצמו מנסה לקדם מפאת עניינו בהם, איננו מטעמה של הכנסת אלא מטעמם של המדינה, ההסתדרות הציונית, הסוכנות היהודית, מפעל הבונדרס, קהילות יהודיות בחו"ל וכדומה. הוא אומנם משתתף בפעילות הזאת כחבר כנסת ובשל היותו חבר כנסת, אך אף שניתן לטעון שהוא עושה זאת כחלק מתפקידו כחבר הכנסת, אין זה מובן מאליו. ספק אם במדינה אחרת הייתה הפעילות הזאת נחשבת לחלק לגיטימי מתפקידו של חבר הפרלמנט.

שלישית, העניין החריג ביותר בתחום זה הוא פעילותם הבין-לאומית של חברי הכנסת הערבים. חברי הכנסת הערבים אינם משתתפים בפעילות מטעם הכנסת והמדינה הקשורה להיבטים יהודיים-ציוניים שהיא חלק נכבד מפעילותם של חברי הכנסת היהודים. חברי הכנסת הערבים לרוב אינם משתתפים במסגרות בין-פרלמנטריות.³⁶⁵ רוב פעילותם הבין-לאומית קשורה לסכסוך הישראלי-פלסטיני ככלל ובמדיניות ישראל בתחום זה בפרט, לביקורים במדינות ערב בעילות שונות

363 לפרטים ראו באתר האינטרנט של הכנסת: הפעילות הבין-לאומית של הכנסת - המחלקה לקשרי חוץ: קבוצת ידידות בין-פרלמנטריות.

364 אלו מסקנותי האישיות מניסיוני בסיוע להכנת המשלחות היוצאות לכינוסי האיחוד הבין-פרלמנטרי בחקופה שעבדתי בכנסת בשנים 1994-2010.

365 בשאלה מדוע חברי כנסת ערבים ממעטים להשתתף במשלחות רשמיות של הכנסת הדעות חלוקות. חברי הכנסת הערבים טוענים שהם מודרים במתכוון ממשלחות אלו, ואילו הכנסת טוענת שחברי הכנסת הערבים הם המסרבים להצטרף למשלחות רשמיות מסיבות שונות (שלו ואדמקר, 2016).

כמו איחוד משפחות, עליות לרגל על רקע דתי או ייצוג האינטרסים של ערביי ישראל. לאחרונה מדובר גם בניסיון לגייס את תמיכתם של ארגונים בין-לאומיים במאבק ערביי ישראל נגד אפלייתם, לטענתם, בישראל.

מעורבות משרד החוץ בקשרי החוץ של הכנסת

מאז כינונה של הכנסת מעורב משרד החוץ בפעילות הבין-לאומית של הכנסת וחבריה, המתואמת איתו. ניתן לומר שבדרך כלל חברי הכנסת היהודים משמשים מעין זרוע ארוכה של משרד החוץ. בכנסת ה-16 התמסד הקשר עוד יותר, כאשר מונה יועץ מדיני ליושב ראש הכנסת שהוא איש משרד החוץ בדרגת שגריר,³⁶⁶ המושאל לכנסת ומקבל ממנה משכורת בתקופת מילוי תפקידו זה. היועץ יושב בחטיבה לקשרים בין-לאומיים של הכנסת, שהוקמה בשנת 1997. נוסף על ייעוצו ליושב ראש הכנסת, הוא גם עוסק בסיוע למחלקה בתכנון נסיעותיהם של חברי הכנסת ובתדרוכם לקראת נסיעותיהם לחו"ל.

רק לעיתים נדירות חורגת הכנסת מהנחיות משרד החוץ באשר לקשרי החוץ שלה. כך למשל קרה ב-19 באפריל 1999, בכנסת ה-15, כאשר יושב ראש הכנסת אברהם בורג הזמין את הדלאי לאמה לביקור בכנסת למרות ניסיונות של משרד החוץ למנוע את הביקור בשל מחאות השגרירות הסינית.³⁶⁷ נושא נוסף שנעשו בו ניסיונות מאז הכנסת ה-17 לפעול בניגוד לעמדת משרד החוץ הוא נושא אחריותה של טורקיה לרצח העם הארמני בזמן מלחמת העולם הראשונה. חברי כנסת מסיעות שונות טענו שמסיבות מוסריות ישראל מחויבת להביע הזדהות עם העם הארמני, ואילו משרד החוץ טען שאין להרגיז את הטורקים, המסרבים להכיר באחריותה של טורקיה.³⁶⁸ רק ב-12 ביוני 2012, על רקע ההידרדרות ביחסי

366 ממסמך שהכין הממ"מ עבור היועץ המדיני הראשון השגריר יעקב לוי על קיומו של תפקיד דומה בפרלמנטים אחרים בעולם, נמצא שרק בשלושה פרלמנטים יש יועץ כזה אשר מינויו מחוץ עם משרד החוץ ואלה הפרלמנטים באיטליה, ביוון ובשוודיה. תפקיד כזה ישנו גם בפרלמנטים אחרים, אך אין לו קשר ארגוני עם משרד החוץ (גלילי, 2004).

367 חדשות נענע, 1999; ארון, 2007, עמ' 21.

368 בשנת 2007 הסירה מליאת הכנסת הצעה לסדר היום של ח"כ חיים אורון בנושא השואה הארמנית. בישיבה של ועדת הכנסת מ-11 באפריל 2008 הוסכם שדין בנושא יהיה בוועדת החוץ והביטחון, שהפרוטוקולים שלה חסויים. ב-26 בדצמבר 2011, שנה וחצי

טורקיה-ישראל בעקבות פרשת המרמרה והכרה צרפתית ברצח העם הארמני, ציינה מליאת הכנסת, לפי בקשת חברי כנסת מרוב סיעות הבית, את יום השנה לאירוע,³⁶⁹ ומאז נוהג זה נמשך.

כללי האתיקה ונסיעותיהם של חברי הכנסת לחו"ל

כמו כל שאר תפקידי הכנסת, כך גם הפעילות הבין-לאומית שלה מבוצעת באמצעות חברי הכנסת. ניתן להסיק שהפעילות הזאת נחשבת חלק מתפקידו של חבר הכנסת על פי כללי האתיקה של חברי הכנסת בשאלת אישור נסיעות לחו"ל במסגרת פעילות בין-לאומית ומימון נסיעות אלו. זאת, אף שלא כל פעילות בין-לאומית של חבר הכנסת נחשבת כמובהק חלק מתפקידו. בהחלטה שהתקבלה בוועדת האתיקה בעניין מימון נסיעות לחו"ל של חברי הכנסת, נאמר בין היתר:

מימון נסיעה לחו"ל לחבר הכנסת יכול להיחשב כמתן הנאה חומרית כאמור בכלל 4 לכללי האתיקה, שמטרתו להשפיע על שיקול דעתו של חבר הכנסת במהלך פעילותו ולעתים אף כמתנה האסורה לפי חוק שירות הציבור (מתנות). מאידך, אין ספק כי ישנה חשיבות רבה לנסיעות לחו"ל של חברי הכנסת לצורך שמירה על קשרים עם מדינות אחרות, הסברה והעלאת קרנה של מדינת ישראל בעיני מדינות וגופים שונים בעולם. ברוח האמור לעיל, יש להתייחס לסוגים השונים של נסיעות לחו"ל של חברי הכנסת כמפורט בהחלטה זו.³⁷⁰

בהמשך ההחלטה נאמר שנסיעות מטעם הכנסת לכינוסים של גופים בין-לאומיים שונים יהיו במימון הכנסת וללא צורך באישור של ועדת האתיקה של הכנסת.

לאחר פרשת המרמרה, התקיים לראשונה דיון פתוח בוועדת החינוך, התרבות והספורט על הצעות לסדר היום בנושא השואה הארמנית של חברי הכנסת זהבה גלאון ממרצ ואריה אלדד מהאיחוד הלאומי, בהשתתפות נציגי משרד החוץ (אורון, 2010).

369 וולף, 2012; פרוטוקול הדיון במליאה 12 ביוני 2012.

370 החלטות עקרוניות של ועדת האתיקה מופיעות בכללי האתיקה של חברי הכנסת. החלטה זאת התקבלה ב-12 בפברואר 2002.

נסיעה של חבר כנסת במשלחת של שר תהיה במימון של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר לאחר קבלת אישור מוועדת האתיקה, כלומר נסיעה כזאת אינה נחשבת לנסיעה בשליחות הכנסת. גם כשמדובר בשליחות של חבר כנסת מטעם ה"בונדס" בארצות הברית, שאף היא אינה נחשבת נסיעה בשליחות הכנסת, לא תמונן הנסיעה מטעם הכנסת, והיא דורשת את אישור ועדת האתיקה, המעדיפה שתתבצע במועדים שבהם הכנסת בפגרה. נסיעות נוספות שאינן במסגרת משלחות מטעם הכנסת ודורשות את אישור ועדת האתיקה הן אלה:

(1) נסיעות בהזמנתה ובמימונה של מדינה זרה, שתאושר רק אם ועדת האתיקה החליטה שההזמנה קשורה ישירות לתפקידו של חבר הכנסת;

(2) נסיעות בהזמנת אגודת ידידות בין ישראל למדינה זרה;

(3) נסיעות בהזמנתו ובמימונו של מוסד או גוף ציבורי ישראלי, שתאושר כל עוד אין חשש לניגוד עניינים בין פעילותו של חבר הכנסת לבין הגוף המזמין;

(4) השתתפות בסורים לימודיים בחו"ל שמארגנים גופים ישראליים, שתאושר אם ועדת האתיקה שוכנעה כי יש חשיבות והצדקה לסיור;

(5) השתתפות בסמינרים בחו"ל בכינוסים בין-לאומיים ובהשתלמויות שעורכים גופים בין-לאומיים, שתאושר כל עוד פעילותו של חבר הכנסת קשורה לנושא הסמינר, הכינוס או ההשתלמות, ולחבר הכנסת יש היכולת לייצג ייצוג הולם את האינטרסים של המדינה במסגרתם. את הנסיעה יממן המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או הגוף המזמין;

(6) נסיעות לצורך מתן הרצאות או הופעות בחו"ל שיאושרו אם מטרתן הסברת מדיניותה של מדינת ישראל ושעבורן רשאי חבר הכנסת לקבל החזר הוצאות ממשי מהגוף המזמין.

נסיעות מטעם גופים עסקיים ישראליים אסורים בהחלט.

כללי האתיקה עוסקים אך ורק בנסיעות הדורשות את אישורה של ועדת האתיקה ואינם עוסקים בנסיעות שהכנסת מממנת. אף שאין אמירה מפורשת שנסיעות במימון הכנסת נחשבות לנסיעות במסגרת מילוי תפקידו של חבר הכנסת, העובדה עצמה שהכנסת מממנת אותן, כפי שהיא מממנת הוצאות שונות של חבר הכנסת במסגרת מילוי תפקידו, רומזת שאכן זה המצב.

נושא נסיעות חברי הכנסת לחו"ל עבר מהפכת "שקיפות", ומאז הכנסת ה-16 מופיעה באתר האינטרנט של הכנסת הרשימה המלאה של נסיעות חברי הכנסת לחו"ל שנעשו במימון הכנסת, כאשר היעד ועלות כרטיס הטיסה והלינה במלונות מצוינים בדולרים. מופיעה גם רשימה של כל הבקשות לנסיעה שהגישו חברי כנסת לוועדת האתיקה שקיבלו את אישורה.

השתתפות חברי הכנסת בפעילות של ארגונים בין-פרלמנטריים

חלק ניכר מהנסיעות שהכנסת מממנת הוא במסגרת השתתפות חברי כנסת בכינוסים של ארגונים בין-פרלמנטריים שלכנסת קשרים רשמיים איתם.

לוח 2

רשימת הארגונים הבין-פרלמנטריים ומעמד הכנסת בהם

שם הארגון	מעמד הכנסת בארגון
האיחוד הבין-פרלמנטרי	חברה
האספה הפרלמנטרית האירופית-ים-תיכונית	חברה
האספה הפרלמנטרית של היס התיכון	חברה
האספה הבין-פרלמנטרית של הברית הצפון-אטלנטית	שותפה
מועצת אירופה	משקיפה
הפרלמנט האירופי	משלחות דו-צדדיות
הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה	עמיתה ים-תיכונית לשיתוף פעולה

מקור: "פעילות בין-פרלמנטרית וחברויות בארגונים בין-לאומיים", אתר החטיבה לקשרים בין-לאומיים של הכנסת.

בעיקר מאז כינונה של הכנסת ה-19 מתקשה האגף לקשרי חוץ לאייש את המשלחות שאמורות לצאת לכינוסים של ארגונים אלה: "ח"כים רבים (בעיקר מהמפלגות החרדיות) מדירים את רגליהם משום שאינם שולטים בשפות זרות; הח"כים הערבים אינם רוצים לייצג את עמדתה של ישראל. לא מעט ח"כים הביעו חשש מביקורת של כלי התקשורת על כך שבמקום למלא את תפקידם הם נוסעים לטייל ולבלות".³⁷¹ הסבר נוסף נתן ח"כ נחמן שי (מפלגת העבודה), שטען שהטיפול בענייני חוץ, שהוא עצמו הקדיש להם זמן רב ומאמצים, אינו זוכה לחשיפה תקשורתית ואינו מועיל לו בבחירות המקדימות.³⁷²

הארגון הוותיק ביותר שבו הכנסת חברה הוא כאמור האיחוד הבין-פרלמנטרי הקיים מאז 1889, והכנסת הצטרפה אליו כבר בשנת 1950. בשנים הראשונות לחברותה באיחוד הבין-פרלמנטרי הייתה הכנסת מוציאה לכינוסי האיחוד משלחות גדולות ביותר. למשל: לכינוס באוקטובר 1953, שהיה בווינגטון, נשלחו עשרה חברי כנסת מרוב סיעות הבית (לרבות מתנועת החרות), כשהעילה הייתה שבאותה הזדמנות שחברי כנסת מגיעים לארצות הברית הם ייפגשו עם הקהילה היהודית שם ויפעלו למען המגבית. כיום יוצאים לכינוסים לא יותר משניים-שלושה חברים. אולם כבר ב-1953 נעשה ניתוח מפוכח של הארגון וחשיבותו (או חוסר חשיבותו), שתקף עד עצם היום הזה. כבר באותו כינוס נאלצו חברי המשלחת להתמודד עם נושאים שאינם נוחים לישראל (אף שלכינוס זה הגיעה רק משלחת ערבית אחת – זו של מצרים) ולנסות להשפיע על בחירת מועמדים שאינם עוינים לישראל לתפקידים בארגון.³⁷³

הכנסת מקפידה להשתתף בכינוסיו של האיחוד הבין-פרלמנטרי בקביעות כדי להציג את עמדות ישראל בנושאים העולים בדיוניו וכדי להרוף הצעות החלטה עוינות לישראל במסגרת "הסעיף הנוסף" בסדר יומה של מליאת הארגון וסדרי היום של ועדותיו, העולים בקביעות ביוזמתן ובתמיכתן של החברות הערביות.³⁷⁴

371 אלו, 2013.

372 תוכנית ערוץ הכנסת "חשבון פתוח" בהנחיית צבי זרחיה, 13 במאי 2015.

373 דוח של חברי המשלחת לוועידה הבין-פרלמנטרית שהייתה בווינגטון באוקטובר 1953. ארכיון הכנסת 6608 א' 11/ק/2.

374 אתר החטיבה לקשרים בין-לאומיים.

מדי פעם יש חבר כנסת הרואה באיחוד הבין-פרלמנטרי "פרויקט" שבו הוא משקיע מאמצים מיוחדים, גם אם פעילות זו אינה מסייעת לו פוליטית במפלגתו. כזאת הייתה ח"כ עדנה סולודר (מערך) מסוף שנות השמונים של המאה העשרים ועד תחילת שנות התשעים, וכזה היה ח"כ מאיר שטרית (ליכוד). שטרית הוא שפעל בכנסת ה-15 לצירופה של הכנסת כחברה בקבוצת ה-12+, הכוללת את כל מדינות אירופה, ארצות הברית, קנדה וניו זילנד, כדי להוציא את הכנסת מהבידוד שהייתה שרויה בו עד אז בארגון בגלל אי-שילובה בשום קבוצה אזורית אחרת. שטרית המשיך במאמציו גם כשמונה לשר המשפטים בממשלת אריאל שרון במרץ 2001, ובכינוס האיחוד הבין-פרלמנטרי שהיה במרקש בשנת 2002 נשאו מאמציו פרי.

במועצת אירופה הכנסת היא אחד משלושה פרלמנטים ממדינות לא אירופיות (השניים האחרות הן קנדה ומקסיקו) שיש להם מעמד של משקיף באספה הפרלמנטרית של הארגון.³⁷⁵ הכנסת קיבלה את מעמד המשקיף בשנת 1957 כמחווה צרפתית בתקופה שהייתה בת ברית של ישראל.³⁷⁶ מתוקף מעמד זה רשאית הכנסת לשלוח משלחת בת שלושה משקיפים לדיוני המליאה, הוועדות והסיעות של האספה הפרלמנטרית. אין לחברי הכנסת זכות הצבעה, אך הם רשאים להתבטא בכל הדיונים. חשיבות השתתפותה של הכנסת במסגרת זאת באה לידי ביטוי בדיווחים הבאים על פעילות נציגי הכנסת במסגרת זאת בכנסות ה-18 וה-19 ועל הבעיות שהם נתקלים בהן. ח"כ יוחנן פלסנר (קדימה), שעמד בראש משלחת הכנסת למועצת אירופה בכנסת ה-18, תיאר את אופי הפעילות כך:

ח"כים רבים מסתייגים מהנסיעות [לכינוסים של גופים בין-פרלמנטריים] – הם נוסעים פעם או פעמיים ואח"כ נמאס להם, כי מדובר בעבודה קשה. אני נהגתי לנסוע בימי רביעי בלילה, כשהסתיימו דיוני הכנסת, ולחזור ארצה ביום שני לפנות

375 מועצת אירופה היא ארגון בין-לאומי שהוקם בשנת 1949, הפועל למען שיתוף פעולה בין 47 מדינות אירופיות (האיחוד האירופי + 19 מדינות נוספות), בעיקר בתחומי זכויות האדם, קידום הדמוקרטיה והמשפט הבין-לאומי. רוסיה וטורקיה חברות בה אף שהן מדינות אירופיות רק חלקית, ולא חברות בו בלרוס וקזחסטן בשל הפרות זכויות אדם.

376 סקירת רקע על מועצת אירופה מאת ח"כ מיכאל איתן, מ-1 במאי 2008.

בוקר. קיימתי פגישות עם חברי פרלמנט רבים, נשאתי נאומים וניסיתי לשכנע אותם שעמדותינו צודקות. לא תמיד קיבלו את דעתי, אבל היו גם הצלחות. למשל, הצלחנו לשנות את ההחלטה של ועדה שהוקמה במועצת אירופה בעקבות "עופרת יצוקה". הנוסח הסופי דיבר לא רק על הנזק לפלשתינים, אלא גם על הטרור נגד חפים מפשע בישראל.³⁷⁷

באותו הקשר צוטט ח"כ נחמן שי שהתלונן על שבמהלך יוני 2013 נמנעה יציאת משלחת מהכנסת לישיבה של מועצת אירופה, כיוון שיו"ר מפלגת העבודה דאז ח"כ שלי יחימוביץ' אסרה עליו להתקזז עם חבר כנסת מסייעת יש עתיד שבקואליציה, שאף הוא היה אמור לצאת במשלחת, ו"בשל כך לא היה מי שייצג אותנו בדיונים שבהם התקבלה החלטת גינוי לישראל, שבה היא נקראת להפסיק את הבנייה בהתנחלויות, להפסיק את הריסת הבתים, וכן לחדול מפינוי או מהפקעה של אדמות ביו"ש [...] איני משלה את עצמי שאם היינו שם, היינו מונעים את קבלת ההחלטה, אבל לפחות היתה לנו אפשרות להשמיע את עמדתנו".

דוגמה מובהקת לחשיבות הפעילות של חברי הכנסת במועצת אירופה קשורה להחלטה שקיבלה האספה הפרלמנטרית של מועצת אירופה ב־2013 שלפיה טקסי מילת ילדים (בנים ובנות כאחד) הם "פגיעה בשלמות הגוף של ילדים", הפוגעת, לטענת רבים, בזכויות האדם שלהם. אומנם להחלטה לא הייתה משמעות מעשית מיידית, אך בשל הדרישה הגוברת של ארגוני זכויות אדם במדינות אירופיות רבות (בעיקר בצפון אירופה ובמרכזה) לאסור על מילת בנים ובנות – דבר שהיה פוגע בטקסים דתיים של יהודים ומוסלמים כאחד – ישראל ראתה בהחלטה עידוד המגמה הזאת שיש להילחם בה בכל האמצעים. משלחת של חברי כנסת נכחה בישיבה שבה נתקבלה ההחלטה, אך לא הייתה ערוכה למנוע אותה. לאחר זמן־מה השתתפו חברי כנסת במאמץ ישראלי לגייס חברים באספה הפרלמנטרית של מועצת אירופה כדי להציע החלטה חלופית להחלטה שהתקבלה. פעילות זאת זכתה להצלחה.³⁷⁸

377 אלון, 2013.

378 דיווח של ח"כ נחמן שי בישיבת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות מ־14 באוקטובר 2013, הודעות הכנסת, 29 בינואר 2014; נחשוני, 2014.

נסיעות של חברי הכנסת שלא מטעם הכנסת

כאמור, הפעילות הבין-לאומית של חברי הכנסת באה לידי ביטוי לא רק בהשתתפות בכינוסים של גופים בין-פרלמנטריים. עיון ברשימות חברי הכנסת שנסיעותיהם לחו"ל היו במימון הכנסת, ובמטרות נסיעותיהם בכנסות ה-16-18 מעלה נסיעות לארצות שונות במסגרת אגודות הידידות, ביקורים של ועדות הכנסת בחו"ל, כינוסים מקצועיים, השתתפות במצעד החיים, ביקור אצל יונתן פולרד ועוד כהנה וכהנה עניינים.

יש לציין שיש שחברי כנסת נוסעים לחו"ל מטעם מפלגותיהם לפעילות בארגונים בין-לאומיים שאינה נחשבת לחלק מתפקידם כחברי כנסת, אך היא תיראה ככזאת. למשל, באוקטובר 2014, בעת כהונת הכנסת ה-19, לקראת דיון בפרלמנט הבריטי בנושא הכרה בריטית במדינה פלסטינית, פעל מזכ"ל מפלגת העבודה ח"כ חיליק בר – באמצעות "ידידי ישראל במפלגת הלייבור" – לשכנע את חברי הפרלמנט מטעם הלייבור שלא להצביע בעד הכרה במדינה פלסטינית לפני שיושג הסכם בין ישראל לרשות הפלסטינית בנושא, משום שזו לא תועיל, לדבריו, בקידום פתרון שתי המדינות, שבו תומכות מפלגת הלייבור ומפלגת העבודה הישראלית.³⁷⁹ מנגד, ח"כ אחמד טיבי מרע"מ-תע"ל עסק בקידום ההחלטה להכרה במדינה פלסטינית בפרלמנט הבריטי. הוא גם נכח ביציעת האורחים של הפרלמנט הבריטי בעת ההצבעה ב-13 באוקטובר וציין שהוא מקווה שההחלטה תתרום "לסחף מדיני בכיוון ההכרה בפלסטין ותביעה לסיום הכיבוש והסרת ההתנחלויות".³⁸⁰

האם פעילותם זאת של שני חברי הכנסת יכולה להיחשב חלק מתפקידם כחברי הכנסת? תשובה לשאלה זאת לא ניתנה. מצד אחד, לפחות במקרה של בר, הוא פעל מטעם מפלגתו וכמזכ"ל שלה, ופעילות זאת איננה נחשבת חלק מעבודתו כחבר הכנסת. מצד אחר, שני חברי הכנסת פעלו בשם עמדות סיעותיהם בכנסת, ופעילות כזאת יכולה להיחשב חלק מעבודתם הפרלמנטרית.

379 רביד, 2014.

380 ליס, רביד וחורי, 2014.

קטגוריה בפני עצמה היו נסיעותיו הרבות לחו"ל של יושב ראש יש עתיד ח"כ יאיר לפיד בכהונת הכנסת ה-20. הוא נפגש עם בעלי תפקיד רשמיים במדינות שונות, לרבות שרי חוץ, והופיע בתקשורת הבין-לאומית ואפילו בכיכרות ערים – כל זאת על רקע ביקורתו על תפקודו של משרד החוץ בהיעדר שר חוץ במשרה מלאה.³⁸¹ נסיעות אלה לא היו במימון הכנסת או משרד החוץ, ואת חלקן מימנה מפלגתו.

ב-20 ביוני 2016 הבהירה ועדת האתיקה של הכנסת בדיווחה בעניין היעדרויותיהם של חברי הכנסת משיבות הכנסת במושב החורף 2015/16 יותר ממה שחוק החסינות מתיר, שקיימת בעיה בקשר לנסיעותיו של לפיד בהקשר זה. לפיד נעדר מהכנסת שמונה ימים יותר מהמותר. הוא תירץ את היעדרויותיו באומרו: "אני רואה חשיבות עליונה בהגנה על מדינת ישראל ובייצוגה בזירה הבינלאומית, בעיקר נוכח פעילות תנועת ה-BDS. בהתאם לכך נתבקשתי [הוא לא ציין מי ביקשו] להופיע בפורומים בינלאומיים רבים, ולייצג את מדינת ישראל אל מול תופעות הדה-לגיטימציה בעולם". ועדת האתיקה קבעה לאקונית ש"פעילות פוליטית ונסיעות בעניינים ציבוריים בארץ ובחו"ל מעבר למכסה הקבועה בחוק לא יהוו הצדק סביר להיעדר חבר הכנסת מהמשכן". אי לכך הטילה הוועדה על לפיד שלילת שכר, שנקבעה לשכר של ארבעה ימים בלבד משום שזו הייתה הפעם הראשונה שבה נעדר יותר מן המכסה הקבועה בחוק.³⁸² חברת הוועדה ח"כ רחל עזריה (כולנו) מסרה הודעה צינית משהו באומרה ש"חבר כנסת נבחר כדי לשרת את הציבור כחבר כנסת במליאה, בוועדות והחקיקה. מי שרוצה לשרת את מדינת ישראל כדיפלוט מוזמן להצטרף לקורס צוערים של משרד החוץ" והוסיפה ש"בפעם הבאה נאלץ להעניש בחומרה".³⁸³

381 רביד וליס, 2016.

382 החלטה מס' 19/20 של ועדת האתיקה, 20 ביוני 2016.

383 ליס, 2016.

נסיעותיהם של חברי הכנסת הערבים

15 שנה לפני המקרה של לפיד טען מני מזוז (כשהיה משנה ליועץ המשפטי לממשלה) בדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה ב-6 בנובמבר 2001 בקשר לנסיעותיהם של חברי הכנסת הערבים לחו"ל:

למעשה, פה חברי הכנסת תובעים לעצמם תפקיד שלא קיים בידי שום פרלמנט בעולם. מכוח הפרדת הרשויות הבסיסית בכל חוקה בכל מדינה דמוקרטית בעולם, התפקיד, האחריות על נושא חוץ וביטחון הוא הגרעין הקשה של הרשות המבצעת ולא של הרשות המחוקקת. פה באים חברי כנסת ותובעים לעצמם מעמד של שר חוץ פרטי שילך וינהל משא ומתן פרטי ויקיים פגישות מדיניות וביטחוניות [...] אני חושב שנקודת המוצא שמציבה את חבר הכנסת כאילו יש לו זכות לקיים מדיניות חוץ פרטית, היא תפיסה מוטעית.

נסיעותיהם של חברי כנסת ערבים למדינות ערב או השתתפותם בפעולות מחאה מחוץ לגבולות ישראל הן לטענתם חלק בלתי נפרד מתפקידם כמייצגי האוכלוסייה הערבית של ישראל.³⁸⁴ זהו נושא שנוי במחלוקת, כשחברי כנסת ממפלגות הימין נוטים לראות בכך בגידה, והמשפטנים מתחבטים בגבולות החוקיים של פעילות זו.

בסך הכול ההתייחסות המשפטית לתופעות אלו היא מקילה. בדרך כלל נמצא שהבעיה העיקרית היא שחברי הכנסת הערבים לא טרחו לפנות לוועדת האתיקה או לשר הפנים לקבלת אישור לנסיעתם, ושניצלו לרעה את דרכונם הדיפלומטי שזכו לו בהיותם חברי כנסת. על פי רוב, אם העניין מגיע לערכאות, הוא מועבר

384 התופעה התרחבה מאוד בעשורים האחרונים, עם כניסתם לכנסת של חברי כנסת ערבים רדיקלים מבעבר (ראו גופר, 2013).

בסופו של דבר לוועדת האתיקה של הכנסת.³⁸⁵ גם שם, אם זו הפעם הראשונה להימנעות מקבלת אישור לנסיעה מראש, הבירור נגמר בלא כלום.³⁸⁶

נראה שההתייחסות של רוב הגופים המשפטיים והמנהליים לנסיעות של חברי כנסת ערבים למדינות ערב, ובהן אף מדינות המוגדרות מדינות אויב, מושפעת מכך שהם רואים בהן מעין נייר לקמוס למידת הסובלנות של הדמוקרטיה הישראלית לפעילות הנחשבת בעיני רבים לפרובוקטיבית. כל עוד חברי הכנסת הערבים אינם נפגשים בנסיעות אלו עם נציגים של ארגוני טרור המשקפים במובהק תמיכה במאבק מזוין של ארגונים אלה נגד ישראל, הנטייה היא לנהוג כלפיהם בסלחנות.³⁸⁷

עיון במקרה של ח"כ עזמי בשארה מעניין במיוחד מההיבט הזה. סביב נסיעותיו של בשארה לסוריה בעת כהונתו בכנסת ה-14 עד ה-17, אך בעיקר בשנים 2000 עד 2006, היו דיונים רבים בוועדות הכנסת בשאלה אם חסינותו המהותית עומדת לו בענייניו, כלומר אם הנסיעות האלו, ופעילותו במהלכן, יכולות להיחשב חלק מתפקידו כחבר הכנסת.

יש לציין שעד שנת 2002 לא היה אפשר לדרוש את העמדתו של חבר כנסת לדין בגין נסיעה למדינת אויב, שכן חוק חסינות חברי הכנסת קובע ש"שום הוראה המתנה את היציאה מן המדינה בקבלת היתר או רישיון לא תחול על חבר הכנסת אלא בימי מלחמה", וכן מקנה לחבר הכנסת היוצא את המדינה דרכון דיפלומטי.³⁸⁸ כמו כן עד שתוקן בשנת 2002, קבע סעיף 5 של פקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) ש"לא יצא אדם לאחת הארצות

385 עניינים אלה מועברים לוועדת האתיקה של הכנסת לפי החלטת הוועדה מיום 21 ביוני 2005, שלפיה יש לראות בנסיעות חברי כנסת למדינות אויב גם עבירה אחת (מייטליס, 2008).

386 ראו למשל ועדת האתיקה, 2010.

387 ראו למשל ציטוט מדברי יו"ר ועדת הבחירות מישאל חשין, שאמר בין היתר: "אני חושב שהדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה חזקה [...] אנחנו יכולים לסבול גם חריגים, ויהיו קיצוניים אפילו", בפרוטוקול הדיון בוועדת הבחירות לכנסת ה-16 עמ' 661. מופיע בפסק הדין של בית המשפט העליון א"ב 11280/02.

388 חוק חסינות חברי הכנסת, סעיפים 10 (א) (ב).

המפורטות בסעיף 2 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954,³⁸⁹ אלא בהיתר משר הפנים או מראש הממשלה [...]" , בהוסיפו "שההוראות האלה לא יחולו על אדם שבירו דרכון דיפלומטי או דרכון שירות של מדינת ישראל". כיוון שחברי כנסת מחזיקים בדרכון דיפלומטי, לא היה עליהם לבקש אישור על נסיעה למדינת אויב,³⁹⁰ ולא היה אפשר לדרוש להעמידם לדין בגין אי-בקשת אישור כזה.

נגד בשארה הוגשו כתבי אישום בבית משפט השלום בנצרת בגין סיוע ליציאה לא חוקית של אזרחים ישראלים לסוריה ובעבירה של תמיכה בארגון טרוריסטי, על פי פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, על סמך שתי התבטאויות שלו – האחת באום-אל-פחם והשנייה בסוריה (במהלך טקס אזכרה לנשיא סוריה חאפז אל-אסד ביוני 2001 במלאת שנה למותו). בכתבי האישום האלה לא נכלל אישום בגין יציאה לסוריה ללא אישור בשל החזקתו של בשארה בדרכון דיפלומטי. בשארה טען כי הנסיעות שלו עצמו לסוריה וסיועו לאזרחים ערבים קשישים (כדבריו) לנסוע לסוריה כדי לבקר קרובי משפחה שהם לא ראו אותם יותר מ-50 שנה, הם חלק מתפקידו כחבר כנסת, כפי שהסביר בדיון בעניין הסרת חסינותו:

אני חבר כנסת, אם מישהו במדינת ישראל מעוניין לשמוע את הניתוח שלי למצב הפוליטי, גם בסוריה וגם בירדן וגם בפלסטין וגם במצרים, אני תמיד מוכן לשבת ולהגיד את דעתי על מהלך הדברים כחבר כנסת, זו חובתי כחבר כנסת [...]
(תפקידו של חבר הכנסת הוא) להביע את דעתו הפוליטית בכנסים או לא בכנסים [...] [ו]להיות בקשר עם מדינות [...] גם במצב של מלחמה. אם מצע מפלגתו אומר זאת, תפקידו לעשות זאת ואין שום בעיה ושום מניעה בנושא הזה.³⁹¹

389 המדינות המוזכרות בסעיף 2א הן לבנון, סוריה, מצרים, עבר הירדן, סעודיה, עיראק ותימן, אם כי למעשה הוא לא חל על מצרים ועל ירדן, שעימן יש לישראל הסכמי שלום.

390 נכון להיום על פי פקודת המסחר עם האויב (1939) המגבילה סחר עם מדינות אויב, המדינות שהסחר עימן אסור היום הן איראן, סוריה, עיראק ולבנון.

391 ישיבת ועדת הכנסה, 25 בספטמבר 2001.

עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה אליקים רובינשטיין הייתה שונה. בישיבת ועדת הכנסת מ־30 באוקטובר 2001 הסביר:

פשיטא לגבי כתב האישום של ארגון הנסיעות האלה לסוריה: אלה היו מעשים רבים ושיטתיים שנעשו במפגיע כהתרסה כלפי החוק. לא היתה כאן רשלנות, לא היתה כאן התחלקות, לא החלקה, לא פעולה רגעית, לא סערת רגשות. חבר הכנסת בשארה אמר שהוא ביצע את זה גם אחרי שהוא הוזהר ואפילו נחקר. זה שהוא יכול לחשוב שזה עולה בקנה אחד עם מטרות של המפלגה שלו, כל איש ציבור שהיה מארגן נסיעות כאלה היה מועמד לדין. הבהרנו. היו תקדימים שבהם ניתנו היתרים כדין, עם ירדן למשל משכבר הימים, לנסיעות לסעודיה [מדובר באישורים לערבים אזרחי ישראל לעלות לרגל למכה דרך ירדן], וזה נעשה באמצעות ירדן, לא באמצעות פעולה פרטיזנית פרטית.

אפילו על מחאה פוליטית של חבר כנסת [הכוונה היא לח"כ צ'רלי ביטון] בקשר למצוקת שכבות חלשות על-ידי פריצה למחסני מזון, אמר פעם הנשיא שמגר: "החסינות אינה כיסוי למסעות ביזה ואף לא למבצעי רובין הוד". כלומר, גם אם חבר הכנסת בשארה מקדם בזה מטרה פוליטית, זה לא מביא את זה בגדר החסינות העניינית.

יש לציין שהוויכוחים האלו לא הוכרעו בבית המשפט. עד שתיקו של בשארה בהאשמות אלו נסגר סופית בבג"ץ ב־2006, לא נשאר זכר לאישומים הקשורים להיבט הבין־לאומי של התיק (ראו בג"ץ 11225/03). אולם על רקע נסיעותיו של בשארה לסוריה נידונו והתקבלו כמה תיקוני חוק שמטרתם הייתה להגביל את נסיעותיהם של חברי כנסת למדינות אויב או למנוע ממועמדים בבחירות לכנסת שנסעו למדינות אויב להיבחר. במרץ 2002 נמחקה מפקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) התוספת בדבר אי־החלת סעיף 5 על נושאי דרכון דיפלומטי או דרכון שירות.

חוק נוסף שתוקן כדי להכביד על חברי הכנסת הערבים להמשיך ולנסוע למדינות אויב הוא חוק־יסוד: הכנסת שנוסף לו סעיף 7א(א), האומר: "לעניין סעיף זה

[שעניינו מניעת השתתפות בבחירות], יראו מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כל עוד לא הוכיח אחרת". מציעי התיקון, ח"כ זבולון אורלב וח"כ אסתר רינה טרטמן (ישראל ביתנו), הציעו למעשה נוסח קיצוני בהרבה מזה שלבסוף התקבל. אורלב למשל הציע תחילה שחבר כנסת שנסע למדינת אויב ללא אישור יודח. טרטמן הציעה שאזרח מדינת ישראל שנסע למדינת אויב, בניגוד לתקנות, יהיה מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת.

ההתנגדות העיקרית של משרד המשפטים להצעות המקוריות הייתה שלא כל נסיעה למדינת אויב ללא אישור היא הזדהות עם מאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל או תמיכה בו. יש נסיעות שמטרתן היא לפגוש קרובי משפחה ויש נסיעות למטרות פולחן דתי, שאם הן נעשות בניגוד לתקנות, זו עבירה על החוק, אך בדרך כלל אין מדובר בהזדהות עם מאבק מזוין או תמיכה בו.³⁹² אולם לדברי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יהושע שופמן, "ההצעה הנוכחית איננה מוסיפה עילה לפסלות. היא קובעת חזקה ראייתית, חזקה הניתנת לסתירה. זאת אומרת, שרק במקרים שאדם נסע למדינת אויב שלא כדין, ושוועדת הבחירות לכנסת, ובית המשפט העליון לא השתכנעו מהסבריו שאין בכך כדי להביע תמיכה במאבק מזוין, רק אז יש פסילת מועמדות".³⁹³

ובכל זאת היו מי שראו בתיקון דבר שאינו ראוי. וכך כתבו קרמניצר וקונפינו שבועיים לפני שהתיקון אושר בכנסת:

תיקון זה אינו ראוי משלוש סיבות:

- א. אין מקום לתיקון חוק יסוד, שהוא הנורמה העליונה ביותר במשפט הישראלי, כדי לתת פתרון לבעיית אכיפה פלילית (אם בכלל קיימת כזאת).
- ב. תיקון חוק היסוד צפוי לפגוע פגיעה קשה בשוויון בבחירות ובייצוג של המגזר הערבי בכנסת.

392 פרוטוקול ועדת הכנסת מ-13 בנובמבר 2007.

393 פרוטוקול ועדת הכנסת מ-1 באפריל 2008.

ג. התיקון צפוי לפגוע בזכות לחופש התנועה, זכות המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.³⁹⁴

מאז עבר התיקון בכנסת ב־30 ביוני 2008 לא יצא חבר כנסת ערבי כלשהו למדינת אויב. אולם משפט התנהל נגד חבר הכנסת הדרוזי מבל"ד סעיד נפאע בבית המשפט המחוזי בנצרת, בגין נסיעה לסוריה בשנת 2007 ללא קבלת אישור; סיוע וארגון נסיעה לכ־280 דרוזים ישראלים לסוריה למטרות דתיות וביקורי משפחה אף שבקשה לביקורים אלה נדחתה; מפגש עם טלאל נאג'י, בכיר בחזית העממית־המפקדה הראשית, במשרדו שבתוככי דמשק, עבירה של מגע עם סוכן זר על פי סעיף 114 לחוק העונשין; תיאום מפגש עם חאלד משעל, ממנהיגי החמאס, והגעה ללשכתו, גם כן בדמשק, שהוא עבירת מגע על פי סעיף 114ב' לחוק העונשין.³⁹⁵ נפאע לא נבחר לכנסת ה־19. פסק דינו ניתן ב־6 באפריל 2014. הוא הורשע בגין ביקור במדינת אויב ובמגע עם סוכן זר, אך זוכה מחמת הספק מהאישום המתייחס לפגישה עם ראש הלשכה המדינית של חמאס חאלד משעל.³⁹⁶ ב־4 בספטמבר 2014 גזר בית המשפט המחוזי בנצרת על נפאע שנת מאסר בפועל ושישה חודשי מאסר על תנאי.³⁹⁷ וכך הוא היה לח"כ הראשון שנשלח לכלא בגין נסיעה למדינת אויב.

אי־אפשר שלא להזכיר את המקרה של ח"כ חנין זועבי, שהשתתפה במשט לעזה במאי 2010. את המשט ארגן ארגון טורקי, ה־IHH, שהוכרז בישראל כארגון טרור, ונועד לשבור את הסגר שהטילה ישראל על עזה. במקרה זה פעלה הכנסת במהירות להעניש את זועבי, עוד לפני שהנושא הגיע לערכאות: מניעה ממנה של כמה מזכויות היתר שלה כחברת הכנסת עד תום כהונת הכנסת ה־18, על פי סעיף 13(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, שבו נאמר כי הכנסת רשאית להחליט

394 קרמניצר וקונפינו, 2008.

395 ישיבה מיום 6 ביוני 2013 בבית המשפט המחוזי בנצרת בחיק מדינת ישראל נ' נפאע, לפני סגן נשיא בית המשפט אברהם אברהם – אב"ד, השופטת אסתר הלמן והשופט בנימין ארבל. תפ"ח 11-12-47188.

396 חורי ואשכנזי, 2014.

397 פז, 2014.

במקרים מסוימים ליטול מחבר הכנסת חסינות או זכות הנתונות לו לפי החוק³⁹⁸. הזכויות שנמנעו מזועבי נגעו להגבלת יציאתה החופשית אל מחוץ לגבולות המדינה, שלילת הזכות לשאת דרכון דיפלומטי ומניעת הזכות להשתתפות בהוצאות משפטיות בגין הליך משפטי הקשור ליציאה מהארץ, כניסה למדינה אחרת או לשטח זר או הפרה של הוראות פרק ז לחוק העונשין, הדין בנושאים כמו בגידה, ריגול, פגיעה בכוחות מזוינים וגילוי סודות רשמיים, כלומר: כולן זכויות הקשורות לפעילותו הבין-לאומית של חבר הכנסת.³⁹⁹ זועבי עתרה לבג"ץ נגד ההחלטה, בטענה:

[שבהשתתפותה] במשט לעזה היא ביקשה להביע מחאה פוליטית נגד הסגר המתמשך על רצועת עזה, להביע תמיכה פוליטית במאמצי תנועת המחאה הבינלאומית המבקשת סיום הסגר וכן להצטרף אל מגישי הסיוע ההומניטארי לתושבי הרצועה. לפיכך, פעולתה זו, לפי ההלכה הפסוקה, הינה פעולה פוליטית הנהנית מהחסינות העניינית בהיותה פעולה במילוי תפקידה או למען מילוי תפקידה כחברת כנסת. חסינות עניינית זו תקפה מפני כל פעולה משפטית הן מצד הרוב בכנסת והן מצד הרשות המבצעת.⁴⁰⁰

הטיפול בעתירה זאת ובעתירות נוספות באותו נושא לא הגיע לכלל הכרעה לפני הבחירות לכנסת ה-19. ב-13 בפברואר 2013 החליט בג"ץ למחוק את העתירות מבלי שדן בשאלה אם במקרה הזה הייתה חסינותה של ח"כ זועבי עומדת לה אל מול החלטת הכנסת בעניינה.⁴⁰¹

בראשית שנות האלפיים נוסף ממד לפעילות הבין-לאומית של חברי הכנסת הערבים שראוי לעמוד עליו והוא הפנייה למוסדות בין-לאומיים שונים בתלונות על מדיניות הכנסת או המדינה נגדם או נגד הציבור הערבי בכללותו. תחילה

398 ישיבת ועדת הכנסה ב-7 ביוני 2010, וישיבת מליאת הכנסה ב-13 ביולי 2010.

399 בלאנדר, 2011.

400 עתירה של ח"כ חנין זועבי לבג"ץ - 8148/10 מ-7 בנובמבר 2011.

401 האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2013.

היה מדובר בפניות לוועדה לזכויות אדם של פרלמנטרים במסגרת האיחוד הבינ-פרלמנטרי. זו הוקמה בשנת 1976, ותפקידה לנסות ולסייע לחברי פרלמנט הנרדפים במדינותיהם ולתת פומבי לעניינם (מדובר בדרך כלל בחברי פרלמנט ממדינות לא דמוקרטיות או שהדמוקרטיה שבהן פגומה). שלושה חברי כנסת ערבים – עזמי בשארה, חנין זועבי ומוחמד ברכה – פנו לוועדה בזמנים שונים, בסיוע הארגון עדאלה (ארגון זכויות אדם ישראלי, הפועל בין היתר להשגת זכויות אישיות וקולקטיביות של אזרחי ישראל הערבים), בעילה שהכנסת ומדינת ישראל הפרו את זכויות האדם שלהם.⁴⁰² כל הפניות (בעניינה של זועבי היו שתי פניות שונות) נידונו בוועדה לאורך כמה שנים, אך בסופו של דבר הסתיימו הדיונים בהן בלא כלום.⁴⁰³ ברור שזכותם של חברי כנסת לפנות לוועדה זאת אם לדעתם נפגעו זכויות האדם שלהם מעצם היותה של ישראל חברה באיחוד הבינ-פרלמנטרי, אף שספק אם ניתן לכלול פנייה כזאת בתפקידם כחברי כנסת.

בעת כהונת הכנסת ה-20 יזמו חברי כנסת מהרשימה המשותפת פניות לארגונים בינ-לאומיים כדי להתלונן על מדיניותה של ממשלת ישראל כלפי אזרחיה הערבים. שוב התעוררה השאלה אם מלבד העובדה שאין מונעים מהם לעשות כן כי אין המעשה פלילי, פעילות זאת יכולה להיחשב חלק ממילוי תפקידם כחברי כנסת. בראשית נובמבר 2017 יצאה לאירופה משלחת בת ארבעה חברי כנסת – יוסף ג'בארין, מסעוד ג'נאים, ג'מאל זחאלקה ועאידה תומא-סלימאן – כדי להיפגש עם נציגים של האיחוד האירופי בכריסל ושל ה-OECD בפריז. הנושא שנידון עם נציגי האיחוד האירופי היה חוק הלאום. המשלחת ביקשה שהאיחוד יתערב כדי "לעצור את חקיקת חוק הלאום, וכדי שממשלת ישראל תשנה את מדיניות האפליה הגזענית כלפי הציבור הערבי, ובמיוחד בסוגיית הריסת הבתים והמסע נגד האזרחים הערבים בנגב".⁴⁰⁴ הנושא שנידון עם ה-OECD היה התקציבים המיועדים

402 במקרה של בשארה ראו הצהרה של פרקליט עדאלה, גאמיל דקוואר, לוועדה לזכויות אדם של הפרלמנטרים (Adala, Statement to the Inter-Parliamentary Union Committee on the Human Rights of Parliamentarians: The Case of MK Dr. Azmi Bishara, January 15, 2002).

403 חלק מהחלטות הוועדה ניתן למצוא באתר הוועדה, וחלקן נשלחו למחברת על ידי המזכיר הכללי של האיחוד הבינ-פרלמנטרי ב-3 במרץ 2014.

404 בנדר, 2-2017.

לאזרחים הערבים בישראל, שלטענת הרשימה המשותפת אינם מספיקים ואינם מועברים ליעדם, ובשילוב ערבים בשוק העבודה הישראלי.⁴⁰⁵

נסיעת חברי הכנסת, שמומנה מטעם קרן רוזה לוקסמבורג הגרמנית, אושרה בוועדת האתיקה, למגינת ליבם של חברי כנסת רבים מהימין ושל שרת המשפטים, שהשוותה בריאיון לערוץ 7 את המשלחת מטעם הרשימה המשותפת ל"ג'יס חמישי". היא טענה ש"הדרך של חברי כנסת להשפיע היא בכנסת, לא באמצעות הכפשת המדינה בקוקטיילים באירופה".⁴⁰⁶ את מדיניות הכנסת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטות ועדת האתיקה, הסביר היועץ המשפטי של הכנסת איל ינון. בחוות דעת בעניין הצעתו של יושב ראש ועדת הכנסת יואב קיש לתקן את כללי האתיקה שיגבילו את מקורות המימון לנסיעות חברי הכנסת שלא במימון הכנסת,⁴⁰⁷ מ-7 במאי 2017, כתב ינון:

מה [...] בודקת הוועדה קודם למתן האישור? הוועדה מתמקדת בסוגיות של טוהר מידות הכרוכות בנסיעות וסוגיות של ניגוד עניינים בין הגורם המזמין והמממן לבין חבר הכנסת, לרבות הקפדה על כך שאין מדובר בגורם עסקי. כמו כן, הוועדה בודקת שאין במימון הניתן לחבר הכנסת משום טובת הנאה, ובכלל זה את ההלימה בין משך השהות הממומנת לפעילות שלשמה הוזמן חבר הכנסת [...] אישורה של ועדת האתיקה לנסיעה לחו"ל לא כלל עד היום בדיקה של תכלית הנסיעות, מהותן או חשיבותן, או בדבר זהותו של הגורם המזמין (מעבר להיותו גורם ציבורי). עניינים אלה מקובל היה עד כה לראותם מחוץ למנדט של הוועדה וכמצויים בלב שיקול הדעת וחופש הפעולה הפוליטי של חברי הכנסת שאין להתערב בו. לפיכך, אישורה של ועדת האתיקה מעולם לא היווה משום

405 חורי, 2017.

406 קידר, 2017.

407 מטרת התיקון, שלא אושר בסופו של דבר, הייתה בעיקר להגביל את מקורות המימון של נסיעותיהם של חברי הכנסת הערבים.

“תעודת הכשר” לתוכנה של הנסיעה, להבדיל מהיותה עומדת בסטנדרטים של היעדר ניגוד עניינים או של פגיעה בטוהר המידות.⁴⁰⁸

ח”כ ג’בארין ענה למתקפתה של שקד במליאת הכנסת ב-13 בנובמבר 2017:

אני חושב שזה מאוד טבעי, ואף מאוד בריא, שחברי כנסת יקיימו פגישות בזירה הבין-לאומית עם אחראים באותה זירה. צר לי לראות [...] שדווקא שרת המשפטים איילת שקד אומרת לאחד העיתונאים בישראל שערבבי ישראל וכנסת ישראל צריכים להקיא מתוכם את הגיס החמישי [...] שמנסה להרוס את הדו-קיום בין יהודים לערבים בישראל ולבצע פיגועים מדיניים במדינה שהם מתיימרים להיות אזרחיה. כל זה על כך שחברי כנסת מקיימים ישיבות? אני מתפלא [...] איך הגענו למצב כזה, שחברי כנסת במשכן הזה לא יכולים לצאת ולקיים פגישות מדיניות, פגישות פוליטיות, כחלק אינטגרלי מהעבודה הפרלמנטרית שלהם, ולייצג את הדאגות של ציבור הבוחרים שלהם.

האם צדק ח”כ ג’בארין בטענתו שמה שעשו חברי הכנסת של הרשימה המשותפת הוא “כחלק אינטגרלי מהעבודה הפרלמנטרית שלהם”, או שהייתה זו פעילות מותרת (גם אם שנויה במחלוקת) אך לא חלק מתפקידם כחברי כנסת? על כך עדיין לא ניתנה תשובה מוסמכת, שכן עדיין לא נקבע מבחינה משפטית מה מתוך פעילותו הפוליטית, בשונה מפעילותו הפרלמנטרית של חבר הכנסת, נחשב חלק מתפקידו כחבר כנסת. בפסק הדין שלו מ-17 בינואר 1995 בעניין פנחסי (בג”ץ 1843/93) העיר המשנה לנשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז) אהרן ברק את ההערה הזאת: “ההבחנה האמריקנית בין פעולות חקיקה [כלומר, פעולות פרלמנטריות], לבין פעולות פוליטיות אינה מעוגנת בחוק החסינות [בישראל].”

408 מכתב לחבר ועדת האתיקה ח”כ יוסף ג’וברין, “חוות דעת בעניין הצעה לתיקון כללי האתיקה העוסקת בנסיעות חברי הכנסת לחו”ל”, מאת איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, 2017.

נראה לי כי תפקידו של חבר כנסת בישראל כולל גם את היותו חבר מפלגה או אישיות הממלאת תפקידים ציבוריים ופוליטיים, אך הודה שהנושא עדיין לא הוכרע ונשאר בגדר "צריך עיון".

פרק 10

התפקיד השיפוטי

רבות נכתב על הפרדת הרשויות בדמוקרטיה הפרלמנטריות, שכן היא אינה חדה וברורה כמו בדמוקרטיה הנשיאותיות. כאשר דנים בנושא

יחסי הרשות המחוקקת והרשות השופטת, הנושא הוא על פי רוב הביקורת השיפוטית, כלומר: זכותם של בתי המשפט להתערב בענייני הפרלמנט, בין שמדובר בחקיקה שהפרלמנט מאשר, בנהלים הפנימיים של הפרלמנט או בהעמדת חברי פרלמנט לדין. יש גם המדברים על מערכת היחסים בין שתי הרשויות בנושאים נוספים על הביקורת השיפוטית.⁴⁰⁹ לעיתים נדירות מדברים על השאלה אם הפרלמנט כגוף וחברי הפרלמנט כיחידים רשאים למלא תפקיד שיפוטי, ואם כן, באילו גבולות.

בעבר הייתה השאלה רלוונטית במיוחד בבריטניה, שם פעל בית הלורדים, עד שנת 2009, גם כבית המשפט העליון של הממלכה. חוק הרפורמה החוקתית משנת 2005 הקים בית משפט עליון נפרד, שהחל לפעול ב-2009. בתחילה היו רוב חברי בית המשפט החדש חברי בית הלורדים, אך היה אסור עליהם לתפקד כחברים פעילים בפרלמנט בזמן כהונתם כשופטים של בית המשפט העליון. בעתיד יוחלפו כולם בשופטים שאינם בעלי תואר אצולה.⁴¹⁰

לחברי פרלמנט יכול להיות גם תפקיד שיפוטי או מעין-שיפוטי כאשר הם נקראים להחליט אם להסיר, או שלא להסיר, את חסינותו הדיונית של חבר הפרלמנט כדי שמערכת המשפט תוכל להעמידו לדין.⁴¹¹ גם במקרים הנדירים מאוד שבהם הפרלמנט עצמו דן בהשעיית חבר פרלמנט או בהדחתו, באותן מדינות שבהן אפשרית השעיה או הדחה כזאת, יש להם תפקיד שכזה.⁴¹² במקרה של השעיה או הדחה מדובר על פי רוב בחברי פרלמנט המצויים בהליך משפטי, או שכבר נמצאו

409 ראו למשל Igot, Rezsöhazy & Van der Hulst, 2007; Bricker, 2016

410 Benwell & Gay, 2011

411 להגדרה של החסינות הדיונית ראו לעיל בהערות שוליים 38.

412 ראו גלילי ולהב, 2003. באתר Parline של האיחוד הבינ-פרלמנטרי במידע המופיע על כל אחד מהפרלמנטים החברים בארגון ניתן למצוא מידע על התנאים שבהם ניתן להשעות חבר פרלמנט או להדיחו, אם בכלל.

אשמים בבית משפט.⁴¹³ הודו היא מקרה קיצוני שבו על פי החוקה רק הפרלמנט עצמו רשאי לשפוט את חבריו בגין עבירות שנעשו בתוך הפרלמנט בקשר לעבודת הפרלמנט, לרבות לקיחת שוחד, ואף להחליט להדיח חברי פרלמנט שהוא מצא אותם אשמים. לאחרונה לקח לעצמו בית המשפט העליון בהודו את הזכות לדון בערעורים על החלטות הפרלמנט בהליך שעורר מחלוקת עזה בציבור.⁴¹⁴

באותם פרלמנטים שיש להם כללי אתיקה או קוד התנהגות, על פי רוב ועדה המורכבת מחברי פרלמנט והנעזרת בצוות מקצועי כלשהו, היא הדנה בעבירות אתיות שחברי פרלמנט נחשדים בכיזוען. היא גם רשאית לגזור עליהם עונשים הקבועים בכללים או בקוד אם הם נמצאו אשמים. אולם כיום לא נדיר שוועדה פנים-פרלמנטרית תפעל בשיתוף עם גורם חיצוני כלשהו, בין שמדובר בנציב אתיקה, כמו בבריטניה, או בייעוץ משפטי חוץ-פרלמנטרי, כמו באוסטריה. רק במקרים נדירים מערכת הפיקוח על התנהלות חברי הפרלמנט היא חיצונית לגמרי לפרלמנט, כפי שנהוג בטייוואן.⁴¹⁵ בבריטניה, לאחר "שערוריית ההוצאות",⁴¹⁶ נקבע שבוועדה הפרלמנטרית למידות העוסקת בהפעלת קוד ההתנהגות יהיו חברים גם אישים שאינם חברי פרלמנט, אף שאין להם זכות הצבעה.⁴¹⁷

ישראל
 לכנסת יש כמה תפקידים מעין-שיפויים, שמי שמבצע אותם הם חברי הכנסת. תפקידים אלה כוללים: החלטה אם חסינותו של חבר כנסת תעמוד לו אם היועץ המשפטי לממשלה מבקש להעמידו לדין; דיון בקובלנות נגד חברי כנסת מצד ועדת האתיקה, לרבות קביעת סנקציות נגד מי שהפרו את כללי האתיקה של חברי הכנסת; הכרזה של ועדת הכנסת על חבר כנסת כפורש מסיעתו; דיון בהפסקת כהונתו של חבר כנסת

413 ראו ב־דוד, 2016.

414 Ranjan 2012, p. 280

415 House of Commons Committee on Standards, 2015 ו־ Power, 2010 pp. 28–29

416 ראו לעיל בהערות שוליים 155.

417 House of Commons Committee on Standards, 2015, p. 34

לאחר שנבחר לכנסת אם הסית לגזענות או תמך במדינת אויב או בארגון טרור (לדיון על סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת ראו פרק 13) והסמכות להעביר מתפקידם את נשיא המדינה, את מבקר המדינה, וכתנאים מסוימים – גם את ראש הממשלה.

תפקידה של הכנסת ושל חבריה בנושא חסינות חברי הכנסת⁴¹⁸

בפרקים קודמים ציינו שלחברי הכנסת נתונה חסינות על פי חוק, המתחלקת לחסינות מהותית,⁴¹⁹ המגינה על חבר הכנסת מפני כל תביעה משפטית הנוגעת לעבודתו הפרלמנטרית ושאותה לא ניתן להסיר, לבין חסינות דיונית, המגינה על חבר הכנסת מכל חקירה, מעצר ותביעה משפטית בגין מעשים ואמרות שאינם נופלים בחסינות המהותית, ושאותה ניתן להסיר.

עד שנת 2005 קבע חוק חסינות חברי הכנסת שכאשר הפרקליטות מחליטה שהיא רוצה להעמיד חבר כנסת לדין בגין עבירה שאינה נופלת בחסינות המהותית, עליה לבקש מהכנסת להסיר את חסינותו הדיונית. היועץ המשפטי לממשלה היה פונה לוועדת הכנסת, וזו הייתה דנה בבקשת הסרת החסינות ומעבירה את החלטתה למליאת הכנסת להצבעה, וחברי הכנסת היו רשאים להצביע על פי הבנתם ומצפונם, ובכך להשתתף בהליך המעין-משפטי. על רקע זה הגיעו מדי פעם בפעם עתירות לבג"ץ מצידם של חברי כנסת שחסינותם הוסרה ואשר טענו שהחלטת הכנסת הייתה שגויה, ושכמקרה הנידון הייתה חסינותם המהותית אמורה לעמוד להם.⁴²⁰ במקרים אחרים עתרו גופים חיצוניים לכנסת נגד החלטה של הכנסת להימנע מהסרת חסינותו של חבר כנסת מסוים בטענה שקבלת ההחלטה לא הייתה עניינית.⁴²¹

418 בפרק 23 נדון בנושא החסינות כאחח הסיבות להגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט.

419 הגדרה של החסינות המהותית ראו לעיל בהערות שוליים 203.

420 למשל, בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, בעניין החלטת הכנסת להסיר את חסינותו של ח"כ רפאל פנחסי מש"ס כדי שיעמוד לדין בגין עבירות פליליות הקשורות למערכת הבחירות לכנסת השנים-עשרה ב-1988 ולרשויות המקומיות ב-1989.

421 למשל, בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת, בעניין החלטת ועדת הכנסת שלא להסיר את חסינותם של חברי הכנסת יחיאל חזן ומיכאל גורלובסקי מהליכוד, שבמהלך הצבעות על חוק ההסדרים במליאה ב-28 במאי 2003 הצביע כל אחד מהם פעמיים – פעם עבור עצמם ופעם עבור חברי כנסת מהליכוד שלא נכחו באולם.

בפסקי הדין שניתנו במקרים אלו דנו שופטי בג"ץ בנושא מתחם שיקול הדעת הנתון לוועדת הכנסת בהליך קבלת החלטותיה בנושא הסרת החסינות ובכלל הסוגיות הקשורות לכך. למשל, בפסיקתו בבג"ץ 11298/03 בפרשת ההצבעות הכפולות⁴²² קבע נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק שוועדת הכנסת רשאית לבחון את שיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה אך אינה רשאית לבדוק אם יש בראיות העומדות לרשות התביעה כדי לבסס כתב אישום נגד חבר הכנסת. במקרה זה פסק בג"ץ שהחלטתה של ועדת הכנסת שלא להסיר את חסינותם של חברי הכנסת יחיאל חזן ומיכאל גורלובסקי (שניהם מהליכוד), שנחשדו בהצבעה כפולה במליאה, אין תוקף ויש לבטלה. בעקבות פסיקה זאת תוקן חוק חסינות חברי הכנסת באמצעות הצעת חוק מטעם ועדת הכנסת (כ/83) ב-25 יולי 2005, ועתה אין הכנסת מתבקשת להיענות לבקשת היועץ המשפטי לממשלה להסיר את חסינותו של חבר כנסת שהפרקליטות מבקשת להגיש נגדו תביעה, אלא שכאשר היועץ המשפטי לממשלה מבקש להעמיד חבר כנסת לדין, הכנסת רשאית להחליט שלא תוענק לו חסינות למטרה זאת. על פי התיקון לחוק החסינות העילות שבגינן חבר הכנסת יכול לבקש מהכנסת שתקבע שחסינותו תעמוד לו הן אלה:

1. העבירה שבה מואשם חבר הכנסת נעברה במסגרת או למען מילוי תפקידו;
2. כתב האישום נגדו הוגש שלא בתום לב או מתוך אפליה;
3. העבירה בוצעה במשכן הכנסת, ננקטו הצעדים/או האמצעים במסגרת הכנסת (כמו למשל טיפול של ועדת האתיקה), ואי קיום ההליך הפלילי לא יפגע באינטרס הציבורי;
4. בעקבות הסרת החסינות צפוי להיגרם נזק ממשי לתפקוד הכנסת או לייצוג ציבור הבוחרים.⁴²³

422 פרשת ההצבעות הכפולות פרצה כאשר חמישה חברי כנסת נחשדו שבמהלך הצבעה לילית על חוק ההסדרים ב-28 במאי 2003 הצביעו הצבעה כפולה - פעם אחת ממושבם ופעם שנייה ממושבם של חברי כנסת שלא נכחו בהצבעה - במערכת ההצבעה האלקטרונית של הכנסת. שניים מחברי הכנסת - יחיאל חזן ומיכאל גורלובסקי - הועמדו על כך לדין.

423 סעיף 4(א) לחוק החסינות. ראו גם המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005.

מאז תיקון החוק ב־2005 לא הופעלה החסינות הדיונית של חבר כנסת כלשהו ולו פעם אחת.

הצעה לבטל את התיקון לחוק החסינות במטרה להחזיר את המצב המשפטי שהיה קיים עד 2005 עלתה לקראת הבחירות לכנסת ה־21 ב־2019 ולאחריהן, לאחר החלטתו של אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה, להגיש כתבי אישום נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו על סעיפים של שוחד, מרמה והפרת אמונים, בכפוף לשימוע. דובר גם להכניס פסקת התגברות לספר החוקים הישראלי שתמנע מבג"ץ לדון, בין היתר, בעתירות שיערערו על החלטות הכנסת בנושא חסינותם של חברי הכנסת. בעת סיום כתיבת ספר זה (בסוף מאי 2019) עדיין לא ידוע מה יעלה בגורלן של הצעות אלו.⁴²⁴

פעילות שיפוטית של ועדת האתיקה

בגרסה המקורית של כללי האתיקה לחברי הכנסת משנת 1983 נאמר בסעיף 17 כי "חבר הכנסת המפר כלל אתיקה או אינו מקיימו, יהיה נתון לשיפוטה של ועדת האתיקה" [ההדגשה שלי].⁴²⁵ ביוני 2002 הועבר הסעיף בנוסח מורחב לחוק החסינות לסעיף 13ד, שעניינו ועדת האתיקה. הוא הוכנס לחוק כדי לתת לוועדה כלים לטפל ביתר יעילות בתופעות של "וולגריזציה" ו"ברוטליזציה בשיח הפנים־פרלמנטרי", כדברי יושבת ראש ועדת האתיקה בכנסת ה־15 ח"כ קולט אביטל (מפלגת העבודה).⁴²⁶ סעיף 13ד(א) הרחיב את העניינים שבגינם יהיה חבר הכנסת נתון לשיפוטה של ועדת הכנסת. על פי רוב המקרים המגיעים לפתחה של ועדת האתיקה עוסקים בעניינים שהם משמעותיים בעיקרם, ואין להם שום קשר לעבירות על החוק. בכנסת ה־20 למשל עסקה הוועדה בעשרות פניות בנושא התנהגותו החריגה של ח"כ אורן חזן (ליכוד) כלפי חברי כנסת אחרים, והוטלו

424 ראו למשל מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ואסף שפירא, "הנידון: הצעה לתיקון חוק חסינות חברי הכנסת - חוות דעת", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2019; וקרני ואייכנר, 2019.

425 הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, 2006, עמ' 140.

426 דברי ח"כ אביטל בפחח הדיון בקריאה ראשונה של תיקון 28 לחוק החסינות שהתקיים ב־30 באפריל 2002.

עליו מגוון סנקציות שהגבילו את פעילותו הפרלמנטרית לפרקי זמן שונים, כשפרק הזמן הארוך ביותר היה שיא של שישה חודשים.⁴²⁷

חבר הכנסת עיסאם מח'ול עתר לבג"ץ בטענה שוועדת האתיקה אינה רשאית לשפוט אותו בעניינים שבהם עומדת לו חסינותו (בג"ץ 12002/04). נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק הסביר בפסק הדין שוועדת האתיקה מוסמכת לפעול גם כלפי התבטאויות ומעשים הנכללים בגדר החסינות המהותית, משום שהמונה "פעולה משפטית" שבפניה חבר הכנסת חסין אינו חל על פעולה של הכנסת כלפי מי מחבריה.

פסיקתו של ברק התבססה על פסק דינו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר מאיר שמגר בפרשת מיערי (בג"ץ 620/85). לפיה, הכנסת רשאית לשפוט את חבריה ולהטיל עליהם סנקציות בנושאים שנקבעו בכנסת באמצעות הוראות פנימיות, לרבות תקנונה וכללי האתיקה שלה, הקובעים איך ימלא חבר הכנסת את תפקידו, מתי ינאם, כיצד יגיש הצעת חוק, וכן מתי יאסר עליו לנכוח בדיונים בתוך הבית בשל החלטה היונקת מסדרי העבודה של בית הנבחרים. מדובר למעשה על סדרי מילוי התפקיד, שאותם הנהיגה הכנסת מכוח סמכותה "לקבוע סדרי עבודתה" (ראו סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת). מילוי התפקיד כפוף מבחינת צורתו לסדרי העבודה, ואלו קובעים כללי התנהגות וכללי הימנעות מפעולה.

פסק דין מאוחר יותר של בג"ץ עסק בעתירה נגד ועדת האתיקה וח"כ חיים רמון (בג"ץ 7993/07) על החלטתה של הוועדה שלא לשלול את שכרו של רמון (שהיה באותה תקופה משנה לראש הממשלה) על היעדרויותיו מהכנסת יותר מן המותר בתקופה שהתנהל נגדו משפט. את הדברים האלה כתבה השופטת מרים נאור, בהסתמכה הסתמכות נרחבת על הפסיקה בפרשת מח'ול:

ועדת האתיקה, כאשר היא דנה בקובלנות כנגד חברי הכנסת, ממלאת תפקיד מעין-שיפוטי [...] הביקורת השיפוטית על החלטותיה היא ביקורת שיפוטית "רגילה" [...] אך "ראוי שמידת התערבותו של בית משפט זה תהא פחותה בהשוואה

427 ראו למשל זינגר, 2016; אזולאי, 2017-3. בסוף ינואר 2018 הושעה חזן לחצי שנה (בנדר, 2018).

לזו המופעלת על החלטות מעין שיפוטיות אחרות שבמסגרת סמכותה של הכנסת" [...] הטעם לכך הוא שהחלטות ועדת האתיקה קרובות יותר לתחום העניינים הפנימיים של הכנסת: החלטותיה עניינן בסטנדרטים התנהגותיים אשר חברי הכנסת מבקשים לקבוע לעצמם, כך שמבחינה מהותית מדובר בעניינים פנימיים לכנסת, אשר השפעתם מחוצה לה הנה, ברגיל, קטנה. חרף הריסון השיפוטי שנוקט בית משפט זה בהתערבות בהחלטות הכנסת, עשוי בית המשפט להתערב בהחלטה מעין-שיפוטית של הכנסת או וועדותיה, כאשר החלטה נתקבלה מתוך הפרת החוק או הפרת עקרונות הצדק הטבעי [...] מרחב שיקול הדעת העומד לרשות ועדת האתיקה בהפעלת סמכותה המעין-שיפוטית ובפרשנותה את המונח "הצדק סביר" הוא רחב. מדובר בעניין פנימי לוועדת האתיקה של הכנסת "המכריעה על-פי הסטנדרטים המחייבים את חברי הכנסת בהתנהגותם, שהכנסת, ולא בית המשפט, היא זו האמונה על קביעתם".

דיון בפרישת חבר כנסת מסיעתו

מאז כהונת הכנסת הראשונה היו מאות מקרים של חברי כנסת שפרשו מסיעתם, הצטרפו לסיעות אחרות או הקימו סיעה עצמאית.⁴²⁸ אישור לשינויים האלה ניתנים בוועדת הכנסת לאחר דיון. כך ממלאת ועדת הכנסת תפקיד מעין-שיפוטי, שכן החלטה זו צריכה להיות מבוססת על בירור העובדות, ויש לה השלכות על מעמדו של חבר הכנסת. כפי שקבע בדבריו היועץ המשפטי לכנסת איל ינון בהקשר של הבקשה של יושב ראש סיעת ישראל ביתנו להכריז על ח"כ אורלי לוי אבקסיס כעל פורשת:

428 את הרשימה המלאה של הפרישות, האיחודים והסיעות החדשות שהוקמו ניתן לראות בדף "פילוג ומיזוג בסיעות הכנסת", באתר הכנסת (אני יזמתי את הרשימה הזאת בשנים ששימשתי עורכת אתר האינטרנט של הכנסת).

לאור העובדה כי להכרזה על חבר כנסת כפורש ישנן משמעויות מרחיקות לכת לגבי אותו חבר כנסת, הדיון בעניין זה הוא דיון מעין-שיפוטי, שחלים בו סדרי דיון מיוחדים, ובכלל זה זכות טיעון לחבר הכנסת וזכות השתתפות בהצבעה רק למי שנכח בישיבה ולפחות במחצית ממשכה. החוק אף קובע כי החלטת ועדת הכנסת תתקבל רק לאחר שהוועדה בדקה את העובדות הנוגעות לפרישה ומצאה כי התקיימו דרישות סעיף 6א' (בחוק-יסוד: הכנסת), כלומר השיקולים לא יכולים להיות אך ורק שיקולים פוליטיים, אלא על ההחלטה להיות מבוססת ועניינית.⁴²⁹

העברת חבר כנסת מכהונתו

סמכותה של הכנסת להעביר חבר כנסת מתפקידו שנויה במחלוקת. כפי שנאמר, חבר הכנסת מייצג את הציבור שבחר בו, והמשך כהונתו אינו תלוי בסיעתו או בחברי הכנסת האחרים. אולם רק בשנת 1981 תוקן חוק-יסוד: הכנסת בתיקון שלפיו יהיה ניתן להעביר חבר כנסת מכהונתו בהליך מיוחד בגין עילות מסוימות הקבועות בחוק. לפי החוק, שהיה תקף עד לשינויו בשנת 1995, הייתה רשאית הכנסת להחליט להעביר חבר כנסת מכהונתו אם הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, והוטל עליו מאסר בפועל של שנה לפחות. הליך ההעברה דורש קובלנה שהוגשה בידי עשרה חברי כנסת לפחות לוועדת הכנסת, החלטה ברוב של שני שלישים של ועדת הכנסת, לאחר שניתנה לחבר הכנסת זכות השימוע (סעיף 42 א.).

נסיבות התיקון לחוק מעניינות: הוא הוכנס על בסיס הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת שושנה ארבלי-אלמוזלינו ומשה שחל מהמערך בעקבות פרשת ח"כ שמואל רכטמן מסיעת הליכוד. רכטמן נבחר לכנסת התשיעית והיה חבר הכנסת הראשון וראש העיר הראשון (הוא היה ראש העיר רחובות) שנגזר עליו מאסר בפועל על עבירת שוחד.⁴³⁰ הצורך בחקיקה עלה כאשר התברר שאין לכנסת

429 פרוטוקול ועדת הכנסת מ-15 במרץ 2017.

430 אבנרי, 1993, עמ' 32.

הכלים לאלץ את רכטמן להתפטר מהכנסת גם לאחר שנפסק דינו,⁴³¹ או כפי שנטען בזמנו, למנוע ממנו להשתתף בהצבעות בכנסת בתקופה שבין כניסתו לכלא בפברואר 1979 לדחיית ערעורו לבית המשפט העליון ביוני 1979.⁴³²

סעיף זה הותיר אפוא לחברי הכנסת את שיקול הדעת אם להעביר מכהונתו חבר כנסת מורשע. ב-1995 תוקן סעיף זה ביוזמתם של יו"ר ועדת הכנסת דאז ח"כ חגי מירום (מפלגת העבודה) ויו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט ח"כ דדי צוקר (מרצ), וכך למעשה פוקעת אוטומטית כהונתו של חבר הכנסת במקרה שהוא הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית שבית המשפט קבע שיש עימה קלון. כלומר, התיקון לחוק הפקיע מידי הכנסת את שיקול הדעת במקרים אלה. הנימוק לכך היה כניסתם של שיקולים פוליטיים לדיונים בכל פעם שהכנסת נדרשה לדון במקרה של חבר כנסת שהורשע בבית משפט בפסק דין סופי.⁴³³

מכך שבדיוני ועדת הכנסת שהתקיימו על התיקון לא נמצא ולו חבר כנסת אחד שהתנגד להוצאת הטיפול בנושא מן הכנסת והעברתו לבתי המשפט אפשר להבין, כפי שניסחה זאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד יהודית קרפ:

הצעת החוק הזו הוגשה משום שהכנסת לא הוכיחה את יכולתה להתמודד עם "ניקוי המחנה" ולכן רצו להעביר את שיקול הדעת בשאלה, האם חבר הכנסת ראוי להיות חבר-כנסת, לגוף שהוא גוף אובייקטיבי ושרגיל לעשות את מכלול האיזונים גם כדי מצד אחד לשקול את נסיבות הענין, לקבוע

431 כדי להכריח את רכטמן להתפטר נאלצו שני חברי כנסת מהליכוד - חיים קורפו ואברהם שריר - לאיים עליו שאם לא יתפטר הם יעבירו בכנסת חוק שיישא את שמו, שיעביר אותו מכהונתו (מתוך דבריו של קורפו בדיון שהתקיים בקריאה ראשונה בהצעת החוק של שחל ואלמוזלינו ב-1 במרץ 1981).

432 לא מצאנו כל עדות להגעתו של רכטמן לכנסת בתקופת מאסרו להצבעות, כיוון שבמהלך ארבעת החודשים האמורים לא היו הצבעות שמיות (אפילו ההצבעה על אישור הסכם השלום עם מצרים ב-21 במרץ 1979 הייתה בהרמת ידיים), ועדיין לא הונהגה בכנסת באותה תקופה הצבעה אלקטרונית.

433 דברי יושב ראש ועדת הכנסת ח"כ חגי מירום במליאה, כשהביא את התיקון לחוק - יסוד: הכנסת לקריאה שנייה ב-23 במאי 1996.

את העובדות, וגם לתת את דעתו לחומרת המעשה ולקלוניות
[מלשון "קלון"] שבו.⁴³⁴

שלא כמגמה שניכרת בתיקון זה של צמצום תפקידה של הכנסת, תיקון שנוי במחלוקת שהתקבל בשנת 2016 לחוק-יסוד: הכנסת (סעיף 42א(ג)), זה מבקש להרחיב את טווח שיקול דעתה ואת סמכותה של הכנסת בהעברת חבר כנסת מתפקידו. התיקון הידוע בכינוי "חוק ההדחה" עניינו הפסקת הכנסת את חברותו של חבר כנסת אם הסית לגזענות או הביע תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב. אלה הן שתיים מהעילות הקבועות בסעיף 7א. לחוק-יסוד: הכנסת לפסילה של רשימות או מועמדים מהשתתפות בבחירות.

לפי התיקון, 61 חברי כנסת ויותר, שעשרה מהם לפחות הם חברי האופוזיציה, רשאים להגיש בקשה להפסיק את כהונתו של חבר כנסת. זו תתקבל אם שלושה רבעים מחברי ועדת הכנסת ורוב מיוחס של 90 מתוך 120 חברי הכנסת במליאה יצביעו עבורה. התיקון קבע גם את זכות חבר הכנסת שהכנסת החליטה להפסיק את כהונתו לערער לבית המשפט העליון.

את התיקון הגישה ועדת החוקה, חוק ומשפט, אך יזם אותה ראש הממשלה בנימין נתניהו על רקע פגישתם של שלושת חברי הכנסת של בל"ד ב-2 בפברואר 2016 עם משפחות מחבלים שנהרגו, בעניין החזרת גופותיהם.⁴³⁵ פגישה זו, לפי הדיווחים, נפתחה בדקת דומייה לזכרם של המחבלים. הקושי לטפל בפרשות כמו זו באמצעות ועדת האתיקה של הכנסת, שסמכות ההענשה שלה מוגבלת, או באמצעות תביעה משפטית, בגלל הפרשנות המחמירה של בית המשפט שגורמת לכך שכמעט בלתי אפשרי להביא להרשעה, היו מן המניעים להחלטה להחזיר לכנסת את היכולת להחליט על הפסקת כהונתם של חברי כנסת במקרים מסוימים.⁴³⁶ טענתם העיקרית של התומכים הייתה שאין להשאיר את המצב שחברי כנסת פועלים בניגוד לעקרונות המופיעים בסעיף 7א, ובפועל אי-אפשר לפעול נגדם.

434 פרוטוקול ועדת הכנסת, 4 באפריל 1995.

435 בנדר, 2016.

436 ראו למשל דיון בוועדת הכנסת מ-8 בפברואר 2016.

את המתנגדים הראיגה בעיקר העובדה שהתיקון נותן בידי גופים פוליטיים הפועלים על בסיס מניעים פוליטיים או אידאולוגיים, סמכויות שיפוטיות שמוטב שיישאר אצל רשויות המשפט. בנוסף, נטען שהחוק מציע הליך שיפוטי הכולל עונש של מעשים המהווים עבירה פלילית בשעה שלכנסת ולחבריה אין מומחיות משפטית, ידע וכלים הנחוצים לקבוע עובדות.⁴³⁷ טיעונים נוספים שהועלו התייחסו לכך שהחוק עלול להפוך כלי בידי הרוב להדרה ולהרחת של נציגי המיעוט, וכי הוא יוצר מציאות של "משפט עמיתים על בסיס אידאולוגי". החלטה כזו של הכנסת מנייה וביה מסכלת את רצון הבוחרים שהצבעתם הביאה לבחירתו של חבר הכנסת.⁴³⁸ דרישות הרוב המיוחד בשלבים השונים של ההליך והכללת אפשרות הערעור לבית המשפט העליון מיתנו במקצת את יכולתה של הכנסת לפעול כאילו הייתה כל הרשויות – התובעת, השופטת וחורצת הדין.

לראשונה היה ניסיון להפעיל את הסעיף במקרה של ח"כ באסל גטאס (הרשימה המשותפת-בל"ד) לאחר שצולם מבריח מעטפות ובהן מכשירי טלפון סלולרי וחפצים נוספים לאסירים ביטחוניים בבית הכלא קציעות. ההליך לא הגיע אל סיומו משום שגטאס חתם על הסדר טיעון שלפיו יתפטר מן הכנסת, וייגזרו עליו שתי שנות מאסר בפועל, בתוספת הרשעה בעבירה שיש עימה קלון.⁴³⁹

שתי עתירות הוגשו לבג"ץ מייד לאחר שהחוק אושר בבקשה שיורה על בטלותו של החוק כיוון שהוא פוגע מהותית בעקרון הפרדת הרשויות, וכי הוא אינו חוקתי בשל פגיעתו בעקרונות יסוד דמוקרטיים, ובהם קביעת הרכב הכנסת בבחירות, הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות לשוויון וחופש הביטוי הפוליטי.⁴⁴⁰ ח"כ ד"ר יוסף ג'בארין מהרשימה המשותפת היה בעותרים. בג"ץ, בהרכב של תשעה שופטים, דחה את העתירות פה אחד, כשנשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות מציינת

437 מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, מכתב גלוי ליושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חה"כ ניסן סלומינסקי בנושא "הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – השעיית חבר הכנסת בשל מעשה בניגוד לסעיף 7א), 15.2.2016. (נמצא באתר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת).

438 דברי עמי ברקוביץ', נציג היועץ המשפטי לממשלה בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט ב-29 בפברואר 2016.

439 פולבר, חורי ובן זכרי, 2017.

440 בג"ץ 5744/16 ובג"ץ 10214/16.

בפסק דינה, ב־27 במאי 2018: "חוק ההדחה פוגע פגיעה ממשית בזכויות יסוד שהן מהחשובות בשיטתנו", ובהן "הזכות לבחור, הזכות להיבחר וחופש הביטוי הפוליטי של נבחרי ציבור", אך "אין לומר כי הוא שולל את ליבת הזהות הדמוקרטית של המדינה ומזעזע את אמות הספים של המבנה החוקתי".

לסיכום, ניתן לומר שחברי הכנסת ממלאים תפקידים מעין־שיפויים בעיקר בעניינים פנימיים של הכנסת ובמעמד של חברי הכנסת – אתיקה, חסינות והדחה. על סמכותם זו של חברי הכנסת חלה ביקורת שיפוטית, שהיא בדרך כלל מרוסנת, בניסיון לשמור על עצמאות הרשות המחוקקת.

העברת נשיא המדינה, מבקר המדינה וראש הממשלה מכהונתם

הכנסת היא הבוחרת את הנשיא ואת מבקר הכנסת לתקופה של שבע שנים,⁴⁴¹ והיא רשאית, בתנאים מסוימים, להעביר אותם מתפקידם.⁴⁴² במקרה של נשיא המדינה ועדת הכנסת, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, היא הממליצה על העברתו מתפקידו על בסיס קובלנה שהוגשה לה בידי 20 חברי כנסת לפחות, והמליאה רשאית לאשר את ההמלצה ברוב של שלושת רבעי חברי הכנסת. גם במקרה של העברת מבקר המדינה מתפקידו רשאית הכנסת לעשות זאת בשל התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, על בסיס דרישה בכתב שהוגשה לוועדת הכנסת בידי עשרים חברי כנסת, אך במקרה זה לא נדרש רוב מיוחס כדי שתתקבל החלטה.⁴⁴³

נשיא המדינה הוא שמטיל על ראש אחת מסיעות הכנסת להקים ממשלה לאחר שהתקיימו בחירות לכנסת, או אחרי שהממשלה הופלה בהצבעה של רוב חברי הכנסת על הצעה להבעת אי־אמון בממשלה. אך הכנסת היא הרשאית להעביר ראש ממשלה מכהונתו בהצבעת רוב חברי הכנסת אם הורשע בעבירה שיש עימה

441 יש מצבים שבהם יכולה להיות לחבר הכנסת הבודד השפעה על התוצאה של בחירות אלו. כך קרה בבחירה של ח"כ ראובן ריבלין לנשיא המדינה העשירי ב־10 ליוני 2014, בניגוד לרצונו של ראש הממשלה בנימין נתניהו.

442 ראו חוק־יסוד: נשיא המדינה וחוק־יסוד: מבקר המדינה.

443 סעיף 8א בחוק מבקר המדינה.

קלון,⁴⁴⁴ נוסף על סמכותה להצביע בעד הצעת אי-אמון בממשלה, שבעקבותיה כהונתם של כל חברי הממשלה, לרבות ראש הממשלה, מגיעה לסיימה. אולם רק סיעות רשאיות ליזום הצבעה על הצעת אי-אמון בממשלה, ולא חברי כנסת יחידים.

עד היום לא החליטה הכנסת על העברתו מתפקיד של נשיא המדינה,⁴⁴⁵ מבקר המדינה או ראש הממשלה.⁴⁴⁶

444 ראו סעיף 18 בחוק-יסוד: הממשלה.

445 משה קצב התפטר ב-29 ביוני 2007, לפני שהוגש נגדו כתב אישום על מעשי אינוס ומעשים מגונים (מרנדה וזינו, 2007).

446 ממשלתו השלישית של יצחק שמיר הופלה בהצבעה על הצעת אי-אמון בממשלה ב-15 במאי 1990, אך שמיר הוא שהקים את הממשלה הבאה ביוני של אותה שנה לאחר ששמעון פרס, יו"ר מפלגת העבודה, לא הצליח להקים ממשלה בראשותו. אהוד אולמרט התפטר מתפקידו כראש ממשלה ב-21 בספטמבר 2008, שבועיים לאחר שהמטרה המליצה להעמידו לדין בכמה פרשות, לרבות בלקיחת שוחד (שניידר, 2018).

תפקידים נוספים

—

פרק 11

תפקיד הלגיטימציה

בחלק מהספרות על תפקידי הפרלמנט, בעיקר כאשר מדובר בפרלמנטים חלשים במדינות שבהן הדמוקרטיה עדיין לא הכתה שורשים או שהיא רק בשלבי התפתחות, או שבהן היא חווה הידרדרות, מופיעה הלגיטימציה (legitimation) כאחד מאותם תפקידים, ולפעמים אפילו הראשון ברשימה. הלגיטימציה שבה מדובר היא של מערכת השלטון בעיני האזרחים.

לפונקציית הלגיטימציה שני פנים לפחות: ראשית בכך שהפרלמנט, באמצעות חברי הפרלמנט הנבחרים, מבקר ומאשר את מדיניותה ומעשיה של הממשלה, ובאמצעות פעילות זאת מעניק להם גושפנקה. שנית בכך שחברי הפרלמנט מייצגים אצל הממשלה את הצרכים, האינטרסים והרצונות של הבוחרים. באמצעות פעילות זאת הם מעניקים לגיטימציה לתפקודה של המערכת הפוליטית בכללותה בעיני הציבור שאת קולו הם משמיעים.

החוקר הראשון שהתייחס למושג הלגיטימציה בהקשר זה היה רוברט פקנהאם, שבחן את נושא הפונקציות של הקונגרס הברזילאי באמצע שנות השישים של המאה הקודמת, בתקופה שבה הייתה לקונגרס השפעה מועטה על מדיניות הממשלה וכמעט שלא תרם דבר לחקיקה.⁴⁴⁷ נוסף על הלגיטימציה הנובעת מאישור מדיניות ופעולות הממשלה ומהשמעת קולו של הבוחר הפועלת כשסתום ביטחון ומנגנון לשחרור מתחים בחברה, קבע פקנהאם שיש גם לגיטימציה סמויה (latent) בעצם העובדה שהפרלמנט מתכנס ופועל בקביעות וברציפות.⁴⁴⁸

חוקר שני שעסק בנושא פונקציית הלגיטימציה, כעשור אחרי פקנהאם, היה מיכאל מזי, אף הוא מארצות הברית. בפרק שעסק ב"תחזוקת מערכת השלטון" (system maintenance), בספרו המשווה בין בתי מחוקקים, העמיק את הניתוח של קודמו בדברו על בית המחוקקים כסמל, על הבולטות (salience) של הפרלמנט ועל תפקיד בית המחוקקים בהמרת רצונות הבוחרים למדיניות ממשלתית (electoral conversion functions).⁴⁴⁹ אחת ממסקנותיו הייתה ש"הביצועים של בית המחוקקים קשורים לגיטימציה אך לא קיים קשר סיבתי ביניהם". כמו כן הוא הביע ספק אם בתי מחוקקים גבוליים ופגיעים מבחינת האפקטיביות שלהם יכולים להיחשב מקורות לגיטימציה לממשלות ולמערכת השלטון במדינות שבהן הם פועלים.

נורטון התייחס לפונקציה של הפרלמנטים כשסתום ביטחון בהקשר של עבודת חברי הפרלמנט במחוזות הבחירה שלהם בבריטניה ובמדינות אירופיות אחרות, וכך כתב:

בכך שהם גורמים להעלאת דרישות של קבוצות מסוימות ובעלי דעה במחוזות הבחירה (שלהם) בפני הממשלה, פרלמנטרים עוסקים במה שפקנהאם כינה "הבאת אינטרסים לידי ביטוי".

Packham, 1970 447

448 שם, עמ' 527-530. במצב העגום של הקונגרס הברזילאי בימים אלו - פרלמנט המוכה שחיתות ותפקוד לקוי - ברור שהוא אינו ממלא תפקיד של לגיטימציה (Jacobs, 2016).

Mezey, 1979, pp. 270-274 449

בשל היותם הנמענים לדעות שמביעים הבוחרים, פרלמנטרים עשויים גם לתרום לגיטימציה של המערכת הפוליטית בעיני הבוחרים, בכך שהם פועלים כ"שסתום ביטחון". פקנהאם מתייחס לבתי נבחרים כישות קולקטיבית בכך שהם מספקים שסתום ביטחון למתחים במערכת הפוליטית, אך ניתן ליחס את המושג לפעולות של חברי הפרלמנט כיחידים. פרלמנטרים יכולים לשמש שסתום ביטחון פסיבי [...] על-ידי קבלת מכתבים וצורות אחרות של תקשורת מאזרחים [...] אם פרלמנטרים לוקחים את הדבר צעד אחד קדימה, ועונים להודעות מהבוחרים – או מקדמים את העניין עם שרים או פקידים – ניתן לצפות שהפעולות תקדמנה את הלגיטימציה של המערכת בעיני האזרחים הנוגעים בדבר. ניתן גם לשער שחברי בית המחוקקים יקדמו את הלגיטימציה של המערכת בכך שיעסקו בפעילות נוספת הנוגעת לאזורי הבחירה.⁴⁵⁰

לסטון-בנדיירה פנתה לתאוריה של פונקציית הלגיטימציה במחקרה על התפתחות הדמוקרטיה בפורטוגל שלאחר נפילת משטרו של הרודן אנטוניו אוליברה דה סלזאר בשנות השבעים של המאה הקודמת.⁴⁵¹ היא גם בדקה היבטים מסוימים של יישום הפונקציה במדינות אירופיות אחרות. במחקר שבחן את הצגתן של הפונקציות השונות של הפרלמנט באתרי האינטרנט של פרלמנטים אירופיים, היא בדקה גם כיצד מוצגת פונקציית הלגיטימציה. זאת, באמצעות חומרי הסברה המציגים לא רק את פעילות הפרלמנטים אלא גם מידע על מטרת הפרלמנטים והתפקיד שהם ממלאים במערכת השלטון ובהיסטוריה. הממצאים שלה הראו שפונקציה זאת באה לידי ביטוי פחות מפונקציית החקיקה, אך בכל זאת היא קיימת.⁴⁵² אומנם מדובר כאן בפעילות פרלמנטרית קולקטיבית ולא של חברי פרלמנט יחידים, אך אין ספק שחברי הפרלמנט תורמים לפונקציה הזאת כיחידים.

Norton, 2002, pp. 4-5 450

Freire & Leite Viegas, 2015 451

Leston-Bandeira, 2009 452

פונקציית הלגיטימציה מוזכרת גם בחלק מהספרות על ייצוגיות סמלית (symbolic representation) בעיקר בתחום ייצוגן של נשים. הטענה היא שייצוג נשים מגביר את התחושות החיוביות של הבוחרות כלפי המערכת הדמוקרטית.⁴⁵³

יש לציין שהתאוריה העוסקת בפונקציית הלגיטימציה פופולרית כיום פחות מבעשורים קודמים. כך למשל במסמך המתאר את תפקידיהם (במשמעות של role) של חברי הבית התחתון בפרלמנט הקנדי, שפורסם באתר האינטרנט של הפרלמנט בשנת 1997, הוקדש עמוד שלם לפונקציית הלגיטימציה.⁴⁵⁴ גרסה מעודכנת של המסמך משנת 2011 ציינה רק את פונקציות הייצוג, החקיקה והבקרה. הלגיטימציה לא הוזכרה כלל.⁴⁵⁵ נראה שאחת הסיבות לירידה בפופולריות של התאוריה העוסקת בפונקציית הלגיטימציה היא ההירדרדות המתמשכת באמון הציבור בפרלמנטים ובחברי פרלמנט בכל הדמוקרטיות.⁴⁵⁶ זו מקשה על אותם פרלמנטים וחברי פרלמנט לשחק את תפקיד הלגיטימטורים.⁴⁵⁷ חוקרים מצאו שהלגיטימציה נחלשת כאשר גדל הפער בין הציפיות של הבוחרים מפעילותם של נבחריהם לתפיסתם של הנבחרים את תפקידם.⁴⁵⁸

מה שקרה במשאל העם שנעשה בבריטניה ביוני 2016 אם עליה להישאר באיחוד האירופי או לעוזבו (Brexit) העיד על מה שקורה כאשר קיים דיסוננס בין עמדתם של רוב חברי הפרלמנט משתי המפלגות הגדולות (שתמכו בהישארות) לבין מצביעיהן (שרובם תמכו בעזיבה), וידם של הבוחרים – ולא של הנבחרים – על העליונה. כלומר, בתפקידם כמובילי הלגיטימציה של ההסדר השלטוני הקיים נכשלו רוב חברי הפרלמנט הבריטי כישלון חרוץ. התופעה של מסעי בחירות שליליים, ההולכת ומתרחבת ברחבי העולם, כדוגמת מערכת הבחירות

Schwindt-Bayer, 2010, p. 155 453

Purves & Stilborn, 1997 454

Barnes, 2011 455

רולף, 2006. 456

Teixeira & Freire, 2015 457

Vivyan & Wagner, 2016, p. 82 458

לנשיאות בארצות הברית ב־2016, חותרת אף היא תחת תפקיד הלגיטימציה של הנבחרים.⁴⁵⁹

ישראל

בכמה ספרים ומאמרים על הכנסת מוזכר תפקיד הלגיטימציה. למשל, מאהלר מזכיר בספרו על הכנסת את הפונקציה הזאת לצד תקשורת וייצוג בהקשר של התנהלותו של חבר הכנסת אל מול הבוחרים.⁴⁶⁰ שמואל סגר, ששנים רבות היה חלק ממנגנון הכנסת, מזכיר את פונקציית הלגיטימציה כאשר הוא דן בלגיטימציה שהכנסת מעניקה לממשלה כשהיא מביעה בה אמון.⁴⁶¹ נעמי חזן התבססה על מאהלר בהזכירה את הלגיטימציה של השלטון בדיון בפונקציית התקשורת של הכנסת עם הציבור, אך הביעה את צערה על ש"חברי הכנסת נוהגים בהססנות הולכת וגוברת במילוי תפקיד זה".⁴⁶² ניתן לשער שכוונתה הייתה לתקשורת המחזקת את אמון הציבור בכנסת וחבריה, ולא זו המשרתת את מעמדם של חברי הכנסת עצמם.

כשמדובר בתפקיד הלגיטימציה יש לציין שהכנסת אינה פרלמנט שכמעט שאינו מתפקד, כדוגמת הפרלמנט הברזילאי בשנות השישים של המאה הקודמת שעליו כתב פקנהאם. כמו כן עדיין אי־אפשר להתייחס אליה כפרלמנט העובר תהליך של "ניווט מוסדי", כפי שנכתב על הדומא ברוסיה בתקופת כהונותיו של ולדימיר פוטין כראש ממשלה ונשיא הפדרציה הרוסית.⁴⁶³ רבים אינם מרוצים מהסגנון של חלק מפעילותם הפרלמנטרית של חברי הכנסת בכנסת בשנים האחרונות.⁴⁶⁴

459 Nei & Walter, 2016

460 Mahler, 1981, pp. 25–27

461 Sager, 1985, p. 195

462 Chazan, 2005, pp. 132–133

463 Whitmore, 2010

464 יושב ראש הכנסת ה־19 וה־20 ח"כ יולי אדלשטיין מרבה לבקר את ההתנהלות של חברי הכנסת. ראו למשל דברי אדלשטיין במליאת הכנסת ב־22 במרץ 2017 בסיום מושב החורף: "לא היה זה כנס לתפארת מדינת ישראל. גם כנס זה לא ירשם בדברי ימי הפרלמנט הישראלי כמופת של תרבות דיון ושל התנהלות ציבורית ראוייה".

אולם אי-אפשר להתעלם מכך שהכנסת היא מוסד פעיל ותוסס שבמסגרתו משתתפים חברי הכנסת בפעילויות שנהוג לראות בהן פעילויות המחזקות את הלגיטימציה של בית המחוקקים בעיני הציבור: חקיקה, בקרה על הממשלה, ייצוג ציבור הבוחרים של מפלגתם, סיוע לאזרחים הפונים אליהם עם בעיותיהם והשתתפות בפעילות החינוכית של הכנסת בנושא תפקידי הכנסת ועבודתה. פעילותה החינוכית של הכנסת מתבצעת באמצעות מרכז המבקרים, האחראי לסיוורים מודרכים ולארגון הרצאות בכנסת לילדים, נוער, סטודנטים, אנשי צבא ואזרחים מן השורה.

החברה הישראלית היא מרובת שסעים, ולא כל חלקי החברה הישראלית מקבלים את אופייה הנוכחי של מדינת ישראל ואת שיטת הממשל בה כמובנים מאליהם. לפיכך בעצם העובדה שהכנסת מתכנסת בקביעות ובצורה מסודרת, וחברי הכנסת מכל הסיעות שותפים לפעילותה ומקבלים את הכללים והחוקים המתווים את דרך בחירתה, את נהליה ואת זכויות וחובות חבריה, יש למעשה מתן לגיטימיות ציבורית למערכת השלטון.

ההשתתפות במאמץ יצירת הלגיטימציה באמצעות פעילות הכנסת היא אתגר, בייחוד לשתי קבוצות מיעוט בחברה הישראלית: החרדים והערבים. כפי שנראה בהמשך, שתי קבוצות אוכלוסייה אלו שונות מאוד זו מזו, בשאיפותיהן ובבעיותיהן. אך כשתי קבוצות החשות דחויות ואפילו שנואות על הממסד ועל קבוצות הזרם המרכזי בחברה הישראלית, ואף שהאחת היא כמעט תמיד חלק מהקואליציה והאחרת באופוזיציה תמידית, בכנסת ה-20 נוצר ביניהן שיתוף פעולה יוצא דופן בנושאים מהותיים לכל אחת מהן כמו חוק הגיוס מבחינת החרדים וחוק המואזין מבחינת הערבים.⁴⁶⁵

החרדים האשכנזים קבעו לעצמם במהלך השנים שיטת פעולה המאפשרת להם לשחק תפקיד פעיל בעבודת הכנסת, ואפילו בעבודת הממשלה, בתמיכת הליטאים ורוב החסידים באוכלוסייה החרדית.⁴⁶⁶ כל אחד מחברי הכנסת החרדים

465 ראו למשל לב, 2015; ליאל, 2018.

466 יוצאים מן הכלל הם חסידי סאטמר, נטורי קרתא והעדה החרדית, המחרימים את הבחירות לכנסת וכל מגע רשמי עם המדינה.

האשכנזים, בסיעת יהדות התורה, ממלא את התפקיד על פי אופיו אך לפי הפרמטרים שקובעת ההנהגה הדתית-רוחנית של מפלגתו [אגודת ישראל (אגו"י) או דגל התורה]. כל זאת למרות העובדה שרבים מהחרדים היו רוצים לראות את מדינת ישראל מתנהלת על פי ההלכה, הם אינם מכירים דה יורה בעליונות החוקים שהכנסת מחוקקת על פני ההלכה ונלחמים בחירוף נפש על אי-התערבות המדינה באורחות חייהם, בעיקר בכל הנוגע לחינוך ולשירות בצה"ל. נטייתם של החרדים האשכנזים היא שלא לכהן כשרים בממשלה כדי לא להזדהות עם היבטים שונים של ניהול המדינה שהם מתנגדים להם (בעיקר בנוגע לשמירת השבת בפרהסיה).⁴⁶⁷ רק בכנסת הראשונה, כאשר אגו"י הייתה חלק מהחזית הדתית המאוחדת עם מפלגות ציוניות, ובמשך תקופה קצרה בכנסת השנייה, השתתף מנהיגה הרב יצחק מאיר לוין בממשלה כשר הסעד, ובעת כהונת הכנסת ה־20 כיהן ח"כ יעקב ליצמן כשנתיים כשר הבריאות מטעם יהדות התורה.

החרדים הספרדים, בסיעת ש"ס, בחרו מסלול אחר, הכולל שילוב רחב יותר בעבודת הכנסת ובממשלה, המקובל על המצביעים החרדים והמסורתיים של ש"ס.⁴⁶⁸

בעשרים השנים האחרונות רק בשתי ממשלות לא היו מפלגות חרדיות חברות בקואליציה (ממשלת שרון בזמן הכנסת ה־16 וממשלת נתניהו בזמן הכנסת ה־19). בשני המקרים הן נלחמו בניסיונות לשנות את הסטטוס קוו לרעת החרדים. למרות זאת אף באחד מהמקרים לא הגיע המצב עד כדי סכנה שיחליטו "לשבור את הכלים".

המקרה של חברי הכנסת הערבים שונה בתכלית. מי שביטא את הדילמה של הערבים אזרחי ישראל, המנסים להשתלב במציאות הישראלית ולא להילחם בה, היה ח"כ עבד אל-עזיז אל-זועבי ממפ"ס, שכיהן כסגן שר הבריאות בממשלת

467 ראו למשל בן-חיים, 2008. ראו גם אלון, 2004.

468 ראו ליאון, 2009.

גולדה מאיר לפני מלחמת יום כיפור, שאמר (לא ברור מתי בדיוק ובאילו נסיבות):
 "מדינתי במצב מלחמה עם בני עמי".⁴⁶⁹

המצב מסתבך על רקע העובדה שמחד גיסא, בעיקר מאז שנות השמונים של המאה העשרים, רוב האוכלוסייה הערבית וחברי הכנסת המייצגים אותה אינם מסתירים את תמיכתם במאבק הפלסטיני להקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה, ואת שאיפתם שמדינת ישראל לא רק תעניק להם שוויון אזרחי מלא, אלא שביום מן הימים אף תפסיק להיות מדינה יהודית בהגדרתה ותיהפך למדינת כל אזרחיה,⁴⁷⁰ ומאידך גיסא תמיד היו בחברה היהודית מי שערערו על הלגיטימיות של אלה מבין חברי הכנסת הערבים שסירבו לקבל את הנרטיב הציוני והעזו לדגול בנרטיב שונה – נרטיב פלסטיני⁴⁷¹ – אף שעקרון הלגיטימיות שלהם כבר הוכר במגילת העצמאות ובראשית קיומה של הכנסת.⁴⁷²

במהלך העשור האחרון הלך המצב והחמיר: מחד חלק מחברי הכנסת הערבים (בעיקר החברים בכל"ד) מקצינים בהתבטאויותיהם וכמעשיהם בתמיכתם ב"המאבק המזוין" הפלסטיני,⁴⁷³ ומאידך חברי הכנסת מהימין מקצינים את

469 חסון ואבו־עסבה, 2004, עמ' 14. לאחרונה חזר יושב ראש הרשימה המשותפת, ח"כ איימן עודה, על האמרה הזאת.

470 השער השני בספרו של דן שיפטן (2011) עוסק כולו באמירותיהם ובפעילותם של כמה חברי כנסת ערבים בולטים, מתאר את התופעה הזאת ומנתחה. ניסיון של חברי בל"ד־הרשימה המשותפת להגיש בכנסת הצעת חוק־יסוד: מדינת כל אזרחיה נדחתה על ידי נשיאות הכנסת ב־4 ביוני 2018. לפירוט ראו פרק 4.

471 דוגמאות בוטות ניתן למצוא למכביר, הן בפרוטוקולים של מליאת הכנסת והן בפרוטוקולים של הוועדות, והמצב רק הולך ומחמיר.

472 זמן לא רב לאחר הבחירות לאספה המכוננת, שהפכה לכנסת הראשונה, כתב המשורר נתן אלתרמן את המילים האלה על חבר הכנסת הערבי תופיק טובי ממק"י: "מי הוא תופיק טובי? הוא חבר כנסת. הוא קומוניסט ערבי. בבית הנבחרים יושב הינו בזכות מלאה ולא בחסד [...] ככל צירי הבית, גם טובי בו יושב בחוקף המשטר" (אלתרמן, 1949).

473 ראו למשל פרשת השתתפותה של ח"כ חנין זועבי במשט לעזב ב־2010 והרשעתם וכליאתם של ח"כ סעיד נפאע, בגין נסיעה לסוריה בשנת 2007 ללא קבלת אישור ופגישת שם עם בכיר בחזית העממית, ושל ח"כ באסל גטאס בגין הברחת טלפונים ניידים לאסירים ביטחוניים בתחילת 2017. כל חברי הכנסת האלה חברים בבל"ד. כל הפרשיות נידונות בפרקים אחרים.

התבטאויותיהם נגד חברי הכנסת הערבים.⁴⁷⁴ למרות כל זאת, בשני העשורים האחרונים לפחות חברי הכנסת הערבים מנצלים בכל דרך אפשרית את הכלים הפרלמנטריים הניתנים לחברי כנסת כדי לקדם את הנושאים הנראים חשובים לחברה הערבית הישראלית. כך הם משחקים לפי כללי המשחק,⁴⁷⁵ אם כי לעיתים נראה שחלקם מותחים את גבולות המותר עד המקסימום.⁴⁷⁶

שלא כמקרה של המפלגות החרדיות, במקרה של המפלגות הערביות יכול להיווצר מצב שבו יגיעו מים עד נפש, והמפלגות האלה יחליטו לשבור את הכלים. אף שהיו, וישנם, חברי כנסת ערבים ממפלגות ציוניות שכיחנו בממשלות כשרים או סגני שרים וחברי כנסת ערבים המכהנים כסגני יושב ראש הכנסת, ואף שבכנסת ה־20 הייתה חברת כנסת ערבייה מהרשימה המשותפת שהיא יושבת ראש של ועדה קבועה (ח"כ עאידה תומא סלימאן, יושבת ראש הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי), מעולם לא הייתה מפלגה ערבית חברה בקואליציה.⁴⁷⁷ בסך הכול חברי הכנסת הערבים אינם חשים בני בית שווים ורצויים בכנסת. ביום עיון בנושא החוקה שערכה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ב־19 באוקטובר 2006, הסביר ח"כ עזמי בשארה (בל"ד):

כל פעם כשבאים נציגים של האזרחים הערביים לכנסת, תמיד יש טפיחה עצמית על השכם שהנה, אנחנו מתירים לכם לדבר [...] אני חושב ששום עם אחר לא היה נכנס למקום ולא היה

474 כך למשל ב־24 ביוני 2015, בדיון המליאה, קרא סגן שר הפנים ירון מזוז (ליכוד) אישית לחברי הכנסת עאידה תומא סלימאן (הרשימה המשותפת - חד"ש), שהיא יושבת ראש הוועדה למעמד האישה, ח"כ עיסאווי פריג' (מרצ) וחנין זועבי (הרשימה המשותפת - בל"ד) להחזיר את תעודות הזהות שלהם וציין ש"אנחנו עושים לכם טובה בכלל שאתם יושבים פה".

475 ראו למשל גופר 2013; 2014. Akirov. הפרופ' אסעד גאנס הוסיף הערה מעניינת כשכתב "חברי הרשימה (המשותפת), שמחלבים לעומת שאר חברי הכנסת ברמת הפעילות האינדיווידואלית שלהם, לא מציגים מצע פעילות קולקטיבי לעמידה באחגרים, בכנסת ובשטח" (גאנס, 2018).

476 ראו הרחבה של נושא זה בפרקים העוסקים בחסינות חברי הכנסת ובפעילות הבין־לאומית של חברי הכנסת (פרקים 10 ו־23).

477 בעת כהונת ממשלת רבין השנייה (1992-1995) נתמכה הממשלה על ידי המפלגות הערביות מחוץ לקואליציה.

נשבע אמונים למקום שלקח את מולדתו וכולי. תבינו שגם עצם זה שאנחנו באים לכאן כרוך בהרבה פשרות היסטוריות ופסיכולוגיות. אם מדינת ישראל תחליט שלא תהיה זכות הצבעה לערבים – בבקשה, תהיה מדינת אפרטהייד וניאבק אחרת במדינת ישראל.⁴⁷⁸

יש לזכור כי על מנת שהכנסת תזכה ללגיטימציה מהציבור הישראלי בכללותו, יש להבטיח כי ייצוג קולם של המיעוטים בה יישמע. מתקפות על חברי הכנסת החרדים והדרה של חברי הכנסת הערבים עלולות להוביל לדה-לגיטימציה של הכנסת בעיני ציבורים אלה שהם כשליש מאזרחי המדינה. על חברי הכנסת מכל סיעות הבית לזכור שדה-לגיטימציה של חברי כנסת עלולה להוביל לתחושת ניכור של הציבור שאותו הם מייצגים כלפי המערכת הפוליטית. ולראיה, שיעור השתתפותם של הערבים בבחירות לכנסת במגמת ירידה – משיא של 90% בבחירות 1955 לקצת יותר מ-50% בבחירות 2009.⁴⁷⁹ בבחירות 2015 שוב עלה שיעורם ל-63.5%, בעקבות הקמתה של הרשימה המשותפת. ושוב צנח ל-49.2% בבחירות 2019, בעקבות אישור "חוק הלאום" והתפלגות הרשימה המשותפת.⁴⁸⁰

478 הישיבה התקימה כחצי שנה לפני שבשאר נמלט מישראל לאחר שנפתחה נגדו חקירה בחשדות שסייע לחיזבאללה במהלך מלחמת לבנון השנייה.

479 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009.

480 רודניצקי, 2015; זקן, 2019.

פרק 12
**השפעת ההשתייכות
 לקואליציה או לאופוזיציה**

חברי הפרלמנט מתחלקים בין אלה המשתייכים למפלגה או למפלגות המרכיבה/מרכיבות את הממשלה, ומצופה מהם לתמוך בממשלה ובמדיניותה, ובין אלה המשתייכים למפלגת/

מפלגות האופוזיציה, ומצופה מהם לבקר את הממשלה ולהציע סדר יום חלופי למדיניותה. אף שהמרכיבים הבסיסיים של תפקידו של חבר הפרלמנט אינם מושפעים מהשתייכות זו, הדרך שבה ימלא את תפקידו והרכב הכלים שישתמש בהם יושפעו גם יושפעו.

כבר בתחילת שנות השישים של המאה העשרים ייחד פרנץ יולאו פרק שלם לנושא זה בספר שבדק את התנהלותם של חברי הקונגרס האמריקאי על שני בתיו.⁴⁸¹ סירינג ציטט בספרו שרים בריטים שדיברו על הניסיון שצברו בספסלי האופוזיציה, שאחד מהם אמר לו:

אתה מקבל הזדמנויות רבות יותר כחבר פרלמנט מהספסלים האחוריים באופוזיציה [...] מאשר כחבר פרלמנט מהספסלים האחוריים בממשלה, כיוון שבאופוזיציה חבר פרלמנט מהספסלים האחוריים יכול לבקר הצעות חוק חדשות של הממשלה [...] לחבר פרלמנט [מפלגת השלטון] מהספסלים האחוריים יש תפקיד קטן בהרבה לשחק [...] למעשה אין לו מה לעשות.⁴⁸²

השר שסירינג ציטט הגזים ללא ספק. מחקרם של ראש וגידנינג על התנהלותם של חברי פרלמנט בבריטניה מתאר את ההבדל בתפקוד בין יושבי הספסלים האחוריים ממפלגת השלטון למפלגות האופוזיציה. הם מצאו שבסך הכול בשנים 1992-2004 היו חברי הפרלמנט מספסלי האופוזיציה פעילים בהרבה מעמיתיהם ממפלגת השלטון, בעיקר בתחום ההשתתפות בדיונים במליאה, הגשת שאילתות לשרי הממשלה בכתב ובעל פה ובהגשת הצעות לסדר היום. חברי הפרלמנט ממפלגת השלטון היו פעילים מהם במקצת בהשתתפות בוועדות הפרלמנט

Eulau, 1962 481

Searing, 1994. p. 362 482

לענייני חקיקה (standing committees) ובוועדות חקירה פרלמנטריות, שם יש לממשלה אינטרס מובהק להיות מיוצגת. יש לציין שהחקיקה הפרטית בבריטניה מועטה בהרבה מהחקיקה הממשלתית, ולכן עניין הגשת הצעות חוק בידי יושבי הספסלים האחוריים לא נבדק כלל.⁴⁸³

במחקר על התנהלותם של חברי פרלמנט בדנמרק מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים נמצא שהפעילות והתפקידים שחברי פרלמנט מהאופוזיציה נוטלים על עצמם שונים לחלוטין מאלה שהחברים מהקואליציה נוטלים על עצמם, ושהדבר נגזר ממידת המרחק שלהם מהשלטון. חברי האופוזיציה מתמקדים בהצעת הצעות חוק פרטיות ובהצעות לקבלת החלטות, וחברי פרלמנט ממפלגות החברות בממשלה נוהגים לדבר עם חבריהם בממשלה על יוזמות רצויות. חברי פרלמנט מהאופוזיציה היו הפעילים ביותר בהגשת שאילתות משום שאין להם קשר ישיר עם חברי הממשלה. לעומת זאת לחברים במפלגות הממשלה ובמפלגות המשתפות פעולה עם הממשלה במידה זו או אחרת אין צורך להשתמש בהליכים הפורמליים להגשת שאילתות כיוון שהם יכולים להשתמש בערוצים אחרים.⁴⁸⁴

משמעת סיעתית בשני צידי הפרלמנט

לכידות סיעתית משמעה שחברי הפרלמנט יצביעו בפרלמנט לפי מדיניות סיעתם. כדי להשיגה מופעלת לעיתים משמעת הן על חברי פרלמנט שסיעותיהם חברות בממשלה והן על סיעות האופוזיציה. נראה שבממשלות שהרוב הפרלמנטרי שלהן דחוק, או כשמדובר בממשלת מיעוט, המשמעת הממשלתית (או הקואליציונית, אם מדובר בקואליציה) תהיה קיצונית יותר.⁴⁸⁵ יש מדינות בעלות שיטת ממשל פרלמנטרית שבהן יש רמות גבוהות של לכידות סיעתית ממוסדת, כמו למשל אוסטרליה, גרמניה, דנמרק ונורווגיה.⁴⁸⁶ במקרים שמופעלת משמעת סיעתית קפדנית, חופש הפעולה של חברי הפרלמנט מצטמצם.

Rush & Giddings, 2011, pp. 136–141 483

Damgaard, 1997, p. 88 484

Kam, 2009 ראו 485

Müller & Saalfeld, 1997, p. 579 486

שיבוש הליכים פרלמנטריים כאמצעי אופוזיציוני מקובל

תחום הפעילות העיקרי המבחין בין חברי פרלמנט מספסלי הממשלה לאלו מספסלי האופוזיציה הוא שיבוש הליכים פרלמנטריים (obstruction of parliamentary proceedings). מטרתו למנוע מהממשלה להעביר חקיקה או להביכה. מדובר בפעילות שכלולה במסגרת כללי תקנון הפרלמנט ונחשבת לפעילות לגיטימית, אם כי נשאלת תמיד השאלה אם יש גבולות למה שראוי לעשות במסגרת זאת. אמצעי זה מאפשר לחברי האופוזיציה לזכות בתשומת ליבה של התקשורת ולעלות לכותרות.

במהלך השנים התפתחו טקטיקות שונות של המיעוט האופוזיציוני לנסות למנוע מהרוב הקואליציוני להשיג את כל מאווייו אוטומטית. אחד האמצעים שעומדים לרשות האופוזיציה הוא הפיליבסטר – משיכת דיונים לפרקי זמן ממושכים ביותר באמצעות נאומים ארוכים שלא תמיד מתמקדים בנושא הדיון ואף עשויים להגיע לאבסורד של קריאת רשימות מנויים מספר טלפונים.

באמצעי זה נעשה שימוש נרחב ביותר בסנט האמריקאי, והוא גורם לשיבושים חמורים בעבודת הסנט, בעיקר כאשר הקונגרס לעומתי, דהיינו כשמפלגת הרוב בקונגרס אינה מפלגתו של הנשיא.⁴⁸⁷ במהלך השנים היו פניות לערכאות משפטיות כדי לנסות ולהפסיק את שיבוש עבודת הקונגרס. הטענה הייתה שהפעילות מנוגדת לכוונת החוקה שהקונגרס ימלא את תפקידו ולא שיימנע ממילוי תפקידו. אך עתירות אלה נתקלות פעם אחר פעם בסירוב מוחלט של בתי המשפט הפדרליים והמדינתיים לדרון בסוגיה בעילה של שמירה על הפרדת הרשויות, והעובדה שהחוקה האמריקאית נותנת לשני בתי הקונגרס שליטה מוחלטת על תקנוניהן.⁴⁸⁸

תופעת הפיליבסטר קיימת לא רק בארצות הברית אף ששם ממדי התופעה יקצוניים במיוחד. בבריטניה, למשל, למן שנת 1882 נוספו לתקנון הפרלמנט כלים שונים המאפשרים לצמצם את השימוש בפיליבסטרים או להגבילם בזמן –

Fisk & Chemerinsky, 1997; Wawro & Schickler, 2007 487

488 לדיון בנושא מעורבות שיפוטית בתופעת הפיליבסטרים בארצות הברית ראו Bar-Siman-Tov, 2010; 2011; Teter, 2014

כל זאת מבלי למנוע אותם לחלוטין.⁴⁸⁹ הפיליבסטר הקולקטיבי הארוך ביותר בעולם אי פעם היה בדרום קוריאה בסוף פברואר ובתחילת מרץ 2016, ונמשך 193 שעות. מטרתו הייתה לנסות ולחסום הצעת חוק שנויה במחלוקת בנושא הלוחמה בטרור.⁴⁹⁰ הפיליבסטר הארוך ביותר של דובר יחיד בארצות הברית היה של הסנטור הרפובליקאי סטורם תורמונד מקרוליינה הדרומית בשנת 1957, שדיבר במשך 24 שעות ו-18 דקות בנושא חוק זכויות האדם.

איגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים (ASGP) – גוף המסונף לאיחוד הבין-פרלמנטרי (בז'נווה) קיים בסוף שנות השמונים כמה דיונים בנושא שיבוש הליכים פרלמנטריים. בדוח שפרסם צוין שהתופעה אינה קיימת בכל הפרלמנטים. למשל, בשוודיה, בנורווגיה, בבית התחתון בהולנד, בבוונדסראט בגרמניה, בבית הלורדים בבריטניה ובקפריסין היוונית התופעה אינה מוכרת. ברוב הפרלמנטים האחרים, לרבות בישראל, התופעה קיימת במידה זו או אחרת.⁴⁹¹ הדוח ציין, כשהוא מצטט מתוך ה"תנ"ך" של הפרלמנטריזם הבריטי – *Erskine May's Parliamentary Practice* – שיש הבדל בין התנהגות פרועה (*disorderly conduct*), שנגדה יש לנהוג באמצעים משמעתיים, לבין שיבוש מכוון של פעילות הפרלמנט שהוא במסגרת הכללים המוצגים בתקנון, שבמקרה הגרוע נעשה בהם שימוש לרעה. כותב הדוח היה המזכיר הכללי של הבונדסטאג הגרמני. הוא הדגיש, מתוך ניסיון ארצו, שיש הבדל בין שיבושים שמטרתם חבלה במערכת הדמוקרטית, כפי שנהגו חברי הרייכסטאג הנאצים בשנים האחרונות של רפובליקת ויימר (1930–1933), ושנדרשים אמצעים חריפים מאלה שבתקנון כדי להתמודד איתם, לבין שיבושים סקטיים, שמטרתם הישגים פוליטיים לגיטימיים בפוליטיקה היום-יומית, בדרך כלל מצד האופוזיציה, אך לפעמים גם מצד תומכי הממשלה.⁴⁹²

489 מדובר בסעיף 42 לתקנון. הפרוצדורות שבהן מדובר הן גילויטניה, Programme
Motion ו-closure. ראו May, 2011

490 (The) *Economist*, 2016

491 Association of Secretaries Generals of Parliaments, 1989, pp. 143–264

492 שם, עמ' 231–232.

השיבושים הטקטיים הטיפוסיים מלבד הפיליבסטרס שהדוח עצמו ציין הם הצפה של הצעות נוהליות; דרישה חוזרת להצבעות שמיות; הצפה של שאילתות מפורטות (בפרלמנטים שם אין מגבלות על שאילתות); שימועים חוזרים ונשנים למומחים ולקבוצות אינטרסים שונות במסגרת ועדות; היעדרות תכופה של חברי פרלמנט משיבות המליאה כדי לנסות ולגרור להיעדר קוורום (בפרלמנטים שבהם נדרש קוורום כדי לנהל דיונים או הצבעות במליאה, שהם רוב הפרלמנטים).

ישראל
בישראל כל הממשלות היו, ועודן, ממשלות קואליציוניות המורכבות מכמה מפלגות, וכך גם האופוזיציה. מבין מפלגות האופוזיציה המפלגות הערביות מעולם לא היו חברות בקואליציה, וללא ספק עובדה זאת משפיעה על הלך הרוח הבסיסי של חברי הכנסת שלהן. מידת הלכידות של מפלגות הקואליציה ומפלגות האופוזיציה משפיעה בהכרח על פעילות חברי הכנסת מכל צד ועל יחסי הגומלין ביניהן במסגרת הפעילות הפרלמנטרית.

אף שפורסמו בישראל אי אלו מחקרים העוסקים באופוזיציה,⁴⁹³ רק מחקרים מעטים השוו אמפירית בין עבודת חברי הכנסת מהקואליציה לזו של אלה מהאופוזיציה. כך למשל בשנת 2014 בחנה עקירב את השפעת הפרופילים של חברי הכנסת על תפוקתם. היא מצאה שבכנסת ה-14 השפיעה השתייכותם של חברי הכנסת לסיעות הקואליציה או לסיעות האופוזיציה על השימוש בכלים פרלמנטריים שונים (הגשת הצעות חוק פרטיות, שאילתות, הצעות לסדר היום ונאומים בני דקה) פחות משהשפיע גודל הסיעה שבה הם חברים ופחות מהוותק שלהם ומהמגדר שלהם (ח"כים בסיעות קטנות, ותיקים ונשים בלטו). בכנסת ה-16 בלטו ח"כים מהסיעות הקטנות וחברי הכנסת הערבים.⁴⁹⁴

לרשות חברי הכנסת כולם עומדים אותם אמצעים למלא את תפקידם המחוקק והמפקח. אולם השימוש שנעשה בהם שונה. חברי הכנסת מהאופוזיציה נוטים

493 ראו למשל מרזל, 2008; טוטנאור, 2013.

494 Akirav, 2010-2

להשתמש בהם יותר כדי לבקר את הממשלה, לתקוף אותה ולאתגר אותה, ואילו חברי הקואליציה נוטים להשתמש בהם יותר כדי להביע תמיכה בממשלה. נראה גם שחברי האופוזיציה פעילים יותר בשימוש באמצעים אלה. כפי שציינו בסעיף 2.2, חברי כנסת מהאופוזיציה מגישים הצעות חוק פרטיות רבות מאלה שמגישים חברי כנסת מהקואליציה. לרשות האופוזיציה עומד כמובן הכלי החשוב של הצעות אי-אמון בממשלה, אך את אלה יכולות להגיש רק סיעות ולא חברי הכנסת כיחידים.

חשמעת קואליציונית

המשמעת הקואליציונית בישראל, בעיקר בעשורים האחרונים, היא אגרסיבית למדי, בעיקר בתקופות של ממשלות בעלות רוב קטן יחסית שבהן סיעה החברה בקואליציה או אפילו חבר כנסת יחיד מסוגלים לגרום לממשלה למפלה בהצבעה במליאה. במצבים אלה הנהלת הקואליציה מרבה להשתמש באיומים (מקלות) או בתגמולים (גזרים) כדי לגרום לסיעות ולחברי כנסת מהקואליציה להצביע בניגוד לעמדתם העקרונית – בדרך כלל בהצלחה.⁴⁹⁵ היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הסבירה את הצורך בכלי הזה בשיבה של הוועדה שדנה בתיקון לחוק-יסוד: הכנסת בנושא השעיית חבר כנסת: "לא אכנס פה לדיונים חוקתיים על היחס בין המצפון האישי של חבר הכנסת והיותו חבר מפלגה ונבחר ציבור שצריך גם לשאת במשמעת קואליציונית", אמרה, "אבל ברור שבלי משמעת קואליציונית הבניין הזה לא מתפקד, וברור שחבר הכנסת, כשהוא פועל בכנסת, הוא פועל מתוך תוקף שליחותו כנציג ציבור".⁴⁹⁶

אך תופעה זאת גורמת אי-נחת לרבים. כך בכנסת ה-18 דיבר יושב ראש הכנסת ח"כ ראובן ריבלין בגנות השימוש הקיצוני במשמעת הסיעתית והקואליציונית: "משמעת סיעתית ומשמעת קואליציונית הם כלים חשובים, אבל פעילות של חבר כנסת מתוך חירות המחשבה חשובה יותר. [...] עצמאותו של חבר הכנסת היא מערכת המורכבת מאיזונים ומבלמים [...] כך או כך הקריטריון הרלוונטי שצריך

495 כך קרה ב-11-12 בדצמבר בהצבעה בקריאה ראשונה על "חוק המרכולים" (הצעת חוק בנושא פתיחת מרכולים בשבתות). ראו ליט, 2017.

496 ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט ב-29 בפברואר 2016.

לעמוד לנגד עינינו בבואנו להכריע, בכל מקרה לגופו, הוא אפשרותו של חבר הכנסת לקיים נאמנה את תפקידו כנציגו של הריבון".⁴⁹⁷

אציין שנושא המשמעת הקואליציונית נכלל לעיתים בהסכמים הקואליציוניים, הן לגבי נושאים שעליהם חובה על כל שותפות הקואליציה להצביע על פי מדיניות הממשלה וראשה והן לגבי נושאים שבעניינם יש לשותפות חופש הצבעה.

קיצוים, פשרות ושיתופי פעולה

קיצוים בין חברי כנסת יחידים מהקואליציה ומהאופוזיציה המאפשרים למספר שווה של חברי כנסת משני צידי הבית להיעדר מהמשכן בזמן של הצבעות חשובות הם נוהג קבוע בכנסת. רק לעיתים נדירות סיעות הקואליציה או האופוזיציה אוסרות על קיצוים, בעיקר כאשר הרוב של הקואליציה בכנסת קטן, או כאשר בצד אחד של הבית נוצרת תחושה שהצד השני משתמש בקיצוים שימוש ציני.⁴⁹⁸ לעיתים נדירות ביותר קורה שהסכם קיצו מופר. בשנת 2011 קבעה ועדת האתיקה של הכנסת שהפרת הסכם קיצו היא עילה להגשת קובלנה לוועדה.⁴⁹⁹ בדרך כלל המוטיבציה של שני הצדדים להשיג קיצו דומה: הרצון או הצורך להיעדר מהמשכן, מסיבה זו או אחרת, בזמן הצבעה חשובה. נדיר מאוד שאין מתאפשר קיצו כשאחד מחברי הכנסת חולה או יושב שבעה על קרוב משפחה שנפטר. לפעמים חברי כנסת מהאופוזיציה מנצלים הסכם לקיצו, בעיקר אם הקיצו נעשה עם שר בממשלה וחבר הכנסת מהאופוזיציה שייך לסיעה ערבית, כדי להשיג הטבה כלשהי.⁵⁰⁰

נוהג אחר שאפשר שיהיו בו הבדלים בהתנהלות בין חברי הכנסת מהקואליציה לאלה מהאופוזיציה קשור לנכונות להתפשרות, בעיקר בנושא חקיקה. אומנם לא

497 ריבלין, 2010.

498 ראו חדשות 10, 2018.

499 ועדת האתיקה, 2011.

500 ראו ציטוטים מיו"ר הקואליציה ח"כ דוד ביטן וח"כ באסל גאטס מבל"ד (דואק, 2016).

ידוע לנו על מחקר אמפירי כלשהו שנעשה בנושא זה בישראל,⁵⁰¹ אולם הסתכלות על הפרקטיקה מראה שבדרך כלל חברי כנסת יחידים מהקואליציה עשויים להתפשר על עמדותיהם בפני הנהלת הקואליציה בנושאים שנויים במחלוקת תמורת תמיכה בהצעות חוק פרטיות שלהם, או (בעיקר בכנסת ה-20) לתמוך בהצעות חוק ממשלתיות שאין הם שלמים איתן תמורת כספים קואליציוניים או הטבות אחרות.⁵⁰² חברי כנסת יחידים מהאופוזיציה, לעומתם, יכולים להתפשר בנושאים שבהם אין הם נתונים למשמעת סיעתית כשהם מגישים הצעות חוק משותפות עם חברי קואליציה (ראו בסעיף 2.2) או מנסים להשיג תמיכה מהקואליציה להצעות חוק שלהם בנושאים הקרובים מאוד לליבם.

בפרק הקודם הזכרנו את שיתוף הפעולה בין הסיעות החרדיות והערביות בכנסת ה-20 – כשהחרדים בקואליציה והערבים באופוזיציה – בנושאים הנוגעים לציפור הנפש, לפי הגדרתו של ח"כ טיבי, של כל קבוצה.⁵⁰³ זו תופעה יוצאת דופן, בכל קנה מידה, הראויה למחקר מעמיק יותר.

שיבוש הליכים פרלמנטריים

האמצעים הנהוגים בכנסת לשיבוש הליכים פרלמנטריים ולעיכובם הנתונים בידי האופוזיציה הם הפיליבסטר במליאה ובוועדות ודרישה להצבעות שמיות (שבהן מזכיר(ת) הכנסת מקריא(ה) את רשימת חברי הכנסת, ואלו הנוכחים מציינים את אופן הצבעתם). יש הכוללים בקטגוריה זאת גם הצעות להביע אי-אמון בממשלה, שמעלה האופוזיציה בתדירות גבוהה אף שרובן ככולן נדחות. למעשה, רק פעם אחת – במרץ 1990 – במה שזכה לכינוי "התרגיל המסריח" הצליחה הצבעה כזאת להפיל ממשלה. כיום, בשל אימוץ מנגנון האי-אמון הקונסטרוקטיבי הדורש תמיכה בממשלה חלופית בהצבעת אי-אמון והגבלת תכיפותן של הצעות האי-אמון בתקנון בכנסת ה-20, הפכה הפלת ממשלה באמצעות כלי זה לכמעט בלתי אפשרית.

501 רק בנושא פשרות בנושא דח ומדינה קיימים מחקרים, אך גם אלו אינם ברמה של חבר הכנסת היחיד אלא ברמה של סיעות ומפלגות. ראו למשל Birnbaum, 1970.

502 ראו למשל זרחיה, 2015-2.

503 ראו לב, 2015.

השימוש הנרחב ביותר בפיליבסטרים במליאה הוא במסגרת הגשת הסתייגויות לחוק ההסדרים ולעיתים נדירות גם לחוקים אחרים. כך קרה למשל במקרה של הפיליבסטר שקיימה האופוזיציה לקראת ההצבעה בקריאה שנייה וקריאה שלישית על החוק להגבלת המלצות המשטרה להגיש כתבי אישום נגד נחקרים, שנמשך 43 שעות בין 26 ל-28 בדצמבר 2017. הפיליבסטרים מתנהלים על בסיס נהלים המורשים בתקנון. התקנון מגביל מאוד פיליבסטרים בדיון בחוק התקציב, באפשרו לוועדת הכנסת לקבוע בעניינו סדרי דיון מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת זמן לדיון כולו ולנאומים של כל חבר כנסת המשתתף בדיון.

יש לציין שבישראל לא כל הפיליבסטרים הם מטעם האופוזיציה. זהו כלי שגם הממשלה משתמשת בו כאשר היא חפצה לעכב הצבעה במליאה עד שיגיעו תומכיה (לשרים וליושבי ראש ועדות אין הגבלת זמן לנאומים).⁵⁰⁴

הפיליבסטר הראשון בכנסת היה בקשר לדיון בתיקון בפקודת מס הכנסה ב-27 במרץ 1957, ונמשך עד 5:00 לפנות בוקר.⁵⁰⁵ מי שביצע את הפיליבסטר הזה היה ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות, שבמשך השנים מצא את כל הפרצות בתקנון הכנסת שאפשרו את השימוש בכלי זה.⁵⁰⁶ הפיליבסטר הארוך ביותר בהיסטוריה של הכנסת היה של ח"כ מיכאל איתן ב-29 בדצמבר 1992. איתן דיבר במשך יותר מ-10 שעות רצופות (עם הפסקות לשתייה) על הסתייגותו לחוק ההסדרים. לאחר נאומו של איתן (שנקטע בעקבות התערבות של רופא הכנסת) שונה התקנון, והשינוי לא אפשר עוד לחבר כנסת יחיד לדבר ברצף על כל הסתייגותו להצעת

504 בישיבה של ועדת הכנסת מ-26 בדצמבר 1995 ציין יושב ראש הכנסת דאז שבת וייס שתי דוגמאות מובהקות לשימוש זה בידי השר דוד מגן בזמן כהונת ממשלת ליכוד ובידי השר שמעון שטריח בזמן כהונת ממשלת מערך. ב-3 בינואר 2017 ראש הממשלה בנימין נתניהו, בכבודו ובעצמו, הוא שהאריך בדברים כדי לאפשר לשרים ולחברי כנסת מהקואליציה להגיע להצבעה בקריאה מקדימה על הצעת חוק העונשין (תיקון - גזר דין עונש מוות למורשע ברצח בנסיבות טרור), התשע"ח-2017, שהגיש שר הביטחון אביגדור ליברמן.

505 צידון, 1969, עמ' 115.

506 נקדימון, 2014. נקדימון סיפר שהעיתונות באותה תקופה כינתה את הפיליבסטר "פיליבדר". בישיבה של ועדת הכנסת מ-26 בדצמבר 1995 טען שבת וייס ש"בקלטיקה של הפרלמנטריזם הישראלי, ההסתייגויות היו דבר מקסים. היו 100-120 הסתייגויות של ד"ר יוחנן בדר, כולן לעניין, מדהימות ביופיין, ויושבי ראש ועדת הכספים היו צריכים להתאמץ מאד כדי להתמודד איתן עניינית".

חוק. אך עדיין קיימת האפשרות לקיים פיליבסטר המנוהל בידי כמה חברי כנסת המדברים לסירוגין.

נראה שהשימוש הקיצוני ביותר במכשיר הפיליבסטר נעשה בכנסת ה-13 בידי מיכאל איתן וחברים נוספים מהליכוד (בכלל זה מי שעמד להתמנות ליושב ראש הכנסת של הכנסת ה-14 ח"כ דן תיכון). לדעת רבים שימוש זה ביזה את הכנסת. היועץ המשפטי לכנסת דאז צבי ענבר התנסה במתינות כאשר ציין בישיבה של ועדת הכנסת מ-26 בדצמבר 1995, שכונסה בבהילות כדי לנסות לקטוע את הפיליבסטר שהתנהל במליאה על חוק ההסדרים, ש"פיליבסטר הוא מכשיר פרלמנטרי, ואין לי דבר נגד פיליבסטר, אבל חקיקה היא דבר רציני ומחוקק צריך להתייחס לעצמו ברצינות. המחוקק לא מתייחס לעצמו ברצינות". היועצת המשפטית של ועדת הכספים דאז (ומי שכהנה כיועצת המשפטית של הכנסת לאחר פרישתו של ענבר), אנה שניידר, התבטאה באותה ישיבה בבוטות רבה יותר:

כשראיתי את ההסתייגויות בתקציב הראשון התביישתי. לדוגמא, במקום: "באישור ועדת הכספים" יבוא: "באישור המאפיה הסיציליאנית", או דברים מהסוג הזה. התייעצתי עם צבי ענבר כיצד להתמודד עם הדבר הזה ונאמר לי שאין לי זכות למנוע מחבר כנסת להגיש הסתייגות. יש לי זכות לשפץ אותן קצת ולהכניס הגיון במה שמוגש כהסתייגות. כאשר הכמות היא שלושת אלפים, ומהקואליציה אומרים לי – צריך להוסיף לנו עוד אלף כדי שיהיה משקל נגד להסתייגויות של האופוזיציה, איזה כושר המצאה כבר יכול להיות לי? [...]. חברי כנסת הגישו לי גם חוקים שלמים שהייתי צריכה לנסח. אמרו לי – רוצים להעביר את שדה התעופה שדה דב לתוך הים, צריך לנסח הצעת חוק בעניין הזה.

בדיונים שהתקיימו בוועדת הכנסת נעשה ניסיון לאזן בין זכותה של האופוזיציה להשתמש במכשיר הפיליבסטר ובין הצורך שלא לגרום לכיזוי הכנסת בניצול לרעה שלו, בעיקר במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים. עד היום היו ההצלחות חלקיות בלבד. בישיבה של ועדת הכנסת שדנה בכעיה ב-9 בדצמבר 2003 הביע

יושב ראש הקואליציה גדעון סער את תסכולו כשאמר: "יש לי חשד [...] שאם אתה תשים סוג מסוים של מכשול, יבואו חבריי באופוזיציה וינסו למרר את חיינו בדרכים אחרות".

עם כל זאת יש לציין שיש מקרים שבהם חברי כנסת מהאופוזיציה מצליחים להשתמש בפיליבסטר כדי למנוע אישור של מדיניות ממשלתית, אך זאת בעיקר במסגרת הוועדות ולא במליאה. כך ב-26 בנובמבר 2014 הצליח ח"כ רב חנין למשוך דיון בוועדת הכספים בנושא ביטול המימון הממשלתי לסינמטק תל-אביב בשל קיומו של פסטיבל סרטי הנכבה בו עד סיום הזמן שהוקצה לדיון, וכך לא נתקבלה החלטה בנושא לפני התפזרות הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-20.

עתירות לבג"ץ

סיעות האופוזיציה וחברי כנסת יחידים מהאופוזיציה מרבים, מטבע הדברים, בהגשת עתירות לבג"ץ נגד מדיניות הממשלה ונוהלי הכנסת יותר מסיעות וחברי כנסת מהקואליציה. הופנונג ודוּתן טענו כי מטרתן העיקרית של העתירות שמגישים חברי הכנסת (מהאופוזיציה אך לא רק) בנושאים הקשורים לעבודת הכנסת והחלטותיה היא לזכות בתשומת לב תקשורתית, גם אם ברוב המקרים הסיכוי שהעתירות תתקבלנה נמוך ביותר. למרות זאת הם מראים כי עתירות יכולות להוביל גם לתוצאות מעשיות כשהממשלה משנה, או מגמישה, את עמדתה עוד בטרם פסק בית המשפט.⁵⁰⁷ מאוטנר מצא הבדלים בין מהות העתירות שהגישו לבג"ץ חברי כנסת ממה שהוא מכנה "האליטות הישנות" (שמאל-מרכז) לבין זו שהגישו "האליטות החדשות" (ימין-דתיים). רוב העתירות שהגישה הקבוצה של שמאל-מרכז יכולות להיכלל בקטגוריה של "ביקורת ובקרה על הממשלה", ורבות מאלו שהגישה הקבוצה של ימין-דתיים "כוונו במקרים רבים נגד החלטות שהשפיעו על חברי הכנסת העותרים באופן אישי".⁵⁰⁸

בנימוקים לפסק דינו בעתירות בנושא יצוא הגז הטבעי מישראל (בג"ץ 4491/13 ו-4593/13), שניתן ב-2 ביולי 2014, עסק נשיא בית המשפט העליון דאז אשר

Dotan & Hofnung, 2005 507

508 מאוטנר, 2008, עמ' 208.

גרוניס בתופעה של חברי כנסת העותרים לבג"ץ בתוך כדי הבעת מורת רוחו מן התופעה:

בעשורים האחרונים חלה עלייה משמעותית בהיקף העתירות המוגשות לבית המשפט על ידי סיעות של הכנסת ועל ידי חברי כנסת [...] חלק מהעתירות מהוות ניסיונות של חברי הכנסת לתקוף החלטות של הכנסת ואורגנים שלה, כנפגעים ישירים של ההחלטה. אלו הן, למשל, עתירות נגד החלטות של הכנסת בעת שזו מפעילה סמכות מעין שיפוטית כלפי חבר כנסת (כגון הליך להסרת חסינות), או עתירות התוקפות הליכים פנימיים של הכנסת (למשל, עתירות בנוגע למועדי דיון, העמדת חוקים על סדר יומה של הכנסת, וכיוצא בזה) [...]. סוג נוסף ושונה בתכלית של עתירות מטעם חברי כנסת, הוא זה בו פונים חברי הכנסת לבית המשפט כעותרים ציבוריים לכל דבר ועניין, כפי שארע במקרה דנא. תופעה זו של הגשת עתירות ציבוריות על ידי חברים ברשות המחוקקת החלה מתעצמת בשנים האחרונות באופן משמעותי [...]. דומה, כי התופעה שבמסגרתה החלו חברי כנסת לפנות באופן תדיר לבתי המשפט כ"עותרים ציבוריים", בהחלט מעוררת דאגה. זאת, על רקע ההנחה כי נבחרי הציבור יכולים לנסות ולקדם את העניינים המועלים בעתירות הציבוריות באופן בלתי אמצעי, במסגרת הליך החקיקה או באמצעים אחרים הנתונים בידי חברי הכנסת. לא יהיה זה מופרך לטעון, כי עתירות ציבוריות של חברי כנסת מוגשות לעתים על חשבון דיון ציבורי מקיף בהליכים הפנים-פרלמנטריים, מה שגורר אחריו, לא אחת, פגיעה במעמדה של הכנסת.

יוזמה שהועלתה שנתיים לאחר מתן הפסיקה בידי יושב ראש ועדת הכנסת ח"כ יואב קיש (ליכוד) למנוע מחברי כנסת וממפלגות לעתור לבג"ץ בנוגע להחלטות

הכנסת (אך לא להחלטות הממשלה) אומנם לא התקבלה⁵⁰⁹ אך עוררה מחלוקת. עמדתה של שרת המשפטים איילת שקד בנושא הייתה ש"כל הנוהל הזה של חברי כנסת שעותרים לבית המשפט העליון אחרי שהם לא מצליחים לקדם את האג'נדה שלהם בכנסת, בעיני הוא פסול. אבל להגביל חבר כנסת למה שהו שיכול לעשות כל אזרח – בעיני זה גם לא נכון".⁵¹⁰ גם משרד המשפטים התנגד ליוזמה להגביל את זכות העתירה של חברי הכנסת לבג"ץ בעיקר בשל החשש שהדבר יפגע ביכולתם של חברי הכנסת מהאופוזיציה, שלהם כוח השפעה מצומצם בכנסת, לטעון נגד חריגה מהנורמה של הכנסת ונגד הפרה של כללי המשחק של הרשות המחוקקת.⁵¹¹ במילים אחרות, הטענה היא שמדובר בערוץ פעילות לגיטימי של חברי הכנסת, שיכול להעצים במקרה הצורך את יכולתו של המיעוט הפרלמנטרי להתריע על חריגה מסמכות של הרשות המחוקקת, ובכך למנוע מקרים של עריצות הרוב.

כל זאת אינו מונע בשנים האחרונות ניסיונות להכניס את פסקת ההתגברות לספר החוקים הישראלי, בין היתר כדי להפחית את האפקטיביות של עתירות לבג"ץ על ידי חברי כנסת ואחרים.

קופוזיציה

לסיום יש לציין שהחלוקה הדיכוטומית בין צורת הפעולה של נבחרים מהסיעות החברות בממשלה לזו של נבחרים מסיעות האופוזיציה שקיימת בפרלמנטים רבים חדה בישראל פחות בשל תופעה שיושב ראש הכנסת ה-13 ח"כ שבח וייס כינה "קופוזיציה" – דהיינו חברי כנסת מהקואליציה המתנהלים לעיתים כאילו הם חברים באופוזיציה, בעיקר כאשר המשמעת הקואליציונית או הסיעתית רופפת.⁵¹²

509 אזולאי ושומפלבי, 2016; לב, 2016.

510 חשובתה של שרת המשפטים איילת שקד במליאת הכנסת לשאלתה של ח"כ מיכל רוזין (מרצ) בדבר הצעתו של קיש, ב-17 ביוני 2016.

511 דברי עמי ברקוביץ', מנהל מחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, בישיבת ועדת הכנסת ב-11 ביולי 2016.

512 ראו למשל דברי יו"ר הכנסת שבח וייס בישיבת המליאה בלילה שבין 20 ל-21 בדצמבר 1994. וייס טוען שאח המונח המציא פרופ' בנימין אקצין.

התופעה שכיחה פחות בזמנים שהקואליציה מפעילה משמעת קשוחה, לרבות הטלת סנקציות על חברי כנסת סוררים, כפי שקרה בכנסת ה-20. "קופוזיציה" עשויה להתייחס גם לשיתופי פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה לחברי כנסת מהאופוזיציה כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהגשת הצעות חוק פרטיות משותפות, שהוזכרה בסעיף 2.2.

שער שני: סייגים ומגבלות לתפקיד

בשער הזה נעסוק במה שאינו כלול בתפקידו של חבר הכנסת, בין שהדבר הוצהר במפורש בחוק, בערכאה משפטית, בתקנות וכדומה, ובין שניתן להגיע למסקנה זאת במשתמע.

יש התמהים מדוע בכלל צריך לעסוק בסוגיה זו ומציינים שדי לעסוק במה שהתפקיד כולל. אחרים דווקא מתנגדים להגדרת תפקידו של חבר הכנסת ומאמינים שחשוב לדון בסייגים כדי למנוע מחברי הכנסת לבצע עבירות שלא במתכוון או לגלות במפתיע שפעילויות מסוימות שהם מבצעים בקביעות אינן חלק מתפקידם, ולכך יש השלכות למשל על הגנת החסינות המהותית שלהם בגינן.

יש כמובן להבחין בין פעילויות שהן אינן חלק מהתפקיד אך מותרות, לפעילויות שאסורות על חברי הכנסת בין שהן אסורות רק עליהם ובין שאסורות על כלל האוכלוסייה.

פרק 13

סייגים למועמדות

לחברות בכנסת ולהמשכה

בכל המדינות קיימים בחקיקה סייגים בדבר מועמדות בבחירות לפרלמנט (ineligibilities). הסייגים במדינות דמוקרטיות כוללים על פי רוב בין היתר מגבלת גיל, כהונה במשרות ומילוי

תפקידים מסוימים וריצוי מאסר בכלא, ויש אף מדינות שמציינות כמגבלה מצב של פשיטת רגל. במשתמע, כל מה שקשור לאותם סייגים למועמדות אינו יכול להיות חלק מתפקידו של חבר הפרלמנט. אפשר לומר שאם במהלך הכהונה בפרלמנט חבר הפרלמנט מוצא את עצמו באחד המצבים שהיו מונעים ממנו להתמודד בבחירות מלכתחילה, מצופה ממנו להתפטר, ואפשר שהוא אף יודח.⁵¹³

תנאים להשתתפות
תפלגות בבחירות

יש מדינות שיש בהן חוקים המבטאים את הרעיון של "דמוקרטיה מתגוננת". מדובר בחוקים שתכליתם להגן על המדינה הדמוקרטית מפני

התארגנויות המבקשות לחתור תחתה ולהשתמש באמצעים דמוקרטיים כדי להחריב אותה. הביטוי המובהק של רעיון זה מצוי בחוק היסוד של גרמניה.⁵¹⁴ במדינות כאלה חל איסור על פעילותן ועל עצם קיומן של מפלגות מסוימות, ולפיכך גם על השתתפותן בבחירות. כפי שציינה השופטת ביניש בפסק דין שעסק בפסילת מפלגות בישראל: "כל מדינה שקבעה לעצמה הוראות 'חוסמות' מן הסוג השולל את הזכות להתמודד בהליך הפוליטי, עושה כן על-יסוד ההיסטוריה שלה, המורשת הלאומית והצורך להתגונן מפני סיכונים פוטנציאליים האורבים לשיטת המשטר שלה".⁵¹⁵

van der Hulst, 2000, pp. 20-25 513

514 בסעיף 21(2) בחוק היסוד נאמר: "מפלגות, אשר בשל מטרותיהן או התנהגותן של תומכיהן, שואפות לחתור תחת, או לבטל את הסדר הדמוקרטי החופשי הבסיסי, או לסכן את קיומה של הרפובליקה הפדראלית הגרמנית, הנן בלתי חוקתיות".

515 פסק הדין בנושא פסילתה של מפלגת בל"ד מלהתמודד בבחירות 2003 [א"ב 11280/02].

העילות לאיסור הן בדרך כלל איום על הסדר הדמוקרטי, תמיכה באלים ובפעולות טרור נגד המדינה ואזרחיה⁵¹⁶ וערעור על אופייה וטיבה של המדינה.⁵¹⁷

מאז 1998 עמדתו של בית הדין האירופי, שכמה מקרים של מפלגות שקיומן נאסר הגיעו לפתחו, היא שפסילת מפלגה מוצדקת אך ורק באותם מקרים שהתוכנית הפוליטית שלה אינה מכבדת את כללי הדמוקרטיה, כדי להגן על החברה הדמוקרטית מפני כוונות לערער את השלטון הדמוקרטי.⁵¹⁸ נציבות ונציה לדמוקרטיה, במסגרת מועצת אירופה, קבעה בדצמבר 1999 את העיקרון הזה: "האיסור או אכיפת הפירוק של מפלגות פוליטיות מוצדקים אך ורק במקרה של מפלגות אשר תומכות בשימוש באלים, או בשימוש באלים כאמצעי פוליטי למוטט את הסדר החוקתי הדמוקרטי, ובכך לחתור תחת הזכויות והחירויות המובטחות בחוקה".⁵¹⁹

שוב במשתמע, העיסוק בכל עניין שהוא עילה לאיסור על פעילותה או על עצם קיומה של מפלגה – בין שמדובר באיום על הדמוקרטיה או בתמיכה בפעולות אלימות לערעורה של הדמוקרטיה וכדומה – אסור על חבר הפרלמנט. למרות זאת יש לציין שבגרמניה, שם ניתן לפסול מפלגות בעלות צביון אנטי־דמוקרטי, חבר בונדסטאג שמפלגתו הוצאה אל מחוץ לחוק צפוי לאבד את המנדט שלו וכהונתו תופסק, אך לא בגלל עמדות אנטי־דמוקרטיות שלכאורה הוא מחזיק בהן מתוקף חברותו באותה מפלגה אלא כתופעת לוואי להוצאת מפלגתו אל מחוץ לחוק. אולם יש לזכור שברוב המדינות הדמוקרטיות אי־אפשר לשלול קיומה של מפלגה.

516 בנושא האיום באלים וטרור ראו, Turano, 2003; Navot, 2008; Bligh, 2014, pp. 1340-1342

517 Bligh, 2014, pp. 1342-1345

518 Mersel, 2006

519 Venice Commission, 1999

ישראל

סעיף 7 בחוק־יסוד: הכנסת כולל את רשימת המשרות והתפקידים שמי שמכהן בהם אינו רשאי להיות מועמד בבחירות לכנסת אלא אם חדל לכהן באותה משרה או תפקיד לפני המועד להגשת רשימות המועמדים או במועד מוקדם יותר הנקבע על פי חוק. סעיף 7א(א) בחוק־יסוד: הכנסת עוסק בעילות שבגינן רשימת מועמדים ומועמדים ברשימות עלולים להיפסל מלהשתתף בבחירות לכנסת. העילות לפסילה הן כדלקמן:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(3) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

סעיפי משנה 1 ו־2 נוספו לחוק ב־31 ביולי 1985 על רקע רצונן של מפלגות המרכז והשמאל בממשלת האחדות הלאומית, בראשותו של שמעון פרס, למנוע ממפלגת "כך" להתמודד בבחירות עתידיות בגלל גזענותה, שבאה לידי ביטוי לא רק במצעה אלא גם בפעילותו הפרלמנטרית של מנהיגה הרב מאיר כהנא, שנבחר לכהן בכנסת ה־11. בתמורה להסכמת מפלגות הימין בקואליציה לתמוך בחקיקה נוסף סעיף 7א(א)(1).⁵²⁰ סעיף משנה 3 נוסף בשנת 2002 על רקע פרשת בשארה.

במקור לא כלל סעיף זה את עילת התמיכה במאבק מזוין והתייחס רק לרשימות מועמדים אך לא למועמדים מסוימים ברשימות. בשנת 2002, ביוזמתו של ח"כ ישראל כץ (ליכוד), נוסף לחוק סעיף קטן (3) ונוספה האופציה למנוע ממועמד מסוים ברשימת מועמדים להתמודד בבחירות. בדיונים שקדמו לקבלת התיקון היו ויכוחים נוקבים על השינויים בטענה שהוא פוגע בערכי הדמוקרטיה. התיקון התקבל אם כי בגרסה מרוככת מזו של הצעת החוק הפרטית של כץ למרות הסתייגות כל המומחים שהגיעו לדיונים של ועדת הכנסת. יש לציין שאין עוד מדינה דמוקרטית לבר מ־ישראל שבה מועמדים מסוימים יכולים להיפסל אישית בשל עילות שאינן קשורות למשרה או לתפקיד שהם ממלאים, בשל ישיבה בכלא, בשל מצב של פשיטת רגל וכדומה, אלא מסיבות היכולות להיחשב פוליטיות־אידאולוגיות או ביטחוניות.

מדי פעם נדרש בית המשפט העליון לדון בפרטי הסעיף כאשר הוא בא לאשר, או לפסול, החלטות של ועדת הבחירות המרכזית בנושא התמודדותם של רשימות או מועמדים מסוימים בבחירות – בין שניהנו כחברי כנסת בעבר ובין שלא. יש לציין שעד כה תמיד חיפשו שופטי בית המשפט העליון את האיזונים מבחינת הכרתם בישראל כ"דמוקרטיה מתגוננת"⁵²¹ שזכותה להגן על עצמה מפני גורמים המבקשים להורסה, בין היתר במסווה של פעילות פרלמנטרית לגיטימית,⁵²² ולנסות לשמור שהפגיעה בעקרונות הדמוקרטיה במהלך ההתגוננות תהיה מינימלית, בין היתר בקביעת סף ראייתי גבוה ביותר במקרים המובאים לפתחם בנושא. כך הסבירה את הגישה הזאת שופטת בית המשפט העליון דליה דורנר בעניין ההשתתפות בבחירות לכנסת ה-16 של רשימת בל"ד ושל המועמדים ח"כ אחמד טיבי (מרשימת תע"ל), ח"כ עזמי בשארה (בל"ד) וברוך מרזל (מפלגת חרות-התנועה הלאומית) (א"ב 11280/02):

פסילה של רשימת מועמדים – ודומה לה גם פסילה של מועמד – צריכה [...] להיות מושתתת על פעילות פוליטית, להבדילה מאידיאולוגיה תיאורטית. פעילות היכולה לשמש יסוד לפסילה חייבת להיות גלויה. שכן, תכליתו העיקרית של סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת היא, כאמור, למנוע היבחרות לבית הנבחרים של המדינה ופעילות פוליטית של חברים בבית הנבחרים במטרה לפגוע בקיום המדינה ולהחריבה כמדינה יהודית ודמוקרטית. פעילות כזאת אינה יכולה להתיישב עם כהונה בכנסת. דעות המובעות בסתר, הרחק מעיני הציבור, שניתן להוכיחן על-ידי חומר חסוי בלבד, אינן יכולות לשמש יסוד לפסילה. האיזון הראוי, כאמור, מצדיק מניעה של שימוש בכנסת ובחברות בה כאמצעי לחתור תחת ערכי-היסוד של

521 נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק קבע בפסק דינו בא"ב 11280/02, שסעיף 7א בחוק יסוד: הכנסת מבטא בין היתר את אופייה של מדינת ישראל כדמוקרטיה מתגוננת, כשהוא מבסס את קביעתו על הפסיקות בפרשת ירדור (ע"ב 1/65 יעקב ירדור ואחרים נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית) ובפרשת יאסין (רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות).

המדינה, אך אינו מצדיק פסילת מועמדות המבוססת על דעות נסתרות, שלא ניתן להן ביטוי פומבי ושאינן חותרים להגשימן באמצעות פעילות פרלמנטרית.

מה הקשר של כל זה לתפקידו של חבר הכנסת? תיקון 46 לחוק הבחירות לכנסת משנת 2002 קובע בסעיף 57(ט) שעל כל מועמד ברשימה להצהיר בכתב: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת". לדברי הייעוץ המשפטי של הכנסת, "הפרה של הצהרה זו היא הפרה של התחייבותו של המועמד שנבחר לכנסת"⁵²³. נוסף על זה, על פי סעיף א(1) לחוק חסינות חברי הכנסת, חסינותו של חבר הכנסת, המתייחסת לפעילות "במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת" (סעיף 1), לא תעמוד לו במקרה שהביע דעה או עשה מעשה שיש בהם:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;

(2) שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה;

(3) הסתה לגזענות בשל צבע עור או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני;

(4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.

סעיף 5 בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, קובע את אותם סייגים לרישום מפלגות כמו אלו בחוק-יסוד: הכנסת ומוסיף עוד אחד והוא "יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות" [סעיף קטן 5(3)].

רבים, בעיקר בשמאל הפוליטי, סבורים שסעיף 7א(א) בחוק-יסוד: הכנסת רחב יתר על המידה. לעומתם, יש חברי כנסת, בעיקר מהימין, הסבורים שהסעיף לוקה בחסר, מכיוון שלא כל הנושאים ברשימת הסייגים שבסעיף זה מופיעים גם בחוק העונשין כעבירות פליליות, ויכול אפוא להיווצר מצב שבו מגבלות החלות על מועמד בבחירות לכנסת אינן חלות עליו לאחר שנבחר, אף שחסינותו לא הייתה עומדת לו אילו הועמד לדין בגינן. כך מי ששולל את מדינת ישראל כמדינה

523 עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת כפי שצוינה בדיון בעניין תיקון מס' 44 לחוק-יסוד: הכנסת בדבר הפסקת כהונה (הדחה) של חבר כנסת בוועדת החוקה, חוק ומשפט ב-15 בפברואר 2016.

יהודית או כמדינה דמוקרטית אינו יכול להיות מועמד לכנסת, אך החוק אינו מונע מחבר כנסת לשלול את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לאחר שנבחר ולהמשיך לכהן בכנסת ללא הפרעה.

בעשור האחרון הציעו כמה חברי כנסת הצעות חוק שמטרתן לאפשר את הפסקת כהונתם של חברי כנסת השוללים את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הצעת חוק ברוח זאת של ח"כ זבולון אורלב בכנסת ה-17 (פ/405/17) עברה בקריאה טרומית, אך לאחר דיון סוער ב-5 בדצמבר 2006 החליטה ועדת החוקה, חוק ומשפט להסירה מסדר היום. באותה ישיבה בוועדת החוקה, חוק ומשפט ציינה נציגת משרד המשפטים, עו"ד דלית דרור, את טענתו של אורלב שלא כל ההתנהגויות שמכוסות בסעיף 7א הן גם עבירות פליליות שניתן להעמיד בגינן חבר כנסת לדין. היא טענה שאם רוצים לאסור על התנהגות, אפשר להפוך אותה לעבירה פלילית, ואז אם ההתנהגות היא בניגוד לסעיף 7א, החסינות ממילא לא תחול, ואם וכאשר תהיה הרשעה בפסק דין סופי, תפקע הכהונה. אולם "אם לא מבקשים לאסור על התנהגות באיסור פלילי, נשאלת השאלה אם יש הצדקה להפוך אותה לעילה לפקיעת כהונה כאשר זו איננה עבירה פלילית ולשלול בכך את זכויות הייצוג של הציבור שאותו חבר הכנסת מייצג".

בכנסת ה-18 שוב הניח ח"כ אורלב את הצעת החוק שלו (פ/245/18), אך צירף אליה הצעת חוק נוספת, ובה תיקון לחוק העונשין, שעניינו איסור פרסום הסתה לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (פ/268/18). על פי הצעת החוק: "המפרסם קריאה לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ועל-פי תוכנו של הפרסום יש אפשרות סבירה שיביא לעשיית מעשה של שנאה, בוז או אי-נאמנות למדינה או לרשויות השלטון או המשפט שלה, שהוקמו כדין, דינו – מאסר שנה אחת".⁵²⁴ הצעות החוק, שזכו בתמיכת הממשלה, עברו בקריאה טרומית, אך בזאת תם הדיון בהן.⁵²⁵

כפי שצוין בפרק 10, ב-17 ביולי 2016 נוסף סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת, המאפשר לכנסת להפסיק את כהונתו של חבר כנסת הפועל בניגוד לעקרונות

524 הצעה להוספת סעיף 42א(ג) לחוק העונשין.

525 האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012.

סעיף 7א(א), סעיפים קטנים 2 ו-3 לחוק-יסוד: הכנסת, ברוב של 90 חברי כנסת. בהצעת החוק המקורית הייתה כוונה לכלול בתיקון גם את האפשרות להפסיק את כהונתו של חבר כנסת השולל את אופייה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל. אך כפי שציינו לעיל, עילה זו נמחקה מההצעה בנימוק שהיא עמומה ואינה ניתנת ליישום.

בכל המדינות הדמוקרטיות קיים העיקרון של שוויון בפני החוק. משמעותו שחבר הפרלמנט כפוף לחוק בדיוק כמו כל אזרח אחר, לפחות לכאורה. בכל המדינות שבהן קיימת חסינות דיונית מתלבטים בבעיה של ההתנגשות בינה לבין עקרון השוויון,⁵²⁶ בעיקר כאשר הפרלמנט מסרב להסיר את החסינות כדי שחבר פרלמנט יועמד לדין (במקרה שהעמדה לדיון תלויה בהסרת החסינות) או מתעקש להפעיל את החסינות (במקרה שלא החלטה כזאת החסינות אינה תקפה). ככלל, הנטייה ברוב המדינות היא לנסות ולצמצם את החסינות הדיונית עד כמה שאפשר.⁵²⁷

בריטניה היא מן המדינות שבהן החסינות הדיונית מצומצמת ביותר ומתייחסת רק להליכים אזרחיים. משום כך המשפטנים שם מתלבטים בשאלה כיצד יש לנהוג בתופעות כגון תשלומי שוחד לחברי פרלמנט ועבירות פליליות אחרות, שאפשר לבצען לכאורה במסגרת החסינות המהותית או בין כותלי הפרלמנט. במידת האפשר מנסים לפעול לפי כללי האתיקה (ראו הפרק הבא), אך כיוון שכללים אלה אינם אמורים לעסוק בעבירות פליליות,⁵²⁸ עולה כאן בעיה משפטית סבוכה.⁵²⁹

בארצות הברית הנושא מטופל בחוק הפלילי, שיש בו פרק העוסק בין היתר בקבלת חבר קונגרס שוחד במסגרת מילוי תפקידו, וקובע עונשי מקסימום שניתן להטיל על נאשם שהורשע מבחינת קנס ומאסר.⁵³⁰ ברוב המדינות הדמוקרטיות שבהן ניתן להדיח חבר פרלמנט מכהונתו העילה להדחה היא על פי רוב בגין הרשעה בבית משפט על עבירה פלילית.⁵³¹ משתמע מכך שמעשים שהם בגדר

European Commission for Democracy Through Law, 2014, pp. 10, 24 526

ראו למשל דיון בנושא פריווילגיות (זכויות יתר) פרלמנטריות וחסינויות שהתקיים באיגוד המזכירים הכלליים הפרלמנטרים - Association of Secretaries General of Parliaments, 2005 527

van Hulten & Bentinck, 2011, p. 10 528

ראו למשל Leopold, 1998; Lipscombe & Horne, 2013 529

18 U.S. Code § 201 - Bribery of public officials and witnesses 530

בן־דוד, 2016. 531

עבירות פליליות אינם יכולים להיחשב מעשים שעשה חבר הפרלמנט בתוקף מילוי תפקידו.

ישראל
 על פי רובינשטיין ומדינה, "עקרונית אין מחלוקת כי חברי הכנסת אינם פטורים מן החובה לציית לחוק". חובה זו באה לידי ביטוי בציות לחוקים וציות לפסקי הדין של ערכאות משפטיות. עם זאת בצד הכרה עקרונית זו מוענקת לחברי הכנסת חסינות מפני נשיאה באחריות פלילית או אזרחית ("החסינות המהותית") או מפני העמדה לדין ("החסינות הדינית"). "ביסודה של הענקת החסינות אין עומדת התפיסה כי חברי הכנסת פטורים מן החובה לציית לחוק; הענקת החסינות מבטאת את השאיפה להבטיח את עצמאות פעילותם של חברי הכנסת. היא נועדה לשמר את מעמדה של הכנסת כרשות עצמאית ובלתי תלויה, ולהגן על חברי הכנסת מפני חשש להתנכלות להם מצדה של הרשות המבצעת, באמצעות רשויות התביעה, ומצדה של הרשות השופטת".⁵³²

מה שנאמר לעיל נוגע הן לחוק האזרחי והן לחוק הפלילי, אך הוא מעלה בעייתיות מיוחדת כשמדובר בחוק הפלילי, בעיקר במצבים שוליים שבהם קבע בג"ץ שחסינותו המהותית של חבר הכנסת תעמוד לו גם אם עבר עבירה פלילית. בפסק דין שניתן ב־17 בינואר 1995, במה שנודע כ"פרשת פנחסי" (בג"ץ 1843/93), נידונה השאלה מתי תעמוד לחבר הכנסת חסינותו המהותית כאשר ביצע "פעולה אסורה", כלומר בשאלה אם פעולה אסורה יכולה להיחשב חלק מתפקידו של חבר הכנסת. המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז אהרון ברק קבע בפסק הדין כך:

תפקידו של חבר כנסת משתרע על פעולות מותרות בלבד. עם זאת, פעולות מותרות אלה יוצרות מטבען אפשרויות של גלישה לביצוען הבלתי ראוי והבלתי חוקי. גלישה זו תזכה לחסינות עניינית אך ורק באותם מקרים בהם הפעולה הבלתי חוקית נופלת למתחם הסיכון שהפעילות החוקית כחבר כנסת יוצרת מטבעה וטיבה. אכן, סביב תפקידו כדין של חבר הכנסת

מצוי מתחם של התנהגות, המשתרע על כל אותן פעולות אסורות – שאינן חלק מתפקידיו של חבר הכנסת – אך אשר התוצאה של ביצוע התפקיד יוצרת סיכון שהוא טבעי לתפקיד.

נשיא בית המשפט דאז מאיר שמגר נתן הסבר מעט שונה והביא דוגמאות של פעולות מהסוג הזה שהנהנות מחסינות וכאלו שאינן נהנות:

תפקידו של חבר הכנסת מתבטא בפעילות מדינית ופרלמנטרית בכנסת ומחוצה לה.

אם עקב פעילות זו, במהלכה, ובאופן הכרוך בה – בעת נאום בכנסת, בעת הרצאה מחוץ לכנסת, בעת דיון בוועדה, בקשר להצעת חוק שהגיש, בעת וויכוח בכנסת – יבצע מעשה שהוא עבירה, עילה לתביעה אזרחית או לפעולה משפטית אחרת, לא יישא לגביו באחריות פלילית, לא יישא באחריות אזרחית ויהיה חסין מפני כל פעולה אחרת [...] מאידך גיסא, אין המדובר בעבירה המבוצעת לשמה בעת היותו של המבצע חבר כנסת, אלא בעבירה המתבצעת במהלך הפעילות כחלק אינטגרלי מן הפעילות הלגיטימית וכעניין נגרר או משני לה. קיום הזיקה המתחייבת בין התפקיד לבין העבירה הנמחלת עקב החסינות, או היעדרה של הזיקה, מאפשרים קביעת החיץ בין עבירה אשר עליה חלה החסינות המהותית לבין זו שאינה מוגנת כאמור. ניתן להדגים זאת בדוגמאות הבאות המתארות נסיבות תיאורטיות:

1. חבר כנסת אשר בשעת נאומו וכחלק מהותי ממנו, יעבור עבירה על איסורי לשון הרע או אף על איסורים בעניין גילוי ידיעות חסויות, תחול עליו חסינות. למשל, אם במהלך דיון בכנסת או באחת מועדותיה, המוקדש לענייני המוסד, ייפלט מפיו שמו החסוי של איש מוסד, יזכה לחיסיון [...]

2. חבר כנסת אשר בשעת נאומו יבצע מעשה אלימות יזום כלפי חבר כנסת אחר או סדרן – אינו נהנה מחסינות, כי אין לכך קשר למילוי התפקיד.

אולם, חבר כנסת שלא יישמע להוראות יושב ראש הישיבה לצאת את אולם המליאה, כי יסביר שמחובתו להוסיף ולייצג בוחריו בעת הדיון, לא ייאשם בהפרעה לעובד ציבור בעת מילוי תפקידו, אלא יזכה לחסינות.

3. חבר כנסת אשר ינצל שהותו כדי בבניין הכנסת כדי להיכנס לחדרו של חבר כנסת אחר, מתוך כוונה לעיין שלא כדין בניירותיו או לשלוח בהם יד – אינו נהנה מחסינות. הוא הדין בחבר כנסת שיארגן ציתות לשיחותיו של חבר כנסת אחר או של אדם אחר – אינו נהנה מחסינות.

4. חבר כנסת אשר ינצל מעמדו כחבר כנסת כדי לשלוח יד ברכוש המדינה או יזייף מסמכים כדי לקבל טובת הנאה כספית עבור עצמו או אף עבור סיעתו – אינו נהנה מחסינות [...]

5. חבר כנסת שישרוף חפץ באולם המליאה או יעשה מעשה זדון אחר המסכן את הנפש או הרכוש, לא יזכה לחסינות, כי אין לכך כל קשר וזיקה לתפקידו. אולם, אם בלהט הנאום ישמיד מסמך – יזכה לחסינות [ההדגשות שלי].

השופט השלישי שהתייחס לסוגיה היה אליעזר גולדברג, שהוסיף לדיון את התובנה הזאת:

משטר דמוקרטי מתאפיין בזיקתו ההדוקה לעקרון חופש הביטוי, ובכך בא לידי ביטוי "כלי העבודה" העיקרי שהועמד לרשות חברי הכנסת. אולם אין כל סיבה לומר כי חופש הביטוי של חבר כנסת הוא בלתי מוגבל, כשכאמור, לא בא סעיף 1 לחוק לתת היתר לכיצוע עבירה. כשמנוצל חופש זה ואין להבעת הדעה ולא כלום עם מילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד, ממילא נשמט הבסיס להענקת החסינות.

אכן, הרלבנטיות בין דברים שאמר, או כתב, חבר הכנסת ובין תפקידו, או למען תפקידו, אינה ניתנת להגדרה, ולפיכך עלינו להיזקק בעניין זה למבחן הסבירות. דהיינו, אם חבר כנסת סביר היה מבצע אותה עבירה בנסיבות אותו מקרה, לשם

מילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו, כשכל ספק בעניין זה מחייב מסקנה בדבר קיומה של הזיקה בין הבעת הדעה ובין מילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד.

למרות ההבדלים בפסיקות בין שלושת השופטים, השורה התחתונה היא שאף שמעשים פליליים אסורים על חברי כנסת כפי שהם אסורים על כל אזרח, קיים מרחב כלשהו של "שטח אפור" שבו תעמוד לחבר הכנסת חסינותו אף שאזרח מן השורה יועמד לדין בגינם. בפרשת פנחסי קבע פסק הדין שפעילותו חרגה מאותו "שטח אפור".

זמן לא רב לאחר מתן פסק הדין עמדו העקרונות שהוזכרו בו למבחן. מדובר במקרה של ח"כ בנימין נתניהו, שכיהן כראש האופוזיציה בשנת 1995. בדיון בהצעת אי-אמון של הליכוד בממשלה, בין היתר בגלל כוונתה של הממשלה לכאורה לסגת מהגולן ובעקבות הכחשה של שר החוץ שמעון פרס לטענה זו, שלף נתניהו מסמך סודי – מסמך שטאובר. הוא הקריא קטעים מתוכו. היועץ המשפטי לממשלה החליט שלא לבקש שתוסר חסינותו של נתניהו כדי להעמידו לדין בשל חשיפת מסמך סודי, שהיא עבירה על החוק. עתירה של ח"כ רן כהן ממרצ לבג"ץ בעניין זה נדחתה בטענה שבמקרה זה חלה על נתניהו החסינות המהותית, כפי שהסביר נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק:

חבר הכנסת נתניהו לא תכנן מראש את הקראת המסמך. הוא נגרר לכך בעקבות דברי תשובתו של שר החוץ. היתה זו תגובה ספונטנית לטענה שהועלתה, כאילו המסמך לא קיים והוא אינו אלא "בלוף". הקראת המסמך אינה אירוע העומד בפני עצמו. היא גם לא נשתזרה מראש בדבריו של חבר הכנסת נתניהו, באופן שניתן לראות בה חלק מתכנון מוקדם. הפעילות המותרת של חבר הכנסת נתניהו היא נאומו בכנסת בענייני המשא ומתן לשלום עם הסורים. הגילוי הבלתי חוקי של המסמך הוא סיכון טבעי שלפניו ניצב הנואם לאור דבריו הקשים של שר החוץ כלפיו. זוהי אותה גלישה מהמותר לאסור, המאפיינת סיכון כרוך וטבעי לתפקידו של חבר הכנסת. הוא חלק מהסיכון הטבעי של חבר כנסת המשתתף בלהט הוויכוח הפרלמנטרי (בג"ץ 5151/95).

בניגוד לכך, בערעורו של ח"כ סעיד נפאע בעקבות פסק הדין שגזר עליו שנת מאסר בגין ביקור במדינת אויב ומגע עם סוכן זר, הסביר שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין כי במקרה זה מדובר בפשעים פליליים שאין להם זיקה או רלוונטיות לפעילות פרלמנטרית לגיטימית:

על הטוען לתחולת חסינות [מהותית] על מעשים לא חוקיים שעשה, להראות, כי המעשים הללו נגזרו ממעשים אחרים, חוקיים ולגיטימיים, אשר היוו חלק ממילוי תפקידו הפרלמנטרי. בהיעדרו של בסיס לגיטימי מעין זה, לא תוכר הפעילות הלא חוקית ככזו החוסה תחת החסינות העניינית. החסינות לא נועדה לאפשר לחברי הכנסת לבצע עבירות – אף לא ממניעים פוליטיים, חברתיים או ערכיים – אלא לאפשר להם לבצע את תפקידם. בנידון דידן, מעשיו של המערער הם מעשים פליליים עצמאיים, אשר לא נגזרו מפעילות פרלמנטרית לגיטימית ומ"סיכונה הטבעי", ולטעמי אינם עומדים גם במבחן הזיקה הלגיטימית ובמבחן הרלבנטיות; חבר כנסת אינו סוכן לנסיעות בלתי חוקיות ול"תיירות עבריינית" למדינות אויב, וגם אינו ראוי להפוך את כהונתו קרדום למפגשים מתוכננים עם ראשי ארגון טרור (ע"פ 6833/14)

היבחרות לכנסת של אדם שהורשע בפלילים

בשנים הראשונות לאחר כינונה של הכנסת עדיין לא גובשה מדיניות בכל הנוגע לחברי כנסת שהורשעו בעבירות פליליות. נדרש זמן רב עד שנקבעו מגבלות בדבר היבחרות לכנסת של אנשים שהורשעו בעבירות כאלו. על פי פקודת הבחירות לאספה המכוננת משנת 1948 לא היה כל סייג להיבחרות בגין עבירות פליליות, ואף הופיעה בסעיף 5 שלה פסקה שלא שללה את הזכות להיבחר מאדם היושב בכלא, אף שאדם היושב בכלא היה מנוע מלהצביע.⁵³³ בחוק יסוד: הכנסת המקורי משנת 1958 נאמר בסעיף 6: "כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת

533 פקודת הבחירות לאספה המכוננת 1948, 19 בנובמבר 1948.

המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, אם בית משפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק".⁵³⁴

רק לאחר שנחקק בשנת 1981 תיקון מס' 7 לחוק-יסוד: הכנסת, שהוסיף לו את סעיף 42 שאפשר לכנסת להדיח חבר כנסת שנגזר עליו עונש מאסר של שנה או יותר בגין עבירה שיש עימה קלון, הוחל בהגשת הצעות חוק פרטיות שמטרתן למנוע מאנשים להתמודד בבחירות אם ישבו בכלא בגין עבירה שיש עימה קלון. בנסיבות דומות (אם כי לא זהות) לאלו שבגינן היה אפשר להדיחם לאחר בחירתם. עד שנת 2000 לא הצליחה אף אחת מהצעות החוק האלו להגיע לקריאה שנייה. רק בכנסת ה-15 נקבע סייג בתחום העבירות הפליליות להתמודדות בבחירות במסגרת סעיף 6א בחוק-יסוד הכנסת, האומר:

כל אזרח ישראלי, שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין, משום קלון.

חבר כנסת שהורשע בפלילים

ב-2001 תוקן סעיף 42א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, לאומר:

חבר הכנסת שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, וקבע בית המשפט, ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש עם העבירה קלון, תיפסק חברותו בכנסת ביום שפסק הדין נעשה סופי, ואין נפקא מינה אם העבירה נעברה בזמן שהיה חבר אותה הכנסת, חבר כנסת קודמת או לפני שהיה לחבר הכנסת.

534 חוק-יסוד: הכנסת המקורי, ספר החוקים 244, ל' שבט תשי"ח, 20 בפברואר 1958.

כלומר, מאז 2001 קל להיבחר לכנסת לאחר הרשעה פלילית יותר משקל לשרוד בה לאחר הרשעה כזאת.

לפני תיקון החוק דובר רק בעבירה שיש עימה קלון שכללה מאסר בפועל. בשנת 1998 עלתה בדיון בבג"ץ כמה שנודע "פרשת פנחסי השנייה" (בג"ץ 7367/97). השאלה הייתה אם ח"כ פנחסי, שהורשע בעבירה שיש עימה קלון אך נגזר עליו רק מאסר על תנאי, ולכן היה רשאי להתמודד שוב בבחירות לכנסת, יכול לכהן כיושב ראש ועדת הכנסת. השופטת דליה דורנר קבעה בפסיקתה שחבר הכנסת כשיר למלא את מכלול התפקידים המוטלים על חברי הכנסת גם אם הורשע בעבר בעבירות שיש עימן קלון אך גזר הדין לא כלל מאסר בפועל. כאמור, מאז תיקון החוק ב-2001 אין יכול להיווצר מצב שבו חבר כנסת שהורשע בעבירה פלילית שיש עימה קלון ימשיך לכהן בכנסת ולמלא את מכלול התפקידים המוטלים על חברי הכנסת.

יש להדגיש שהשעייתו של חבר הכנסת בנסיבות שהוזכרו לעיל אינה לצמיתות אלא למשך שבע שנים מהיום ששוחרר מהכלא. לאחר מכן הוא רשאי לשוב ולהתמודד בבחירות לכנסת. נוסף על זה, לא כל הרשעה של חבר כנסת בפלילים כרוכה בקלון ובהפסקת חברותו בכנסת.

כמעט כל כללי האתיקה וקודי ההתנהגות בפרלמנטים (שיידונו בפרק 26) כוללים סעיפים העוסקים בדרישה מחברי הפרלמנט להימנע מניגוד עניינים, כלומר ממצב שבו אינטרסים אישיים שלהם או של מקורבים להם משפיעים על מילוי תפקידם, ובעיקר כאשר מדובר ברווח חומרי אפשרי.

כללי התנהגות של פרלמנטים שונים מתייחסים במפורש למצב זה של ניגוד עניינים. בבריטניה למשל נאמר: "חברי פרלמנט יבססו את התנהגותם על התחשבות באינטרס הציבורי, יימנעו מניגוד בין האינטרס האישי לאינטרס של הציבור ויפתרו כל קונפליקט בין השניים מייד ובזכות האינטרס הציבורי".⁵³⁵ ובקנדה נאמר: "כאשר הוא ממלא את חובותיו ותפקידיו הפרלמנטריים, לא יפעל חבר הפרלמנט בדרך כלשהי לקדם את האינטרסים הפרטיים שלו או אלה של בני משפחתו, או לקדם בדרך לא נאותה את האינטרסים הפרטיים של אדם או גוף אחר".⁵³⁶

במילים אחרות, תפקידו של חבר הפרלמנט אינו כולל קידום האינטרסים הפרטיים שלו אלא קידום אינטרסים ציבוריים בלבד, אף שכחלק מהציבור חבר הפרלמנט יכול ליהנות מהם, כמו כל אזרח אחר.

הדרכים למנוע מחברי פרלמנט להרוויח מפעילותם בפרלמנט כוללות הצהרות הון ודיווח על אינטרסים, הימנעות מהשתתפות בדיונים והצבעות בנושאים שיש לחבר הפרלמנט אינטרס אישי בהם (או לפחות הצהרה מוקדמת בנידון), איסור על עיסוקים מסוימים שיש בהם כדי לשים את חבר הפרלמנט במצב של ניגוד אינטרסים ופיקוח על קבלת מתנות וטובות הנאה אחרות בידי חברי פרלמנט.⁵³⁷

The House of Commons (U.K.), The Code of Conduct for Members of Parliament, 2015, article 10 535

Parliament of Canada, Standing Orders of the House of Commons, Appendix I – Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons 536

Nelson & Sanyal, 2010 537

ישראל

ניגוד עניינים, כפי שהגדיר זאת יצחק זמיר, יו"ר הוועדה להכנת כללי האתיקה של חברי הכנסת, "הוא מצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד בין מילוי התפקיד הציבורי, על יסוד שיקולים ענייניים, לבין אינטרס חיצוני לתפקיד זה, שעלול לגרום שיקולים זרים". לפי זמיר, תכלית הכללים למניעת ניגוד עניינים היא למנוע פגיעה בתפקוד הראוי של חבר הכנסת וניצול לרעה של התפקיד. הטיעונים בדבר הצורך בכללים למניעת ניגוד עניינים לדבריו הם אלה:

ראשית, במצב כזה יש מקום לחשש שאינטרס אישי של איש ציבור יעוות את שיקול הדעת שלו, המחייב אותו לבסס את החלטתו על יסוד אינטרס ציבורי בלבד. החשש הוא שהחלטה של איש ציבור המושפעת מאינטרס אישי, לא תשרת את טובת הציבור כנדרש. שנית, החלטה של איש ציבור במצב של ניגוד עניינים אינה מתיישבת, ולו רק למראית עין, עם טוהר המידות, שכן איש ציבור מקבל סמכות מן הציבור כדי לקדם את טובת הציבור, ולא כדי לקדם אינטרס אישי. לכן, החלטה כזאת עלולה גם לפגוע במעמד של השירות הציבורי ובאמון הציבור כלפיו. טעמים אלה חלים על כל איש ציבור, ובכלל זה על חבר הכנסת.

מסקנתו של זמיר: "הטעמים שביסוד הכלל בדבר ניגוד עניינים מצדיקים הטלת הגבלות על חבר הכנסת במילוי תפקידו, כדי למנוע פגיעה בתפקוד הראוי וניצול לרעה של התפקיד" [ההדגשה שלי].⁵³⁸

כללי האתיקה של חברי הכנסת כוללים התייחסות להגבלות ולמחויבויות המוטלות על חברי הכנסת הנובעות מעקרון ניגוד העניינים – בעניינים אישיים (פרק ג) הגבלות בעניין עיסוק נוסף (פרק ה) והדרישה להצהרות הון של חברי הכנסת (פרק ו). כללי האתיקה (פרק ג) קובעים:

5. (א) לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו עניין אישי, ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הכנסת לבין ענינו האישי.

(ב) חבר הכנסת לא ייזום דבר שיש לו בו עניין אישי ולא יהיה שותף ליוזמה כזו.

6. היה לחבר הכנסת עניין אישי בדיון או בהצבעה, בכנסת או בוועדותיה, יודיע על כך מיד, לוועדת האתיקה וכן ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין; חבר הכנסת כאמור לא ייזום, בין במישרין ובין בעקיפין, הצעה כלשהי באותו נושא, ולא ישתתף בדיון בו, אלא לאחר שהודיע, בכנסת או בוועדה, לפי העניין, במעמד הדיון, על עניינו האישי; היה הדיון בוועדה – לא ישתתף חבר הכנסת בהצבעה על אותו נושא.

7. חבר הכנסת לא ינצל, בין במישרין ובין בעקיפין, למען ענינו האישי או למען עניין חומרי של אדם אחר, ידיעה מוקדמת, או ידיעה סודית, או כל ידיעה אחרת, שהגיעה אליו במילוי תפקידו ושאיננה נחלת הכלל.

ועדת האתיקה של הכנסת עוסקת מדי פעם בפניות של גופים ואנשים חיצוניים לכנסת בנושא ניגוד עניינים לכאורה של חבר כנסת מסוים או קבוצת חברי כנסת בקשר לעיסוקיהם בכנסת, או מחברי כנסת החפצים לברר אם הם במצב של ניגוד עניינים בעניין מסוים. כך למשל עלתה בכנסת ה-15 השאלה אם ח"כים מהמגזר החקלאי (בעיקר חברי קיבוצים ומושבים) רשאים להשתתף בדיוני ועדת הכספים בהצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע, שהיה יכול להביא להם תועלת חומרית ישירה או עקיפה. יושב ראש ועדת הכספים ח"כ אלי גולדשמידט הודיע מראש שכחבר קיבוץ החליט להעביר את ניהול ישיבות הוועדה בנושא זה לחבר ועדה אחר שאין לחשוד בו שהוא נתון בניגוד עניינים. למרות זאת, לאחר שבדקה את הנושא לעומק, החליטה הוועדה, בראשותה של ח"כ דליה רבין-פילוסוף, כי אין לפסול השתתפותם של חברי הכנסת שהם חברי מושבים וקיבוצים, בדיוני ועדת הכספים בחוק הנידון.⁵³⁹

בכנסת ה-20 הוגשה קובלנה נגד ח"כ מיקי מכלוף זוהר. הטענה הייתה שכיושב ראש הוועדה המיוחדת לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי קיים ח"כ זוהר שלוש ישיבות שעניינן פיתוח שכונת "כרמי גת" בקריית גת, שם היו לו ולזוגתו בית מגורים ועוד חמישה נכסים, ושם גם שיווקה אשתו דירות, ולכן היה לו "אינטרס מובהק בקידום הבנייה והתשתיות בכרמי גת". לאחר בדיקת הנושא קבעה הוועדה, בראשותו של ח"כ יצחק וקנין (ש"ס), שח"כ זוהר הפר את כללי האתיקה המחייבים את חברי הכנסת להימנע מאפשרות של ניגוד עניינים (סעיף 1א (6) לכללים) ולהימנע מליזום הצעות בנושאים שבהם יש להם עניין אישי (סעיף 5(ב) לכללים), אך כיוון שהייתה זו הקובלנה הראשונה נגדו, הסתפקה הוועדה בהטלת סנקציה של הערה בלבד.⁵⁴⁰

בספרות על פרלמנטריזם ובדפי מידע המפורסמים באתרים פרלמנטריים נהוג לציין שזירות הפעילות של חבר הפרלמנט הן הפרלמנט

עצמו, מחוז הבחירה שלו ומפלגתו.⁵⁴¹ מה שלא נאמר הוא שרוב פעילותו של חבר הפרלמנט בפרלמנט וחלק גדול ממה שהוא עושה במחוז הבחירה שלו מבוצעים במסגרת מילוי תפקידו כחבר פרלמנט, אולם לא כל מה שהוא עושה במפלגתו או עבור מפלגתו הוא בהכרח חלק ממילוי תפקידו כחבר הפרלמנט. למעשה, זירת הפעילות העיקרית של חבר הפרלמנט בקשר למפלגתו כשמדובר במילוי תפקידו היא הסיעה הפרלמנטרית. זו הסיעה הקובעת עמדות בדבר הפעילות המתקיימת בפרלמנט, קובעת את חלוקת חברי הפרלמנט המשותיכים אליה בין הוועדות, מחליטה מתי מוטלת עליהם משמעת סיעתית, ומתי הם חופשיים להצביע כרצונם. יש שאת ההחלטות האלה מקבלים מנהיגי הסיעה ומנהליה, ויש שכל חברי הסיעה משתתפים בדיונים ובהחלטות.⁵⁴²

אולם המפלגה כוללת גם משרד ראשי, שהוא מחוץ לפרלמנט, וסניפים. היא אינה עוסקת רק בעבודה פרלמנטרית אלא גם באלה: ניהול המנגנון המפלגתי, גיוס חברים ופעילים, גיוס כספים לפעילותה, דיונים בנושאים אידאולוגיים, קביעת עמדות פוליטיות, בחירת מועמדים שיעמדו מטעמה בבחירות מקומיות, אזוריות ופרלמנטריות, ובמקרה של מפלגות במדינות החברות באיחוד האירופי – בבחירות לפרלמנט האירופי ובניהול מערכות בחירות בכל הרמות האלו.⁵⁴³ מובן שלחבר הפרלמנט מותר לעסוק בכל העניינים האלו, ויש לו אינטרס לעסוק לפחות בחלקם (בעיקר אם מעמדו ובחירתו מחדש תלויים בכך). אך ברוב המקרים אין העיסוק הזה חלק מתפקידו של חבר הפרלמנט כחבר פרלמנט – תפקיד שעבור מילוי הוא מקבל משכורת מהפרלמנט וזכויות שונות כמו חסינות המהותית.

כיוון שהספרות המקצועית בנושא הפרלמנטריזם אינה עוסקת בהגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט, אין היא עוסקת בהגדרת עיסוקיו המפלגתיים שהם חלק

541 ראו למשל Wright, 2012, pp. 131-133

542 על תפקיד הסיעות ופעילותן ראו למשל: Kam, 2014; Kelly & Ashiagbor, 2011; Mershon, 2014; Saalfeld & Strøm, 2014

543 ראו למשל Katz & Crotty, 2006, pp. 248-275

מתפקידו כחבר פרלמנט ובעיסוקיו המפלגתיים שאינם חלק מתפקידו זה. בפרק העוסק בייצוגיות (פרק 1) התעמקנו בהיבט אחד מתוך מכלול יחסיו של חבר הפרלמנט עם מפלגתו הנובע מהיותו נציג של המפלגה שמטעמה נבחר, וביררנו מה מידת מחויבותו למפלגה בשל כך – מחויבות המשפיעה בהכרח על חופש הפעולה שלו במילוי תפקידו כחבר פרלמנט.

ישראל

גם בישראל אין משנה סדורה בעניין השאלה אם פעילותו של חבר הכנסת במסגרת מפלגתו, או חלק מפעילות זו, היא מתפקידו כחבר כנסת, אך נראה שנושא זה זוכה בישראל לתשומת לב רבה מזו שהוא זוכה לה בארצות אחרות. אחת הסיבות לכך היא שבישראל אין אפשרות להתמודד מטעם רשימה בבחירות לכנסת שאינה מורכבת ממפלגה אחת או יותר, אם כי בעבר (לפחות עד שנת 1977) היו די הרבה רשימות לכנסת – סוציאל-דמוקרטיות, דתיות וחרדיות – שכללו מפלגה או כמה מפלגות בתוספת "בלתי מפלגתיים".

בפרק 24 נעמוד על כך שבסעיף 27(א) בהחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, נאסר על חבר הכנסת להשתמש בתקציב השנתי שלו לפעילות פרלמנטרית לצורכי מפלגתו. נראה שמאז שהתקבלה ההחלטה מדי פעם בפעם עולות תהיות מה נחשב שימוש לצורכי המפלגה. כך למשל בשני דיונים של הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת הכספים לעניין תקציב הקשר עם הבוחר בשנת 2003, הדגיש יושב ראש הוועדה, ח"כ יולי אדלשטיין, שחבר הכנסת אינו רשאי להעמיד לרשות מפלגתו או לשימוש מפלגתו את הלשכה הפרלמנטרית שהכנסת מממנת עבורו.⁵⁴⁴ 12 שנים לאחר מכן נסב הדיון בוועדת הכנסת בנושא התקציב לפעילות פרלמנטרית על המגבלות בשליחת דואר לחברי מפלגתו של חבר הכנסת על חשבון תקציבו, כשדואר מטעם חבר הכנסת מותר ודואר מטעם המפלגה אסור. וכך אמר חשב הכנסת חיים אבידור בעניין זה בישיבה של ועדת הכנסת מ-2 בדצמבר 2015: "יש לפעמים ששולחים

544 ישיבות הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת וועדת הכספים לעניין תקציב הקשר עם הבוחר מיום 26 באוגוסט 2003 ו-17 בנובמבר 2003.

איזה מכתב לחברי המפלגה: מנהל סניף המפלגה מזמין את חברי המפלגה לכנס בהשתתפות חבר הכנסת הזה והזה. חתום מנהל הסניף. את זה אני לא אתן".

בסעיף 13א(ד) לחוק חסינות חברי הכנסת, שנוסף לחוק כאשר נאסר על חבר כנסת לעסוק בעיסוק נוסף, פעילותו של חבר הכנסת במסגרת סיעתו בכנסת ומפלגתו מוחרגת מאיסור זה. אך זאת רק בתנאי שהוא אינו מקבל שכר עבור פעילות זו, אף שהוא רשאי לקבל עבורה, מהסיעה או מהמפלגה: משרד, שירותי משרד, רכב ונהג.

כפי שראינו, בפרק 2 ציין השופט אהרן ברק בפסיקתו בפרשת ולנר (בג"ץ 5373/94), שחלק מפעילותו של חבר הכנסת נעשית במסגרת סיעתו ומפלגתו, אך הוא לא קבע מה מפעילות זאת יכול להיחשב חלק מתפקידו כחבר כנסת, ומה לא. ובכל זאת בפרשת פנחסי נקרא בג"ץ, בין היתר, לקבוע אם פעילות מסוימת של חבר הכנסת במסגרת סיעתו יכולה להיחשב חלק מתפקידו. כזכור, חבר הכנסת וסגן השר לענייני דתות רפאל פנחסי הועמד לדין באשמת רישום כוזב במסמכי תאגיד, ניסיון לקבל דבר במרמה, קשירת קשר לביצוע פשע והצהרה כוזבת. כל האישומים האלה היו קשורים למעשים שעשה בתוקף תפקידו בסיעת ש"ס בבקשת מימון מפלגות לקראת הבחירות. אף שבית המשפט דחה את עתירתו של פנחסי שערער על הסרת חסינותו, התקבלה טענתו שעצם עיסוקו בעריכת הרישומים ובהגשת דוחות למבקר המדינה בקשר לבקשת מימון הבחירות של ש"ס היה במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת, מכיוון שעל פי סעיף 6(א)(1) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, לפחות אחד מנציגי הסיעה המבקשת את המימון חייב להיות חבר כנסת. במקרה זה פנחסי היה אותו חבר כנסת.

כפי שכבר הוזכר כמה פעמים לעיל, התמונה של היחס בין פעילותו של חבר הכנסת במפלגתו לתפקידו כחבר כנסת אינה שלמה, וקשה ההפרדה בין השניים.

פרק 17

פעילות למען

היבחרות מחדש

מניע מרכזי של חברי פרלמנט בעשייה הפרלמנטרית שלהם הוא רצונם להיבחר מחדש.

בספר מכוון משנת 1974 כתב מייהיו שמאז שהחלו הנבחרים בארצות הברית לראות

בבחרותם בקונגרס קריירה, מטרתם המרכזית היא להיבחר מחדש, ורוב פעילותם כחברי קונגרס מכוונת לכך.⁵⁴⁵ מייהיו הודה שיש חברי קונגרס, שהוא מכנה אותם "קדושים", הפועלים ממניעים אלטרואיסטיים גם אם הדבר עלול לעלות להם כמושבם. הוא ציין גם מניעים אחרים, כמו רכישת השפעה, עשיית "מדיניות ציבורית טובה", אך השורה התחתונה היא שההיבחרות מחדש היא המטרה שהם רוצים להשיגה שוב ושוב כדי לאפשר הגשמת מטרת אחרות.

גם ספרים מאוחרים יותר מציגים את ההיבחרות מחדש כמטרה מרכזית. סייבל טוען בספרו משנת 2002, העוסק בשלושה סוגים של תפקידים פוליטיים בארצות הברית – מחוקקים (ההתמקדות היא בסנטורים), פעילים בנושאים של מוסר ועקרונות ומארגנים חברתיים – שהשאיפה העיקרית של כולם היא התהילה, התגמול הכספי וההתרגשות מעצם ההשתתפות הפעילה במשחק הפוליטי, והאמצעי הבסיסי להשגתם הוא הישארות בתפקיד, כשבמקרה של המחוקק מדובר בהיבחרות מחדש בתום כל קדנציה.⁵⁴⁶ ובכל זאת יש לציין שגם אם המוטיבציה הבסיסית של המחוקק היא כפי שטוען סייבל, הרי שסביר להניח שגם המחוקק הציני ביותר יפעל לקידום סדר יום אידאולוגי או פרגמטי התואם את אישיותו, נטיותיו, רקעו והשתייכותו המפלגתית.

ההסבר המרכזי לכך שחברי פרלמנט במדינות שבהן יש בחירות אזוריות/אישיות משקיעים הרבה כל כך מזמנם בטיפול בפניות מאזרחים במחוזות הבחירה שלהם ובבעיות הייחודיות של מחוזות אלו, ובכך נוטלים על עצמם תפקיד של עובדים סוציאליים, נציגי תלונות הציבור ואפילו מתכננים חובבים (ראו פרקים 6 ו-7), הוא שפעילות זו תורמת לסיכוייהם להיבחר מחדש. לעומת זאת העובדה שחברי

Mayhew, 1974 545

Sable, 2002, pp. 127-128, 143-200 546

פרלמנט רבים מזניחים את תפקידם כמפקחים ומבקרים של הממשלה נובעת בין היתר מכך שקשה לתרגם פעילות כזאת לקולות בבחירות.⁵⁴⁷

כאשר הבחירות הן יחסיות, מה שחבר פרלמנט מאמין שהוא צריך לעשות כדי להגדיל את סיכוייו להיבחר מחדש תלוי בדרך הרכבתה של הרשימה שבה הוא רוצה ששמו יופיע במקום ריאלי. מכל מקום, הוא ינסה להרשים את מי שאחראים לסיכוייו להיכנס לרשימה.

כיוון שעל פי רוב מועמדים לבחירות עומדים מטעם מפלגה, חברי פרלמנט שרוצים להיבחר מחדש צריכים לעסוק גם בפעילות מפלגתית כדי שמנהיגות המפלגה והגופים הבוחרים בה – אם במישור הארצי ואם במישור המקומי – יתמכו בהם, או לפחות לא יפעלו לטרפד את מועמדותם. אם מדובר במפלגה מגובשת, שבה משמעת חזקה, חבר הפרלמנט יחשוב פעמיים לפני שהוא פועל ביתר עצמאות או מצביע בניגוד לקו המפלגתי, אם קו כזה נקבע.

רוב חברי הפרלמנט מעסיקים דוברים ומומחים לתקשורת ומשקיעים זמן ומאמצים במערכות יחסים מורכבות עם כתבים מהעיתונות ומאמצעי השידור האלקטרוניים אף שכיום שימוש מושכל באינטרנט וברשתות החברתיות יכול לשמש תחליף חלקי לחשיפה תקשורתית קונבנציונלית.⁵⁴⁸ על מערכת היחסים ההדדית בין התקשורת לנבחרים נכתב הרבה מאוד, הן בהקשר של הדיווח על עבודתו של חבר הפרלמנט ודעותיו, אם ביוזמת התקשורת עצמה ואם ביוזמת חבר הפרלמנט,⁵⁴⁹ והן בהקשר הרכילותי-שערורייתי, שלא בהכרח פועל לטובת היבחרותו מחדש של חבר הפרלמנט ויכול גם להרוס קריירה פוליטית.⁵⁵⁰

כמובן, לא כל מה שחבר הפרלמנט עושה למען ההיבחרות מחדש הוא בהכרח חלק מתפקידו כחבר פרלמנט. אולם סביר להניח שחברי פרלמנט ישקיעו יותר

547 למרות זאת מחקרים שנעשו בארצות הברית מראים שיש גם בוחרים שעבורם הפעילות של נבחרים בנושאים לאומיים חשובה להם. ראו Grant & Rudolph, 2004

548 ראו Williamson, 2012

549 ראו למשל Sheaffer & Wolfsfeld, 2004

550 ראו למשל Puglisi & Snyder, 2008; Larcinese & Indraneel, 2012

במילוי אותם חלקים של התפקיד שיגדילו לדעתם את סיכוייהם להיבחר מחדש, ובפרסומם באמצעים שונים. נוסף על כך, עצם ההתמודדות אינה חלק מתפקידו של חבר הפרלמנט אף שזו פעילות שאין עוררין על היותה מותרת ואף חיונית לכל חבר פרלמנט ששרידותו הפוליטית חשובה לו. הראיה העיקרית לכך שההתמודדות אינה חלק מהתפקיד היא העובדה שהמיון לפעילות זאת אינו נכלל בשכרו של חבר הפרלמנט אלא מקורו אחר, והעובדה שחסינות המהותית של חבר הפרלמנט לא תעמוד לו בגין פעילויות שהוא מבצע במסגרת מסע הבחירות שלו.

האם הפעילות של חבר הפרלמנט במסגרת מפלגתו ועם התקשורת בהקשר של בחירתו מחדש הם חלק מתפקידו כחבר פרלמנט? כפי שצינו בפרק הקודם, שעסק בפעילות של חבר הפרלמנט במסגרת מפלגתו, התשובה היא ככל הנראה שלילית, אף שקשה לפעמים לקבוע אם פעילות מסוימת קשורה ישירות לניסיון להיבחר מחדש או לזכותו של הנבחר לפרסם ברבים את הישגיו במסגרת תפקידו. אשר לקשריו של חבר הפרלמנט עם התקשורת, הניסיון להבחין בין השניים קשה עוד יותר. עם זאת העובדה שבמדינות רבות אמירותיו של חבר פרלמנט במסגרת ריאיון לתקשורת אינן מוגנות בחסינות המהותית (למשל בארצות הברית ובצרפת) מרמזת שראיונות אלו אינם נכללים בהכרח במילוי תפקידו (ראו פרק 22).

לסיום, יש לציין במסגרת הנהלים של השירותים המגיעים לחבר הפרלמנט והחזרי הוצאות שהוא זכאי להם בפרלמנט שבו הוא חבר במסגרת מילוי תפקידו ניתן למצוא רמזים לכך שפעילויות הקשורות ישירות להיבחרות מחדש אינן נחשבות לחלק מהתפקיד. כך למשל בפרלמנט האוסטרלי קיים איסור על השימוש בשירותי הרפסה המוצעים בפרלמנט להדפסת חומרים הקשורים למערכות בחירות.⁵⁵¹ אולם עד היום לא נבדק הנושא בשיטתיות וביסודיות לא במדינות בפני עצמן ולא במבט משווה.

ישראל

כל מה שנאמר בחלק הראשון של פרק זה על חברי פרלמנט בעולם נכון גם לישראל. נוסף על כך בישראל יש קביעות ברורות, בתקנות ובפסק דין של בג"ץ, שלפיהן התמודדות בבחירות מקדימות ובבחירות כלליות אינן נחשבות לחלק מתפקידו של חבר הכנסת.

בשל שיטת הבחירות הארצית בישראל הדיון בנושא הקשר בין עשייתו של חבר הכנסת במסגרת תפקידו לבחירות מתמקד יותר בפעילותו החקיקתית ופחות בסיוע שהוא מעניק לאזרחים יחידים ולמחוז הבחירה שלו (שבישראל הוא על פי רוב אינו בעל ממד גאוגרפי). בספרה "הח"כ כמחוקק" הקדישה ח"כ ענת מאור פרק לנושא "ההישרדות הפוליטית – התהוות דפוס חדש עם הנהגת שיטת הפריימריז". בפרק זה היא עוסקת בין היתר באינטרס הפוליטי של חברי הכנסת להיבחר מחדש ובהשפעת אינטרס זה על פעילותם הפרלמנטרית מאז הונהגו בחירות מקדימות בחלק מהמפלגות בישראל למן תחילת שנות התשעים.⁵⁵² מאור, כמו אחרים, מציינת שהנהגת הבחירות המקדימות החלישה במידה מסוימת את המפלגות בישראל והגדילה את האוטונומיה של חברי הכנסת עצמם ואת תלותם בציבור הבוחרים בבחירות המקדימות באותן מפלגות המקדימות בחירות כאלו.⁵⁵³

כפי שראינו בסעיף 2.2, על החקיקה הפרטית, אחד ההסברים הנפוצים לצמיחה הגדולה בחקיקה זו בישראל מאז תחילת שנות התשעים – הן מבחינת מספר הצעות החוק המונחות והן מבחינת שיעור החקיקה המתקבלת שמקורה בהצעות חוק פרטיות – הוא הנהגת הבחירות המוקדמות. אולם כמו אחרים גם מאור מצאה ש"ההשערה לפיה קיים מתאם בין ההצלחה בחקיקה לבין היבחרות מחדש לא התאמתה על פי הנתונים הסטטיסטיים. נמצא באופן מובהק שמרבית חברי הכנסת שהצטיינו בקידום חוקים פרטיים רבים, לא המשיכו לכהן בכנסת". אחד ההסברים מדוע עשייה פרלמנטרית (בעיקר בתחום החקיקה) אינה משפיעה בהכרח על הסיכוי של חבר הכנסת להיבחר מחדש היא היעדר דיווח תקשורתי נאות. שפר מצא שבישראל –

552 מאור, 2009, עמ' 139-149.

553 ראו למשל חזן, 1998; בנבנשתי וגינוסר-נוי, 2004, עמ' 210-211.

למיומנות התקשורתית הכריזמטית [של חבר הכנסת] יש השפעה חיובית ומובהקת על הסיקור התקשורת ועל ההצלחה האלקטורלית, ולעומתה השפעת האפקטיביות הפרלמנטרית⁵⁵⁴ על הסיקור בתקשורת אינה מובהקת. מדאיגה עוד יותר היא ההשפעה השלילית של האפקטיביות הפרלמנטרית על ההצלחה האלקטורלית.⁵⁵⁵ משמעות הדבר היא שחבר הכנסת המוכשר והחרוץ בעבודה הפרלמנטרית אינו זוכה לתשומת לב של התקשורת ומוענש על ידי ציבור הבוחרים.⁵⁵⁶

עקירב, שבדקה את התופעה של חברי כנסת פעלתנים ופוריים, מייחסת זאת לשיטת הבחירות. היא טוענת ששיטת הבחירות בישראל, שבה חבר הכנסת אינו נבחר ישירות, גורמת שבישראל אין "קשר מהותי בין הפעילות השוטפת של נבחר הציבור בפרלמנט לבין עונש או תגמול שיהיו מנת חלקו במסגרת הבחירות על ידי ציבור הבוחרים שלו".⁵⁵⁷

כמו במדינות אחרות חברי כנסת רבים משקיעים כיום, שלא כבעבר, מאמצים ומשאבים במערכות יחסים תועלתנית עם התקשורת עד כדי העסקת דובר או מומחה לתקשורת בין יועציו הפרלמנטריים.⁵⁵⁸ כיוון שחבר הכנסת רשאי להעסיק צוות פרלמנטרי רק כדי לבצע משימות שהן במסגרת מילוי תפקידו (ראו פרק 25), הרי שהמסקנה היא ששמירת קשר עם התקשורת כשלעצמה נחשבת בכנסת לחלק מתפקידו. אשר לחברי כנסת שבמפלגותיהם יש בחירות מקדימות, הם משתמשים בתקשורת כדי לשפר את סיכויי הבחירה שלהם לקראת הבחירות המקדימות, והיבט זה של קשריהם עם התקשורת חורג ממילוי תפקידם.

554 משמעה של "אפקטיביות פרלמנטרית" בהצלחת מהלכים פרלמנטריים, כאשר המדד העיקרי הוא חקיקה.

555 מדובר בחברי כנסת שהשימות שהם מתמודדים בהן נבחרות בבחירות מקדימות שבהן משתתפים כלל חברי המפלגה או חברי גופים בוחרים.

556 שפר, 2007, עמ' 91-109.

557 עקירב, 2013.

558 שפרמן, 2010.

באשר לשימוש באינטרנט וברשתות החברתיות, רוב חברי הכנסת, כמו עמיתיהם בחו"ל, משתמשים בהם שימוש נרחב כדי לעקוף את אמצעי התקשורת וליצור מראית עין לפחות של קשר ישיר ובלתי אמצעי עם הציבור, שגם בו נעשה שימוש מואץ בתקופת הפריימריז.⁵⁵⁹

בפרק הקודם הראינו שלא כל מה שחבר הכנסת עושה במסגרת מפלגתו נחשב לחלק מתפקידו. אשר לפעילותו במפלגה לקראת בחירות מקדימות, באותן מפלגות שבהן יש בחירות מקדימות, קביעה זאת מובהקת יותר. בשנת 2001, בעקבות אימוץ מסקנות ועדת גל-נור לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת,⁵⁶⁰ אושר בוועדת הכנסת מסמך הנקרא "החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים)", התשס"א-2001, המתעדכן מדי פעם, והוא כולל פירוט של כל השירותים והפריטים שבגינם חבר הכנסת זכאי לקבל מימון ישיר או החזר הוצאות.⁵⁶¹ סעיפים רבים במסמך זה מתנים את התשלום בהיות ההוצאה קשורה ישירות למילוי תפקידו של חבר הכנסת או לפעילותו הפרלמנטרית. סעיף 27(א) בהחלטה קובע במפורש: "חבר הכנסת זכאי לתקציב שנתי לפעילות פרלמנטרית בסך 93,700 שקלים חדשים";⁵⁶² חבר הכנסת ישתמש בתקציבו השנתי לפעילותו הפרלמנטרית והציבורית השוטפת [...] ולא ישתמש בו לצורכי מפלגתו או לצורכי התמודדותו בבחירות מקדימות" [ההדגשה שלי].

כפי שצוין לעיל, קיימת פסיקה של בג"ץ הקובעת במפורש שהשתתפות בבחירות מקדימות אינה חלק מתפקידו של חבר הכנסת. ב-28 במרץ 2005 קבע המשנה לנשיא בית המשפט העליון מישאל חשין בפסק דין בעניין עתירתו של ח"כ בני שליטא (ליכוד) נגד החלטת הוועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות

559 ראו למשל Haleva-Amir, 2013

560 ועדת גל-נור מונתה ב-4 באוקטובר 1999, בראשות פרופ' יצחק גל-נור, לבדוק את תנאי עבודתם של חברי הכנסת. הוועדה הגישה את המלצותיה ב-30 במאי 2000. תודתי לפרופ גל-נור על ששלח לי את דוח ועדתו: הוועדה הציבורית לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת, 2000.

561 המסמך כלול ב"קובץ חיקוקים והחלטות בדבר משכורות וגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון", המפורסם מטעם הכנסת, וגרסה מעודכנת שלו ניתן למצוא באתר הכנסת.

562 הסכום מעודכן ל-1 בינואר 2016.

משפטיות של חברי הכנסת, שלא לאשר לו הוצאות משפט בנוגע לשלושה אישומים של שחיתות ציבורית בשנת 1988 (בג"ץ 1496/05). אחד מהאישומים היה קשור להשתתפותו בבחירות מקדימות בליכוד לקראת הבחירות לכנסת ה-12, ששליטא טען שהיא הייתה חלק מתפקידו ושכגינה מגיע לו החזר הוצאות, אף שלא הצליח להשתלב במקום ריאלי ברשימת הליכוד לבחירות.

חשין דחה את העתירה כולה, לרבות הטיעון ש"חלק מתפקידו של חבר כנסת הוא להיבחר מחדש, ומעשים שעושה לצורך זה מעשים הם שנעשים אפוא 'במסגרת מילוי תפקידו כחבר כנסת'" באומרו: "הלכה פסוקה היא מלפנינו כי הליך משפטי הקשור בבחירתו של נבחר ציבור אין הוא 'הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו', וממילא אין נבחר הציבור זכאי להחזר הוצאות בגינו". הבסיס לקביעתו הייתה פסיקה של השופט אהרן ברק בבג"ץ 4500/95, שבה טען ברק שקיים נוהל שעל פיו הציבור מממן הוצאות במשפטים שעומד בהם עובד ציבור בשל, או בעניין, מילוי תפקידו הציבורי שבגיניו הוא חשוף לסיכונים מקצועיים הכוללים תביעות משפטיות. אך הנוהל, כך נקבע, אינו עוסק בכיסוי הוצאות משפט בהליך שהוא "טרומ מינוי" לתפקיד הציבורי, שכן במצב זה לא קיים הסיכון שהפעילות כנבחר ציבור יוצרת. בסיכום דבריו אמר חשין:

טעמים אלה חלים במלוא תוקפם ועוזם גם על בחירתו מחדש של חבר כנסת לכהונתו, ולא מצאנו טעם טוב להבחין בין בחירה לבין בחירה מחדש. לא נוכל שלא להעיר כי טענתו של העותר שבחירה מחדש לכהונה היא חלק מתפקידו של חבר כנסת – בדומה לכהונתו בוועדות הכנסת או בוועדה לבחירת שופטים – טענה תמוהה היא, ולא נוסף.

כ-1 בינואר 2018 אושר בקריאה שנייה ושלישית תיקון 24 לחוק המפלגות, שהביא ח"כ דוד אמסלם מהליכוד, שעל פיו תמומן השתתפותו של חבר כנסת בבחירות מקדימות במפלגתו מאוצר המדינה, לפני קיומן של בחירות כלליות, אם רשומים במפלגתו יותר מ-5,000 חברים שרובם משתתפים בבחירות המקדימות. מטרת התיקון הייתה להתמודד עם חששות שמימון הבחירות המקדימות בידי מממנים פרטיים עלול להוביל לשחיתות.⁵⁶³

נראה שתיקון זה אינו משנה מהעובדה שהתמודדות בבחירות מקדימות ובבחירות כלליות אינה נחשבת חלק מתפקידו של חבר הכנסת אף שראוי לקיים דיון בסוגיה זאת, שחברי הכנסת אינם ערים לה כלל (ראו פרק 28).

פרק 18

האם הגנה על הדמוקרטיה וקידומה הם חלק מהתפקיד?

הן בספרות על פרלמנטריזם והן בפעילותם של ארגונים בין-לאומיים, דוגמת האיחוד הבינ-פרלמנטרי, מכון הבנק העולמי והארגון הגלובלי של פרלמנטרים נגד שחיתות, יש

התייחסות ישירה או עקיפה לנושאים שבעיניהם ראוי שחבר הפרלמנט יעסוק בהם. הנושאים ה"ראויים" מתמקדים בשלושה תחומים – דמוקרטיה: כשמדובר בעיקר בבניית מוסדות ונוהלי שלטון דמוקרטיים ובשמירה עליהם, בשמירה על זכויות אדם, בהגדלת ייצוג הנשים ובלוחמה בשחיתות;⁵⁶⁴ נושאים כלכליים-חברתיים: כשמדובר בעיקר בבריאות, חינוך, פיתוח כלכלי, מיגור העוני ושוויון חברתי; נושאים סביבתיים: כשמדובר בעיקר בהתחממות הגלובלית ובשמירה על אוצרות טבע.⁵⁶⁵

אף שנושאים אלה יכולים להיחשב ראויים ורובם אינם מעוררי מחלוקת, קשה למצוא ביסוס לטענה שעל חבר הפרלמנט לפעול למענם מתוקף תפקידו. חלק ממהות הייצוגיות במדינות דמוקרטיות (ראו פרק 1) היא שהנבחר אמור לפעול על בסיס רצונותיהם של שולחיו (אם מדובר במנדט אימפרטיבי) או על בסיס שיקול הדעת שלו עצמו (אם מדובר במנדט חופשי). אלא אם קיימות מגבלות בחוק על מה שמותר לו ומה שאסור לו לומר ולעשות במסגרת תפקידו, הרי שלפחות תאורטית מותר לו לדגול בהגבלת הדמוקרטיה או בדחיית התאוריה בדבר סכנת ההתחממות הגלובלית. הניסיון לכפות על חבר הפרלמנט סדר יום מסוים מנוגד למעשה לעקרונות הדמוקרטיה הדוגלים בפלורליזם ומקבלים כמעט כל מצע אידאולוגי כלגיטימי, עם חריגים מועטים. גם כאשר יש הסתייגות בחוק מעמדות מסוימות, ההסתייגות היא, על פי רוב, ממעשים ולא מדיבורים, והסייגים מופיעים בלשון שלילה. כלומר, נאמר שאסור לפעול כך או אחרת בנושא מסוים, כפי שהדבר מופיע בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, העוסק בסייגים להיבחרות לכנסת.

סוגיית השמירה על הדמוקרטיה וקידום הדמוקרטיה חשובה ומהותית במיוחד. אחת האנומליות של משטרים דמוקרטיים היא שאין דרך להבטיח שהדמוקרטיה

564 ראו למשל Beetham, 2006

565 בנושא משאבי הטבע מדובר בעיקר ב"דוקטרינת נאמנות הציבור". ראו למשל Owen, 2012; University of California Davis Law Review, 2012

לא תיהרס באמצעים דמוקרטיים, כפי שקרה בגרמניה בשנת 1933 ובצ'כוסלובקיה בשנת 1948.⁵⁶⁶ כפי שראינו בבחירות שהתקיימו בצרפת, גרמניה ואוסטריה במהלך 2017, אין דרך לפעול לאורך זמן באמצעים טכניים (כמו למשל אחוז חסימה) נגד התחזקותן של מפלגות קיצוניות שחבריהן דוגלים בעמדות שהן לעיתים אנטי־דמוקרטיות, אם קיים ציבור גדול התומך בהן.

כמו כן, אנו עדים בישראל לכך שמאז כהונת הכנסת ה־18 אם קיים רוב שמוכן לתמוך בהצעות חוק בעייתיות מההיבט הדמוקרטי, אין למעשה דרך למנוע חקיקה כזאת אם רוב חברי הפרלמנט מוכנים לתמוך בה, אם מרצונם החופשי ואם מכוח משמעת סיעתית או קואליציונית. זאת, גם בשל היעדר הוראות ברורות בחוקים ובהוראות תקנון הפרלמנט המגבילים את תוכנן האנטי־דמוקרטי של הצעות חוק (בהנחה שיש הסכמה באשר להגדרתו של חוק אנטי־דמוקרטי, אך לא בהכרח יש הסכמה כזאת).

יש לציין שיש מדינות שבחוקותיהן יש אמירה ברורה בדבר מחויבות חברי הפרלמנט לצביון השלטון הדמוקרטי שלהן. למשל, על פי סעיף 59 (1) בחוקה היוונית, על חבר הפרלמנט להתחייב בהצהרת האמונים שלו לאחר היבחרו: "לשמור אמונים למדינתו ולצביון השלטון הדמוקרטי, לציית לחוקה ולחוקים, ולמלא את החובות שלי במסירות". אולם לא בכל המדינות הדמוקרטיות החוקה עוסקת בנושא זה. למשל, בחוקה האמריקאית המילה "דמוקרטיה" אינה מוזכרת כלל.⁵⁶⁷ רובן המכריע של הצהרות אמונים של חברי פרלמנט (באותן מדינות שבהן חברי הפרלמנט מחויבים בהצהרת אמונים) אינן כוללות מחויבות לשלטון דמוקרטי.

אגב, בטורקיה, עד הבחירות ביוני 2015 הדגישה הצהרת האמונים של חברי הפרלמנט, כפי שהופיעה בחוקה, את ערכי הדמוקרטיה ואת היעדר הסממנים הרתיים של המדינה:

566 ראו Diskin, Diskin & Hazan, 2005, pp. 291-309; Kendall-Taylor & Frantz, 2016

567 Hanke, 2011; Constitution of the United States of America. המילה אינה מופיעה גם בהצהרת העמאות האמריקאית. מילה שכן מופיעה היא "חירות" - liberty.

אני נשבע על כבודי ויושרתי, בפני העם הטורקי הגדול, להגן על קיומה ועצמאותה של המדינה, על שלמותה הבלתי ניתנת לחלוקה של הארץ ושל האומה ועל הריבונות המוחלטת של האומה; לשמור אמונים לעליונות החוק, לרפובליקה הדמוקרטית והחילונית ולעקרונות ולרפורמות של אטאטורק; לא לסטות מהאידיאל אשר לפיו כולם רשאים ליהנות מזכויות אדם וחירויות בסיסיות, במסגרת המושג של שלום ושגשוג בחברה, סולידריות לאומית וצדק ונאמנות לחוקה.⁵⁶⁸

לאחר התיקונים בחוקה הטורקית בשנת 2017 לא נשאר זכר להצהרת אמונים זו.

ישראל

המילה "דמוקרטיה" אינה מופיעה במגילת העצמאות של ישראל אף שמרכיבים רבים של הדמוקרטיה מוזכרים בה. על פי סעיף 7א(א)(1) לחוק-יסוד: הכנסת, שלילת אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל יכולה לפסול את מועמדותו של חבר ברשימת מועמדים לבחירות בכנסת. נוסף על זה, מאז 2002 נאמר בסעיף 57 (ט) בחוק הבחירות לכנסת שעל כל מועמד ברשימה בבחירות לכנסת להצהיר בזו הלשון: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת", כלומר עליו להתחייב, בין היתר, להימנע משלילת אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל אף שמשמעותה המעשית של התחייבות זו אינה ברורה. הסיבה העיקרית להסתייגותה של הלשכה המשפטית של הכנסת מהכללת הסעיף בעילות שבגינן 90 חברי כנסת רשאים להפסיק את חברותו של חבר כנסת בחוק ההדחה הייתה שהעילה הנדונה בסעיף זה "עמומה במיוחד [...] והכנסת תתקשה להפעילה".⁵⁶⁹ למרות מה שאמור לעיל, יש לציין שבהצהרת האמונים של חבר הכנסת לאחר שנבחר אין נכללת מחויבות כלשהי לדמוקרטיה. נוסף על כך, אין כל חוק או תקנה המחייבים את חבר הכנסת,

568 תורגם מאנגלית מתוך *Hurriyet Daily News*, 2015

569 הייעוץ המשפטי, פנייה לחברי הכנסת מ-15 בפברואר 2016 בדבר "השעיית חברי כנסת בשל מעשים בניגוד לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת - הערות לקראת הדיון הקבוע מחר".

לאחר שנבחר והצהיר אמונים, להיות פעיל בקידום הדמוקרטיה, לפעול למניעת פגיעה בה או אפילו להימנע מלפגוע בה בעצמו. אילו היו נמצא חוק או תקנה כאלה, אין ספק שהם היו מוזכרים בפי מי שטוענים שמאז שנבחרה הכנסת ה-18 מועלות הצעות חוק חדשות לבקרים – הן מטעם הממשלה והן מטעם חברי כנסת יחידים – המערערות בדרך זו או אחרת את יסודות הדמוקרטיה בישראל.

אך האם ניתן לקבוע נחרצות שהצעת חוק מסוימת היא "אנטי-דמוקרטית" או שהיא מאיימת על הדמוקרטיה? לשם כך נדרשת הגדרה של מהי דמוקרטיה, שגם עליה חלוקות הדעות. נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק הציג את ההגדרה הזאת לדמוקרטיה: "הכרה בריבונות העם המתבטאת בבחירות חופשיות ושוות, הכרה בגרעין של זכויות אדם בהן כבוד ושוויון, קיום הפרדת רשויות, שלטון החוק ורשות שופטת עצמאית".⁵⁷⁰ על בסיס הגדרה זאת ניתן לטעון שחלק מהצעות החוק והחוקים השנויים במחלוקת עלולים להיחשב אנטי-דמוקרטיים או גבוליים.

היועץ המשפטי של הכנסת עו"ד איל ינון נגע בנושא בזהירות רבה בעת כהונת הכנסת ה-18, שבה החל גל של הצעות חוק, שחלקן נכנסו בסופו של דבר לספר החוקים בתמיכת הממשלה וחלקן נשאר מחוצה לו בגלל התנגדות הממשלה, שעסקו באלה:

ביחס שבין הפן היהודי והלאומי של המדינה לבין אופייה הדמוקרטי, וביחס שבין דמוקרטיה ליברלית לבין דמוקרטיה מתגוננת. רבים מחברי הכנסת הנוכחית מבקשים לחזק בחקיקה ערכים חשובים כגון חוסן לאומי וביטחוני, כבוד לאומי וזהות יהודית, לעתים על חשבון ערכים וזכויות יסוד הנחשבים כערכי וזכויות ליבה במשטר דמוקרטי, כגון חופש הביטוי, חופש אקדמי, הזכות לשוויון, והשמירה על זכויותיהם של מיעוטים.⁵⁷¹

570 בפסיקתו מ-15 במאי 2003, בדיון של בית המשפט בעניינו של ח"כ אחמד טיבי שוועדת הבחירות המרכזית סירבה לאשר את השתתפותו בבחירות לכנסת ה-16 על בסיס טעיף 7א(א)(1) ("א"ב 11280/02).

571 ינון, 2011, עמ' 26.

האגודה לזכויות האזרח תיארה את המצב בבוטות רבה יותר:

אחת הזירות המרכזיות לאיומים על הדמוקרטיה בישראל היא בית-הנבחרים עצמו – לב הדמוקרטיה. המגמות האנטי-דמוקרטיות בבית הנבחרים כוללות הצעות חוק הפוגעות בזכויות יסוד שבבסיס הדמוקרטיה, ובראש והראשונה חופש הביטוי, המחאה הפוליטית והשוויון בפני החוק.⁵⁷²

המכון הישראלי לדמוקרטיה הגדיל לעשות ופרסם ספר שלם בנושא החקיקה האנטי-דמוקרטית בכנסת ה-18, שבו נכתב בהקדמה:

המונח "חקיקה אנטי-דמוקרטית" הוא מונח שנוי במחלוקת מעצם מהותו. הטענה הרווחת היא זו: כיצד חוק שחוקק לפי כללי פרוצדורה דמוקרטיים ועבר את כל הקריאות ברוב הדרוש, על ידי רשות מחוקקת שנבחרה בבחירות דמוקרטיות וברוב דמוקרטי, יכול להיות אנטי-דמוקרטי? במקרים רבים נשמעת הטענה שהתנגדות לחוק זה היא היא "אנטי-דמוקרטית". התזה הנשמעת יותר ויותר במקומותינו גורסת שדמוקרטיה אינה אלא שלטון הרוב ותו לא [...] אלא שהגדרה רזה וצרה שכזו לדמוקרטיה אינה מקובלת בדמוקרטיה מודרנית. התיתכן דמוקרטיה ללא זכויות האדם והאזרח? ללא חופש ביטוי? התיתכן דמוקרטיה ללא הפרדת רשויות ומערכת איזונים ביניהן? האם משטר שבו מתקיימות בחירות דמוקרטיות ושבו הרוב רומס את זכויות המיעוט יכול להיקרא "דמוקרטי"?⁵⁷³

יוזמי הצעות החוק שהן, כנטען, אנטי-דמוקרטיות ממשיכים לטעון שבגישה הליברלית של הדמוקרטיה יש כדי לפגוע ברצון הרוב,⁵⁷⁴ שקיימים עיוותים בדמוקרטיה הישראלית הנובעים מהתעלמות רבת שנים מעמדותיהם ורצונותיהם

572 האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012.

573 פוקס, בלאנדר וקרמניצר, 2015, עמ' 9-10.

574 ראו דיון מעניין בנושא אצל אהרונסון, 2016.

של מגזרים שלמים שאינם משתייכים לאליטות הישנות,⁵⁷⁵ ושהרשות השופטת מתערבת יתר על המידה בהחלטות הכנסת והממשלה בניגוד לעקרון הפרדת הרשויות, שהוא אחד מבסיסי המשטר הדמוקרטי. עוד טוענים מקדמי החקיקה מסוג זה, דוגמת ח"כ והשר יריב לוין, שהרשות השופטת מעוותת את רצון המחוקק, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בפסיקות מקילות בכל האמור בחברי כנסת התומכים בטרור ושוללים את אופייה היהודי של המדינה. טענה נוספת היא שהחקיקה שהם מקדמים באה למעשה לאזן מחדש את היחסים בין הפן היהודי לדמוקרטיה של המדינה, איזון שהופר לטובת הערכים הדמוקרטיים הליברליים על חשבון ההכרה בזכותו של העם היהודי למדינת לאום בישראל.⁵⁷⁶ זה היה אחד הנימוקים העיקריים בעד הצעת חוק האומה (ראו פרק 3).

תהיה הגדרת הדמוקרטיה אשר תהיה, ניתן לומר שטיפוח ערכיה בגרסה זו או אחרת (כמו גם ערכים ראויים אחרים שהזכרנו ולא דנו בהם) אינו נחשב למרכיב מובנה של תפקידם של חברי הכנסת.

575 ראו למשל מאוטנר, 2008.

576 ירושלמי (2011); ריאיון של המחברת עם שר התיירות יריב לוין, ב־16 ביוני 2016.

שער שלישי: מדוע ראוי להגדיר את התפקיד?

כפי שראינו בפרקים הקודמים, אף שאין הגדרה פורמלית של תפקידו של חבר הכנסת, ניתן לקבץ את המרכיבים השונים של מה נכלל בתפקיד ומה אינו נכלל בתפקיד ממקורות שונים. משום כך מעט מוזר שמחקר זה הוא הניסיון הראשון לדון בכל אחד ממרכיבים אלה במסגרת אחת ולנסות להרכיב מהם תמונה שלמה. התמונה הכוללת מראה שההגדרה אינה כופה על חבר הפרלמנט למלא את התפקיד בצורה מסוימת, וודאי שהיא משאירה בידי את הבחירה אילו נושאים הוא בוחר לקדם ולאילו עניינים הוא מבקש להתנגד. הסייגים בתחום זה מועטים, שונים ממדינה למדינה, וניתן למצוא אותם בחוקה (אם יש כזאת), בחקיקה רגילה, בתקנון הפרלמנט או בנוסח הצהרת האמונים של חבר הפרלמנט.

נוסף על קיומה של ההגדרה למעשה, יש לא מעט סיבות מדוע רצוי, ואף יש צורך, להגדיר את התפקיד. הסיבות מתחלקות לשלוש קבוצות: הראשונה קשורה לנושא התמקצעותם של חברי הפרלמנט בעשורים האחרונים – על כל המשמעויות של המונח "התמקצעות", שכל אחת מהן קשורה בדרך זו או אחרת להגדרת התפקיד; השנייה נובעת מהעובדה שחלק מזכויותיהם ומחובותיהם של חברי הפרלמנט מוגדרות כפונקציה של תפקידם, וכשהתפקיד אינו מוגדר נוצרת אי-בהירות, שהנהלת הפרלמנט או ערכאות משפטיות חייבות להתמודד איתה כשסוגיות שונות הקשורות לאותן זכויות וחובות מגיעות לפתחן; השלישית קשורה להידרדרות באמון הציבור בבית הנבחרים שלו ובנבחריו – תופעה שסיבות רבות לה, אך אחת מהן היא חוסר ידע על תפקידם של הפרלמנט ושל חברי הפרלמנט ואי-הבנתם. למעשה גם לחברי הפרלמנט עצמם התפקיד אינו נהיר לגמרי.

תהליך ההתמקצעות

—

בדיון בהתמקצעות (professionalization) של חברי הפרלמנט עולה מייד בתחילתו בעיה סמנטית, שכן חוקרים שונים משתמשים במונח "התמקצעות" במובנים שונים. ניתן לשאול למשל את השאלה אם העיסוק בפוליטיקה בכלל והחברות בפרלמנט בפרט הם מקצוע, ואם רואים בהם מקצוע, אין מנוס מהגדרתו. גם אם שוללים את הטענה שמדובר במקצוע, אי־אפשר להתעלם מהעובדה שעוד ועוד פוליטיקאים, לרבות חברי פרלמנט, הפכו את הפוליטיקה לקריירה. בכך הם הפכו למה שמכונה הן בתקשורת והן בספרות המקצועית "פוליטיקאים מקצועיים": אנשים שכל חייהם עסקו בפוליטיקה או בעיסוקים גלויים ומעולם לא עסקו בשום דבר אחר, ושהפוליטיקה (או במקרה שלנו החברות בפרלמנט) היא עיסוקם העיקרי או הבלבדי במשרה מלאה, והם שואפים להנציח את הישארותם במשרה זאת עד כמה שניתן. הנושא השלישי הקשור להתמקצעות הוא הציפייה שחבר הפרלמנט יעשה את עבודתו במקצועיות בשונה מחובבנות, באמצעות צוות מקצועי, שירותי מידע ומחקר ושירותים משפטיים, שכולם כפי שנראה מבוססים על הגדרת התפקיד של חבר הפרלמנט.

פרק 19 האם החברות בפרלמנט היא מקצוע?

הראשון שטען שפוליטיקה (לרבות חברות בפרלמנט) היא מקצוע היה הסוציולוג, הפילוסוף והכלכלן הפוליטי הגרמני מקס וובר. הוא העלה את טענתו בהרצאה שנשא בשנת

1918, שכותרתה הייתה "הפוליטיקה כמקצוע" – *Politik als Beruf*.⁵⁷⁷ וובר לא טרח להגדיר את המושג *beruf*, ולמעשה עסק בתופעה של מה שהוא כינה "פוליטיקאים מקצועיים", לרבות חברי פרלמנט מקצועיים. לטענתו, ההתמקצעות היא תולדה של המדינה המודרנית – תחילה בשירות ה"נסיד", ומאוחר יותר בשירות המפלגה, המדינה או של הפוליטיקאים עצמם. לטענתו של וובר, יש להפריד בין מי שהפוליטיקה היא עבורו תחביב או מקצוע משני (*nebenberuf*) לבין מי שעבורו היא מקצוע עיקרי (*beruf*). את הפוליטיקאים המקצועיים הוא חילק לאלה החיים בעבור הפוליטיקה מתוך תחושת העצמה שהפוליטיקה מעניקה או מתוך אידאולוגיה, ולאלה החיים ממנה, כלומר מתפרנסים ממנה.

למעשה רבים מהאקדמאים שניסו לקבוע אם החברות בפרלמנט היא מקצוע, לאחר שהגדירו את המונח, ענו בשלילה או בהסתייגות. אנתוני קינג למשל טען במאמר שפרסם ב-1981 שמספר הולך וגדל של חברי פרלמנט בבריטניה מתייחס לחברות בפרלמנט כקריירה והביע את דעתו מדוע אין מדובר במקצוע.⁵⁷⁸ בהביאו את הגדרתו של הסוציולוג האמריקאי וילברט מור למונח "מקצוע",⁵⁷⁹ טען קינג שרוב מרכיבי ההגדרה אינם חלים על חבר הפרלמנט:

המקצוען עוסק בעיסוק במשרה מלאה, והיא המקור העיקרי להכנסתו. הוא מחויב למשלוח יד, במובן של סדרה מתמשכת של ציפיות נורמטיביות והתנהגותיות. סביר שישתייך לארגון מקצועי (שבלעדיו ייתכן שלא יוכל לעסוק במקצועו). סביר שירכוש מיומנויות מיוחדות, על פי רוב בזכות תקופה ממושכת של הכשרה. מצופה ממנו להפגין "אוריינטציה של שירות".

⁵⁷⁷ במקור מופיעה ההרצאה אצל Weber, 1921. תרגום לאנגלית אפשר למצוא ברשת, בכותרת "Politics as Vocation"

King, 1981 ⁵⁷⁸

Moore & Rosenblum, 1970, pp. 5 R ⁵⁷⁹

לא פחות, הוא בדרך כלל נהנה ממידה רבה של אוטונומיה מקצועית.

אך את הדברים האלה כתב קינג לפני כמעט 40 שנה, וכיום ברוב המדינות חברי הפרלמנט מקדישים לעבודתם בפרלמנט את מרב זמנם (גם אם ברוב הפרלמנטים מותר להם להמשיך בעיסוקים אחרים); מקבלים עבור חברותם בפרלמנט משכורת ראויה; מחויבים בכללי אתיקה או קוד של התנהגות; רוכשים בעת כהונתם מיומנויות בתחומים השונים שבהם הם פועלים; בקשריהם עם הציבור הם פועלים במידה רבה כנותני שירות; למרות המשמעת הסיעתית (שברוב המדינות חלשה היום מבעבר) רובם מרשים לעצמם מידה של אוטונומיה, מה גם שבדמוקרטיה המערבית המנדט של חבר הפרלמנט נחשב למנדט חופשי (ראו פרק 1).

אסא כשר, פילוסוף ומומחה לאתיקה, טוען נחרצות שהחברות בפרלמנט היא תפקיד אך בשום אופן לא מקצוע.⁵⁸⁰ בעיניו, "אדם הפועל כבעל מקצוע חייב לבטא בעבודתו את המקצועיות שלו, למשל ע"י התעדכנות מתמדת, העמקת ההבנה שלו בכל רחבי פעילותו והכול בנוסף לידע שיטתי ולמיומנות משוכללת. ברור שכל זה לא חל על חבר כנסת, שהגיע אתמול מהרחוב והיום הוא ח"כ לכל דבר".⁵⁸¹

צודק כשר בקביעתו האחרונה, ואומנם לפי הספרות המקצועית, חברי פרלמנט חדשים בדרך כלל מגיעים לפרלמנט ללא כל ידע על התפקיד,⁵⁸² ועוד פחות על הטכניקות לביצוע התפקיד,⁵⁸³ ואינם מקבלים הכשרה פורמלית נאותה עם כניסתם לפרלמנט. אך אין זה אומר שהם אינם לומדים את מרכיבי התפקיד במהלך הזמן, בתוך כדי עבודה ורכישת ניסיון.⁵⁸⁴ זאת, אף שיש הטוענים שאילו היו מקבלים הדרכה מתאימה יותר, הכוללת את הגדרת תפקידו של הפרלמנט

Kasher, 2005 580

הודעת דואר אלקטרוני למחברת מ-17 ליוני 2014. 581

בעניין קנדה ראו למשל (The Samara, 2010) 582

ראו אזולאי ומנדל, 2013. 583

Rush & Gidding, 2011 584

בכלל ותפקידו של חבר הפרלמנט בפרט, היו ממלאים את התפקיד טוב יותר –
 הן מההיבט של תפקוד הפרלמנט והן מההיבט של תפקודם האישי.⁵⁸⁵

אפשר אפילו לטעון שהבעיה היא גם בפרדוקס שבבחירת מועמדים לבחירות
 לפרלמנט – ולא חשוב מהי שיטת הבחירות ומהי השיטה שבאמצעותה מועמדים
 נבחרים⁵⁸⁶ – כמעט שאין מובאת בחשבון התאמתם של המועמדים לעבודה
 הפרלמנטרית על כל מרכיביה. מה שמשפיע בעיקר הם אינטרסים אלקטורליים
 ופוליטיים של המפלגות⁵⁸⁷ והעדפותיהם של הבוחרים, שכפי שנראה בהמשך,
 רובם אינם יודעים למעשה מה חברי הפרלמנט אמורים לעשות מלבד הסיוע
 לאזרחים ולמחוזות הבחירה שלהם.⁵⁸⁸

קרושה ושוטמאיר, שחקרו לאחרונה את נושא ההתמקצעות של חברי האספה
 הלאומית בצרפת והבונדסטאג בגרמניה, הגיעו למסקנה שהחברות בפרלמנטים
 במדינותיהם עדיין לא הגיעה לדרגה של מקצוע, אך היא מתקדמת בכיוון זה,
 כלומר מדובר במקצוע בהתהוות.⁵⁸⁹ הם מציינים שלתהליך ההתמקצעות (בכל
 תחום) יש שני ממדים: האחד משפטי, המותנה בחוקים, תקנות כשירות, השכלה,
 ניסיון מקצועי, קידום או דפוסי קריירה, כללי אתיקה וכדומה.⁵⁹⁰ על הממד
 המשפטי הם לא התעכבו במחקרם; השני סוציולוגי. אשר לממד זה הם מצאו
 התקדמות ניכרת בהתמקצעות. הם אף ציינו שרוב המרואיינים שלהם מקרב
 חברי הפרלמנט הגדירו את עצמם "פוליטיקאים מקצועיים" המקדישים את מרב
 זמנם לעבודה פרלמנטרית בפרלמנט עצמו ובאזורי הבחירה שלהם, והם מקבלים
 עבור עבודה זאת שכר הולם נוסף על הקצאות ניכרות להעסקת צוותי עובדים

Coghill, Lewis & Steinack, 2012 585

בנושא שיטות בחירות ושיטות בחירת מועמדים ראו Hazan & Rahat, 2010 586

Kam, 2014; Mershon, 2014; Rombi & Seddone, 2015 587

Murray, 2014; Campbell & Lovenduski, 2015 588

Kerrouche & Schüttemeyer, 2013 589

את החלוקה לממד משפטי ולמדד סוציולוגי פיתח קרושה בהקשר של השלטון המקומי.
 Guérin-Lavignotte & Kerrouche, 2006 ראו 590

מקצועיים לביצוע העבודה, נוטים להתמחות בתחומי מדיניות וחקיקה מסוימים ומכהנים בפרלמנט קדנציות רבות מבעבר.

ישראל

הזכרנו את דעתו הנחרצת של אסא כשר שהחברות בכנסת אינה מקצוע. בהיעדר התייחסות מחקרית מקיפה לנושא זה יש צורך ללקט התייחסויות לחברות בכנסת כמקצוע בהערות אנכיות. למשל, בכנסת הראשונה, בדיון על חוק חסינות חברי הכנסת בקריאה ראשונה ב-10 באפריל 1951, בהתייחסו לשאלה אם נכון לצייד את חברי הכנסת בדרכון שירות, ציין ח"כ מאיר ארגוב (מפא"י) שלחברי פרלמנט בריטים אין דרכון כזה, אך בדרכונם הרגיל מצוין "חבר פרלמנט", כמקצועם, והציע שכך ייעשה גם בישראל. גם בסקרי דעת קהל על מידת האמון שיש לציבור בבעלי מקצוע שונים יש התייחסות לחברות בכנסת כמקצוע.⁵⁹¹

לא מצאנו מחקרי עומק שנעשו בישראל הבוחנים את הידע של חברי כנסת על תפקידם. אולם מייד לאחר הבחירות לכנסת ה-14 (1996) ראיין המכון הישראלי לדמוקרטיה ארבעה חברי כנסת חדשים על תפיסתם את תפקידם. הארבעה היו אלכסנדר לובוצקי מהדרך השלישית, מרינה סולודקין מישראל בעלייה, אופיר פינס מהעבודה וזאב בויס מהליכוד. הידע שהארבעה הפגינו על תפקידם החדש היה חלקי ולא מאוזן. כל הארבעה ציינו שההדרכה שקיבלו עם כניסתם לכנסת לא הייתה מספקת.⁵⁹²

כמו בשאר הדמוקרטיות, כך גם בישראל בחירת המפלגות את המועמדים להתמודדות בבחירות (בישראל מדובר בצירוף לרשימת מועמדים ולא לבחירת מועמדים שיתמודדו על בסיס אישי בבחירות, בגלל שיטת הבחירות הארציות) אינה מבוססת על מציאת המועמדים המתאימים ביותר לבצע תפקיד מוגדר, מה גם שכיום אין הגדרה לתפקידו של חבר הכנסת. העובדה שמועמדים רבים, ללא כל ניסיון קודם בפוליטיקה או תוכניות מוקדמות להיכנס לפוליטיקה, מוצאים

591 ראו למשל בהתייחסות לסקר שעשה המרכז להעצמת האזרח בפברואר 2008: פרץ-הרפז, 2008.

592 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997-1.

את עצמם יום בהיר אחד ברשימת מועמדים וכעבור תקופה קצרה כחברי כנסת, מחריפה את התופעה. הדוגמה הקיצונית ביותר הייתה הופעתה של יש עתיד בכנסת ה-19, שרוב 19 חברי הכנסת שנבחרו מטעמה, לרבות העומד בראשה – יאיר לפיד – היו ללא כל ניסיון פוליטי (היוצאים מן הכלל היו חברי הכנסת יעל גרמן ומאיר כהן, ששניהם כיהנו כראשי ערים, וח"כ יואל רבזודוב, שכיהן כחבר מועצה), ולאיש מהם לא היה ניסיון פרלמנטרי קודם.

לחברי כנסת חדשים, שמספרם נע בדרך כלל בין 30 ל-50, מקדישה הכנסת כיום סדרה של הרצאות העוסקות בעיקר בתנאי עבודתם, בשירותים העומדים לרשותם ובהיכרות ראשונית עם תקנון הכנסת, עם העבודה המתבצעת במליאת הכנסת ובוועדותיה ועם כללי האתיקה של חברי הכנסת. הלשכה המשפטית של הכנסת היא האמונה על ההרצאות בנושאים הקשורים לתקנון, לעבודת הכנסת ולכללי האתיקה. נוסף על זה מקיים היועץ המשפטי לכנסת מפגשים אישיים עם חברי כנסת חדשים.⁵⁹³ חזן ופרידברג המליצו בשנת 2009, בין שלל המלצותיהם לשיפור תפקוד הכנסת בתחום זה, "לשפר שיפור של ממש את ההכנה של חברי הכנסת חדשים לתפקידם, מעבר לקורס בסיסי של שעות אחדות הניתן להם היום, כדי להפכם למעורים יותר בעבודת הכנסת, בדגש על תפקיד הפיקוח [על הרשות המבצעת] וחשיבותו".⁵⁹⁴

בעת כהונת הכנסת ה-15 (1999-2003) הגה יושב ראש הכנסת דאז אברהם בורג תוכנית לשגר את כל חברי הכנסת להשתלמויות של שבועיים באוניברסיטאות שונות בארצות הברית.

התוכנית נבנית בשיתוף של הכנסת והאוניברסיטה העברית. הכוונה היא לשלוח כל שנה עד 30 חברי כנסת לשבועיים של לימודים בחו"ל, כאשר שבוע קודם לכן ושבוע לאחר מכן יוקדשו להכנה ולהשתלמות בארץ בחסות האוניברסיטה העברית [...] עד סוף הקדנציה בכוונתי לשגר להשתלמות את כל חברי הכנסת שאינם בממשלה בקצב של כ-30 לשנה.

593 מידע שהתקבל מהיועץ המשפטי לכנסת איל ינון בשיחת טלפון.

594 סעיף 10(ג) בהמלצות, אצל חזן ופרידברג, 2009, עמ' 17.

אני רוצה השתלמות שבה תהיה הזדמנות לפגוש גדולי עולם
ולעבור קורסים מתקדמים בכלכלה, בתקשורת ובמשל. ⁵⁹⁵

התוכנית הזאת לא יצאה אל הפועל, ואולי זה לטובה, שכן לא ברור מה בדיוק היו חברי הכנסת יכולים ללמוד בארצות הברית במשך שבועיים שיהיה רלוונטי לעבודתם בכנסת, כששיטת הממשל ותפקוד הקונגרס בארצות הברית (שכשלעצמו הופך לבעייתי יותר ויותר בעשורים האחרונים) ⁵⁹⁶ שונים לחלוטין מתפקוד הממשלה והכנסת בישראל. כמו כן ל"קורסים מתקדמים בכלכלה, בתקשורת ובמשל" נדרשים יותר משבועיים. בעיה נוספת היא שהאנגלית אינה שגורה בפהם של חלק מחברי הכנסת.

ערב כינוסה של הכנסת ה-19 קיים בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה סדנה מרוכזת בת ארבעה מפגשים לפעילות פרלמנטרית וממשל לחברי הכנסת החדשים לקראת כהונתם בכנסת. הסדנה התמקדה בממשקים שבין חבר הכנסת לממשלה, לתקשורת, ללוביסטים, לגופי רגולציה, לגופים משפטיים ותקציביים וכן לארגונים ציבוריים ולחברה האזרחית. ⁵⁹⁷ הסדנה הייתה יוזמה של המרכז הבינתחומי, ולכנסת עצמה לא היה כל קשר לתכנים. גם לאחר הבחירות לכנסת ה-20 קיים המרכז הבינתחומי סדנה דומה. חברת הכנסת שלי יחימוביץ' פנתה ליושב ראש הכנסת יולי אדלשטיין בהסתייגה מהתופעה: "אני מבקשת ממך לשקול לייצר חלופה לסדנת ההכשרה הפרטית המוצעת להם, בין כתלי הכנסת וללא מעורבות של גופים פרטיים". ⁵⁹⁸

אין ספק שדרושה מחשבה מחודשת על נושא הכשרת חברי הכנסת, לרבות הכללת מידע על מכלול מרכיביו של התפקיד.

595 גלובס, 1999.

596 Thurber & Yoshinaka, 2016

597 בסוק, 2013.

598 כהן, 2015.

פרק 20 החברות בפרלמנט כחלק מקריירה פוליטית וכניסוק במשרה מלאה

בין שאנחנו מקבלים את הטענה שחברות בפרלמנט היא מקצוע ובין שאנחנו דוחים אותה, אי-אפשר להתעלם מהעובדה שעוד ועוד חברי פרלמנט בכל העולם לא עסקו בשום דבר אחר חוץ מפוליטיקה לפני שנבחרו לפרלמנט, ושהם

מתייחסים לחברות בפרלמנט כעיסוק במשרה מלאה שעליה הם מקבלים שכר בהתאם. בשנת 2012 פרסמה הספרייה של הבית התחתון בפרלמנט הבריטי מסמך על "מצב האומה", שדן בין היתר בנושא הייצוגיות של החברה בפרלמנט במושגים של הרקע והמאפיינים של חברי הפרלמנט. ממצא מאוחר יותר שזכה לתשומת לב תקשורתית רבה היה שבשנת 2015 היו 17% מחברי הפרלמנט פוליטיקאים או מארגנים (עסקנים) פוליטיים לפני שנבחרו לראשונה לפרלמנט, לעומת 3% בלבד בשנת 1979.⁵⁹⁹

בעבר הרחוק נחשבה החברות בפרלמנט לעיסוק חלקי ולעיתים אף התנדבותי.⁶⁰⁰ כיום ברוב הפרלמנטים החברות בפרלמנט נחשבת לעיסוק במשרה מלאה פחות או יותר, שהשכר עליה בהתאם.⁶⁰¹ ברוב המדינות הדמוקרטיות בעולם עדיין מותר לחברי הפרלמנט להמשיך לעסוק במקצוע שעסקו בו לפני שנבחרו לפרלמנט, או בעיסוקים אחרים בשכר. לפי ממצאינו, ישראל וליטא הן יוצאות מן הכלל בנושא זה.⁶⁰² אולם על פי רוב המגבלות על העיסוק הנוסף מתרחבות עם הזמן. גם אם

Thompson et al., 2012; House of Commons Committee on Standards, 599
2018, p. 22

Rush, 2001 600

601 נחונים על שכרם של חברי פרלמנט בכל מדינות אירופה, ארצות הברית, קנדה וישראל מופיעים בתשובות לבקשות למידע במסגרת ECPRD (ראו לעיל בהערות שוליים 200). בפעם האחרונה נשלחה בקשה כזאת מאת הכנסת ב-9 בספטמבר 2014. המידע זמין רק לנציגי הפרלמנטים בארגון.

602 בחריג הישראלי נעסוק בהמשך. סעיף 60 בחוקה של ליטא עוסק באיסור בעיסוק נוסף, לבד מתפקידי שר או ראש ממשלה ועל גמול עבור "פעילויות יצירתיות" (ראו Constitution of Lithuania). על פי בית הדין החוקתי בליטא, שפירש את סעיף 60 בפסק דין מ-1 ביולי 2004, הכוונה ב"פעילות יצירתית" היא "פעילות חינוכית, טכנולוגית, תרבותית או אומנותית, שמטרתה ליצור ערך חינוכי, טכנולוגי, תרבותי או אומנותי גשמי או רוחני, שהוא איכותי, חדשני, מקורי, שלא היה קיים קודם לכן" (תודתי לג'ורטה וייסיוקייטה של מועצת האיחוד האירופי על מידע זה).

העיקרון שהחברות בפרלמנט ראוייה להיות עיסוק במשרה מלאה עדיין אינו מוכן מאליו ואינו מיושם יישום גורף, הוא מיושם במידה רבה מבעבר. בגרמניה למשל תוקן חוק חברי הבונדסטאג ב־2005 והטיל חובה על חברי הבונדסטאג לדווח על משרות נוספות. תשעה חברי בונדסטאג עתרו לבית המשפט החוקתי הפדרלי נגד התיקון, אך בית המשפט דחה את העתירה.⁶⁰³

בצרפת נכנס לתוקף לקראת הבחירות הכלליות באפריל 2017 חוק האוסר על חברי האספה הלאומית והסנט להחזיק בתפקידים נבחרים נוספים כראשי עיר ובמועצות של רשויות אזוריות ומקומיות ברמות שונות.⁶⁰⁴ בצרפתית התופעה הייתה מוכרת בשם *cumul des mandats* (ריבוי מנדטים או תפקידים נבחרים),⁶⁰⁵ ואף שהתופעה מוכרת גם במדינות אחרות, בצרפת היא הייתה קיצונית במיוחד. למשל, בשנת 2011 החזיקו 83% מחברי הפרלמנט הצרפתים במשרות נוספות של נבחרים, לעומת 35% בשוודיה, 24% בגרמניה, 20% בספרד, 7% באיטליה ו־3% בכריטיניה.⁶⁰⁶ בבלגיה הנתון היה 74.7%⁶⁰⁷. גם באירלנד הייתה בעבר תופעה של כפל תפקידים נבחרים בין חברי הפרלמנט האירי – האוריאכטאס. ב־1997 מילאו 70% מחברי האוריאכטאס תפקידים נבחרים גם ברשויות עירוניות ומקומיות, וזה היה אחד ההסברים שניתן לחוסר האמון של הציבור בפרלמנט.⁶⁰⁸ התופעה הגיעה לקיצה לאחר שחוק השלטון המקומי משנת 2001 אסר סוג זה של כפל תפקידים.⁶⁰⁹

Bundesverfassungsgericht, BvE 1/06, Verdundet am 4 Juli 2007 603

Loi organique n° 2014-125, du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur 604

Navarro, 2009; Marrel, 2011 605

Bach, 2012 606

Pilet, 2013 607

O'Halpin, 2002 608

מידע שקיבלה המחברת בדואר אלקטרוני ממחלקת המידע של האיראכטאס ב־2008. 609

בבריטניה כמעט שאין הגבלות על עבודתם החוץ-פרלמנטרית של חברי הפרלמנט. עדיין קיימת התופעה (אף שהיא שולית) של חברי פרלמנט המשתכרים מעבודתם החוץ-פרלמנטרית יותר מבעבודתם הפרלמנטרית. על בסיס נתונים שמסרו חברי הפרלמנט במסגרת החובה לדווח על הכנסותיהם נמצא שנכון למאי 2013 היו 20 חברי פרלמנט כאלה (מבין 650 חברי הפרלמנט), שחלקם השקיעו אף יותר מ-1,000 שעות בשנה בעבודתם החוץ-פרלמנטרית.⁶¹⁰

בפברואר 2015 פרצה שערורייה שבה הואשמו שני שרי חוץ לשעבר – מלקולם ריפקינד מהמפלגה השמרנית וג'ק סטרו ממפלגת הלייבור – כי היו מוכנים לקבל שכר מחברה סינית פיקטיבית בעבור התערבות אצל השלטונות לטובתה (לכאורה). מנהיג מפלגת הלייבור באופוזיציה, אד מיליבנד, החליט לדרוש חקיקה שתגביל את תופעת המשרה השנייה ככלל ותאסור לחלוטין על חברי פרלמנט להיות דירקטורים בחברות או לפעול כיועצים (מאז 1995 אסור על חברי פרלמנט לפעול כשדלנים בתשלום בזמן כהונתם בפרלמנט). הוא גם הציע להגביל את ההכנסה החיצונית של חברי פרלמנט ל-10,000 ל"ש לשנה (שכרם מהפרלמנט היה כ-67,000 ל"ש). את הצעתו העלה מיליבנד במסגרת שעת השאלות לראש הממשלה (דויד קמרון מהמפלגה השמרנית) ב-25 בפברואר 2015,⁶¹¹ ומאוחר יותר באותו יום דנה מליאת הפרלמנט בהצעת החלטה של האופוזיציה בנושא.⁶¹² הצעה דומה העלתה מפלגת הלייבור כבר ב-7 ביולי 2013.⁶¹³ בשני המקרים ההצעות נדחו. על פי דוח של הוועדה למידות בחיים הציבוריים (Committee on Standards in Public Life) מיולי 2018, המלצות של הוועדה משנת 2009 להגביל את זכותם של חברי הפרלמנט להחזיק במשרות ולעסוק

610 המידע פורסם בעיתון *The Guardian* (Ball, 2013). בעקבות פרסום המידע החל דיון ציבורי ער על השאלה אם יש להמשיך ולהרשות לחברי פרלמנט לעבוד גם מחוץ לפרלמנט. ראו למשל Tall, 2013; Ferguson, 2013.

611 שעת השאלות לראש הממשלה (דייוויד קמרון מהמפלגה השמרנית) ב-25 בפברואר 2015: House of Commons Proceedings, Hansard, PM Question Time and Debate on Second Jobs

612 ראו הדיון המלא ב-25 בפברואר 2015, שם.

613 ראו הדיון המלא ב-17 ביולי 2013: House of Commons Proceedings, Hansard, Debate on Second Jobs

עיסוקים נוספים כמעט שלא זכו לתגובה. הדוח מצא שמבין 643 חברי הפרלמנט בתחילת שנת 2018, 119 החזיקו במשרות ובמקורות הכנסה נוספים.⁶¹⁴

בשנת 2014 – שנה לאחר בחירות כלליות – נמצא באוסטריה שמתוך 183 חברי במועצה הלאומית (הבית התחתון של הפרלמנט) רק רבע לא עבדו בעבודה נוספת מחוץ למועצה. 24 הרוויחו מחוץ למועצה סכום השווה לשכרם במועצה או גדול ממנו. שנה לפני כן – לפני הבחירות – המספר היה 12, כלומר הכפיל את עצמו מאז.⁶¹⁵ עדיין איננו יודעים מה המצב מאז הבחירות שהתקיימו ב-2017.

ואן דר הולסט טען בספרו על המנדט הפרלמנטרי שהסיבות העיקריות לעובדה שעדיין קיימת תמיכה רחבה במתן רשות לחברי פרלמנט להמשיך ולעסוק בעבודות נוספות, בעיקר במגזר הפרטי, הן שהסכנה שיאבדו את עצמאותם פחותה "בגלל התחושה הכללית שיצירתו של מעמד גדול של 'פוליטיקאים קרייריסטים' היא בלתי רצויה".⁶¹⁶

למרות מה שנאמר לעיל חשוב להזכיר שעדיין יש מדינות, כמו למשל שווייץ ומלטה, שבהן החברות בפרלמנט אינה נחשבת משרה בשכר. חברי הפרלמנט מקבלים רק החזרי הוצאות, כפי שהדבר נהוג באשר לחברים במועצות מקומיות ועירוניות.⁶¹⁷

לצד העובדה שמספר הולך וגדל של חברי פרלמנט לא עסק בדבר לבד מפוליטיקה לפני שנבחרו לפרלמנט, ורואים בתפקידם בפרלמנט עבודה במשרה מלאה אשר השכר עליה בהתאם, מציינים החוקרים שחברי פרלמנט רבים שואפים להפוך את החברות בפרלמנט למשרה לכל החיים⁶¹⁸ ולהתקדם בסולם התפקידים האפשריים

House of Commons Committee on Standards, 2018, p. 28 614

(The) Local, 2014 615

van der Hulst, 2000, p. 52 616

617 תשובת הפרלמנט השווייצרי לשאלון מס' 1126 מ-9 בינואר 2009 מטעם הפרלמנט של הונגריה (אתר ECPRD). ראו לעיל בהערת שוליים 200). על מלטה ראו Montalto, 2013. על המצב במועצות מקומיות באירופה ראו רולף, 2009.

Borchert, 2003, p. 1 618

במסגרת הפרלמנט או הממשלה (במשטרים פרלמנטריים).⁶¹⁹ שאיפה זאת גורמת לחברי הפרלמנט למקד את מרב מאמציהם בעשייה שתסייע להם להיבחר מחדש. ממחקרים במדינות שונות עולה שאומנם יש מגמה של התארכות תקופות הכהונה של חברי פרלמנט במדינות רבות.⁶²⁰

הצעתם העיקרית של אלה שאינם רואים בעין יפה את ההתפתחות הזאת היא להגביל את תקופת הכהונה המותרת לחברי פרלמנט, כפי שהדבר נהוג באשר לנשיאים בדמוקרטיות נשיאותיות ולחברי בתי מחוקקים בכמה מדינות שבהן יש שיטה נשיאותית (למשל קוסטה ריקה, מקסיקו,⁶²¹ אקוודור והפיליפינים⁶²²). הטענות העיקריות בעד הגבלת כהונתם של חברי פרלמנט היא שכהונות ארוכות מגבילות את זרימתם של אנשים ורעיונות חדשים למערכת הפוליטית ומחזקות את התחושה שהנהגה הפוליטית הקיימת אינה ניתנת להחלפה.⁶²³

בבחירות לקונגרס בארצות הברית בשנת 1994 כלל המצע של המפלגה הרפובליקאית את הכוונה להעביר בקונגרס חוק שיגביל את כהונותיהם של חברי קונגרס. אולם אף שבפעם הראשונה לאחר 40 שנה זכו הרפובליקאים לרוב בשני בתי הקונגרס, בארבעה ניסיונות להעביר תיקון לחוקה שיגביל את כהונתם של חברי הקונגרס (ההצעות היו בין שלוש לשש כהונות של שנתיים עבור חברי בית הנבחרים ושתי כהונות של שש שנים עבור סנטורים), הם לא הצליחו לגייס רוב של שני שלישים הנדרשים לתיקון החוקה.⁶²⁴ ניסיונות של תומכי ההגבלה להעביר החלטות ברמה המדינתית כדי שהמדינות תוכלנה להגביל את כהונת

619 שם, עמ' 7.

620 נהונים על ארצות הברית ניתן למצוא אצל: Diermeier, Keane & Merlo, 2004; Mattozzi & Merlo, 2007

621 עד הבחירות האחרונות במקסיקו (2015), על פי סעיף 59 לחוקה הייתה בחירתם של סנטורים ונבחרים לקונגרס פעמיים ברציפות אסורה. החוקה חוקנה ב-10 בפברואר 2014, ולמן הבחירות ב-2018 יוכלו חברי בית הנבחרים להיבחר לשלוש תקופות כהונה בנות שלוש שנים כל אחת, וסנטורים – לשתי תקופות כהונה של שש שנים.

622 ראו למשל 1992: Petracca, 1991.

623 Siljanovska-Davkova & Karakamisheva-Jovanovska, 2013

624 Dickhouse, 2013

נציגיה בקונגרס הפדרלי הוכרזו בבית המשפט העליון כמנוגדים לחוקה.⁶²⁵ הטענות של המצדדים בהגבלת תקופת הכהונה של חברי קונגרס היו מבוססים ברובם על חשדנות כלפי פוליטיקאים מקצועיים ועל הרצון להחזיר את המושכות לידי העם, המובל מ"היגיון בריא", בשונה ממנטליות של "תרכות השלטון".⁶²⁶ בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית בבחירות 2016 הושפעה במידה רבה מהלך רוח זה.

גם בבריטניה עלתה הצעה להגביל את תקופת הכהונה של חברי הפרלמנט, בדיון על הגדלת נציגות הנשים והמיעוטים בפרלמנט. את הרעיון העלה טרוור פיליפס, ראש המועצה לשוויון וזכויות אדם, בעדותו לפני ועדת יושב הראש של הפרלמנט ב־24 בפברואר 2009. לטענתו של פיליפס, יש לקצר את כהונתם של חברי הפרלמנט הנבחרים לארבע קדנציות לכל היותר. במצב הנוכחי, הוא טען, ארבעה מתוך כל חמישה חברי פרלמנט מתמודדים בכל מערכת בחירות לכהונה נוספת, ובקצב הזה אין כל סיכוי לשנות בעתיד הנראה לעין את ההרכב האנושי של הפרלמנט.⁶²⁷ ההצעה לא נידונה ברוח הוועידה, והמתנגדים ציינו שלפי השיטה המוצעת כמעט כל ראשי הממשלה בבריטניה לא היו יכולים לכהן בתפקידם, וטוני בלייר היה צריך לסיים את כהונתו כראש ממשלה לאחר תקופת כהונה אחת.⁶²⁸

625 514 u.s. 779 (1995)

626 ראו למשל את העדות של אדוארד קריין (Crane) ממכון קאטו (שתמך בהגבלת הכהונה) לפני ועדת המשנה לעניין הגבלת הכהונה בקונגרס של ועדת החוקה של הסנט, מ־25 בינואר (Testimony to the Subcommittee on the Constitution Committee) (on the Judiciary, United States Senate, January 25, 1995). עם הספרים מהעשורים האחרונים החומכים בהגבלת הכהונה נמנים Sabato, 2007 ו־Levin, 2013.

627 Speaker's Conference on Parliamentary Representation, Session 2009–2010, Vol. 3. Evidence, p. 29

628 *Next Left*, 2009

ישראל

בישראל עדיין לא נעשה מחקר מקיף בנושא ההתמקצעות של חברי הכנסת, אך לא מן הנמנע שכאשר ייעשה מחקר כזה המגמות שתעלינה ממנו לא תהיינה חד-משמעיות, וייתכן אף שתהיינה שונות מהממצאים במדינות אחרות. למשל, לא ברור כלל אם בקרב חברי הכנסת הראשונה בשנת 1949 היו הפוליטיקאים המקצועיים, כאלה שכל חייהם עסקו בפוליטיקה או בעיסוקים הנושקים לפוליטיקה, מעטים מאלה שיש כיום. למעשה, רבים מבין חברי הכנסת הראשונה היו פעילים פוליטית עוד בתקופת טרום-המדינה, אם במסגרת ההסתדרות הציונית והסוכנות ואם במסגרת המוסדות הלאומיים של היישוב, ופוליטיקה הייתה מרכז חייהם.⁶²⁹ העובדה שמבין 133 נבחרים הכנסת הראשונה וחברי הכנסת שנכנסו לכנסת הראשונה במסגרת חילופי גברי, 62 (46.6%) כיהנו חמש קדנציות או יותר, לעומת נתונים נמוכים הרבה יותר מבין חברי הכנסת שהצטרפו לכנסת בבחירות או בחילופי גברי בכנסות מאוחרות יותר, מחזקת את הטענה שלפחות לפי הקריטריון הזה, חברי הכנסת בשנים הראשונות של המדינה היו "מקצוענים" מאלה שבאו אחריהם.⁶³⁰

כמו כן לבד מהכנסת ה־3, שבה נבחרו מחדש 80% מחברי הכנסת הקודמת, והכנסת ה־5, שבה נבחרו מחדש 94% מחברי הכנסת הקודמת (לאחר שהכנסת ה־4 כיהנה רק שנתיים, ורוב המפלגות לא טרחו כלל לשנות את הרכב רשימותיהן לקראת הבחירות לכנסת ה־5), בכל שאר הכנסות נבחרו מחדש בין 60% ל־77% מחברי הכנסת הוותיקים, כשהנתון הנמוך מתייחס לכנסת ה־19. במאמר שפורסם בשנת 2004, שהשווה את רמת התחלופה של חברי פרלמנט במדינות שונות, נמצא שמתוך 25 מדינות שנבחנו ישראל היא במקום ה־18, הנמוך יחסית מבחינת שיעור חברי הכנסת הוותיקים הנבחרים מחדש. הולנד, שלה שיטת בחירות דומה לזו שבישראל, הופיעה במקום ה־19.⁶³¹ אשר לישראל ניתן להסביר את התופעה בשיטת הבחירות הארציות/יחסיות הגורמת שכל כמה זמן נבחרת רשימה שרוב חבריה, או כולם, חדשים (הדוגמה הקיצונית ביותר הייתה יש עתיד, שאף לא

629 מרקוס, 2008, עמ' 154; Ram, 2003

630 מבוסס על חישובים שעשתה המחברת על בסיס נתונים גולמיים מאתר האינטרנט של הכנסת.

631 Matland & Studlar, 2004

אחד מ־19 חבריה שנבחרו לכנסת ה־19 כיהן בכנסת קודמת כלשהי, ושмпלגות אופנתיות בגודל בינוני צצות מדי פעם בפעם, וכעבור קדנציה או שתיים נעלמות כלעומת שבאו, אף שחלק מחבריהן נשארים בכנסת במפלגות אחרות.

אולם אם חברי הכנסת מראים סימני התמקצעות פחותים מאלה של עמיתיהם ברוב הארצות הדמוקרטיות האחרות במישור של היבחרות מחדש, הרי שהאיסור החל על חברי הכנסת לעבוד בעבודה נוספת כלשהי בתקופת כהונתם בכנסת הוא סממן מובהק להתייחסות לחברות בכנסת כעיסוק במשרה מלאה גם אם לא כמקצוע. מאז שנת 1996 נחשבת החברות בכנסת למשרה מלאה שהשכר עליה הוא בהתאם. בחוק חסינות חברי הכנסת ובכללי האתיקה של חברי הכנסת הוכנסו תיקונים האוסרים על חברי הכנסת לעבוד מחוץ לכנסת בשכר והמגבילים די בקיצוניות עיסוקים בהתנדבות, מחוץ לעבודתם הפרלמנטרית, אף שמותר להם, מעצם טיבו של המשטר בישראל, ובהיעדר "חוק נורווגי" מלא (בנושא החוק הנורווגי ראו פרק 8), לכהן כשרים או סגני שרים.⁶³² עיסוקים במסגרת סיעתו של חבר הכנסת או במסגרת מפלגתו אינם נחשבים ל"עיסוק נוסף" אף שחלק גדול מעיסוקי חברי הכנסת במסגרת מפלגתם אינו יכול להיחשב חלק מתפקידם (ראו פרק 16).

כבר בשנת 1969 המליצה ועדת אונא על מגבלות על פעילותם של עורכי דין שהם חברי כנסת, מהטעם של ניגוד עניינים, והמליצה על כינונם של כללי אתיקה לחברי הכנסת והקמתה של ועדת אתיקה.⁶³³ כללי האתיקה פורסמו לראשונה רק בדצמבר 1983 וכללו כללים מסוימים באשר לפעילות חברי הכנסת בתחום

632 בסעיף 33 בהצעת כללי אתיקה לחברי הכנסת שהגישה לחברי הכנסת ועדת המשנה של ועדת הכנסת להכנת כללי אתיקה ב־21 בינואר 2011, הוגדר "עיסוק נוסף": "כל עיסוק בנוסף למילוי תפקידו כחבר הכנסת, למעט כהונה כשר או כסגן שר". ההגדרה הוכנסה בעקבות הצעה של של פרופ' אסא כשר, שהיה חבר בוועדת זמיר (ראו הפרוטוקול של ועדת המשנה מ־16 במרץ 2011).

633 הוועדה, בראשותו של ח"כ משה אונא (מפד"ל), מונחה ב־17 ביוני 1969 לברר את בעיית היחסים המקצועיים בין עורכי הדין שהם חברי הכנסת לבין הממשלה, רשויותיה וחברות ממשלתיות (ראו הוועדה לביורור בעיית היחסים המקצועיים בין עורכי הדין שהנם חברי־כנסת ובין הממשלה ורשויותיה וחברות ממשלתיות. 1969, עמ' 6).

הייעוץ והייצוג וקבלת לקוחות פרטיים במשכן הכנסת.⁶³⁴ ב-25 ביולי 1988, לאחר דיונים מעמיקים בנושא, שנמשכו שנתיים, בוועדת הכנסת ובוועדת טוניק,⁶³⁵ הוטל איסור על כל עיסוק נוסף של חברי הכנסת באמצעות תיקון מס' 5 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (התשי"א-1951) (על הטיעונים שהועלו בוועדת טוניק בעד ונגד האיסור על עיסוק נוסף ראו לוח 3).

אולם רוב רובו של התיקון נמחק כמה חודשים לאחר שנכנס לתוקף בתחילת כהונת הכנסת ה-12 לאחר שמי שפעל להעברת התיקון לחוק, יו"ר ועדת הכנסת בכנסת ה-11 ח"כ מיכה רייסר (ליכוד), נהרג בתאונת דרכים, ויורשו בתפקיד בכנסת ה-12, ח"כ חיים קורפו, טען שהתיקון היה מוצדק רק אם הכנסת הייתה מוכנה לקבוע לחבריה שכר גבוה יותר – מה שלא היה מקובל באותה עת. רק בשנת 1995, בעקבות קבלת המלצותיה של ועדת רוזן-צבי,⁶³⁶ שמונתה בשנת 1993 לעסוק בשכר, בגמלאות וכתנאים הנלווים של חברי הכנסת, הושב האיסור על עיסוקים נוספים על כנו. שלא כוועדה קודמת שעסקה בשכר חברי הכנסת – ועדת נבנצל⁶³⁷ – החליטה ועדת רוזן-צבי שעקרון האייתלות של חברי הכנסת מבחינה כלכלית כאבן בוחן לקביעת שכרם (שנקבעה בוועדת נבנצל) נותנת לה את הסמכות לדון בנושא העיסוקים הנוספים של חברי הכנסת.⁶³⁸ לאחר דיון

634 ועדת האתיקה הוקמה רק בדצמבר 1984 (ראו הוועדה הציבורית לעניין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת, 1987, עמ' 6-8).

635 הוועדה, בראשותו של עו"ד יצחק טוניק, לשעבר מבקר המדינה, מונתה ב-9 במרץ 1987 כוועדה ציבורית כדי לדון ביישום העיקרון שעל פיו חבר הכנסת לא יהיה רשאי, למן הכנסת ה-12, לעסוק תמורת שכר או תמורה כספית אחרת בעיסוק נוסף על עיסוקו כחבר הכנסת ובקביעת החריגים לעיקרון זה. הוועדה הגישה את הדוח שלה ב-22 בדצמבר 1987 (ראו הוועדה הציבורית לעניין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת, 1987).

636 הוועדה, בראשותו של פרופ' אריאל רוזן-צבי מונתה בידי יו"ר הכנסת ב-12 ביולי 1993. משימתה הייתה בדיקת שכר, גמלאות ותנאים נלווים לחברי הכנסת, והיא הגישה את הדוח שלה ב-28 בפברואר 1995 (ראו הוועדה הציבורית לבדיקת שכר, גמלאות ותנאים נלווים לחברי הכנסת, 1995).

637 הוועדה לעניין שכרם של חברי הכנסת, בראשותו של מבקר המדינה לשעבר ד"ר יצחק נבנצל, מונתה ב-25 במרץ 1985 והגישה את הדוח שלה ב-24 בנובמבר 1986 (ראו הוועדה לעניין שכרם של חברי הכנסת, 1986).

638 שם, עמ' 6.

ברעות החולות של העיסוקים הנוספים וכפל תפקידים של חברי כנסת המליצה ועדת רוזן-צבי בדוח הסופי שלה על תוספת שכר של 33% לחברי הכנסת ועל תוספת כלים לחברי הכנסת לבצע את משימותיהם, אך בתנאי ש"תוספת זו תלווה במקביל בתיקון החוק, באופן שיאסור על חברי הכנסת כל עבודה או תפקיד או עיסוק נוסף לתפקידם כחברי כנסת, בין אם בשכר ובין אם ללא שכר".⁶³⁹ המלצותיה של ועדת רוזן-צבי בעניין העיסוק הנוסף וכפל תפקידים נתקבלו כמעט במלואן במסגרת תיקון מס' 15 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם. ביולי 2005 אישרה הכנסת את האיסור האחרון על עיסוק נוסף בתיקון מס' 34 לחוק החסינות שאסר על חבר כנסת, למן תחילת כהונתה של הכנסת ה-17, לכהן כיו"ר הסתדרויות עובדים.

לוח 3

טיעונים בעד ונגד הגבלה או איסור על עיסוקים נוספים
בישראל, בבריטניה ובצרפת

מדינה ונסיבות	טיעונים בעד הגבלה או איסור	טיעונים נגד הגבלה או איסור
ישראל – טיעונים שהושמעו לפני ועדת טוניק בשנת 1989	עיסוקים נוספים גורמים לניגוד עניינים, שהגיע לממדי שחיתות; על חבר הכנסת להקדיש 100% מזמנו לעבודת הכנסת; בעקבות החלטת הכנסת הראשונה לאסור על חברי הכנסת לקבל משכורת נוספת על המשכורת שהם מקבלים מהכנסת, אך להתיר להם לקבל תמורה אחרת על עבודתם (כלומר, היה אסור על חבר הכנסת להיות שכיר, אך היה מותר לו להחזיק משרד פרטי), נוצר האי-שוויון בין חברי הכנסת; תדמית הכנסת הירודה בעיני הציבור נגרמה בין היתר בגלל העיסוקים הנוספים. ⁶⁴⁰	חברי כנסת רבים שאינם מכהנים כשרים מתוסכלים מכך שאין הם משתתפים בעשייה, ושהגבלת עיסוקיהם מחוץ לכנסת תוביל לכך שיעדיפו להישאר מחוץ לכנסת, ובכך תהפוך הכנסת ל"אפורה ואפרורית"; "אם תבדקו תגלו שחלק מחברי הכנסת היותר פעילים הם דווקא אלה שלכאורה יש להם עיסוקים נוספים ואולי זה לא מקרה [...] לפי דעתי זה קורה משום שבדרך כלל אנשים שיש להם עיסוקים נוספים הם אנשים יותר פעלתניים, מעורבים, בעלי כושר תרומה" (דברי אהוד אולמרט). ⁶⁴¹ בעלי מקצועות חופשיים כמו עורכי דין אינם רוצים ואינם יכולים להתנתק לגמרי מהמקצוע שלהם ומהמערכת הכלכלית שהם פועלים בה, שאליהם יחזרו לאחר שתסתיים כהונתם בכנסת. ⁶⁴²

640 הטיעונים האלה מופיעים כולם בשם אומרים בפרוטוקולים של ועדת טוניק וצוטטו בדוח הוועדה מבלי שהוזכרו שמוטיהם של הדוברים. הטיעונים מופיעים גם בדוח ועדת רוזן-צבי (ראו לעיל בהערות שוליים 636).

641 עם זאת אציין שבכנסת ה-14 – הכנסת האחרונה שבה עדיין היה מותר לחברי כנסת לכהן במשרות נוספות – עמד אולמרט בראש רשימת חברי הכנסת הנעדרים מההצבעות בכנסת ומדיוני המליאה והוועדות, בשל כהונתו בו-בזמן כראש עיריית ירושלים (גל-נור ובלאנדר, 2013, כרך א, עמ' 196).

642 ח"כ קורפו הביא טיעון זה בדיון במליאת הכנסת ב-2 באוגוסט 1989, אף שלדבריו הוא עצמו אינו תומך בו.

מדינה ונסיבות	טיעונים בעד הגבלה או איסור	טיעונים נגד הגבלה או איסור
בריטניה – טיעונים שהושמעו בעת הדיון במליאת הפרלמנט ב־25 בפברואר 2015	רוב הציבור תומך בכך שחברי פרלמנט יקדישו את כל זמנם לעבודתם כחברי פרלמנט ובאיסור מוחלט על משרות שניות; החשש לניגוד עניינים; הקושי להצדיק החזקת חברי פרלמנט בשתי משרות בזמן שאזרחים רבים מתקשים למצוא משרה אחת; ניתן להישאר בקשר עם המציאות מחוץ לפרלמנט גם מבלי להרוויח מכך כספית.	חברי פרלמנט יכולים לעשות את עבודתם טוב יותר אם הם ממשיכים להיות פעילים בעבודות מחוץ לפרלמנט ובכך נשארים מחוברים למציאות; הצורך של בעלי מקצועות כמו רופאים, מהנדסים, עורכי דין וכדומה להישאר מעודכנים במקצועותיהם, ואת זאת הם יכולים לעשות רק אם הם ממשיכים לעסוק בהם, גם אם רק במשרה חלקית; החשש שבעלי משלוחי יד שונים, כמו חקלאים, לא יוכלו להרשות לעצמם להיבחר לפרלמנט אם ייאסר עליהם להמשיך לעסוק במקצועם; הצורך למשוך לפרלמנט אנשים בעלי יכולת להרוויח הרבה יותר מחוץ לפרלמנט; דחיית המגמה שחברות בפרלמנט נחשבת לקריירה; הטענה שאיסור על חברי פרלמנט לייצג אינטרסים עשויה לגרום ל"סניטציה" של הפוליטיקה ולהפחתת חברי הפרלמנט לרמה של פונקציונרים ריקים; הקביעה שהבוחרים הם אלה שתפקידם להחליט אם חבר הפרלמנט ממלא את תפקידו נאמנה; שיש לטפל בחברי פרלמנט סורחים, המנצלים לרעה את זכותם לעסוק בעיסוקים נוספים באמצעים משמעותיים ולא להעניש את כל חברי הפרלמנט במניעת העיסוקים הנוספים.

מדינה ונסיבות	טיעונים בעד הגבלה או איסור	טיעונים נגד הגבלה או איסור
צרפת – טיעונים שנשמעו בדיון שקדם לחקיקת החוק בדבר cumul des mandats עבר ב־2014	נושאי משרות נבחרות אחדות אינם מקדישים מספיק זמן לעבודה הפרלמנטרית; ⁶⁴³ הם לעיתים קרובות במצב של ניגוד עניינים; התופעה גורמת שהמשרות הציבוריות הנבחרות מתחלקות בין נבחרים מעטים יותר; כיוון שהשחיתות רחבה יותר בתחום השלטון האזורי והמקומי, הסיכוי שחבר הפרלמנט יואשם בפלילים גדל; ⁶⁴⁴ ריבוי התפקידים הנבחרים מחליש את הפרלמנט בפריז, שממילא נחשב לפרלמנט חלש. כיוון שתופעת ריבוי התפקידים הנבחרים היא גם תולדה של חולשת הפרלמנט הלאומי, נוצרת סימביוזה סיבובית.	תופעת ריבוי משרות נבחרות באה לתקן את עודף הריכוזיות של מערכת השלטון בצרפת; התופעה תורמת להתמקצעות של חברי הפרלמנט; ציבור הבוחרים תומך בשיטה, שכן אלמלא כן היה בוחר במועמדים שאינם מחזיקים במשרות נבחרות נוספות; חבר פרלמנט שהוא גם נציג נבחר ברשות אזורית או מקומית יכול לשרת את אזרחי אזור הבחירה שלו טוב יותר.

643 על פי Bach, 2012, רק בעניין שאילתוח לשרים חברי הפרלמנט, בעלי משרות נבחרות נוספות אינם נופלים בחריצותם מחברי הפרלמנט שאין להם משרות נבחרות נוספות.

Chantebout, 1997, pp. 547, 583 644

פרק 21

שיפור התפקוד המקצועי של חבר הפרלמנט

נושא נוסף שמדובר בו בספרות העוסקת בהתמקצעות הוא שכיום נדרש מחברי הפרלמנט לעשות את עבודתם ביתר מקצועיות באמצעות התמחות בתחומים מסוימים מחד, ושימוש

בכלים העומדים לרשותם, כמו למשל עוזרים פרלמנטריים,⁶⁴⁵ מחלקות מחקר פרלמנטריות⁶⁴⁶ ושירותים משפטיים מאידך. ברוב הפרלמנטים כיום יש לחברי הפרלמנט צוות עוזרים האמורים לסייע להם בעבודתם הפרלמנטרית הן בפרלמנט עצמו והן באזורי הבחירה שלהם, המקבלים את משכורתם מהפרלמנט. מצאנו מידע רב על העוזרים הפרלמנטריים במדינות שונות, באתרי הפרלמנטים ובאתר ה־ECPRD,⁶⁴⁷ אולם לא מצאנו מידע כללי על הנושא, לרבות על ההיסטוריה שלו.

מחלקות פרלמנטריות שתפקידן לספק מסמכי מחקר ומידע התפתחו ברוב הפרלמנטים במערב במהלך שנות התשעים של המאה העשרים, על פי רוב בספריות הפרלמנטריות המסורתיות, כשהמודל שאותו שואפים לחקות הוא שירות המחקר של הקונגרס (Congressional Research Services – CRS) בספריית הקונגרס בארצות הברית. זה הוקם במתכונתו הנוכחית בשנת 1946, כדי לספק מידע ומחקרים לחברי הקונגרס ולוועדותיה למילוי פעילותם.⁶⁴⁸ כיום הוא מונה יותר מ־400 חוקרים נוסף על חוקרים ב־Congressional Budget Office (ראו בסעיף 2.1). למן שנות התשעים של המאה העשרים התפתחו שירותים אלו בכל הפרלמנטים, וכל פרלמנט חדש המכבד את עצמו מקים מחלקת מחקר. מדי פעם בפעם מופיעים פרסומים על הדרך הראויה לפתח שירותי מידע ומחקר בפרלמנטים.⁶⁴⁹ יש שתי סיבות מרכזיות להקמת מחלקות מידע ומחקר בפרלמנטים: הראשונה היא שרוב חברי הפרלמנט עוסקים באינטנסיביות ביותר בנושא אחד, ואין כל היתכנות שיוכלו להעסיק עוזרים המתמחים בכל אחד

645 ראו למשל Jones, 2004. המחברת עוסקת במאמרה באוסטרליה.

646 Robinson, 1991

647 ראו לעיל בהערות שוליים 200.

648 Robinson, 1992

649 Inter-Parliamentary Union & International Federation of Library Associations and Institutions, 2015

מנושאים אלה, בזמן שמחלקת מידע ומחקר יכולה להעסיק מומחים במגוון רחב של נושאים; השנייה היא שמחלקת מידע ומחקר יכולה לקיים בקרת איכות על המסמכים היוצאים מתחת ידיהם של עובדיה בזמן שאין מי שיפקח על עבודת איסוף המידע והמחקר של עוזר פרלמנטרי, שרק חבר הפרלמנט עצמו עומד מעליו.

בכל הפרלמנטים יש שירותים משפטיים אם כי אין דפוס מסוים לשירותים אלו. השירותים שלהם זכאים חברי פרלמנט כוללים סיוע בניסוח הצעות חוק פרטיות, אך אין חובה על חבר הפרלמנט להשתמש בשירותים אלה. בבריטניה למשל חברי הפרלמנט נעזרים בשירותים משפטיים גם במסגרת פעילות הפיקוח והבקרה על הממשלה ובנוגע לשירותים שהם מעניקים לאזרחים. אולם לטענת מומחים לנושא, השירותים בתחומים אלה שמעניק כיום הפרלמנט עצמו אינם מספקים.⁶⁵⁰

יש לציין שאף שההתמקצעות של חברי הפרלמנט, בכל המובנים, מקובלת כעובדה בקרב רוב החוקרים והמשקיפים, לא כולם מאמינים שהיא בהכרח ברכה. יש הרואים בתופעה הרס הייצוגיות, שכן חבר הפרלמנט עסוק בקידום הקריירה שלו ומסתמך על יועצים פוליטיים ויועצי תדמית ועל קבוצות לחץ מאורגנות וצוותים פרלמנטריים מקצועיים יותר משהוא מסתמך על הרצון לייצג את בוחריו נאמנה מלבד מה שנדרש כדי להיבחר מחדש.⁶⁵¹

ישראל
תהליך ההתמקצעות של חברי הכנסת היה תהליך איטי, שהחל לאחר המהפך הפוליטי של 1977, כאשר חברי המערך מצאו את עצמם לראשונה מאז קום המדינה באופוזיציה וגילו עד כמה קשה לפעול ללא כלים המסייעים למילוי התפקיד ביתר מקצועיות.

Kennon, 2013, pp. 136-137 650

Wright, 2010; Groves, 2012, pp. 306-307 651

עוזרים פרלמנטריים⁶⁵²

לאחר המהפך הפוליטי של 1977 החל בכנסת שיפור ניכר בנושא הספקת עוזרים לחברי הכנסת, לאחר שנים שחברי הכנסת היו צריכים להסתפק בשירותים שנתנו להם סיעותיהם. באותה תקופה החלו גם לעלות דרישות להספקת שירותי מידע ומחקר מקצועיים לחברי הכנסת ולוועדות הכנסת – דרישות שנענו שני עשורים מאוחר יותר.⁶⁵³ פרופ' יחזקאל דרור, שהכריז על עצמו כמדען הראשי של מפלגת העבודה לאחר מפלתה בבחירות לכנסת ה-9, היה אבי הרעיון להעסיק עוזרים פרלמנטריים לחברי הכנסת במימון הכנסת.⁶⁵⁴ במרוצת השנים גדלו היקף העסקתם של העוזרים הפרלמנטריים ומספרם.⁶⁵⁵

דיונים רבים התקיימו בכנסת בעשורים האחרונים על מספרם הרצוי של העוזרים/היועצים הפרלמנטריים, על משכורתיהם ותנאי העסקתם. שוב ושוב נשמעו טענות מפיהם של חברי כנסת שהצוות קטן מדי ואינו מספיק, ושבחול"ל יש למחוקקים במדינות רבות צוותים גדולים הרבה יותר.⁶⁵⁶ בשנת 1997 התלונן על המצב ח"כ מאיר שטרית (ליכוד), שפעל לכל אורך כהונתו הארוכה בכנסת להגדלת הצוות העומד לרשותו של חבר הכנסת, לשיפור שירותי המידע שהכנסת מעניקה לחבריה ועל גודלו ואיכותו של הצוות העומד לרשותו, במילים אלו:

מערכת המידע הבסיסית ביותר היא מערכת המחשוב, עד תחילת הכנסת הנוכחית חברי הכנסת לא השתמשו במחשבים אלא באמצעות העוזרים הפרלמנטריים שלהם. הסיבה איננה אי-רצון אלא מערכת ישנה, מסורבלת וקשה לשימוש [...] אין

652 בפרק זה אנו עוסקים בנושא העוזרים הפרלמנטריים כאחד הכלים הניתנים בידי חברי הכנסת לבצע את תפקידם ביתר מקצוענות. בפרק 25 נחזור לעסוק בעוזרים פרלמנטריים על רקע טענתנו שיש להגדיר את תפקידו של חבר הכנסת.

653 אסף שפירא, 2010.

654 ידע אישי. בין היתר עבדתי לאחר המהפך עם ח"כ יגאל אלון, כשעוזר הפרלמנטרי שלו מונה יוסי קוצ'יק.

655 מרקוס, 2008, עמ' 57-61; שפרמן, 2010.

656 הטענה הזאת מוצדקת רק במידה מסוימת. ראו למשל בן-דוד, 2004: 2011.

ספק כי עוזר פרלמנטרי ברמה גבוהה מסייע לעבודה המקצועית של חבר הכנסת. אמנם צוות העוזרים העומד לרשות כל ח"כ גדל לשניים, אך הצעד לא תרם להגברת המקצועיות בעבודה. לדעתי חשוב להעלות את רמת העוזרים הפרלמנטריים. תנאי חשוב לכך הוא העלאה בשכרם של העוזרים והגדלת היקף משרתם למשרה מלאה.⁶⁵⁷

בתוך שני עשורים חל שדרוג במעמדם של העוזרים הפרלמנטריים. ב־2014 אישרה ועדת הכנסת שינוי בשםם של העוזרים הפרלמנטריים ליועצים פרלמנטריים, וגם שיפרה את תנאי עבודתם,⁶⁵⁸ וב־2015 אישרה ועדת הכנסת תוספת של יועץ פרלמנטרי שלישי במשרה מלאה לכל חבר כנסת.⁶⁵⁹

מרכז המחקר והמידע

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) הוקם בשנת 2000 בידי יושב ראש הכנסת דאז אברהם בורג. הוא הוקם כמחלקה מקצועית המעסיקה חוקרים, שרובם בעלי תואר שני או שלישי, ומספקת לחברי הכנסת, לוועדותיה וליחידות הבית נתונים, מסמכים ומחקרים אובייקטיביים לקראת דיונים במליאה ובוועדות, להכנת חקיקה ולכל פעילות פרלמנטרית אחרת.⁶⁶⁰ על פי סעיף 64 לחוק הכנסת, יש בסמכותו של הממ"מ לדרוש לקבל מידע, מסמכים ודוחות מגופים מבוקרים. אחת הבעיות שהתעוררו בקשר לפעילותו של הממ"מ היא שבשונה מרוב הפרלמנטים שבהם יש מחלקות מידע ומחקר, הממ"מ עוסק בהכנת מסמכים לא רק לחברי הכנסת אלא גם לוועדות הכנסת. מכיוון שלוועדות יש בדרך כלל לוחות זמנים נוקשים,

657 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997-2.

658 תזרא, 2014.

659 ויטמן, 2015. אציין שכבר בשנת 2005 יכלו חברי הכנסת להעסיק שלושה עוזרים פרלמנטריים במשרות חלקיות בתקציב של שניים במשרה מלאה בעקבות חקנה שאישרה ועדת הכנסת (ראו זרחיה, 2005).

660 מרקוס, 2008, עמ' 40-47; שפירא, 2010; Avrami, 2011.

בראש סדר העדיפויות של הממ"מ מוצבים המסמכים המיועדים לוועדות, על חשבון המסמכים המיועדים לחברי הכנסת.⁶⁶¹

שתי האפשרויות לטיפול בבעיה הן הגדלת מצבת כוח האדם של הממ"מ או הגדלת מספר העוזרים הפרלמנטריים המסוגלים לעסוק במחקר. אין ספק שלפני שמתקבלת החלטה מעין זאת רצוי שתיבדקנה כמה שאלות שערך כה לא נבדקו: מהן המשימות במסגרת תפקידם של חברי הכנסת שבעבורן הם זקוקים לעוזרים/יועצים/מומחים. שאלה זו מבקשת גם את הגדרת תפקידם של חברי הכנסת; אם כל המטלות שחברי הכנסת כיום מטילים על העוזרים/היועצים/המתמחים שלהם הן במסגרת הכללים הקיימים להעסקתם; לכמה חברי כנסת חסרים במצב הקיים שירותי מידע ומחקר; אם מספרן העצום של הצעות חוק פרטיות, שחלק גדול מעבודת המידע והמחקר נדרש בעבור הכנתן, מוצדק – בעיקר משום שרק כ-20% אחוז מההצעות מגיעים לשלב הקריאה המקדימה, ורק כ-5% מגיעים לכלל חקיקה.

בעיקר מאז תחילת כהונתה של הכנסת ה-20 רבו הדורשים להגדיל במידה ניכרת דווקא את מספר החוקרים המועסקים בממ"מ לצד הגדלת הצוות האישי של חברי הכנסת כדי להחליש את השפעתם של השדלנים על חברי הכנסת כמקור איתן למידע ולחזק את יכולתם של חברי הכנסת לעמוד בלחצים שלהם.⁶⁶²

הלשנה המשפטית של הכנסת

בתקופה שבה נוסד הממ"מ והחל להתפתח התרחבה עד מאוד הלשכה המשפטית של הכנסת, שיסודותיה הונחו רק בסוף שנות השבעים,⁶⁶³ גם מבחינת היקף

661 מתוך דברים שאמרו בישיבה ח"כ מאיר שטרית, ח"כ זאב אלקין, מנכ"ל הכנסת דן לנדאו ומנהל הממ"מ שירלי אברמי. ועדת הכנסת, הצוות לבחינת מכלול נושא תנאי עבודת חברי הכנסת והצוות העובד איתם, 20 ביוני 2011.

662 בדבריה בדיון על שקיפות פעילותם של השדלנים בכנסת, שהתקיים ב-16 באוגוסט בוועדה המיוחדת ליישום הנגש המידע הממשלתי ועקרונות השקיפות על הציבור, הציעה ח"כ סחיו שפיר – יושבת ראש הוועדה – להגדיל את מספר העובדים בממ"מ עד כדי 200-300.

663 עד אז הועסקו בכנסת משפטנים שהם עובדי משרדים ממשלתיים ולא עובדי הכנסת.

פעילותה וגם מבחינת מספר עובדיה.⁶⁶⁴ בין היתר כוללת הלשכה המשפטית כיום יחידת מחקר משפטי המכינה מסמכים עבור חברי הכנסת (זו הייתה עד שנת 2011 חלק מהממ"מ) נוסף על ייעוץ משפטי שנתנו יועצים משפטיים מיועדים לכל אחת מוועדות הכנסת, סיוע וייעוץ בניסוח הצעות חוק של חברי הכנסת והדרכה בנושאים הקשורים לעבודת הכנסת המוענקים לחברי הכנסת, על פי בקשתם, בידי היועץ המשפטי לכנסת וצוותו.⁶⁶⁵ היועץ המשפטי לכנסת איל ינון הסביר את תפקידם של היועצים המשפטיים בנושא החקיקה כדלקמן:

תפקידנו ממוקד כולו במישור המקצועי – בבחינת השאלה אם החקיקה המוצעת עולה בקנה אחד עם חוקי היסוד הקיימים ועם עקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית, ואם לא כך הדבר – מוטל עלינו לסייע כמיטב יכולתנו לחברי הכנסת בהתאמת הצעותיהם למסגרת החוקתית הקיימת.⁶⁶⁶

חומחים חיצוניים

הגדרת מספר ההזמנות למומחים חיצוניים בישיבות ועדות הכנסת יכולה אף היא להיחשב שיפור ניכר באיכות המידע שהכנסת מספקת לחברי הכנסת כדי להגביר את התמצקותם. אולם בעניין זה הציגה מנהלת ארכיון הכנסת לשעבר רבקה מרקוס אנומליה.⁶⁶⁷ אם משווים את עבודת הוועדות בכנסות הראשונות לזו של היום, היא ציינה, מגלים שאומנם השתתפותם של מומחים בישיבות התרחבה במידה ניכרת ומרשימה, אך בו בזמן הצטמצמה השתתפותם של חברי הכנסת בישיבות של הוועדות, כך שלא ברור כלל אם הם אומנם נהנים מקצועית מהשיפור במידע.⁶⁶⁸

664 מרקוס, 2008, עמ' 47-51.

665 הלשכה המשפטית של הכנסת חריגה הן בגודלה, הן בהיקף השירותים שהיא מעניקה והן בהשפעתה.

666 ינון, 2011.

667 ד"ר מרקוס נפטרה ב-14 בינואר 2018.

668 מרקוס, 2008, עמ' 150-152.

דכויותיהם וחובותיהם של חברי הפרלמנט המוגדרות כפונקציה של תפקידם

—

רבות מזכויותיהם ומחובותיהם של חברי הכנסת מוגדרות כפונקציה של תפקידם, והעובדה שהתפקיד אינו מוגדר גורמת לקשיים כשבאים ליישמן. בפרק זה נעסוק בנושאים האלה: חסינותם של חברי הכנסת, קביעת שכרם, קביעת החזרי הוצאות שהם זכאים לקבל, העסקת עוזרים פרלמנטריים וחלק מהוראות כללי האתיקה.⁶⁶⁹

פרק 22 חסינות של חברי הפרלמנט

כפי שכבר צוין בפרק 10, בכל המדינות הדמוקרטיות יש לחברי הפרלמנט מידה זו או אחרת של חסינות.⁶⁷⁰ יש מדינות שבהן קיימת רק חסינות מהותית.⁶⁷¹ החסינות המהותית יכולה

לחול אך ורק על מה שחבר הפרלמנט עושה ואומר במסגרת עבודתו הפרלמנטרית בתוך בניין הפרלמנט, או גם על מה שהוא אומר מחוץ לפרלמנט, לרבות ראיונות בתקשורת.⁶⁷² את החסינות הדיונית, שמקורה באירופה הקונטיננטלית, רשאי הפרלמנט להסיר.⁶⁷³ בשני העשורים האחרונים יש נטייה במדינות רבות להגביל את החסינות הדיונית מכיוון שנטען שהיא פוגעת בעקרון השוויון בפני החוק בין חברי הפרלמנט לשאר אזרחי המדינה.⁶⁷⁴

כפי שכבר צוין לעיל, החסינות נועדה לאפשר לחבר הפרלמנט לבצע את תפקידו.⁶⁷⁵ הבעיה היא שבהיעדר הגדרה למהות תפקידו של חבר הפרלמנט מי שבסופו של דבר נקראים לקבוע במקרים רבים אם עומדת לחבר הפרלמנט החסינות בגין מילוי תפקידו, הן ערכאות משפטיות, ואלו נקראות לקבוע מה נכלל בתפקיד על סמך תקדימים משפטיים ומה אינו נכלל.

ארצות הברית

נראה שדווקא בארצות הברית, שם קיימת רק חסינות מהותית בהגדרה מגבילה ביותר, יש המספר הגדול ביותר של דיונים משפטיים שעניינם תחולת החסינות

670 לדיון ממצה בנושא חסינות חברי הפרלמנט במדינות החברות באיחוד האירופי ראו Directorate-General for Research in the European Parliament, 1999

671 ראו לעיל בהערות שוליים 203.

672 ראו Yi, 2009

673 Hardt, 2015

674 ראו סקירה בנושא בדיון שקיים איגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים: Association of Secretaries General of Parliaments, 2005

675 כבר עמדנו על כך שלמילה "תפקיד" פירושים אחדים (ראו פרק 1). המילה הלועזית ל"תפקיד" בהקשר של חסינות היא mandate, function, duties, activities, work ועוד.

על בסיס סעיף 6 I לחוקה, הכוללת את מה שידוע כ"סעיף חופש הדיבור או הדיון" (freedom of speech or debate clause). בסעיף זה נאמר:

בכל מקרה, חוץ מבגידה, עבירה פלילית והפרת סדר [הסנטורים והנבחרים] יהיו חסינים מפני מעצר בזמן נוכחותם במושב של [שני בתי הקונגרס] בהם הם משרתים בהתאמה, ובלכתם וחזרתם משם; והם לא ייחקרו בכל מקום אחר בגין כל נאום או דיון באחד הבתים.

על בסיס נוסח זה קבעו בתי המשפט שהחסינות תופסת כשמדובר בפעילותם החקיקתית (legislative acts) של חברי הקונגרס, כלומר אותו חלק מתפקידם כחברי קונגרס שאותו הם מבצעים במסגרת עבודת הקונגרס שאינה כוללת את פעילותם באזורי הבחירה שלהם, פעילות פוליטית, ראינות לתקשורת וכדומה. כלומר, בתי המשפט בארצות הברית (בעיקר בתי משפט מחוזיים ובית המשפט העליון) נקראים שוב ושוב להגדיר מהי עבודת הקונגרס שבגינה יש לחברי הקונגרס חסינות. כך, בדרך אגב, הם מגדירים מהו תפקידם של חברי הקונגרס במסגרת עבודת הקונגרס. וכך סיכם מסמך של שירות המחקר של הקונגרס את הנושא (השמטנו את מראי המקום הרבים המופיעים בגוף הקטע המקורי, המובילים להחלטות של ערכאות משפטיות שונות):

לסיכום, פרשנותו וקביעותיו של בית המשפט העליון בתיקים שמעורב בהם סעיף הנאום או הדיון מצביעים על הגנה מלאה על חברי הקונגרס כאשר הם מדברים מעל במת בית הנבחרים או הסנט, מצביעים או מצביעים על הצעות חוק והחלטות, מכינים ומגישים דוחות של ועדות, פועלים בישיבות ושימועים בוועדות, ומקיימים חקירות ומוציאים צווי הבאה.

לעומת זאת, הסעיף "אינו אוסר על חקירה של פעילויות שאינן מתייחסות כלאחר יד ובדרך אגב לעניינים חקיקתיים" או פעילות של חבר קונגרס "שאינה חלק מההליך החקיקתי עצמו". בית המשפט זיהה בין משימות אלו אמירות מחוץ לקונגרס, כתיבת עלונים, מסירת הודעות לעיתונות, פרסום

פרטי של ספרים, חלוקת דוחות ועדה רשמיים מחוץ למסגרת הקונגרס, ושירותים לבוחרים.⁶⁷⁶

יש לציין שלא הכול מרוצים מההגדרה המגבילה מאוד של תחולת החסינות בארצות הברית. יש הדורשים להחיל את החסינות גם על היבטים נוספים של תפקידו של חבר הקונגרס ולא רק על זה החקיקתי.⁶⁷⁷

מבדיקת נושא החסינות במדינות נוספות מצאנו שכמו בארצות הברית, בדרך כלל יצאה מבתי המשפט משנה סדורה, גם אם חלקית, בדבר תחולת החסינות, המצביעה על מרכיבים שונים של תפקיד חבר הפרלמנט, וחשוב מזה: על מה שלא נכלל בהגדרת התפקיד.

צרפת

בצרפת מוסכם, על בסיס פסיקה של בתי המשפט, שחופש ההתבטאות של חברי האספה הלאומית והסנטורים, המובטח להם בסעיף 26 בחוקה, ושמטרתו לאפשר להם למלא את תפקידם ללא הפרעה, חל על מגוון פעילויות שכולן נחשבות לחלק מתפקידם של חברי האספה הלאומית והסנט: השתתפות בדיונים ובהצבעות בישיבות המליאה והוועדות הפרלמנטריות, ישיבות של סיעותיהם, הצעות חוק ותיקוני חוק, שאילתות לשרים, משימות חיצוניות מטעם הפרלמנט (ראו פרק 8) ודוחות שהם מכינים עבור המליאה.⁶⁷⁸ הוא אינו חל על דברים שנאמרו בפרלמנט עצמו שאינם קשורים לעבודה הפרלמנטרית כפי שהוגדרה לעיל או מחוץ לפרלמנט בכינוסים, או נכתבו בספרים או במאמרים או נאמרו בראיונות או במסגרת מילוי תפקידים אחרים, גם אם הם חוזרים במדויק על דברים שנאמרו בתוך הפרלמנט במסגרת העבודה הפרלמנטרית.⁶⁷⁹ כלומר, כל אלה אינם נחשבים חלק מתפקידו של הפרלמנטר הצרפתי שבגינם הוא נהנה מחסינות מהותית. פסיקה מפורסמת משנת 1989 של המועצה החוקתית בצרפת, שדנה בחסינות

Dolan & Garvey, 2012 676

או Yi, 2009, pp. 139–150 677

Lucaire & Conac, 1987 678

Wikipedia, "Immunité parlementaire en France" 679

חברי האספה הלאומית, קבעה שחסינותו של חבר האספה הלאומית לא תעמוד לו בגין דברים שכתב ברוח שהכין לבקשת הממשלה, כיוון שלדירה של המועצה, ביצוע משימה עבור הממשלה אינו נחשב חלק מעבודתו הפרלמנטרית.⁶⁸⁰

יש לציין שיש מדינות שבהן פעילות של חבר פרלמנט מטעם הממשלה נחשבת לחלק מתפקידו. למשל, באוסטרליה חבר פרלמנט יקבל החזר הוצאות מהפרלמנט גם עבור נסיעות שבהן הוא מייצג את אוסטרליה, שר או הממשלה.⁶⁸¹

בית הדין האירופי לזכויות אדם

בשנת 2003 התייחס בית הדין האירופי לזכויות האדם בשטרסבורג אף הוא לשאלה על תקפות החסינות הפרלמנטרית של חבר פרלמנט, כאשר היה ספק אם המעשה שבגינו הגישו נגדו תביעה היה במסגרת מילוי תפקידו. לבית הדין פנה אזרח איטלקי שלטענתו נפגע ממעשה שעשה חבר הסנט האיטלקי פרנצסקו קוסיגה – לשעבר ראש ממשלה ונשיא – שכדי להביע את זעמו על החלטה מקצועית של מגיש התביעה – לשעבר תובע בשם אגוסטינו קורדובה – בעניין שנגע אליו, החליט לשלוח אליו צעצועי ילדים, בליווי מכתב מעליב. קורדובה ניסה לתבוע את קוסיגה על פגיעה בכבודו ובשמו הטוב, אך הסנט האיטלקי החליט שחסינותו של קוסיגה עומדת לו. קורדובה פנה אז לבית הדין האירופי בטענה שזכות הפנייה שלו לערכאות נפגעה, וזאת הפרה של סעיף 6(1) של האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות בסיסיות, שעליה חתומה איטליה. בית הדין אומנם טען שהוא אינו יכול להתערב בהחלטת הסנט האיטלקי, אך מכיוון שהמעשה שעשה קוסיגה לא היה, לדעת בית הדין, קשור למילוי תפקידו, וצורת התנהגותו תאמה יותר התקוטטות אישית, על ממשלת איטליה לפצות את התובע המדובר על שמנעה ממנו את הזכות לתבוע את קוסיגה.⁶⁸²

Le Conseil Constitutionnel, Décision No. 89-262, November 7, 1989 680

Manthorpe, 2011, p. 18 681

European Court of Human Rights, Judgment, Case of Cordova v. Italy 682
2003

ישראל

בישראל סעיף 1(א) של חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, קובע: "חבר הכנסת לא יישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת" [ההרגשה שלי].

קביעה זאת מסויגת בסעיף 1(א1), שבו נאמר:

למען הסר ספק, מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים אותם, לעניין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת:

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;
- (2) שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה;
- (3) הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני;
- (4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או כמעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.⁶⁸³

החסינות בישראל רחבה בהרבה מזו שבמדינות אחרות, ובמהלך השנים נבדקה האפשרות להגבילה.⁶⁸⁴ אך מה שחסר בהגדרתה של החסינות בחוק היא הגדרה של המונח "תפקידו של חבר הכנסת", ולא ברור אפוא מה בדיוק נכלל במונחים "במילוי תפקידו" ו"למען מילוי תפקידו". עד אמצע שנות השמונים נראה שהמונח "במילוי תפקידו" לא עורר בעיות מיוחדות, אף שבדיון בקריאה ראשונה בחוק חסינות חברי הכנסת בכנסת הראשונה, ב-10 באפריל 1951, העלה ח"כ

683 להיסטוריה של סעיף זה ראו פרק 14.

684 ראו למשל הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת ונספחיו, 1997 (דוח ועדת ניסים).

מאיר ארגוב (מפא"י) שאלה מהסוג שתעלה בתדירות הולכת וגוברת שנים מאוחר יותר:

אם חבר-הכנסת תופיק טובי, למשל, מארגן הפגנת רחוב – האם זה בהתאם לסעיף של תפקיד חבר-כנסת? האם הוא נשלח על-ידי הכנסת או פועל בשם הכנסת? הסעיף הזה מדבר רק על פעולה הקשורה בתפקידו של חבר-כנסת כחבר-כנסת. האם הכנסת הטילה עליו את התפקיד לארגן הפגנה?

כמובן, תפקידו של חבר הכנסת אינו כולל רק משימות שהטילה עליו הכנסת, או שהוא מבצע בשמה, אך לקח זמן עד שחברי הכנסת (בעיקר אלה מהמפלגה השלטת – מפא"י) הבינו את מלוא המשמעות של המונח. הבעיות הרציניות החלו להופיע בקשר למושג "למען מילוי תפקידו" כשזה נוסף לחוק. וכך אמר היועץ המשפטי לממשלה, פרופ' יצחק זמיר, בשנת 1982:

אנו, פחות או יותר, יודעים ויכולים להגדיר את הביטוי: מילוי תפקידו. כמו בכל ביטוי יהיו מקרים גבוליים, יהיו מקרים של ספק, אולם הביטוי פחות או יותר ברור. לא כך לגבי הביטוי: למען מילוי תפקידו. לכאורה ובפרשנות רחבה אין כמעט דבר שחבר כנסת עושה והוא לא יכול לטעון שהוא עושה זאת למען מילוי תפקידו.⁶⁸⁵

מאוחר יותר, בשל הגשת עתירות לבג"ץ בערעורים על החלטות הכנסת להסיר את חסינותם של חברי הכנסת, נאלץ בג"ץ להתמודד עם השאלה מהו אותו תפקיד שבגיניו ולמענו נהנה חבר הכנסת מחסינות. ככלל, אין שופטי בג"ץ מאמינים שמתפקידם להגדיר את תפקידו של חבר הכנסת בכללותו אף שמדי פעם בפעם הם חייבים להחליט בדבר אלמנט מסוים של ההגדרה שהוא רלוונטי במקרה העומד לפניהם לדיון, ואזי הם מרשים לעצמם לומר משהו כללי יותר בעניין התפקיד. כפי שציינה השופטת דליה דורנר בפסק הדין בפרשת פנחסי:

685 האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, 1982, והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 1980.

חברות בכנסת אינה תואר גרידא. לחברי־הכנסת שורה של תפקידים, שמילויים הוא ממהות כהונתם. תפקידיהם של חברי־הכנסת כוללים, בין השאר, הבעה של עמדותיהם והצבעה במליאת הכנסת, ייזום של הצעות חוק, שאילתות והצעות לסדר־היום, כהונה בוועדות הכנסת ועוד.⁶⁸⁶

לפחות במקרה אחד רמזו בג"ץ שהיעדר הגדרה הוא לקונה משפטית, וזאת במסגרת פסק הדין של נשיא בית המשפט העליון מאיר שמגר משנת 1987 בעתירה של חבר הכנסת מוחמד מיעארי (הרשימה המתקדמת לשלום) על הסרת חסינותו (בג"ץ 620/85). את מה שכתב שמגר באותה הזדמנות בעניין זה הבאנו במלואו במבוא.

פרק 23

קביעת השכר

כמעט בכל הפרלמנטים בעולם נקבע שכרם והתנאים הנלווים לו של חברי הפרלמנט בידי הפרלמנטים עצמם. במדינות רבות יש גוף חיצוני הממליץ על סכום השכר, וזה נקבע על פי רוב כנגזרת של שכרם של בכירים אחרים במדינה.⁶⁸⁷

בריטניה

נראה שהבריטים היו הראשונים שניסו לקשור בין מהות תפקידם של חברי הפרלמנט לבין שכרם.⁶⁸⁸ בשנת 1996 פרסם הגוף הציבורי העוסק ברמות השכר וההטבות של בכירים בשירות הציבורי בבריטניה (Senior Salaries Review Body – SSRB) – עד שנת 2010 עסק גם בשכרם של חברי פרלמנט – תיאור גנרי של תפקידו של חבר הפרלמנט (MPs' generic job description),⁶⁸⁹ למטרת קביעת המלצותיו בעניין השכר והתנאים הנלווים של חברי הפרלמנט.⁶⁹⁰ אף שבמהלך השנים הוזכר התיאור הגנרי הזה במסמכים שונים של הפרלמנט, הוא מעולם לא התקבל רשמית בפרלמנט ובמוסדותיו, לא נידון בפורום כלשהו מחוץ ל-SSRB, ונשאר קוריוז. ובכל זאת, כניסיון יחיד מסוגו, הוא ראוי להתייחסות, לפחות כדי לנסות וללמוד ממנו כיצד ניתן לגשת למלאכת הגדרת התפקיד של חבר הפרלמנט.

ראשית יש לציין שדובר ב"תיאור תפקיד" ולא בהגדרתו, אך נעשה שימוש במונח job ולא במונח role, שדנו בהם במבוא. כמו בספרות המתייחסת ל"role theory",

687 מבוסס על תשובותיהם של פרלמנטים אירופיים על שאלון מס' 1003 שהפיץ הבונדסטאג הגרמני ב־18 ביוני 2008 באמצעות אתר ה־ECPRD (ראו לעיל בהערת שוליים 200).

688 ניתוח של הרקע לקביעת שכר חברי הפרלמנט בבריטניה ניתן למצוא ב־Judge, 1984.

689 על פי רוב תיאור גנרי של תפקיד כולל את המשימות הטיפוסיות הכרוכות במילוי התפקיד וקריטריונים לבחירת המועמדים למילוי בידי המעסיק של בעל התפקיד. כיוון שבמקרה של חבר הפרלמנט הבחירה נעשית בידי ציבור הבוחרים על בסיס פוליטי ולא בידי מעסיק כלשהו, מדובר רק בתיאור המשימות הטיפוסיות הכרוכות במילוי התפקיד.

690 המסמך משנת 1996 אינו באינטרנט, אך התיאור הגנרי מופיע במסמך משל ה־SSRB משנת 2001. ראו Review Body on Senior Salaries, 2001, Vol. 2, pp. 32–34.

גם במקרה הזה המידע שעליו התבסס התיאור הגנרי נאסף ברובו מראיונות עם חברי פרלמנט מהעבר ומהווה ולא מידע משפטי ותקנוני אובייקטיבי. אך החידוש העיקרי בו היה שהוא בוצע עבור ה-SSRB על ידי חברת יועצי ניהול – Hay Management Consultants Ltd. – שהשתמשו למטרה זו במודל המקובל בתחום מנהל העסקים, והייתה להכנתו מטרה מעשית ולא תאורטית גרידא. ההסבר שנתן ה-SSRB לצורך בתיאור התפקיד היה שאחד העקרונות שעל בסיסם יש לקבוע את השכר המשולם לחבר פרלמנט הוא מידע על מה עושה מקבל השכר.⁶⁹¹ המסמך שהגיש ה-SSRB מתאר את מטרת התפקיד כך: "הגנה על וקידומו של האינטרס הלאומי ועל קידום, במידת האפשר, של הצרכים והאינטרסים של תושבי אזורי הבחירה". למחויבויותיו (accountabilities) הבסיסיות של חבר הפרלמנט על פי המסמך ראו לוח 1 במבוא.

העברת הטיפול בנושא של שכר חברי פרלמנט לידי ה-IPSA – Independent Parliamentary Standards Authority – בשנת 2010 מחקה באחת את הגישה מתחום מנהל העסקים. מייד עם כניסת הרשות לפעולה היא הכריזה שברגע שתגמור לטפל בבעיית הוצאות של חברי פרלמנט שלשמן הוקמה בעקבות שערוריית ההוצאות שפרצה במאי 2009,⁶⁹² היא תטפל בשאלה "לשם מה יש חברי פרלמנט?" "הזמן מתאים לדיון על התפקיד הנאות של חבר פרלמנט מתוך סברה שיש ליצור הבנה לאומית משותפת. על בסיס ההבנה הזאת נוכל לשפוט את רמת ההכנסה, התמיכה והמשאבים שיש לייעד לחברי פרלמנט מהקופה הציבורית כדי למלא את אותו תפקיד".⁶⁹³ הרוח הראשון של ה-IPSA על השכר והפנסיות של חברי הפרלמנט מדצמבר 2013 לא בדיוק מילא אחר ההבטחה הזאת. אולם הוא חזר לעסוק בתפקידו של חבר הפרלמנט בצניעות רבה משעשה זאת ה-SSRB. המילה job הוצאה משימוש, ובמקומה חזר המונח המסורתי יותר role. במקום לנסות ולהגדיר בעצמו את התפקיד, שלטענת ה-IPSA אין זה מתפקידו,⁶⁹⁴ הוא סקר הגדרות של אחרים, לרבות התיאור הגנרי של ה-SSRB, תיאור המשימות העיקריות של חברי פרלמנט שניסחה הוועדה

691 שם, p. 4, Vol. 1.

692 ראו לעיל בהערות שוליים 155.

693 Independent Parliamentary Standards Authority, 2010, p. 15

694 Independent Parliamentary Standards Authority, 2013

המיוחדת למודרניזציה של ה־House of Commons בשנת 2006,⁶⁹⁵ ממצאים על תפיסת הציבור את התפקיד⁶⁹⁶ ודעות של חברי הפרלמנט עצמם כפי שבאו לידי ביטוי במחקרים של ה־Hansard Society⁶⁹⁷ או במה שהם עצמם אמרו וכתבו.⁶⁹⁸

גרתניה

בגרמניה סעיף 48(3) בחוק היסוד מדבר על זכותם של חברי הבונדסטאג לשכר ש"יבטיח את עצמאותם". בית הדין החוקתי בגרמניה עסק בנושא ואף קבע שכל נבחר יקבל את אותו שכר "בהתחשב בחשיבות התפקיד ובנטל ובאחריות הכרוכים בו".⁶⁹⁹ עד תחילת 2015 רק נשיא הבונדסטאג וסגניו קיבלו שכר גבוה יותר, אף שהייתה בכך לכאורה הפרה של קביעתו של בית המשפט. שינוי בגישה חל רק לאחר פרסום דוח של ועדה עצמאית שמינה נשיא הבונדסטאג כדי לבחון את נושא השכר והתשלומים הנלווים עבור חברי הבונדסטאג, שקבע שהתמקצעותם של חברי הבונדסטאג מצדיקה העלאה ניכרת בשכרם.⁷⁰⁰ בעקבות זאת מאז ינואר 2015 הוצמד השכר של חברי הבונדסטאג לשכרם של שופטים בבתי המשפט הפדרליים הגבוהים ביותר.⁷⁰¹ כמו כן נעשה צעד קטן בכיוון של שכר דיפרנציאלי, כמקובל במקצועות, ונקבע בחוק שנשיא הבונדסטאג וסגניו יקבלו משכורת 13, ויושבי ראש של ועדות יקבלו שכר הגבוה ב־15% מזה של חברי בונדסטאג אחרים.⁷⁰²

Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2007, 695 p. 3

IPSA הזמינה סקר דעה קהל על עמדות הציבור בנוגע לשכר ולפנסיות של חברי פרלמנט. ראו ComRes, 2012 696

697 ראו לעיל בהערות שוליים 27.

Churchill, 1954; Rosenblatt, 2006; Wright, 2010; Korris, 2011 698

699 ראו נבות, 2004; 2012 Austermann

700 Deutscher Bundestag, 2013

701 חיקונים לסעיף 11 (1) ו־(2) לחוק חברי הבונדסטאג, שהתקבלו ב־11 ביולי 2014.

702 Kerrouche & Schüttemeyer, 2013

ישראל

מהרגע שנאמר שעל חברי הכנסת יחול איסור על עיסוק נוסף, ושכרם על עבודתם בכנסת ישקף עובדה זאת, היה ברור שתעלה השאלה מה חברי הכנסת עושים שייחשב להם לעבודה במשרה מלאה ובשכר הולם. שתי ועדות ציבוריות, האחת שהגישה את הרוח שלה בשנת 1995 והשנייה שהגישה את הרוח שלה בשנת 2000, עסקו בשאלת תפקידו של חבר הכנסת. ועדת רוזן-צבי,⁷⁰³ שמונתה בשנת 1993 לעסוק בשכר, בגמלאות ובתנאים הנלווים של חברי הכנסת, היא שנתנה את ההגדרה הרחבה והמפורטת ביותר עד כה לתפקידם של חברי הכנסת. וכך נכתב בדוח של הוועדה:

חבר הכנסת הוא נבחר העם. העם הוא הריבון וחבר הכנסת מייצגו. חבר הכנסת חייב להקדיש את כל זמנו לעבודת הציבור ולשירותו. מבחינות רבות הוא נמצא במצב של כוננות מתמדת. אין גבולות לשעות עבודתו או לתוכן עבודתו, למעט מגבלות הקבועות במבנה הקונסטיטוציוני שלנו (הכנסת כרשות מחוקקת לעומת הרשויות האחרות) ובהוראות החוק. כמעט כל פעולה שיעשה תחשב כחלק ממסגרת תפקידו. החובות המוטלות עליו כמייצג הציבור מהוות נטל קבוע של עיסוק רצוף ושוטף: נוכחות במליאה ובוועדות הכנסת, יוזמות חקיקה, העלאת הצעות לסדר יום, שאילתות, הכנה לעבודת הוועדות, נאומים בכנסת, הרצאות בפני הציבור, נוכחות במפגשים שונים, פעילות מפלגתית, פעילות ציבורית בגופים שונים, השתתפות באירועים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים, ככל רחבי הארץ, היענות לפניות הציבור בעל־פה ובכתב, קשר תקשורתי עם הציבור וקשר יומיומי עם ציבור הבוחרים.⁷⁰⁴

חמש שנים מאוחר יותר, לאחר שכבר נכנס לתוקפו החוק האוסר על עבודה נוספת, מונתה ועדה חדשה בראשותו של הפרופסור למדע המדינה יצחק גל-נור,

703 על ועדת רוזן-צבי ראו לעיל בהערות שוליים 636.

704 הוועדה הציבורית לבדיקת שכר, גימלאות ותנאים נלווים לחברי הכנסת, 1995, ע"פ 10, עמ' 5.

שבשנים 1994–1996 כיהן כנציב שירות המדינה. הוועדה בראשותו מונתה כדי לבדוק את תנאי עבודתם של חברי הכנסת. הדוח, שפורסם במאי 2000, חזר על ההגדרה של ועדת רוזן-צבי, אך הוסיף כהקדמה: "במשטר דמוקרטי הפרלמנט מגלם את ריבונות העם ובנוסף לכך מוטלים עליו התפקידים המוכרים של ייצוג, חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת. חבר הכנסת צריך לעשות את כל אלה וגם לפעול בזירה הציבורית והמפלגתית ולעמוד בקשר מתמיד עם הבוחרים".⁷⁰⁵ כמו במקרה של הגוף לבחינת שכר הבכירים בכריטניה, כך אין להגדרות האלו בישראל תוקף משפטי או רשמי כלשהו. אך העובדה שבשתי הוועדות הגיעו למסקנה שאי-אפשר להימנע מתיאור תפקידו של חבר הכנסת בקשר לשכרו ותנאי עבודתו אינה עניין של מה בכך, ובכל זאת יש להתייחס אליהם בזהירות. למשל, הקביעה של ועדת רוזן-צבי ש"אין גבולות לשעות עבודתו או לתוכן עבודתו, למעט מגבלות הקבועות במבנה הקונסטיטוציוני שלנו" היא בעייתית, שכן היא רומזת שכמעט כל מה שחבר הכנסת יבחר לעשות נכלל בתפקידו, והוא רשאי לקבל עבורו משאבים – ולא היא.

במאי 2003 הוקמה ועדה נוספת, בראשותו של הפרופסור לכלכלה ראובן גרונאו, שתפקידה היה להמליץ על סכום שכרם של חברי הכנסת ועל תשלומים נוספים. תפקידה של הוועדה הציבורית, אשר עוגן בחוק הכנסת (סעיף 49), מפקיד בידיה סמכויות "לקביעת שכר ותשלומים אחרים לחברי הכנסת בלבד, בהתחשב במאפיינים המיוחדים של תפקידיהם" [ההדגשה שלי]. כיוון שאין בידינו הפרוטוקולים של דיוני הוועדה הציבורית, אין אנו יודעים אם היא אי פעם דנה ב"המאפיינים המיוחדים" של תפקידי חברי הכנסת, ואם דיון כזה התקיים, מה בדיוק נאמר בו על מאפיינים אלה.

705 הוועדה הציבורית לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת, 2000, סעיף 2.1 עמ' 2.

החזר הוצאות הוא חלק ממערך התשלומים המשולמים לחברי פרלמנט בכל העולם בגין מילוי תפקידם נוסף על השכר החודשי שהם מקבלים. אולם כפי שכבר ציינו לעיל, יש שתי מדינות באירופה – שווייץ ומלטה – שבהן חברי הפרלמנט מקבלים אך ורק החזר הוצאות ולא שכר.⁷⁰⁶

בדרך כלל הנושא אינו זוכה לתשומת לב מיוחדת בספרות על פרלמנטריזם אף שניתן ללמוד בעקיפין מרשימת הפריטים הכלולים בזכאות של חברי הפרלמנט להחזר הוצאות, מה נחשב לחלק ממילוי התפקיד ומה אינו נחשב כזה. מהתשובות לשאלון בנושא החזרי הוצאות שנשלח בינואר 2007 מאת הפרלמנט ההונגרי לכל הפרלמנטרים החברים במרכז האירופי למחקר ותיעוד פרלמנטרים (ECPRD), עולה שבכל הפרלמנטים חברי הפרלמנט מקבלים החזרי הוצאות על אלה: החזקה וניהול של משרדים בפרלמנט ובמחוזות הבחירה, נסיעות הקשורות לעבודה הפרלמנטרית, שהייה בעיר הבירה בימי מושב הפרלמנט ושמירה על קשר עם ציבור הבוחרים – כל זאת לפי הקריטריונים הנקבעים על פי חוק או בתקנות ועד סכום מרבי מסוים. יש מדינות, כמו ישראל, שבהן ההחזרים ניתנים על בסיס קבלות, יש מדינות, כמו פינלנד, שבהן אין נדרשות קבלות, ויש מדינות, כמו פורטוגל, שבהן אין משולמים החזרים עבור ימים שבהם לא הגיע חבר הפרלמנט לשיבות הפרלמנט.⁷⁰⁷

נושא ההוצאות נידון בפומבי בדרך כלל כאשר פורצת שערורייה כלשהי הקשורה לחברי הפרלמנט. כך אירע בבריטניה במאי 2009, כאשר פרצה שערוריית ההוצאות אשר בעקבותיה נפתחו הליכים אתיים ופליליים נגד מספר לא קטן של חברי פרלמנט מהמפלגות השונות. אחדים אף נאלצו לפרוש מכהונתם בפרלמנט או נמנעו מלהתמודד בבחירות הבאות. כמו כן התקיימו דיונים על הרקע למשבר, כשאחד הנושאים שעלה לדיון היה היעדר תיאור לתפקידו של חבר הפרלמנט, שבגיננו הוא זכאי להחזר ההוצאות. בסופו של דבר הוקשחו הכללים באשר להחזר

706 תשובת הפרלמנט השווייצרי לבקשת מידע מס' 2630 ששלחה הכנסת ב-3 בספטמבר 2014 בדבר הרכב שכר חברי הפרלמנט וזכותם לעבוד בעבודה נוספת (אתר ECPRD).

707 תשובות לבקשת מידע מס' 698 ששלח הפרלמנט ההונגרי ב-24 בינואר 2007 (אתר ECPRD).

הוצאות. נושא השכר, ההוצאות והפנסיות של חברי הפרלמנט הוצא מהפרלמנט לטיפול אצל גוף חיצוני – ה-IPSA (ראו פרק 23) – באמצעות חוק שממשלת בריטניה העבירה בהליך מזורז.⁷⁰⁸

ישראל
 מאז כינונה של הכנסת מקבל חבר הכנסת מענקים ותשלומים נוסף על שכרו, ואלה נקבעים בוועדת הכנסת. בחוק שכר הכנסת המקורי שנחקק ב-1949 (ובוטל ב-2003) נאמר בסעיף 5(א): "ועדת הכנסת רשאית לקבוע הענקות ותשלומים [...] שישולמו לחברי הכנסת, ולהורות הוראות בקשר עם הענקות ותשלומים אלה". בשנת 2001, בעקבות אימוץ מסקנות ועדת גל-נור לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת, אושר בוועדת הכנסת מסמך הנקרא "החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים)", התשס"א-2001" (ראו פרקים 16 ו-17). סעיפים רבים במסמך זה מתנים את התשלום בכך שההוצאה קשורה ישירות למילוי תפקידו של חבר הכנסת או לפעילותו הפרלמנטרית. זה כולל למשל הוצאות תחזוקה ושימוש בשני קווי טלפון (סעיף 1(א)3), משלוח דברי דואר (סעיף 1(ב)3), חניית רכב שהעמידה הכנסת לרשות חבר הכנסת (סעיף 21(ג) וכדומה. אולם הפרק החשוב ביותר במסמך זה מבחינת הצורך בהגדרת התפקיד בקשר להחזר הוצאות לחבר הכנסת הוא פרק ה'. בסעיף 26 בפרק זה נאמר:

מטרתו של פרק זה לקבוע תקציב שנתי, אשר לו יהיה זכאי חבר כנסת, לכיסוי ההוצאות הכרוכות במילוי תפקידו וההוצאות הנחוצות לו לשם שמירה על הקשר עם ציבור הבוחרים, לרבות קיום לשכה פרלמנטרית, הכול לשם מילוי תפקידו כנבחר ציבור; חבר הכנסת רשאי להשתמש בתקציב השנתי לתכלית זו בלבד, בזהירות הראויה ובהתאם לכללים ואמות המידה שנקבעו בפרק זה [ההדגשות שלי].

בסעיף הבא – 27(א) – השימוש שחבר הכנסת יכול לעשות בתקציב מסויג:

חבר הכנסת זכאי לתקציב שנתי לפעילות פרלמנטרית בסך 93,700 שקלים חדשים⁷⁰⁹;
חבר הכנסת ישתמש בתקציבו השנתי לפעילותו הפרלמנטרית והציבורית השוטפת למטרה כאמור בסעיף 26 בלבד, ולא ישתמש בו לצורכי מפלגתו או לצורכי התמודדותו בבחירות מקדימות.

כלומר, לפחות על פי מסמך זה, תפקידו של חבר הכנסת אינו כולל, למטרת קבלת החזר הוצאות, את "צורכי מפלגתו" או "צורכי התמודדותו בבחירות מקדימות במפלגתו". מי שמחליט מה נכלל ומה אינו נכלל, כלומר אילו החזרים יאושרו לחבר הכנסת במסגרת התקציב השנתי לפעילות פרלמנטרית, הוא חשב הכנסת. בישיבה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מ-19 בפברואר 2008, שדנה בהצעת חוק המפלגות (תיקון מס' 15) (בחירות מקדימות), הסביר חשב הכנסת באותה תקופה – אבי לוי – כיצד הוא מחליט מה נכנס לקטגוריה של קשר עם הציבור שבגינו זכאי חבר הכנסת להחזר הוצאות ומה אינו נכלל. הוא ציין שבמקרים עמומים הוא מתייעץ עם יושב ראש הוועדה הציבורית לקביעת שכר ותשלומים אחרים לחברי הכנסת, שהיא הגוף המייעץ לכנסת בעניינים אלה מאז מינויה ביולי 2003.

גם בנושא החזר על הוצאות משפטיות לחבר הכנסת קיים קשר ישיר להגדרת תפקידו. בסעיף 10א(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, שהוכנס לחוק בשנת 2003 (תיקון מס' 30), נאמר: "חבר הכנסת או מי שהיה חבר הכנסת [...] זכאי להשתתפות בהוצאות משפטיות בשל הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת" [ההדגשה שלי]. כלומר, במקרה שחבר הכנסת עומד בפני הליך משפטי, יש צורך להחליט אם המעשה שבגינו הוא הועמד בפני ההליך נעשה במסגרת מילוי תפקידו כחבר הכנסת, כדי שיהיה אפשר לקבוע אם מגיעה לו השתתפות המדינה בהוצאות המשפטיות. על פי סעיף 10א(ב) לחוק החסינות, ההחלטה בדבר השתתפות בהוצאות משפטיות של חבר הכנסת תתקבל בוועדה

ציבורית, שיושב הראש שלה הוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית משפט מחוזי.

מדוע נמצא נושא החזר ההוצאות המשפטיות בחוק החסינות ולא בחוק הכנסת כמו שאר החזרי ההוצאות שלהם זכאי חבר הכנסת? כך כתב שופט בית המשפט העליון אליעזר ריבלין בהערתו לפסק הדין בבג"ץ 6620/04, שעסק בעתירה נגד ההחלטה לאשר לשר צחי הנגבי השתתפות בהוצאות משפטיות בקשר לחקירה פלילית שהתנהלה נגדו בגין חשדות לביצוע עבירות בהיותו חבר כנסת:

הנה כי כן, לא בכדי נכלל ההסדר בדבר השתתפות בהוצאות המשפטיות של חברי הכנסת בגדרי חוק החסינות. מדובר בנדרך נוסף – גם אם משני באופן יחסי – להגשמת התכליות העומדות במוקד חוק זה: מחד גיסא, הצורך בהגנה על הרשות המחוקקת ועל חבריה בכדי לאפשר את פעילותה התקינה של הכנסת ואת אי־תלותה, ומאידך גיסא, הצורך לשמור על שלטון החוק, על זכויות אדם, על ערך השוויון ועל אמון הציבור ברשות המחוקקת.

בדיון שהתקיים ב־3 ביוני 2003 בוועדת הכנסת על הוספת הסעיף הנידון לחוק החסינות הופיע שופט בית המשפט העליון בדימוס יצחק זמיר. הוא עמד בראש הוועדה שהכינה המלצות בעניין ההשתתפות בהוצאות משפטיות, ובין היתר נדרש לדבר בנושא תפקידו של חבר הכנסת בהקשר זה:

העיקרון [...] הוא שחברי הכנסת שמעורבים בהליכים משפטיים יהיו זכאים להחזר הוצאות משפטיות בתנאים מסוימים. התנאי הבסיסי הוא שההליכים המשפטיים יהיו בנוגע למעשה, לרבות מחדל שקשור במילוי התפקיד או למען מילוי התפקיד של חבר הכנסת. בכך הוועדה אמצה את המינוח, את העיקרון המקובל בחוק חסינות חברי הכנסת. זה אומר שאם חבר כנסת מעורב בהליכים משפטיים שאין להם קשר למילוי תפקידו בכנסת, הוא לא יהיה זכאי להחזר הוצאות משפטיות [...]

חבר הכנסת רשף [מסיעת שינוי] העלה את השאלה המאוד בסיסית מה זה מילוי תפקיד [...] אנחנו בחרנו דווקא משום שלא רצינו לפרוץ דרך חדשה, אלא ללכת בדרך שנסללה כבר בחוק חסינות חברי הכנסת ב־1951. זה כבר יותר מחמישים שנה שהמינוח הזה קיים בחוק ומיישמים אותו מפעם לפעם. התשובה לכן היא כפולה. ראשית, נצבר ניסיון, בין היתר בפסיקה של בית המשפט העליון, כשבית המשפט צריך לבוא והחליט איזה מעשה נכלל במבנה של מילוי התפקיד ואז יש חסינות מהותית שאי אפשר לשלול אותה, ומה לא נכלל במסגרת התפקיד הזה. יש אמירות שונות של בית המשפט. למשל, מה קורה בהליכים של בחירות לכנסת, נניח שאז מתעורר חשד של עבירה פלילית. בית המשפט אמר: זה לא במילוי התפקיד, זה לקראת מילוי התפקיד [...].

באותם מקרים שבהם עדיין אין תשובה מוסמכת, הוועדה הציבורית [שהוצע שתוקם לטפל בבקשות של חברי כנסת לקבל החזר הוצאות הגנה משפטית] תצטרך להחליט [...] לפי מיטב הבנתה [ההדגשה שלי].

הוועדה שעליה דיבר זמיר אכן הוקמה, אך לא הוטל עליה לעסוק בהגדרת תפקידו של חבר הכנסת אשר בגינו הוא זכאי להחזר הוצאות, ושוב נשאר הנושא בגדר "צריך עיון". למרות זאת במקרה המבחן הראשון שבו נדרשה הוועדה לקבוע אם אומנם חבר כנסת זכאי להחזר הוצאות משפטיות – המקרה של ח"כ צחי הנגבי בפרשת עמותת "דרך צלחה" – החליטה הוועדה בשאלה אם הייתה זיקה בין הפעילות שבגינה הייתה החקירה נגד הנגבי לבין מילוי תפקידו כחבר הכנסת, אך נמנעה מאמירת דברים ברורים על תפקידו של חבר כנסת.

פרטי המקרה היו כדלקמן: הנגבי הקים את עמותת "דרך צלחה" בשנת 1994 כדי לקדם הצעת חוק שלו בנושא המאבק הלאומי בתאונות דרכים. בתחילת הדרך כיהן הנגבי כיו"ר העמותה ללא שכר, אם כי הועמד לרשותו רכב על חשבון העמותה. בהמשך כיהן כמנכ"ל העמותה בשכר. החשדות שבגינם נפתחה החקירה נגד הנגבי בשנת 1998 היו כי הוא השתמש בעמותה כדי לקבל שכר וטובות הנאה עבור פעולות שהיה אמור לבצען מכוח תפקידו כחבר כנסת. בסופו

של דבר החליט היועץ המשפטי לממשלה לסגור את תיק החקירה מחוסר ראיות. בשנת 2003 ביקש הנגבי החזר הוצאות בגין הוצאות משפטיות שהיו לו בקשר לחקירה, והוועדה קבעה ש"הקמתה של העמותה דרך צלחה ומינויו של השר הנגבי כמנכ"ל העמותה בשכר אין בהם כשלעצמם כל קשר לתפקידו של השר הנגבי כחבר הכנסת. התלות היחידה בין אלה לבין הכנסת מתבטאת במטרה שהציבה לה העמותה ולדעתנו זו תלות רופפת".⁷¹⁰ משתמע מכך שלדעת הוועדה קידום הצעת חוק הוא חלק מתפקידו של חבר הכנסת, ושיש קשר בין פעילותה של עמותה העוסקת בקידום החוק לבין פעילותו של חבר הכנסת, אך שכל מה שקשור להקמת העמותה ובקבלת שכר והטבות הנאה ממנה אינו קשור לתפקיד. על בסיס קביעה זאת החליטה הוועדה להעניק להנגבי החזר הוצאות חלקי. בג"ץ קיבל את החלטתה של הוועדה הציבורית ודחה עתירה שהגישה נגדה התנועה לאיכות השלטון.

בעניין החזר הוצאות משפטיות הייתה פסיקה נוספת של בג"ץ (בג"ץ 1496/05) שכתב המשנה לנשיא בית המשפט העליון מישאל חשין, בעניין עתירתו של ח"כ בני שליטא נגד החלטת הוועדה הציבורית שלא לאשר לו הוצאות משפט בעניין שלושה אישומים של שחיתות ציבורית בשנת 1988. אחד מהם היה קשור לכאורה לתפקידו כחבר הכנסת, כאשר ניסה להיבחר מחדש לכנסת ה-12 מטעם הליכוד (ונכשל). חשין קבע ש"הלכה פסוקה היא מלפנינו כי הליך משפטי הקשור בבחירתו של נבחר ציבור אין הוא 'הליך משפטי בקשר למעשה שעשה במסגרת מילוי תפקידו', וממילא אין נבחר הציבור זכאי להחזר הוצאות בגינו" (ציטוט ארוך יותר מפסק דין זה מופיע בפרק 17).

710 מצוטט בפסק הדין בבג"ץ 6620/04, שכחבה השופטת דבורה ברלינר (ניתן ב-3 בספטמבר 2006).

פרק 25 העסקתם של עוזרים פרלמנטריים

חברי פרלמנט בכל העולם המערבי מעסיקים כיום עוזרים פרלמנטריים. הפרלמנט הוא המשלם את משכורתם, אף שבדרך כלל חבר הפרלמנט הוא המעסיק הישיר שלהם (פינלנד

היא מן המדינות היחידות שבהן העוזרים הפרלמנטריים מועסקים מטעם הפרלמנט). בכל פרלמנט מוגדרות משימותיו של העוזר הפרלמנטרי כפונקציה של תפקידו של חבר הפרלמנט, אך תפקיד זה מוגדר לכל היותר חלקית בלבד, אם בכלל, ובגרמניה חבר הבונדסטאג הוא המגדיר את התפקידים.⁷¹¹

באוסטריה למשל תפקידי העוזר הפרלמנטרי מוגדרים בחוק העוזרים הפרלמנטריים (*Parlamentsmitarbeitergesetz*). אלו כוללים סיוע בפעילות חבר הפרלמנט במליאה ובוועדות, במשימות אחרות לפי תקנון הפרלמנט או חקיקה רלוונטית, בסיוע בפעילות הבין-לאומית של חבר הפרלמנט, בסיוע בקשר עם הציבור וביידוע הציבור על פעילותו של חבר הפרלמנט.⁷¹² בבריטניה, מאז הוקם ה-IPSA בשנת 2010, המופקד על שכר חברי הפרלמנט והתנאים הנלווים (ראו פרק 23), על חבר הפרלמנט לתאר את תפקידו של כל עוזר פרלמנטרי כשהוא חותם איתו על חוזה עבודה, כאשר יש שבע קטגוריות של תפקידים בדרגות שכר שונות. ה-IPSA מפרסם את המשימות הקשורות לכל אחת מהדרגות, והן כולן מיועדות לסייע לחבר הפרלמנט במילוי תפקידיו (במובן של *functions*) הפרלמנטריים.⁷¹³ תיאור או הגדרה של התפקידים האלה חסרים. בפרלמנט האירופי יש תקנות בנושא העסקת עוזרים פרלמנטריים. בסעיף 4 במסמך שפרסמה מועצת האיחוד האירופי ב-2009 נאמר שהעוזרים "מבצעים משימות הקשורות ישירות לעבודה שמבצע חבר פרלמנט אירופי אחד או כמה חברי הפרלמנט האירופי"⁷¹⁴ במסגרת מילוי תפקידם כחברי הפרלמנט

711 ראו למשל בן-דוד, 2004.

712 "*Parlamentsmitarbeiterinnen und Parlamentsmitarbeitergesetz*,"
Jusline

713 כל המידע הרלוונטי נמצא בפרק 7 של *Independent Parliamentary Standards Authority*, 2016

714 עוזר פרלמנטרי אחד יכול לעבוד עבור כמה חברי פרלמנט.

האירופי".⁷¹⁵ אף שמדובר בכך שהעוזרים הפרלמנטריים אמורים לסייע לחברי הפרלמנט במילוי תפקידם, אין הגדרה של תפקיד זה.

ישראל
 כפי שראינו בפרק 21, העוזרים הפרלמנטריים (או כשם מאז יוני 2014 – יועצים פרלמנטריים) הם חלק מהכלים הניתנים לחבר הכנסת כדי למלא את תפקידו במקצועיות רבה יותר. אולם בעצם העסקתם כרוך עניין נוסף המחייב הגדרה של תפקידו של חבר הכנסת. היעדר הגדרה לתפקידו של חבר הכנסת מוזכר במפורש בהחלטה של ועדת האתיקה מ-31 בדצמבר 2012, בעניין הסתייעות בעוזרים פרלמנטריים לקידום עניינים אישיים. וכך נאמר בהחלטה:

הכנסת מממנת עבור חברי הכנסת את עבודתם של עוזריהם הפרלמנטריים, כדי שיסייעו להם בפעילותם הפרלמנטרית והציבורית. לאור העובדה שחברי הכנסת הם המעסיקים של העוזרים, וכדי להבהיר את מערכת יחסי העבודה ולמנוע שימוש לרעה במשאב זה, קובע סעיף 10 ד החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, כי "העוזר הפרלמנטרי יסייע לחבר הכנסת במילוי תפקידו בלבד, ולא יועסק על ידו לצרכים אחרים".

בהתחשב בכך שתפקידו של חבר הכנסת עצמו אינו מוגדר, ואינו מוגבל בזמן או במקום, יתכנו מקרי גבול שבהם לא ברור האם פעילות מסוימת של חבר הכנסת נעשית במישור הציבורי או הפרטי [...]

הסתייעות בעוזר פרלמנטרי לצורך עניין אישי מפירה גם את הוראות סעיף 1 לכללי האתיקה [ההדגשה שלי].⁷¹⁶

Council Regulation (EC) No. 160/2009, *Official Journal of the European Union*, February 23, 2009

716 מופיע בכללי האתיקה ובהחלטות ועדת האתיקה.

למעשה, ועדת האתיקה הודתה שבהיעדר הגדרה לתפקידו של חבר הכנסת לא תמיד ניתן לקבוע חד-משמעית אם פעילות מסוימת שחבר הכנסת מטיל על עוזרו הפרלמנטרי אומנם נופלת בתחום תפקידו. ההפרדה בין פעילות פרטית לציבורית אינה מדויקת כיוון שלא כל פעילות ציבורית של חבר כנסת היא במסגרת תפקידו, וזאת סיבה נוספת לצורך להגדיר את התפקיד במדויק.

הנושא של עוזרים פרלמנטריים העובדים בהתנדבות הוא סוגיה נוספת שהכנסת עסקה בה. בכנסת ה-17 פרסמה היועצת המשפטית לכנסת נורית אלשטיין חוות דעת על העסקת מתנדבים בכנסת. זאת, מאחר שהתפשט הנוהג של עמותות שונות המציעות לחברי כנסת עוזרים בחינם, נוהג בעייתי מבחינה אתית, כיוון שניתן לפרש הצעה כזאת כמעין הצעת שוחד. הנוהל שנקבע הוא שחברי הכנסת רשאים להסתייע בסטודנטים בהתנדבות, אך הדבר דורש אישור פרטני של מנהל(ת) המרכז למחקר ומידע של הכנסת והתחייבות מצד האוניברסיטה שבה לומד הסטודנט שלא תהיה דרישה לשכר. הכנסת מאשרת גם לגופים נוספים לספק מתנדבים "בכפוף לבדיקה שלא מדובר בגופים עם מטרות פוליטיות וכי לא קיים חשש לניגוד עניינים".⁷¹⁷ על פי החלטה של ועדת האתיקה מ-14 באוקטובר 2009, העוזרים המוזכרים במכתבה של אלשטיין אינם נקראים "עוזרים פרלמנטריים" אלא "מתמחים", ובמסגרת תיאור תנאי העסקתם נאמר:

4. חבר הכנסת יעסיק את המתמחה אך ורק בתחומי הפעילות פרלמנטריים, כגון פניות ציבור וסיוע בחקיקה ובמחקר.
5. אסורה העסקת המתמחה בתחומים הנוגעים לפעילות המפלגתית של חבר הכנסת כגון התלוות לאירועים מפלגתיים, או סיוע בפריימריז. יודגש שאסורה הטלת משימות בעלות אופי כזה הן בתוך משכן הכנסת והן מחוצה לו.

למרות הכללים האלה חברי הכנסת מוסיפים להעסיק עוזרים בהתנדבות, שהם עצמם מגייסים. ח"כ דב חנין (הרשימה המשותפת – חד"ש) היה מחסידי העסקת מתנדבים, והוא נהג לפרסם באתר האינטרנט שלו הזמנה למתנדבים. ח"כ סתיו

717 ראו מכתב של עו"ד נורית אלשטיין לחברי הכנסת מה-24 במרץ 2009 (הופיע בעבר באתר האינטרנט של ח"כ מיכאל איתן).

שפיר (מפלגת העבודה) פועלת אף היא בעזרתם של עשרות מתנדבים, המסייעים לה בעבודתה בנושא השקיפות השלטונית. כך היא תיארה את דרך פעילותה בנושא ההעברות התקציביות בוועדת הכספים, בריאיון לגלובס שהתפרסם בפברואר 2015:

כשבועות הכספים התברר לי עם איזו כמות חומרים אני צריכה להתמודד, הבנתי שאני חייבת צבא של אנשים כדי להתגבר עליהם. גייסתי יותר מ־120 איש [...] בעיקר דרך הפייסבוק. אבל אז התחילה לעבור השמועה ואנשים באו והצטרפו. כולם מתנדבים. כל שבוע הגיעו העברות תקציביות וכל שבוע העברנו וחילקנו אותן בין האנשים שיקראו ויבדקו אם יש משהו חשוב, שיסכמו נתונים. ככה יכולתי להגיע לכל ישיבה עם היכולת לשאול שאלות על כל פרט. חברו אלינו גם הסדנה לידע ציבורי, גוף של הייטקיסטים שמתעסקים בשקיפות שלטונית. הם בנו לי מערכת, שבעצם האוצר היה צריך לבנות כמוה, שמאפשרת לי לקרוא את התקציב בצורה הכי נכונה. היא מחברת את תקציבי העבר ומשווה כל סעיף וסעיף – איך התחיל, לאן גדל, איך התגלגל במהלך השנים.⁷¹⁸

אולם יש גם חברי כנסת המתנגדים להעסקת עוזרים בחינם. אחד מהם הוא ח"כ (כיום השר) יריב לוין, הטוען שמדובר במנהג פסול:

העסקת מתנדבים ואנשים אחרים ללא תשלום היא הפרה בוטה של כל החוקים. הכנסת מחוקקת חוקי עבודה, ואני חושב שהמינימום הוא שאנחנו נקפיד על זה בבית – ולו למראית עין. מי שעובד צריך לקבל שכר ראוי, ומי שלא מקבל שכר יכול באופן חד פעמי לסייע בפרויקט נקודתי – לא באופן שיטתי, בעבודות שאין להן כל קשר לאידיאולוגיה, במקום שבו אחרים מקבלים משכורת על אותה עבודה, רק כדי ליצור

לעצמו איזשהו חיבור. אמנם אין תקנה שאוסרת על העסקת מתנדבים על ידי ח"כים, אך בפועל זה בעייתי מאוד. אחרת יבוא כל עורך דין ורואה חשבון ויגיד, "גם אלי באים מתמחים שמוכנים לעבוד בחינם" – למה לכם מותר ולי אסור?⁷¹⁹

בשנות התשעים של המאה הקודמת החלו להופיע בפרלמנטים שונים כללי אתיקה (rules of ethics) או קודים של התנהגות (codes of

conduct). בקונגרס בארצות הברית הופעל קוד התנהגות כבר בשנת 1967,⁷²⁰ ובכנסת בישראל הוכנו כללי אתיקה לראשונה בשנת 1983. אולם יש לציין שאף שבכל הפרלמנטים יש כללי התנהגות לחברי פרלמנט, במדינות רבות אלה מופיעים בתמצות בחוקות, בחוקים העוסקים בחברי הפרלמנט או בתקנונים ולא כמסמך נפרד ומקיף. הרקע לכללים ולקודים אלה במדינות שונות היה, ראשית, העניין בקודים אתיים ובכללי התנהגות במגזר הציבורי על רקע הדרישה ליתר שקיפות ודיווחיות; שנית, גל של שערוריות פרלמנטריות, שרקען היה אתי או פלילי ושפגעו קשות באמון הציבור בפרלמנטים.⁷²¹

מטרת הקודים והכללים היא לקבוע אמות מידה אתיות מחייבות להתנהגותם של חברי פרלמנט. אמות מידה אלו בהכרח מגבילות את חופש הפעולה שלהם בנושאים כמו ניגוד עניינים ושקיפות, שדנו בהם בפרק 15, אך אלו גם מגדירות בעקיפין חלקים מתפקידם מבלי לתאר את המונח "תפקיד" או להגדירו. למשל, בסעיף 8 בקוד ההתנהגות בפרלמנט הבריטי נאמר: "במילוי תפקידיהם הפרלמנטריים והציבוריים, מצופה מחברי הפרלמנט שיקפידו על כללי ההתנהגות הכלליים האלה: חוסר אנוכיות (selflessness) [...] יושרה [...] אובייקטיביות [...] דיווחיות [...] פתיחות [...] תום לב [...] ומנהיגות".⁷²² אומנם נעשה שימוש במונח "duties" ולא "job", אך כמו שאין תיאור או הגדרה של תפקידו של חבר הפרלמנט במשמעות job, כך אין תיאור או הגדרה של תפקידו של חבר הפרלמנט במשמעות duty, וקיימת אי-בהירות בשאלה אילו פעילויות נכללות בהוראה.

Straus, 2011 720

van Hulten & Bentinck, 2011, p. 5 721

Code of Conduct for Members of Parliament, 2015 722

ישראל

נראה שיש תחושה בציבור הישראלי שאתיקה היא תחום פרוץ בכנסת שאינו מטופל כראוי. אולם אף שעד כה טרם יושמו כללי האתיקה החדשים שהגישה ועדת זמיר בדצמבר 2006 ליושבת ראש הכנסת דליה איציק (ראו להלן), כללי האתיקה הקיימים בכנסת והטיפול בעבירות אתיות של חברי הכנסת הם מהמתקדמים בעולם.

כבר בדצמבר 1969 דובר על הצורך להכין כללי אתיקה לחברי הכנסת בדיון על "בעיית היחסים המקצועיים בין עורכי הדין שהינם חברי הכנסת ובין הממשלה, רשויותיה וחברות ממשלתיות". ועדת אונא, שהוקמה לרון בנושא, ציינה ש"הוועדה סבורה כי יש לשאוף ליצירת כללי אתיקה לחברי הכנסת שקיומם יתרום ללא ספק להעלאת קרנה של הכנסת בעיני הציבור"⁷²³. אולם רק ב-22 בנובמבר 1983 התקבלה הגרסה הראשונה של כללי האתיקה,⁷²⁴ שוב על רקע בעיה שעלתה בקשר לפעילותם של חברי כנסת שהם עורכי דין (באותה תקופה עדיין היה מותר לחברי כנסת להמשיך בעיסוקים נוספים תמורת שכר כל עוד לא היה מדובר במשכורת נוספת למשכורתם כחברי הכנסת). כמו כן הייתה לנושא גישה אוהדת מצידו של יו"ר הכנסת דאז מנחם סבידור (ליכוד). הוא היה מעוניין לטפל בבעיית היעדרויותיהם של חברי הכנסת מישיבות המליאה והוועדות לאחר שקיבל פניות רבות מהציבור, שהביע אי-אמון בכנסת ובחבריה בגלל פרשיות אתיות ופלייליות שונות שהתקשורת עסקה בהן באותם ימים.⁷²⁵

הכללים שוועדת משנה לוועדת הכנסת גיבשה התבססו, עד כמה שהיה אפשר, על הכללים שהופיעו בחוק חסינות חברי הכנסת ועל הנוהג שהתפתח במהלך השנים במקרים שוועדת הכנסת נקראה לטפל בתלונות נגד התנהלותם של חברי כנסת. החידושים העיקריים היו בגיבוש קודקס שלם ובהחלטה להקים ועדת

723 אליאסוף, 1991.

724 הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, 2006, עמ' 26.

725 המידע ההיסטורי על כללי האתיקה לוקט מפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכנסת שהתקיימו בנושא כללי האתיקה מנובמבר 1982 עד נובמבר 1983. תודתי לדניאל רמקיסטרק מרכזון הכנסת שטרח לשלוח אליי את הפרוטוקולים הרלוונטיים.

אתיקה שמתפקדה לדון בקובלנות נגד חברי כנסת ולהטיל סנקציות על אלה שנמצא שהתנהגו בניגוד לכללים.

מאז שנת 1983 הוכנסו תיקונים רבים לכללי האתיקה. כיום עוסקת ועדת האתיקה, המורכבת מארבעה חברי כנסת (שניים מהקואליציה ושניים מהאופוזיציה), בהנחה בענייני אתיקה של חברי כנסת ובמתן חוות דעת ותשובות לשאלות של חברי הכנסת בענייני אתיקה (בסיועו של היועץ המשפטי לכנסת שהוא גם היועץ המשפטי של הוועדה). הוועדה גם מתכנסת לדון בקובלנות נגד חברי כנסת בשל הפרת כללי האתיקה ובשל הפרה של הוראות מסוימות בחוק שמהותן אתית, ובכלל זה הכללים הנוגעים לעיסוק נוסף שלא כדיון, היעדרות יותר מן המכסה שנקבעה בחוק ואי-הגשת הצהרת הון. הוועדה מאשרת נסיעות של חברי כנסת לחו"ל שאינן במימון הכנסת או במימון עצמי.⁷²⁶

במסגרת אחריותה רשאית ועדת האתיקה להטיל על חבר הכנסת סנקציות שונות, כגון הערה, אזהרה, נזיפה ונזיפה חמורה. כמו כן רשאית הוועדה לקבוע סנקציות הנוגעות לפעילותו הפרלמנטרית של חבר הכנסת, כגון הרחקה משיבות הכנסת ואיסור הגשת הצעות חוק והצעות לסדר היום. בשל היעדרויות ממושכות משיבות הכנסת ללא הצדקה סבירה או בשל עיסוק נוסף של חבר הכנסת שלא כדיון, רשאית הוועדה לשלול מחבר הכנסת שכר ותשלומים, אך היא אינה רשאית להגביל את זכותו להצביע. הסנקציות שהוועדה רשאית להטיל על חברי הכנסת הן אך ורק סנקציות מנהליות, אך היא רשאית לשפוט אותם על אמירות ומעשים שבבית משפט הייתה עומדת להם חסינותם.⁷²⁷

בעקבות פרשת ההצבעות הכפולות ב-2003 (ראו פרק 10) מינה יושב ראש הכנסת דאז ראובן ריבלין ועדה ציבורית להכנת כללי אתיקה חדשים ומשופרים לחברי הכנסת בראשותו של שופט בית המשפט העליון בדימוס יצחק זמיר. הוועדה ישרה על המדוכה שלוש שנים והכינה הצעה מקיפה לכללי אתיקה חדשים, המבוססים על הכללים הקיימים, ושינויים בדבר ניהול מערכת האתיקה בכנסת.

726 אתר האינטרנט של ועדת האתיקה של הכנסת באתר הכנסת.

727 רוב העתירות שנידונו בעת כהונת הכנסת ה-20 בענייניו של ח"כ אורן חזן (ליכוד) נפלו בקטגוריה זאח.

נוסח כללי האתיקה החדשים שהוועדה המליצה עליהם⁷²⁸ נידון בכנסות ה-17, ה-18 וה-19, אך עד היום לא התקבל, גם לא בגרסה מרוככת. רק רשימה של ערכים כלליים שהיא המליצה עליהם התקבלה, והיא שולבה בשנת 2004 בכללי האתיקה שבסעיף 1א. רובם של ערכים אלה נוגעים ישירות לדרך שבה מצופה מחבר הכנסת למלא את תפקידו (אף שהתפקיד עצמו לא הוגדר).

בכללי האתיקה של חברי הכנסת המונח "מילוי תפקידו" מופיע כמה פעמים בהטיות שונות. כך למשל בסעיף 1א, העוסק בערכים כלליים, נאמר בסעיף קטן (1): "חבר הכנסת ימלא את תפקידו מתוך נאמנות לערכי היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" בסעיף 1א(4) נאמר: "במילוי תפקידו בכנסת ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת"; בסעיף 3 נאמר: "חבר הכנסת יקדיש למילוי תפקידו כחבר הכנסת את כל הזמן הדרוש לכך, ויבכר בזמן הזה את מילוי תפקידו על פני כל עיסוק אחר"; בסעיף 5(א) נאמר: "לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו עניין אישי, ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הכנסת לבין עניניו האישי" (ההדגשות שלי).

גם בהמלצות ועדת זמיר על כללי אתיקה חדשים לחברי הכנסת חזר המונח "מילוי תפקידו" במסמך כולו. בישיבה שהתקיימה ב-5 באפריל 2005 ודנה על הסעיף העוסק במחויבותו של חבר הכנסת להקדיש למילוי תפקידו את הזמן הדרוש, שאלתי, כתחקירנית של הוועדה מטעם הממ"מ, אם לא ראוי שהוועדה תגדיר מהו אותו תפקיד שעל חבר הכנסת להקדיש לו את "כל הזמן הדרוש". שאלתי נשארה תלויה באוויר, בין היתר כיוון שהגדרת תפקידו של חבר הכנסת לא הייתה כלולה בתחום סמכותה של הוועדה.⁷²⁹

728 הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת, 2006.

729 ישיבה מס' 30 של ועדת זמיר, שהתקיימה ב-5 באפריל 2005. הפרוטוקולים המלאים של הוועדה פורסמו רק בחלקם, אך הם נמצאים בלשכה המשפטית של הכנסת.

היעדר ידע בקרב הציבור וחברי הכנסת

—

פרק 27 היעדר ידע בקרב הציבור על מהות תפקידו של חבר הפרלמנט

אחת התוצאות השליליות העלולה להיגרם מאי-הגדרתו של תפקיד חבר הפרלמנט היא היעדרותו של קנה מידה המאפשר לציבור לבחון בחינה רצינית אם חבר הפרלמנט ממלא את תפקידו נאמנה. ניתן לטעון גם שאחת הסיבות לאי-אמון של

הציבור בפרלמנטים הלאומיים ובחבריהם ברחבי העולם⁷³⁰ נובעת מהיעדר הגדרה ומבורותו של הציבור בשאלה מה נבחריו אמורים לעשות.⁷³¹

730 ראו רולף, 2006.

731 בתחילת המאה העשרים ואחת הסבירה ד"ר כריסטינה לטטור-בנדיירה את היעדר האמון של הציבור בפורטוגל בפרלמנט בידע המועט של הציבור על הפרלמנט וחבריו. Teixeira & Freire, 2015, p. 72

בריטניה

בעקבות משבר האמון בבריטניה בפרלמנט ובחברי הפרלמנט, שהחל כבר בשנות התשעים של המאה הקודמת והחריף לאחר פרוץ שערוריית ההוצאות במאי 2009,⁷³² החל הפרלמנט לעסוק באינטנסיביות רבה בדרכים להעלאת קרנם של הפרלמנט וחבריו. אחד הגופים שעסק בנושא היה גוף הנקרא "ועידת היושב ראש" (Speaker's Conference), שבשנת 2010 עסקה בשיפור הייצוגיות בפרלמנט הבריטי (בעיקר של נשים, מיעוטים אתניים ובעלי מוגבלויות). בין היתר דן גוף זה בשאלה מהו חבר פרלמנט. בסעיף 85 של דוח הוועידה נאמר: "לא קיים תיאור תפקיד רשמי ומוסכם המתאר את עבודתו של חבר פרלמנט אף שנעשו ניסיונות להגדיר את טווח המטלות שחבר פרלמנט מבצע. נאמר לנו, ואנו מכירים בכך, שהיעדר שקיפות בדבר מה חבר פרלמנט עושה אינו מועיל להבנת הציבור את הפרלמנט" [ההדגשה שלי]. בהמשך בסעיף 86 נאמר שהיעדר השקיפות עלול להוביל ל"אי-הבנה ולציפיות לא ריאליסטיות של המצביעים", ושיש חוסר בהירות בדבר המעמד התעסוקתי של חברי הפרלמנט. אי לכך המליצה הוועידה בסעיף 87:

שינוסח תיאור של הפעילויות העיקריות של חבר הפרלמנט, שיבוסס על הסכמה בין המפלגות ויפורסם. אל לו לתיאור למנוע מחבר הפרלמנט לגשת לתפקיד של ייצוג אזור הבחירה שלו בדרכים שונות; [על התיאור] לכלול עקרונות כלליים, כמו גם מטרות ומשימות, ולא הוראות מפורטות. שקיפות רבה יותר בעניין התנאים שלפיהם חברי הפרלמנט עובדים הושגה מאז אמצע שנות ה-90, אולם התהליך לא הושלם; כמו כן התהליך לא לווה בהסברים ברורים יותר בדבר תפקידם של החברים. יש צורך בהרבה יותר. יש לרכז את המידע הזה, יש לפרסמו (באמצעות האינטרנט וחומרים מודפסים) ולהנגיש אותו לציבור הרחב.⁷³³

732 ראו לעיל בהערות שוליים 155.

733 Speaker's Conference on Parliamentary Representation, Final Report, January 2010, UK, House of Commons

תגובותיהן של שתי המפלגות הגדולות בבריטניה – הלייבור והשמרנים – להמלצה היו חיוביות אך כלליות ולא מחייבות. שתיהן טענו שהן מפרסמות תיאורי תפקיד עבור חבריהן והביעו נכונות לשתף פעולה עם ההמלצה.⁷³⁴ כמה חודשים לאחר מכן התקיימו בחירות כלליות בבריטניה שהביאו להחלפת המפלגה השלטת, והנושא נדחק לזמן מה לקרן זוית.

חמש שנים מאוחר יותר – שלושה חודשים לפני הבחירות הכלליות של 2015 – פרסמה ועדת משנה של הוועדה למידות (Standards Committee) של הפרלמנט, שעניינה מערכת כללי האתיקה של חברי הפרלמנט, ומאז שערוריית ההוצאות חברים בה גם אישים שאינם חברי פרלמנט, דוח על פעילותה של המערכת בשל המשך ההירדרדות באמון הציבור בפרלמנט ובחברים בו. בדיוני הוועדה העלו חבריה את נושא תיאור התפקיד. כמה מאנשי האקדמיה העוסקים בבעיות פרלמנטריות שהופיעו בפניה התייחסו אליו, כאשר אחדים מהם דיברו בזכות תיאור התפקיד ככלי להתמודדות עם האי-אמון של הציבור בנבחרים.

בעדותה לפני הוועדה עמדה ד"ר רות פוקס, אחת ממנהלי העמותה Hansard Society ומנהלת מחלקת המחקר שלה,⁷³⁵ על הסיבות לשינוי דעתה בזכות תיאור התפקיד, על רקע בעיית האי-אמון, בעיקר בתקופות שבהן פורצות שערוריות כאלו ואחרות בקשר להתנהלות חברי פרלמנט. היא טענה שאם יהיה תיאור של התפקיד, הוא ישמש למטרות הערכה תקופתית במסגרת "בקרת הביצועים" של חברי הפרלמנט, שיהיו חייבים לדווח לציבור על פעילותם ומעשיהם. היא הוסיפה שלפי ניסיונה ממפגש עם קבוצות מיקוד ברחבי הממלכה במסגרת המחקרים שהשתתפה בהם, דבר זה יתקבל בכרכה, שכן הציבור חש שאי-אפשר לראות בבחירות כל חמש שנים (כפי שנהוג בבריטניה) דיווחיות מספקת.⁷³⁶ לטענתה, היו שתי סיבות ששכנעו אותה לתמוך בהתפתחות כזאת: הראשונה היא שהתברר מהנתונים האמפיריים שהציבור אינו יודע מה נבחריו אמורים לעשות ועושים.

Speaker's Conference on Parliamentary Representation, Responses 734
to the Speaker's Conference (on Parliamentary Representation), Final
Report of Session 2009-2010, 11 March, 2010

735 ראו לעיל בהערות שוליים 27.

736 בבריטניה בחירות כלליות אמורות להיערך כל חמש שנים.

היא הוסיפה שאי־אפשר לשקם את חוסר האמון של הציבור במצב כזה, הגם שצריך להיות ברור שגם אם יהיה תיאור של התפקיד, חבר הפרלמנט רשאי לבחור במה הוא רוצה לעסוק בו בכל נקודת זמן, ואין הוא מחויב לעסוק בכל מרכיבי התפקיד; השנייה היא תחושת הציבור, שאף היא עולה מתוצאות המחקרים, שלא צודק ש"הם" (חברי הפרלמנט) אינם מחויבים באותם קריטריונים להתנהלות בתפקידם כפי שמחויב כל אדם מהיישוב הממלא תפקיד או משרה. קביעת תיאור לתפקיד חבר הפרלמנט תשנה את התייחסותו של הציבור לנבחריו כי הם ייראו לו יותר "כמונו".⁷³⁷

הוועדה המליצה במסקנותיה על פרסום תיאור של המשימות השונות של חבר הפרלמנט שייכללו כהקדמה לקוד ההתנהגות של חברי הפרלמנט ויופיעו במקום בולט באתר האינטרנט של הפרלמנט. כמו כן הומלץ לשקול גם את הצעת התיאור בקלפיות – כל זאת כדי ליידע את הציבור בדבר עיסוקיו של חבר הפרלמנט. שלא כוועידת היושב ראש, פרסמה הוועדה טיוטה של תיאור המשימות (ראו לוח 1 במבוא). מעניין שגם אחת המוזמנות לתת עדות לפני הוועדה – ד"ר מלני סאלי – המליצה לכלול במשימותיו של חבר הפרלמנט פעילות בין־לאומית, הטיוטה השמרנית־משהו של הוועדה לא כללה את המשימה הזאת. שוב קטעו בחירות כלליות התייחסות להמלצות הוועדה.

גרתניה

פרופ' וורנר פטצלט מהאוניברסיטה הטכנית של דרזדן הקדיש שנים רבות לחקירת הדרך שבה הנבחרים עצמם מתארים את חשיבות המשימות השונות שהם מבצעים, וכיצד הם בוחרים לחלק את זמנם ביניהן (ראו לוח 1 במבוא). בעיניו העיסוק בנושא זה חשוב, בין היתר בגלל הבורות שגילה בקרב הציבור הגרמני באשר לפעילות נבחריו. רוב הגרמנים, כתב, מאמינים שנבחריו "עושים מעט מדי, על פי רוב את הדברים הלא נכונים, ובעבור שכר גבוה מדי". "אך כיצד, לכל הרוחות, הם אמורים לדעת מה באמת עושים הנבחרים", הוא שואל, "אם איש אינו מספר להם על כך?"⁷³⁸

House of Commons, 2014 737

Patzelt, 1995–2, pp. 25–26 738

במחקר משווה שעשיתי בשנת 2006 בנושא אמון הציבור בפרלמנטים מצאתי שהסיבות לֵאִי־האמון של הציבור ברוב המדינות בפרלמנט ובחבריו שבמדינתו הן רבות. אף שאי־הגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט וחוסר הידע של הציבור בדבר פרטי תפקידו למעשה אינם בהכרח מהבולטות שבהן, בשילוב עם הסיבות האחרות הוא ללא ספק תורם לחוסר היכולת של הציבור להעריך בהגינות ובסבירות את תפקודם.⁷³⁹

ארגוני ניטור פרלמנטרי

בעשור האחרון החלו לפעול ברחבי העולם, אך במיוחד במדינות אמריקה הלטינית ובמדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה הקומוניסטיות בעברן, גופים פרטיים העוסקים במעקב אחרי פעילות הפרלמנט וחברי הפרלמנט בארצם ובפרסום ממצאיהם. גופים אלו זכו לשם "ארגוני ניטור פרלמנטרי" (parliamentary monitoring organizations). לכאורה, ארגונים אלה יכולים להיות מכשיר ליידוע הציבור בדבר מכלול הפעילות של חברי הפרלמנט, ובכך לאפשר לו להעריך טוב יותר באיזו מידה הם ממלאים כהלכה את תפקידם, אולם בהיעדר הגדרה של התפקיד הם מתמקדים רק במבחור מצומצם של פעילויות כמו הפעילות החקיקתית של חברי הפרלמנט, הצבעותיהם במליאה ופעילותם בוועדות הפרלמנטריות ובמחוזות הבחירה שלהם (במדינות שבהן יש בחירות אזוריות).⁷⁴⁰

ישראל

בישראל עלתה שאלת הקשר בין היעדר הגדרה של תפקידו של חבר הכנסת לבין ההערכה הנמוכה לכנסת ולחבריה בדוח המחקר של מכון המחקר דחף ומרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסם בפברואר 2001, שבדקו את תפיסות הציבור את הרשות המחוקקת.⁷⁴¹ רבים מהציטוטים מדברי המרואיינים מקרב הציבור

739 רולף, 2006.

740 Mandelbaum, 2011, p.28

741 מדד הכנסת, 2001, עמ' 86-95.

שהשתתפו במחקר עומק המופיעים בדוח משקפים בלכול בעניין תפקידי הכנסת וחבריה ועיסוקיה לכל הפחות, ובורות מוחלטת ורעות רוח לכל היותר.

הציטוטים האלה מלמדים דבר־מה על הבעיה:

● "חברי הכנסת בטח עסוקים בוועדות, אבל אין לי מידע מה הם עושים שם";

● "אני לא מבין את המנגנון של הכנסת, מה היא צריכה לעשות ומה צריך חבר הכנסת לעשות כדי שמה שהכנסת צריכה לעשות יקרה";

● "זה מקום עבודה מוזר. לכנסת יש מטרה אבל מה המטרה של חברי הכנסת?";

● העבודה של חבר הכנסת לא ברורה, אז כל אחד יכול לעשות מה שהוא רוצה – אפילו לא לעשות כלום";

● "כל ח"כ שנבחר יודע שאחרי קדנציה אחת הוא מסדר לעצמו משכורת לכל החיים ולא צריך להתאמץ הרבה. אני חושבת שיש שם הרבה כאלו מאכרים שלא עושים כלום ומקבלים כספים מהצבור. אז כמובן שהציבור מרגיש מנוצל".⁷⁴²

אולם שלא כמו הוועדות והוועידות השונות שבחנו את הנושא בבריטניה, מסקנת הסוקרים הייתה שלא נמצא קשר ישיר בין חוסר הגדרת תפקידו של חבר הכנסת לאמון המועט שהציבור חש כלפי הכנסת וחבריה. "במחקר העומק עלו טענות כנגד העדר הגדרה לעבודת חבר הכנסת, הכוונה הייתה הגדרה הכוללת את חובות העבודה של חבר הכנסת. השאלה הייתה האם התפיסה של הכנסת כמקום עבודה ללא הגדרת חובות קשורה להערכות [הנמוכות] שניתנות לכנסת ולחברי הכנסת. ממצאי הסקר לא תומכים בהשערה זו" [הדגשה שלי].

ממצאי המכון הישראלי לדמוקרטיה מאז שנת 2003 בנוגע לאמון הציבור בכנסת (ראו לוח 4 בהמשך) מראים תנודות תזזיתיות משהו, הרומזות שהסיבות לאמון ולחוסר האמון הן במידה רבה נסיבתיות, כשחוסר ידע כפי הנראה הוא מרכיב

קבוע שמשקלו אינו ידוע. סביר להניח שאילו היה הציבור יודע יותר על התפקיד ועל מרכיביו המגוונים, הייתה הביקורת שלו מאוזנת וקונסטרוקטיבית הרבה יותר, ובכך הוא היה יכול לתרום להנהגת רפורמות נחוצות, למשל בתחום איזון נכון יותר בין החקיקה הפרטית לפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה.

לוח 4

אמון הציבור בכנסת על פי סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2003-2016⁷⁴³

שנה	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
אחוזים	51.3	45.8	24.0	32.7	32.2	28.4	35.7	36.4	51.6	52.7	51.9	35.0	*37.5	*28.0

* הנחונים הם על יהודים בלבד. הנחונים על ערבים הם 44.0 ו-18.0 בהתאמה.

בעת כהונת הכנסות ה-14, ה-15 וה-16 פרסמה הכנסת עצמה דוחות סטטיסטיים על פעילותם של חברי הכנסת במליאה, בעיקר על הצעות חוק פרטיות, הצעות לסדר היום ושאלות לשרים. בתחילת כהונת הכנסת ה-17 ביטלה יושבת ראש הכנסת דאז דליה איציק את פרסום הדוחות, שכן לטענתה הנתונים היבשים מטעים, והפרסום עודד את חברי הכנסת לפעול למען הסטטיסטיקה, מה שתרם, לדעתה, לאינפלציה בהצעות חוק מיותרות.⁷⁴⁴

כמו בארצות אחרות, כך גם בישראל קיים כיום מעקב אחר פעילותם של חברי כנסת מטעם גופים חוץ-פרלמנטריים שונים שמטרתם המוצהרת היא לספק לציבור מידע מקוון על חברי הכנסת בשם זכות הציבור לדעת. לעיתים קרובות המידע כבר נמצא ברשת, באתר האינטרנט של הכנסת, אך החומר מעובד בצורה שונה. כך קיים אתר אינטרנט של "כנסת פתוחה", שמנהלת הסדנא לידע ציבורי ובו ניתן למצוא נתונים על כל חבר כנסת בנושאים האלה: נוכחות במשכן הכנסת ובוועדות הכנסת, הצעות חוק פרטיות, הצבעות (לרבות אם ההצבעה הייתה לפי משמעת סיעתית או קואליציונית), הנושאים העיקריים שבהם חבר הכנסת

743 הרמן ואחרים, 2014, עמ' 121; 2016, עמ' 113 ו-117.

744 אלון, 2006.

בוחר לעסוק ("אג'נדות בולטות") ומסמכי הממ"מ שהזמין. המכון הישראלי לדמוקרטיה נעזר במידע שהסדנא לידע ציבורי מפרסמת כאשר הוא בא להעניק את אות הפרלמנטר לחברי כנסת בולטים. את האות החל המכון להעניק בכנסת ה-18. המדרים שלפיהם נבחרים המועמדים לקבלת האות הם נוכחות בוועדות, חקיקה פרטית שהושלמה במהלך השנה שבה האות מוענק, הגשת שאילתות, הצעות לסדר היום, נאומים במליאה, בקשות סיוע ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, נוכחות במשכן והיעדר נזיפות והערות של ועדת האתיקה של הכנסת.⁷⁴⁵ מקבלי האות באים מכל מגוון הסיעות בכנסת.

כמו כן ארגונים רבים העוסקים בקידום נושאים מסוימים טורחים לפרסם נתונים על מידת התמיכה שנושאים אלה מקבלים מחברי כנסת שונים. חלק מהכתבים הפרלמנטריים של העיתונים השונים מפרסמים בסוף כל מושב מבחר סטטיסטיקות על פעילות חברי הכנסת.⁷⁴⁶ אף שכל הפעילות הזאת מבורכת, שכן כל מידע על פעילותם של חברי הכנסת מסייע בהסברת תפקידם לציבור, יש סכנה לעיוות בדרך שבה המידע מוצג. למשל, הכמות אינה בהכרח מורה על איכות, והצעת חוק יכולה להיות שינוי של משפט בחוק קיים, הצעה לחוק חדש לחלוטין, הצעה מקורית או העתקה של הצעת חוק שהוגשה בעבר.

745 המועמדים ל"אות הפרלמנטר" של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 7 בינואר 2014, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה. בכל שנה ניתנים נימוקים מפורטים בעניין הנבחרים לקבלת אות הפרלמנטר המצטיין. כך בעניין מקבלי האות לשנת 2017, ח"כ רועי פולקמן (כולנו) וח"כ קארין אלהרר, נאמר:

ח"כ רועי פולקמן קיים במהלך השנה האחרונה עבודה יסודית כיו"ר הוועדה המיוחדת לבחינת הקשיים ביישום הרפורמה בשירות המדינה. כמו כן, פעל לחיזוק הכנסת באמצעות הרפורמה ביחסי עבודת הכנסת והממשלה, שילוב עובדים חרדים במגוון ענפים במשק, הסרת חסמים בירוקרטיים וקידום זכויות הפנסיה. ח"כ קארין אלהרר פעלה כיו"ר הוועדה לביקורת המדינה באופן נחוש לפיקוח על הרשות המבצעת בנושאים שהועלו בדוחות מבקר וביניהם: מצבה של קהילת יוצאי אתיופיה, מערך הכשרות, מתווה הגז, המאגר הביומטרי, כשירות מערך המילואים ותקציב הביטחון. כמו כן, היטיבה אלהרר להשתמש במגוון הכלים הפרלמנטריים לקידום נושאים חברתיים כמו הגנה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות וחיזוק העולם היהודי.

746 ראו למשל ליס ולויטון, 2013.

על הדילמות העולות בדבר כל המדדים ניתן ללמוד מדיון שהתקיים בפורום של פעילים של הסדנא לידע ציבורי באפריל 2012, שעסק בדרך לקביעת המדדים בהיעדר הגדרה ברורה של תפקידו של חבר הכנסת. התרומה המעניינת ביותר לדיון הייתה של אביבית ארווץ, שהציעה לעשות "ניתוח תפקיד" לתפקידו של הפרלמנטר שיכלול חמש עד עשר תכונות מדידות ולהתאים לכל אחת מהן מדרג. "אולם לצורך כך נדרש רציונל תיאורטי והגדרה ברורה של מה מצפים מהח"כים לעשות".⁷⁴⁷

לסיום יש לציין שהכתבים הפרלמנטריים בכנסת מערוצי התקשורת השונים מרבים לעסוק – מתוקף תפקידם – בתפקודם של חברי הכנסת וללא ספק תורמים לידע שיש לציבור הרחב על תפקידם של נבחריו. מאמריהם וכתבותיהם היו מקור חשוב למידע בספר זה. אולם כיוון שהכתבים הפרלמנטריים נעדרים ידע תאורטי על תפקידם של חברי הכנסת, הם עלולים ליצור רושם מוטעה בקרב הציבור באשר לשאלה מה אמור חבר הכנסת לעשות במקרים שונים במסגרת תפקידו, ואכזבה מהנעשה במשכן הכנסת. כך למשל ב-21 במרץ 2017 שודרה בערוץ 2 כתבה שבה הופנו ל-120 חברי הכנסת בקשות של שלושה אזרחים לקבלת סיוע בטיפול בעולות שנתקלו בהן אצל הרשויות. רק 40 מחברי הכנסת נענו, כלומר 40 חברי כנסת פעלו בדרך כזו או אחרת בעניינם של שלושה אזרחים. הרושם שהתקבל היה ששני שלישים מחברי הכנסת הם חסרי לב או שלא מילאו כראוי את תפקידם. הרושם הזה מטעה. חברי הכנסת אינם יכולים ואינם אמורים לשמש תחליף לרשויות האמונות על הטיפול באזרחים אלא לנסות ולתקן עיוותים במערכות השונות לטובת כלל האזרחים, אף שטיפול פרטני אינו אסור (ראו פרק 7). חלק מחברי הכנסת שרואיינו לצורך הכתבה סיפרו שהם מקבלים עשרות, ואף מאות, פניות פרטניות מאזרחים כל שבוע, ומובן שאינם יכולים לטפל בכלן. רק אחד מחברי הכנסת – ח"כ איציק שמולי (המחנה הציוני) – טען שהוא רואה את תפקידו בראש ובראשונה בפעילות למען תיקון העולות אשר בבסיס פניות האזרחים יותר משבפניות הפרטניות עצמן.⁷⁴⁸

747 פורום פעילים של הסדנא לידע ציבורי, אפריל 2012. ארווץ ביטסה אה הקריטריונים שהציעה לניתוח תפקידו של חבר הכנסת על הספר 2010, Kondon.

פרק 28
היעדר ידע
בקרב חברי הכנסת
על מהות תפקידם

אוסטרליה

לקראת סוף העשור הראשון של המאה העשרים ואחת יזמה קבוצת חוקרים אוסטרלים מחקר משווה על תהליך הטמעת חברי פרלמנט חדשים בתפקיד (אינדוקציה), בשיתוף עם האיחוד הבינ-פרלמנטרי. המחקר בדק 13 מדינות באמצעות שאלון וראיונות אישיים ועוד 48 (שכללו את ישראל) רק באמצעות שאלון. הסיבה העיקרית לבדיקת הנושא הייתה הרצון לבחון את השאלה כיצד ניתן לשפר את תפקודם של הפרלמנטים, הנתונים כיום במשבר תפקודי במדינות רבות.⁷⁴⁹

ממצא בולט של המחקר היה שלחברי פרלמנט חדשים רבים לא ברור כלל מהו תפקידם ומה מצופה מהם, וההדרכה שהם מקבלים בעת כניסתם לפרלמנט אינה תורמת הרבה לתיקון המצב.⁷⁵⁰ אחת המשתתפות במחקר עסקה בהתייחסות של חברי הפרלמנט עצמם לנושא ההדרכה ומצאה שרק קצת יותר ממחצית חברי הפרלמנט מעריכים את ניסיון ההדרכה, כשבדמוקרטיה ותיקות ובקרב חברי פרלמנט ותיקים יותר, הזלזול בהדרכה גדול מזה שבקרב חברים חדשים.⁷⁵¹ אחת ממסקנות המחקר הייתה שיש לטפל בנושא האינדוקציה ביתר רצינות, ושלשם כך חשוב בין היתר להגדיר את התפקיד.⁷⁵²

749 בדמוקרטיה המערביות יש עיסוק הולך וגובר בנושא של הפרעות בתפקוד הפרלמנטרי (parliamentary dysfunction) והצעות לרפורמות פרלמנטריות כדי לנסות ולטפל בבעיה. לדוגמה ראו את המקרה של קנדה – Russel & Sossin, 2009

750 ראו Coghill et al., 2011, וריאיון שערכה קהרין נורווד (Norwood) עם פרופ' קולין לואיס, אחת המשתתפות במחקר – "Democracy's Missing Job Descriptions," Interview with Professor Coleen Lewis, Melbourne, Monash University

Steinack, 2011 751

Coghill, Lewis, & Steinack, 2012 752

קנדה

מחקר קנדי, שעשה הארגון Samara, העוסק במעורבות של אזרחים בדמוקרטיה הקנדית, ושהתבסס על תוצאות של ראיונות עם 65 חברי פרלמנט לשעבר על מה הם ידעו על עבודתו של חבר הפרלמנט כאשר נבחרו לראשונה ובדיעבד ובמה הם רואים את תפקידו של חבר הפרלמנט בקנדה לאחר שנים של ניסיון, פורסם ביוני 2010.⁷⁵³

המסקנה הראשונה של המחקר הייתה שכאשר הם מגיעים לראשונה לפרלמנט באוטוה, לרוב חברי הפרלמנט הקנדים אין מושג מהן המשימות שמצופה מהם למלא, וכמעט אין ניסיון מוסדר מצד הפרלמנט ומטעם סיעותיהם בפרלמנט להדריך. המסקנה השנייה של המחקר הקנדי הייתה שכמספר חברי הפרלמנט כן מספר התיאורים של מהות התפקיד, מכיוון שחסר תיאור מוסמך שלו. עורכי המחקר תהו אם ראוי להנפיק תיאור של התפקיד, ואם כן מה יש לכלול בתיאור ומי צריך להחליט מה ייכלל בו.

בהיעדר מחקרים העוסקים בשאלה מה חברי פרלמנט ותיקים יודעים על מרכיבי תפקידם, ניתן להקיש את התשובה רק על בסיס המידע שיש בידינו. בפרק המבוא עסקנו במחקרים על תפקידם של חברי הפרלמנט על בסיס role theory, המבוססים ברובם על הדרך שבה חברי פרלמנט מתארים את תפקידם. השוואה של המידע הזה למידע המובא בספר זה מראה שחברי הפרלמנט אינם ערים כלל לחלק מהמרכיבים של תפקידם ונוטים למלא את התפקיד אינטואיטיבית, מתוך ניסיון מצטבר.

בתפקידים שמצאנו שאינם מוזכרים במחקרים מצוי התפקיד הבין-לאומי (ראו פרק 9). יש להוסיף שגם בעניינם של מרכיבים מסוימים שכן מוזכרים אין פירוט של הדרכים שבהן יש לבצעם, כמו למשל תפקיד הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת (ראו פרק 4), ורוב חברי הפרלמנט אינו מודעים לדרכים השונות לביצועם. המחקר האוסטרלי שהוזכר לעיל מצא שחברי הפרלמנט – חדשים כוותיקים –

נוטים לזלזל בחשיבותו, מתוך חוסר ידע.⁷⁵⁴ מצאנו גם שבבריטניה קיבלו ועדות חקירה ובדיקה שונות שדנו בשיפור תפקודו של הפרלמנט בהיבטים שונים את ההנחה שאחת הבעיות היא חוסר הידע של חברי פרלמנט רבים על מהות תפקידם, הנובע בין היתר מאי־הגדרת התפקיד.

ישראל
האם המצב שתואר לעיל נכון גם לישראל?
נראה שב־ישראל לא נחקר הנושא כלל. אף שנתונים מישראל נכללו במחקר האוסטרלי, שהוזכר לעיל, לא נראה שמישהו בכנסת או מן האקדמאים העוסקים בנושא הפרלמנטריוז היה ער לקיום המחקר ולמסקנותיו. כמו כן שום נציג מן הכנסת לא השתתף בכינוס שארגן בנובמבר 2011 האיחוד הבינ־פרלמנטרי ואיגוד המזכירים הכלליים של פרלמנטים המסונף לאיחוד הבינ־פרלמנטרי, שעסק בנושא "capacity building programmes for parliamentarians", ושבו הוצג המחקר האוסטרלי לצד מחקרים נוספים בנושא.⁷⁵⁵

בפרק 20 דיווחנו על ראינות שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה עם ארבעה חברי כנסת חדשים מייד לאחר הבחירות לכנסת ה־14 ב־1996 בנושא תפיסתם את תפקידם. הארבעה היו אלכסנדר לובוצקי מהדרך השלישית, מרינה סולודקין מישראל בעלייה, אופיר פינס מהעבודה וזאב בויס מהליכוד. אף אחד מהם לא ציין בתשובתו את הפיקוח על הממשלה כחלק מתפקידו. מתשובותיהם עלה גם שאין הם מכירים את המונח "נאמן ציבור", והם משתמשים רק במונחים "שליח" ו"נציג". כל הארבעה ציינו שההדרכה שקיבלו עם כניסתם לכנסת לא הייתה מספקת. כיוון שהם נבחרו לכנסת כאשר כבר נאסר על חברי כנסת לעבוד בעבודה נוספת, כולם ראו בעבודה בכנסת משרה מלאה. שניים – שניהם ממפלגות חדשות שנכנסו לראשונה לכנסת בבחירות 1996 – דיברו על "התמקצעות" במונחים של התעמקות בנושאים שבהם הם עוסקים (לובוצקי וסולודקין – שניהם אנשי אקדמיה בעברם), ושניים אחרים – שניהם ממפלגות ותיקות – התייחסו דיברו

Coghill, Lewis, & Steinack, 2012 754

Association of Secretaries General of Parliaments et al., 2011 755

עליה במונחים של הכרת הדרך שבה הפוליטיקה עובדת, לרבות ההיחשפות לתקשורת (פינס ובוים).⁷⁵⁶

כפי שכבר ציינו בפרק 5, חזן ופרידברג המליצו במחקרם בנושא פיקוח הכנסת על הממשלה, בין שלל המלצותיהם לשיפור תפקוד הכנסת בתחום זה, שיש "לשפר שיפור של ממש את ההכנה של חברי הכנסת חדשים לתפקידם, מעבר לקורס בסיסי של שעות אחדות הניתן להם היום, כדי להפכם למעורים יותר בעבודת הכנסת, ברגש על תפקיד הפיקוח וחשיבותו".⁷⁵⁷

נראה שחברי כנסת ותיקים נוטים להזכיר מרכיבים של תפקידם כשהם נאלצים להגן על מעשיהם בפני ערכאות משפטיות או ועדת האתיקה של הכנסת, כפי שראינו במקרה של חברי כנסת ערבים כשהם באים להגן על פעילותם מחוץ לגבולות הארץ, לרבות במדינות אויב, ומתעקשים שפעילות זאת נעשתה במסגרת ביצוע תפקידם כנציגי האוכלוסייה הערבית (ראו פרק 10). ראינו גם שחברי הכנסת מגיבים בעוצמה, בטענה שהממשלה מנסה לפגוע במילוי תפקידם כאשר היא מנסה לפעול לצמצום זכותם להגיש הצעות חוק פרטיות.⁷⁵⁸ יש לציין שלעיתים קרובות דעתם של חברי הכנסת על מרכיבי תפקידם המובעים בנסיבות אלו אינה תואמת את המציאות.

חוסר הידע של חברי כנסת באשר לתוכן של כללי האתיקה לחברי הכנסת (ראו פרק 26), הקובעים נורמות שעל פיהן על חברי הכנסת לנהוג בעת מילוי תפקידם, אף הוא נראה מדי פעם. למשל, בכנסת ה-18, כאשר ועדת הכנסת דנה בעדכון כללי האתיקה לחברי הכנסת על בסיס המלצות ועדת זמיר, התווכח חבר כנסת מסיעת ש"ס עם יושב ראש הוועדה והיועצת המשפטית שלה על נושא העיסוק הנוסף, כשהוא מוכיח בטיעונו שאין הוא מכיר את הכללים התקפים בנושא.⁷⁵⁹

756 המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1-1997.

757 סעיף 10(ב) בהמלצות אצל חזן ופרידברג, 2009, עמ' 17.

758 ראו למשל את ספרה של ח"כ ענת מאור (2009). ראו גם דיון בוועדת הכנסת בנושא הצעת לוי/שקד בנושא עסקת חבילה בין הממשלה לכנסת על שיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בתמורה להגבלת החקיקה הפרטית, ב-6 בפברואר 2017.

759 ישיבת ועדת הכנסת ב-7 במאי 2012.

ניתן למצוא דוגמאות שבהן חברי הכנסת קובעים נחרצות שפעילות מסוימת היא ממרכיבי תפקידם ולא כך הדבר. כך למשל באפריל 2011 טען ח"כ מאיר שטרית (קדימה) – חבר כנסת ותיק ומנוסה – בישיבתו הראשונה (והיחידה) של צוות ח"כים לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת, שוועדת הכנסת מינתה אותו לעמוד בראשו: "[מימון] קשר עם הציבור נועד לאפשר לו [...] גם קשר עם הבוחרים שלו [...] אם חבר כנסת רוצה להיבחר בתקופה של פריימריז, הוא חייב להגיע למחוזות, להיפגש עם אנשים, לעשות כנסים, לדבר איתם, לשלוח להם דואר. אני לא מבין למה אני צריך להגביל חבר כנסת בדואר".⁷⁶⁰ כלומר, גם חבר כנסת ותיק כמו שטרית, שב־2011 הייתה חברותו בכנסת בת 30 שנה, כלל את ההתמודדות בבחירות מקדימות בתפקידו של חבר הכנסת וסבר שבגינה מגיעה לו תמיכה מהכנסת – ולא היא (ראו פרק 17).

השאלה היא אם חברי הכנסת היו פועלים טוב יותר אילו היו יודעים את כל מה שכתוב בספר זה על תפקידם. קשה לתת לשאלה זאת תשובה חד־משמית, שכן יכול מאוד להיות שחברי כנסת הנחשבים בעייתיים מבחינת התנהלותם והתנהגותם, והובאו בפני ועדת האתיקה של חברי הכנסת או אפילו בפני ערכאות משפטיות, לא היו בהכרח משנים את דרכם כפי שהניסיון ללמד פורעי חוק מה אומר החוק לא בהכרח ישכנע אותם לחזור לדרך הישר. אולם נטייתם של רוב חברי הכנסת היא להתנהלות ולהתנהגות נורמטיביות, ויכול מאוד להיות שאילו הייתה להם מודעות גבוהה יותר למרכיבי תפקידם, היו פועלים ביתר יעילות.

760 ישיבת הצוות לבחינת מכלול תנאי עבודתם של חברי הכנסת והצוות העובד איתם, ועדת הכנסת, 20 ביוני 2011.

אחרית דבר

—

הצורך להגן בתחילתו של ספר על נושא הספר עצמו, כפי שנעשה בספר זה, אינו עניין שבשגרה. במקרה זה מדובר בהדיפת הטיעונים של המתנגדים עקרונית להגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט בכלל ושל חבר הכנסת בפרט.

מטרתו הראשונית של הספר הייתה להראות שרוב הנימוקים נגד הגדרת התפקיד אינם משכנעים. אף שעד היום לא נעשה כל ניסיון להגדיר את התפקיד במלואו, וגם כל ניסיונות תיאור התפקיד לוקים בחסר, ניתן ללא קושי רב ללקט את מרכיבי התפקיד השונים הנמצאים בתפזורת במקורות שונים וליצור מהם תמונה כמעט שלמה.

נראה שבישראל המשימה פשוטה מבמדינות אחרות בשל משפוט (משפטיזציה) המערכת השלטונית הישראלית.⁷⁶¹ בזכותה קיימים מקורות משפטיים רבים

המגדירים חלקים שונים של התפקיד, כגון פסקי דין של ערכאות משפטיות, חוקים, תקנונים, חוות דעת משפטיות או נוהג שיש לו תוקף משפטי. אף שמקורות כאלה ניתן למצוא גם במדינות אחרות, נראה לנו שב ישראל הם רבים יותר.

אנשי מדע המדינה תורמים אף הם, במודע או שלא במודע, להגדרת מרכיבים שונים של התפקיד, אם כי לא תמיד אותם מרכיבים שעוסקים בהם המשפטנים. מצאנו גם שאנשי מנהל עסקים, פסיכולוגים פוליטיים, חוקרי תקשורת וסוציולוגים תורמים את תרומתם. יש לציין שמיעוט שיתוף הפעולה בין הדיסציפלינות השונות הוא בולט. ניסיתי במהלך מחקרי לספר זה להביא מידע ממגוון דיסציפלינות שסייע ביצירת תמונה מלאה מזו שניתן ליצור על בסיס מידע מדיסציפלינה אחת בלבד.

במהלך המחקר נמצא שהעיסוק בהיעדר הגדרה לתפקיד במדינות דוברות אנגלית הוא רב, בעיקר בבריטניה, קנדה ואוסטרליה, שבהן מצאנו גם אמרות ברורות בזכות ההגדרה, אם כי עד כה לא נעשה ניסיון רציני כלשהו לממש את האמרות, משל "כולם מדברים על מזג האוויר אך אף אחד לא עושה דבר בנידון".

אין בכוונתי לחזור על כל מרכיבי התפקיד של חבר הכנסת ועל הפעילויות השונות שאינן חלק מהתפקיד, בין שהן אסורות ובין שהן מותרות, שנידונו בפירוט בפרקים הקודמים. רק אחזור ואדגיש שהתפקיד כולל מרכיבים רבים. כל חבר כנסת רשאי לבחור באילו מן המרכיבים הוא מעדיף להתרכז, ובאיזה מידן, כדי למלא את התפקיד בדרך התואמת את נטיותיו, את סדר היום האידאולוגי והפרגמטי שלו, את רצונותיו ורצונות מפלגתו ובוחריו, את מעמדו האישי ומעמד מפלגתו ואת הנסיבות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות שבהן הוא פועל. זו לדעתי ההגדרה הנכונה של המנדט החופשי הנחשב בישראל לבסיס הייצוגיות של חבר הכנסת.

כיוון שלא נעשה ניסיון במדינות אחרות להגדיר את תפקידם של נבחריהן בשיטתיות ובפירוט, ההשוואות שעשיתי במהלך המחקר הן חלקיות ומקוטעות. אך מסקנתי היא שאף שהתמונה שתתקבל בכל מדינה ומדינה שבה ייעשה ניסיון כזה תהיה קצת שונה וייחודית, בהבדלים דקים מזו של האחרת, ותשקף את הרקע ההיסטורי, הלאומי, החברתי, התרבותי והמשפטי הייחודי שלה, בסך הכול מרכיבי התמונה יהיו כמעט זהים: חקיקה, פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת,

ייצוג אזורים או מגזורים, פעילות בין-לאומית, כללי אתיקה, קביעת תנאי שכר ותנאים נלווים וכדומה.

אך גם בהיעדר מחקרים דומים על מדינות אחרות, מצאתי בסקירות ההשוואתיות שערכתי במחקר תחומים רבים המייחדים את עבודתם של חברי הכנסת ואת הדרך שבה הם מבצעים את תפקידם לעומת עמיתיהם בחו"ל. אך מצאתי גם שתופעות רבות שנהוג לחשוב עליהן כייחודיות לישראל – לטוב ולרע – באות לידי ביטוי גם במדינות אחרות.

מה ייחודי לישראל בתחום הפרלמנטרי? בישראל החסינות רחבה בהרבה מברוב המדינות האחרות. כמו כן רק בישראל נכתב במפורש שהחסינות היא פונקציה של התפקיד, וערכאות משפטיות נדרשות שוב ושוב לדון בשאלה אם פעילות כזאת או אחרת של חבר כנסת מסוים היא חלק מהתפקיד ועל כן עומדת לו חסינותו בגינה (ראו פרק 22).

ישראל היא המדינה היחידה שבה יש סייגים לחסינות הקשורים להגדרתה של המדינה ולביטחונה [סעיף 1(א) לחוק חסינות חברי הכנסת] הדומים לאלו המאפשרים פסילתם של רשימה או של מועמדים יחידים ברשימה (סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת) ובשל חלקם הכנסת רשאית להשעות חברי כנסת מכהנים [סעיף 42(ג) לחוק-יסוד: הכנסת]. במדינות דמוקרטיות אחרות חברי פרלמנט המעוררים על הגדרתה או על מדיניות הביטחון של המדינה אך לא עד כדי עבירה על החוק, מטופלים במפלגתם.⁷⁶² היוצא מן הכלל היחיד שמצאנו היה בהודו, וגם הוא אירע בנסיבות חריגות.

למיטב ידיעתי, ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה שבה אסור לנבחר לעבוד בכל עבודה נוספת בשכר, והוא מוגבל גם בפעילות התנדבותית. הניסיון בישראל מוכיח שבניגוד לטענה הנשמעת במדינות אחרות שבהן עלתה השאלה אם יש להמשיך ולהתיר עבודה נוספת לחברי הפרלמנט (למשל בריטניה וגרמניה), איסור עבודה כזאת אינו גורם להתנתקותם של חברי הכנסת ממה שקורה במדינה או מהמקצוע שעסקו בו לפני שנבחרו לכנסת (ראו פרק 20).

762 ראו למשל את המקרה של חבר פרלמנט ממפלגת הלייבור ג'ורג' גאלווי אצל McSmith, 2012

נראה שישראל היא גם המדינה היחידה שבה נידונה לפעמים, בדרך אגב, השאלה אם פעילויות שונות של חבר הכנסת במסגרת מפלגתו הן חלק מתפקידו כחבר כנסת אף שגם בישראל הנושא אינו ברור דיו (ראו פרק 16).

ישראל היא מהמדינות היחידות שבהן אין מרכיב אזורי בבחירות הכלליות אף שמרכיב כזה קיים בחלק מהמפלגות המקיימות בחירות מקדימות כדי לקבוע את רשימת מועמדיהן לקראת הבחירות. למרות עובדה זאת רוב חברי הכנסת מקדישים זמן לטיפול בבעיות של בוחרים עם הרשויות, ולעיתים פועלים למען אזור מגוריהם. לעומת זאת הייצוגיות של חברי הכנסת מגזרית הרבה יותר מבארצות רבות אחרות (ראו פרקים 1 ו-7).

בתחום החקיקה אין עוד מדינה בעלת משטר פרלמנטרי שבה החקיקה הפרטית משחקת תפקיד כה גדול ומרכזי במסגרת החקיקה הכללית עד כדי כך שיש הרואים בתופעה השתקפות של בעיות שונות בתחום המשילות (ראו סעיף 2.2).

נראה גם שחברי הכנסת כיחידים פעילים ואפקטיביים בהרבה מעמיתיהם בחו"ל בתחום החקיקה החוקתית ובהצעות לשיפור עבודת הכנסת עצמה. אין ספק שהדבר נובע מהעובדה ש-71 שנים לאחר קום המדינה עדיין לא הסתיימה חקיקתה של חוקה (ראו פרק 3).

בתחום הבין-לאומי, בגלל התמשכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני והמצב הביטחוני הרעוע המתמשך כמעט ללא הפוגה ובגלל ההשפעה של אלה על יחסי החוץ של ישראל, התפקיד הבין-לאומי שחברי הכנסת ממלאים שונה מזה שחברי פרלמנט במדינות אחרות ממלאים, בין שמדובר בחברי הכנסת היהודים, שמצופה מהם לפעול בתיאום עם משרד החוץ, ובין שמדובר בחברי הכנסת הערבים, שאחדים מהם נוטים ללכת על פי הסף (או במקרה של ח"כ עזמי בשארה אל מעבר לו) בתוך כדי אתגור גבולות הסובלנות של המדינה (ראו פרק 9).

מנגד, יש אלמנטים ביחסים ההדדיים שבין הממשלה לחברי הכנסת שבישראל נוטים לטעון בעניינם ש"אין דברים כאלה בעולם" – בין שמדובר בחולשת הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת או בתופעות כמו חוק ההסדרים או "כספים ייחודיים" בגרסה זו או אחרת – שדווקא קיימים במדינות אחרות ומשפיעים על תפקוד חברי הפרלמנט בהן כפי שהם משפיעים על תפקוד חברי הכנסת בישראל (ראו פרקים 4 ו-6).

באשר לניסיון שנעשה בספר להציע הגדרה מקיפה ויסודית לתפקידו של חבר הכנסת, יש להדגיש שככל שההגדרה המוצגת במחקר זה היא מדויקת ותואמת את המציאות, אין היא מתיימרת להיות הגדרה רשמית. כל פרלמנט במדינה דמוקרטית, לרבות הכנסת, הוא גוף ריבוני הקובע את הכללים שעל פיהם הוא פועל ופועלים החברים בו, ומי שמקבל החלטות בשם הפרלמנט הם חברי הפרלמנט על בסיס החלטות הרוב. רק חברי הפרלמנט עצמם – ואצלנו חברי הכנסת – מוסמכים לקבוע הגדרת תפקיד רשמית ולאשרה. אולם לא בטוח כלל אם יש לחברי פרלמנט במדינות אחרות או לחברי הכנסת בישראל כל אינטרס או מוטיבציה לעשות כן, מאותה סיבה שלאחר יותר מ-12 שנים עדיין לא אישרו חברי הכנסת בישראל את כללי האתיקה החדשים והמקיפים שהמליצה עליהם ועדת זמיר בשנת 2006, שהוזכרה בכמה פרקים בספר – מתוך רתיעתם מהגבלת הפעילות שלהם עצמם.

מי שבכל זאת יגיע למסקנה שבישראל יש צורך להגדיר רשמית את תפקידו של חבר הכנסת יוכל לשאוב תקווה מהעובדה שלאחר כמה עשרות שנים של התנגדות עיקשת לאיסור על עיסוקים נוספים של חברי הכנסת בתשלום ונסוגה מחקיקה בתחום בסוף שנות השמונים של המאה העשרים, הועברה לבסוף החקיקה, באמצע שנות התשעים, והיא שרירה וקיימת עד עצם היום הזה. כבריטניה, שם הקנאות לריבונות הפרלמנט היא קיצונית, ניתנה בהדרגה לגופים חיצוניים לפרלמנט, למן המחצית הראשונה של שנות התשעים של המאה הקודמת, בעקבות סדרה של שערוריות אתיות, דריסת רגל לעסוק בענייני אתיקה ושכר של חברי הפרלמנט.

מובן שלגיטימי להאמין שאין כל צורך להגדיר את התפקיד רשמית, ש"אסור להגדיר את התפקיד", או שיש להגדיר רק מה שאינו נכלל בתפקיד – תגובות ששמעתי מכמה חברי כנסת לשעבר בעלי ניסיון פרלמנטרי עשיר כשסיפרתי להם על מחקרי. תקוותי היא שספר זה יהווה בסיס אמפירי לדיון רציני בנושא – אם במסגרות אקדמיות ואם במסגרת הכנסת עצמה.

דעתי הייתה, והתחזקה במהלך עריכת המחקר לספר זה, שחשוב שתפקידו של חבר הכנסת יוגדר לשם חיזוק עמודי היסוד של הדמוקרטיה בישראל ולשם תפקודה הנאות והיעיל של הכנסת בתוך המערכת הדמוקרטית הישראלית.

בתקופה שבה נראה שכמה מיסודות הדמוקרטיה הישראלית מתערערים, צורך זה נראה עוד יותר חשוב מבעבר, בעיקר כאשר מדובר באיזון שבין רשויות השלטון: העצמאות היחסית של כל אחת מהן ויכולתן לבקר ולאזן זו את זו. אני מאמינה שהגדרת תפקידו של חבר הפרלמנט בכל המדינות הדמוקרטיות תסייע בטיפול במשבר האמון של הציבור בפרלמנטים ובחברי הפרלמנט בהן בעשורים האחרונים, שכן העמימות האופפת את מהות התפקיד אינה מסייעת לניסיונות בתחום זה.

לסיום אומר שהמחסום העיקרי העומד בפני הגדרת התפקיד – בישראל ובמדינות אחרות – הוא אי־נכונותם של הנבחרים לשים מגבלות וסייגים רשמיים על פעילותם אף שדה פקטו מגבלות וסייגים כאלה קיימים. אשר לישראל, רק בתחום אחד נראה שיש נטייה בין חברי כנסת רבים להגדיר את התפקיד, וזאת על דרך השלילה: כאשר הם מחפשים דרכים להצר את דרכם של חברי כנסת ערבים המתעקשים להגדיר את עצמם כפלסטינים אזרחי ישראל ועל זכותם להחזיק בנרטיב שונה מזה של אזרחי ישראל היהודים.

רשימת המקורות

—

פסקי דין

א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' חה"כ אחמד טיבי, פ"ד נז(4) 1.

בג"ץ 742/84 חה"כ הרב כהנא נ' יושב ראש הכנסת שלמה הלל, פ"ד לט(4) 85.

בג"ץ 73/85 סיעת כך נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141.

בג"ץ 620/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169.

בג"ץ 669/85 חה"כ הרב כהנא נ' יושב ראש הכנסת שלמה הלל, פ"ד מ(4) 393.

בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661.

בג"ץ 5373/94 ולנר נגד יו"ר מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758.

בג"ץ 4500/95 אליאס נ' הממונה על מחוז צפון, משרד הפנים (לא פורסם).

בג"ץ 5151/95 חה"כ רן כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מט(5) 245.

בג"ץ 5934/95 שילנסקי נ' ראש הממשלה יצחק רבין ושר החוץ, פסק דין 27.9.1995 (לא פורסם).

- בג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסק דין של השופטת דליה דורנר, ניתן ב-19 באוקטובר 1998, פ"ד נב(4).
- בג"ץ 5167/00 פרופ' הלל וייס ואחרים נ' ראש הממשלה אהוד ברק, פ"ד נה(2) 455.
- בג"ץ 1661/02 המועצה האזורית חוף עזה ואחרים נ' כנסת ישראל ואחרים (פסק הדין ניתן ב-9 ביוני 2005).
- בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית בע"מ נ' ממשלת ישראל (פסק הדין ניתן ב-27 בספטמבר 2004).
- בג"ץ 5131/03 חה"כ יעקב ליצמן נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577.
- בג"ץ 11225/03 ח"כ ד"ר עזמי בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פסק הדין ניתן ב-1 בפברואר 2006).
- בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865 (פסק הדין ניתן ב-1 בפברואר 2006).
- בג"ץ 6620/04 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הוועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות משפטיות ואחרים (פסק הדין ניתן ב-1 ביוני 2006).
- בג"ץ 12002/04 עיסאם מחיול נ' הכנסת (פסק הדין ניתן ב-13 בספטמבר 2005).
- בג"ץ 1496/05 בני שליטא נ' הוועדה הציבורית לקביעת השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת (פסק דין של השופט מישאל חשין, ניתן ב-28 במרץ 2005).
- בג"ץ 7993/07 פורום משפטי למען ארץ-ישראל נ' ועדת האתיקה של הכנסת (פסק הדין ניתן ב-30 באפריל 2009).
- בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און ואח' נ' כנסת ישראל (4 באוקטובר 2010).
- בג"ץ 8148/10 ח"כ חנין זועבי נ' הכנסת (פסק דין ניתן ב-13 בפברואר 2013).
- בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואחרים נ' ממשלת ישראל ואחרים (בנושא יצוא הגז הטבעי מישראל) (פסק דין ניתן ב-2 ביולי 2014).

- בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת (פסק דין ניתן ב-13 באוגוסט 2017).
- בג"ץ 4374/15 פסק דין בארבע עתירות נגד ממשלת ישראל ואחרים בנושא מתווה הגז (פסק הדין ניתן ב-27 במרץ 2016).
- בג"ץ 5744/16, פסק דין בשתי עתירות נ' הכנסת, ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה בנושא חוק ההדחה (פסק הדין ניתן ב-27 במאי 2018).
- בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל וממשלת ישראל (בנושא התקציב הדו-שנתי) (פסק דין ניתן ב-6 בספטמבר 2017).
- בג"ץ 10046/16 יצחק הרצוג ואחרים נ' כנסת ישראל בנושא מס על הדירה השלישית (פסק דין ניתן ב-6 באוגוסט 2017).
- בג"ץ 9957/17 סתיו שפיר ופרופ' ירון זליכה נ' שר האוצר ואחרים, החשב הכללי, הממונה על התקציבים והכנסת (החלטה ניתנה ב-27 בינואר 2019).
- ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (ניתן להורדה מפורטל זכויות האדם).
- ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365.
- ע"פ 131/67 קמיאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85.
- ע"פ 6833/14 סעיד נפאע נ' מדינת ישראל (פורסם בתקדין).
- רע"א 7504/95 גאנס יאסין נ' רשם המפלגות ואחרים, פ"ד נ(2) 45.
- תפ"ח (נצרת) 11-12-47188 מדינת ישראל נ' סעיד נפאע (הכרעת הדין ניתנה ב-6 באפריל 2014 (פורסם בתקדין).

Bundesverfassungsgericht, BvE 1/06, Verdundet am 4 Juli 2007.

European Court of Human Rights, Judgment, Case of Cordova v. Italy (No. 1), Strasbourg, 30 January, 2003.

U.S. Term Limits, Inc v.Thornton, 514 U.S. 779 (1995).

ספרים, מאמרים ודוחות

אביטל, תומר, 2013. "חברי הכנסת הוזהרו מקשרים עם לוביסטים לא חוקיים", **כלכליסט**, 7.3.2013.

אביטן-כהן, שירית, 2017. "נתניהו נגד הדוח על מוכנות צה"ל: 'כלי לניגוח פוליטי'", **מקור ראשון**, 25.9.2017.

אבנרי, אריה, 1993. **התבוסה: כך התפורר שלטון הליכוד**, תל אביב: מידות.

אדרת, עופר, 2017. "הדיון היחיד בכנסת שהוגדר סודי ביותר: כשהימין קרא לראש הממשלה 'מרות יחיד'", **הארץ**, 31.3.2017.

אהרונסון, אורי, 2016. "מדוע הכנסת לא ביטלה את חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו? על הסטטוס קוו כקושי אנטי-רובני", **עיוני משפט**, ל"ז (ג): 509-562.

אורון, יאיר, 2010. "רצח עם ופוליטיקה ישראלית", בתוך: הנ"ל (עורך), **גי'נוסייד: כדי שלא אהיה בין השותקים**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 221-246.

אורן, עמירם, וקובי מיכאל, 2013. "הפיקוח האזרחי, במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל: מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה", ירושלים: מחקרי פלורסהיימר והאוניברסיטה העברית בירושלים.

אזולאי, מורן, 2012. "614 חוקים אושרו בכנסת. ומי שאן החקיקה?", **ynet**, 15.10.2012.

* **באתר האינטרנט של הכנסת ניתן למצוא את המסמכים האלה: נוסחים של כל החוקים שהכנסת אישרה, לרבות חוקי יסוד, בצד גרסאות של הצעות החוק הרלוונטיות ופרוטוקולים של דיונים במליאת הכנסת בכל הקריאות והדיונים בוועדות; פרוטוקולים של דברי הכנסת ושל כל ועדות הכנסת, לבד מוועדת החוץ והביטחון, מאז 1949 (פרוטוקולים חסרים ניתן להשיג בארכיון הכנסת); את הפרוטוקולים המלאים של הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת (ועדת זמיר) עד ישיבה מס' 10, שהתקיימה ב-9 במרץ 2004, ותקצירים של הפרוטוקולים של ישיבות 11-68 (את הפרוטוקולים המלאים של ישיבות 11-68 ניתן לקבל מהלשכה המשפטית של הכנסת); וגרסה מעודכנת של תקנון הכנסת, החלטות בענייני נוהל, כללי האתיקה והחלטות ועדת האתיקה.**

- אזולאי, מורן, 1-2017. "מהפכת החקיקה: פחות הצעות חוק פרטיות, שימוע בכסת לבכירים", **כלכליסט**, 5.2.2017.
- אזולאי, מורן, 2-2017. "ח"כ אורלי לוי-אבקסיס הוכרזה 'פורשת': תוכל להתמודד רק במפלגה חדשה", **ynet**, 15.3.2017.
- אזולאי, מורן, (3-2017). "ח"כ אורן חזן הורחק לשבוע מהמליאה כי השפיל את ח"כ מיכל רוזין", **ynet**, 19.6.2017.
- אזולאי, מורן, ורועי מנדל, 2013. "ח"כ תעשו זאת נכון. כללים לפרלמנטרים חדשים", **ynet**, 25.1.2013.
- אזולאי, מורן, ואטילה שומפלבי, 2016. "יו"ר ועדת הכנסת מקדם: ח"כים לא יורשו לעתור לבג"ץ", **ynet**, 23.6.2016.
- אלבשן, יובל, 2005. "ההדרה והשתקתה: על הזכויות החברתיות בחוקה הישראלית הנרקמת", בתוך: אבי בראלי, דניאל גוטוויין, טוביה פריילינג (עורכים), **חברה וכלכלה בישראל: מבט היסטורי ועכשווי, עיונים, כרך א, עמ' 365-397**.
- אלון, גדעון, 2002. "ויש גם ועדת משנה סופר-סודית לעניינים אסטרטגיים", **הארץ**, 2.4.2002.
- אלון, גדעון, 2004. "חוקה בהסכמה רחבה, אבל בלי החרדים והערבים", **הארץ**, 26.4.2004.
- אלון, גדעון, 2006. "איציק: יבוטל הדוח על פעילות הח"כים", **הארץ**, 6.7.2006.
- אלון, גדעון, 2013. "לא נוסעים בנטל", **ישראל היום**, 22.7.2013.
- אליאסוף, יצחק, 1991. "אתיקה של עובדי ציבור בישראל", **שנתון משפט העבודה**, כרך ב, עמ' 45-66.
- אלראי-שמיט, הילה, 2007. "החוק הנורווגי: אמצעי לחיזוק הכנסת", המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- אלתרמן, נתן, 1949. "הטור השביעי", **דבר**, 18.11.1949.

ארן, לידיה, 2007. גינוסייד: טיבט, 1950-2000, השמדת חרבות, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

בדר, יוחנן, 1979. הכנסת ואני, ירושלים: עידנים.

בלאנדר, דנה, 2011. "לא לעולם חוסן: על שלילת זכויות מחברת הכנסת חנין זועבי על פי חוק החסינות", פרלמנט 70 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

בלאנדר, דנה, וערן קליין (בהנחיית דוד נחמיאס), 2002. חקיקה פרטית, מחקר מדיניות 32, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלנק, רוני, 2016. "נחונים על השאילתות בכנסת ה-20 (מ-31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016) – מעודכן", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בן־דוד, ליאור, 2004. "סקירה משווה בנושא: מעמדם, תפקידם ותנאי העסקתם של עוזרים פרלמנטריים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בן־דוד, ליאור, 2011. "תנאי העסקתם של עוזרים פרלמנטריים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

בן־דוד, ליאור, 2016. "הדחת חבר פרלמנט בידי הפרלמנט – סקירה משווה", הלשכה המשפטית, תחום חקיקה ומחקר משפטי, הכנסת.

בן־חיים, אבישי, 2008. "זרמים ומנהיגות פוליטית בחברה החרדית", מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.

בנבנשתי, איל, ומיכל גינוסר־נוי, 2004. "הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל", משפט וממשל ז (1): 207-241.

בנדר, אריק, 2016. "חברי כנסת ערבים נפגשו עם משפחות מחבלים ועמדו דקת דומיה לזכרם", מעריב, 4.2.2016.

בנדר, אריק, 1-2017. "הצעת חוק: להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-140", מעריב, 22.6.2017.

בנדר, אריק, 2-2017. "הרשימה המשותפת לאיחוד האירופי: התערבו כדי לעצור את חוק הלאום", מעריב, 6.12.2017.

- בנדר, אריק, 2018. "התנהגות גסה ומשפילה": ח"כ חזן הושעה לחצי שנה ממליאת הכנסת", **מעריב**, 31.1.2018.
- בסוק, מוטי, 2013. "איפה לומד ח"כ חדש להיות פרלמנטר?", **TheMarker**, 9.2.2013.
- בסוק, מוטי, וצבי זרחה, 2016. "הממשלה אישרה תקציב דו שנתי – כחלון: 'התנגדתי, אבל מחויב להסכים'", **TheMarker**, 17.7.2016.
- בקר, אסף, 1-2009. "ייצוג החברה הישראלית בכנסת: ראי אמין או מראה מעוותת?" דוח מחקר, המרכז להעצמת האזרח, אוניברסיטת תל אביב.
- בקר, אסף, 2-2009. **חברי הכנסת כסוכני שינוי לצמצום הפערים בין הגלעין לשוליים 1999-2008**, עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל אביב.
- בקר, אסף, 2011. "אי שוויון אזורי בעוצמת האזרח", בתוך: גדעון דורון (עורך), **ייצוב עצבי הממשל**, תל אביב: המרכז להעצמת האזרח ואוניברסיטת תל אביב.
- בר-סימן טוב, איתי, 2016. "דיני החקיקה", **עיוני משפט** לז: 645-712.
- בר-אלי, אבי, צבי זרחה, ומוטי בסוק, 2016. "תיקון מתווה הגז אושר", **TheMarker**, 22.5.2016.
- ברודי, תומר, 2009. "כריחת אמנות במדינת ישראל, הלכה למעשה", בתוך: משה הירש (עורך), **הסמכות לכרות אמנות במדינת ישראל: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, עמ' 61-97.
- בריטברד, רונית, 2003. "עיגון זכויות חברתיות במשפט הבין-לאומי ובחוקות", מסמך שהוגש לחה"כ אחי לבני, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- גאנס, אסעד, 2018. "קריאה אחרונה לרשימה המשותפת", **הארץ**, 28.5.2018.
- גביזון, רות, 2002. "עיגון חוקתי למדיניות חברתית-כלכלית? לזכויות חברתיות וכלכליות?", נייר רקע לכינוס התשיעי של המועצה הציבורית בנושא חוקה בהסכמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גביזון, רות, 2015. "עיגון חוקתי לחזון המדינה?" המלצות מכוח מינוי שרת המשפטים מאוגוסט 2013 ומסמכי רקע לגיבושן.

גולן, טל, 2008. "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית", **משפט וממשל** יא: 243-311.

גולן, ליעם, 2018. "בצעד חריג: הכנסת דחתה הצעת חוק של זועבי וזחאלקה השוללת את קיום המדינה", **חדשות** 4, 4.6.2018.

גופר, אורי, 2013. "נייתוח פעילותם הפרלמנטרית של חברי הכנסת הערבים", יוזמות קרן אברהם.

גל-נור, יצחק, 2004. "על המשפוט של החיים הציבוריים בישראל", **משפט וממשל** 7 (1): 355-380.

גל-נור, יצחק ודנה בלאנדר, 2013. **המערכת הפוליטית בישראל**, כרכים א ו-ב, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

גלובס, 1999. "תוכנית: כל הח"כים יישלחו להשתלמות בחו"ל ע"ח המדינה", 12.12.1999.

גלילי, יהודית, 2001. "וועדה פרלמנטרית לענייני תקציב המדינה ואישור התקציב השנתי בפרלמנט – סקירה השוואתית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גלילי, יהודית, 2004. "יועץ דיפלומטי ליושב-ראש הפרלמנט", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גלילי, יהודית, 2005. "מעמד ראש האופוזיציה בפרלמנט: סקירה השוואתית", עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גלילי, יהודית, ודן להב, 2003. "מסמך רקע בנושא: חסינות דיונית – מבט משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

דואק, נחמה, 2016. "די לקיזוז: מי המתקזזים הכי מחוזרים, מה הם מבקשים בתמורה ומה מתכוון לעשות יו"ר הקואליציה", **ידיעות אחרונות**, 14.5.2016.

דרום, נעמי, 2012. "כך עושקים אתכם: כל הדרכים להעסיק עובדים בלי לשלם", 11.8.2012, **TheMarker**.

דרי, דוד, 1996. **יסודות המנהל הציבורי**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

האגודה הישראלית לפרלמנטריזם, 1982. ערב עיון בנושא חסינות חברי הכנסת, 22 במרץ 1982 (מופיע כנספח בדוח הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת, 1997).

האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2012. "מעקב האגודה: חקיקה אנטי-דמוקרטית", 1.8.2012.

האגודה לזכויות האזרח בישראל, 2013. "בג"ץ סירב להכריע לגבי שלילת זכויותיה הפרלמנטריות של ח"כ זועבי".

הודעות הכנסת, 30 במאי 2012. "לאחר עשרות שנים של עבודה לפי תקנון מיושן אושר היום תקנון חדש לכנסת".

הודעות הכנסת, 29 בינואר 2014. "סוגיית ברית המילה: מועצת אירופה דנה - סרט הכנסת הוקרן".

הודעות הכנסת, 3 במאי 2016. "ועדת הכספים דחתה את בקשת האוצר להעברת עודפי תקציב מ-2015 ל-2016 לאחר שהוגשו ללא פירוט מלא כמתחייב מנוהל הוועדה בנושא".

הודעות הכנסת, 30 במאי 2016. "לראשונה היום במליאה "שעת שאלות".

הודעות הכנסת, 18 בדצמבר 2016. "היועמ"ש לכנסת: בהליך החקיקה של פרק מס ריבוי זירות בהצעת חוק ההסדרים נפל פגם היורד לשורש ההליך".

הודעות הכנסת, 1 בינואר 2018. "חוק מימון הפריימריז אושר סופית".

הודעות הכנסת, 4 ביוני 2018. "נשיאות הכנסת דחתה הצעת חוק של סיעת בל"ד".

הוועדה הציבורית לבדיקת שכר, גימלאות ותנאים נלווים לחברי הכנסת - דוח ועדת רוזן-צבי, 1995.

הוועדה הציבורית לבדיקת תנאי עבודתם של חברי הכנסת - דוח ועדת גל-נור, 2000.

הוועדה הציבורית לבחינה מחדש של נושא חסינות חברי הכנסת ונספחיו - דוח ועדת ניסים, 14.6.1997 (ארכיון הכנסת).

הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו - דוח ועדת רובינשטיין, 2004.

הוועדה הציבורית להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת - דוח ועדת זמיר, דצמבר 2006.

הוועדה הציבורית לעניין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת - דוח ועדת טוניק, 1987.

הוועדה לבירור בעיית היחסים המקצועיים בין עורכי הדין שהנם חברי-כנסת ובין הממשלה ורשויותיה וחברות ממשלתיות - דוח ועדת אונא, 8.12.1969 (ארכיון הכנסת).

הוועדה לעניין שכרם של חברי הכנסת - דוח ועדת נבנצל, 24.11.1986 (ארכיון הכנסת).

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1-1997. "חברי כנסת חדשים ותפיסת התפקיד: ראיונות עם חברי הכנסת אלכס לובוצקי, מרינה סולודקין, אופיר פינס, זאב בוים", פרלמנט 16.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2-1997. "מערכת המידע בכנסת - ראיונות עם חברי הכנסת: שלמה בן-עמי ומאיר שטרית", פרלמנט 17.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005. "חקיקה חדשה: תיקון לחוק חסינות לברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם", פרלמנט 49.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009. "השתתפות, הימנעות והחרמה: מגמות בהשתתפות של הערבים אזרחי ישראל בבחירות לכנסת", פרלמנט 61.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (יצחק זמיר), 1 באוגוסט 1980. "החסינות העניינית של חבר הכנסת".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (יהודה וינשטיין), 10 במרץ 2015. "יישום הסכמים פוליטיים בעלי משמעות תקציבית".

הראל, עמוס, 2017. "דו"ח על התוכנית הרב-שנתית של צה"ל: הדרג המדיני נעדר, והצבא מנווט לבד", הארץ, 25.9.2017.

הרמן, תמר, אלה הלר, חנון כהן, גלעד בארי, ויובל לבל, 2014. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2014**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, אלה הלר, חנון כהן, דנה בובליל, ופאדי עומר, 2016. **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

וולף, פנחס, 2012. "ערב פרסום דוח המרמרה: הכנסת תדון ברצח העם הארמני", **חדשות וואלה**, 10.6.2012.

ויטמן, לילך, 2015. "תקציב הכנסת יתפח ל-717 מיליון שקל: כל ח"כ יקבל עוד עוזר פרלמנטרי", **גלובס**, 27.10.2015.

וייס, שבח, 1977. **הכנסת – תיפקודה ותפוקתה**, תל אביב: אחיאסף.

ועדת האתיקה, 2000. קובץ החלטות הוועדה שהונחו על שולחן הכנסת בכנסת החמש-עשרה, החלטת ועדת האתיקה מ-31 באוקטובר 2000, עמ' 15–20.

ועדת האתיקה, 2010. החלטת ועדת האתיקה בקובלנות בעניין נסיעתם של שישה חברי כנסת ללובר, מ-15 בנובמבר 2010.

ועדת האתיקה, 2011. החלטת ועדת האתיקה בעניין הפרת הסכם קיזוז, מ-22 בפברואר 2011.

ועדת האתיקה, 2017. החלטת הוועדה בקובלנה נגד חבר הכנסת מיקי מכלוף זוהר בנושא ניגוד עניינים בתפקידו כיושב ראש ועדה, מ-17 ביולי 2017.

ועדת החוץ והביטחון, חדשות הוועדה, 2017. "דוח מיוחד של ועדת החוץ והביטחון בנושא 'גדעון', התכנית הרב-שנתית של צה"ל", 25.9.2017.

ורנר, אסתר, 2015. "סתיו שפיר: ח"כים אמרו לי לא לגעת בענייני העברות הכספים, אז נלחמתי", **גלובס**.

זילברשטיין, ירון, 2011. "אתגר המדינה הריבונית ודוקטרינת 'כבוד האדם' במשפט העברי: על החשיבה הקהילתית ומגבלותיה בעידן המודרני", הרצאה במסגרת כנס בנושא "20 שנה למהפכת זכויות האדם", המרכז הבינתחומי בהרצליה ב-19–21 בדצמבר 2011.

- זינגר, רוני, 2016. "ח"כ אורן חזן הושעה ע"י הליכוד מחברות בשתי ועדות בכנסת", כלכליסט, 23.2.2016.
- זמיר, יצחק, 2012. "ההיסטוריה של זכויות האדם בישראל", הרצאה באוניברסיטת תל אביב, ב-27 במרץ 2012.
- זקן, דני, 2019. "חוק הלאום או גנץ: למה האזרחים הערבים לא באו לקלפי", גלובס, 10.4.2019.
- זרחיה, צבי, 2005. "לכנסת יש מכונת דפוס להדפסת כסף לעצמה", הארץ, 9.3.2005.
- זרחיה, צבי, 2011. "המכון לדמוקרטיה: להגדיל מספר הח"כים ל-180", הארץ, 28.3.2011.
- זרחיה, צבי, 1-2015. "משחקים בכספי הציבור: כך דלפו 55 מיליארד שקל מהצינור של ועדת הכספים", TheMarker, 8.2.2015.
- זרחיה, צבי, 2-2015. "היום שבו דוד ביטן, אורן חזן ונאוה בוקר קיבלו מהמדינה עשרות מיליוני שקלים", TheMarker, 20.12.2015.
- זרחיה, צבי, 2016. "גפני: 'לא אקיים דיון נוסף בחוק מיסוי הדירה השלישית'", TheMarker, 18.12.2016.
- זרחיה, צבי, 1-2017. "ביקורת מפתיעה על העברות המיליארדים של האוצר", TheMarker, 21.1.2017.
- זרחיה, צבי, 2-2017. "הפתעה בבג"ץ: חוק מיסוי דירה שלישית בדרך חזרה לוועדת הכספים", TheMarker, 9.5.2017.
- זרחיה, צבי, ואורה קורן, 2015. "באוצר מעריכים: אף ששלושה שרים צפויים להתנגד, התקציב יאושר מחרתיים בממשלה", TheMarker, 4.8.2015.
- זרחיה, צבי, ורוחם שטרקמן, 2014. "בג"ץ שלח את ח"כ שפיר והאוצר לגבש נוהל לשקיפות בהעברות תקציביות", TheMarker, 19.6.2014.
- חדשות 10, 2018. "המחנ"צ לא יאשר קיזוזים: 'הקואליציה מצאה טריק חדש להפעיל לחץ'", 11.6.2018.

- חדשות נענע, 1999. "בורג ושריד נפגשו עם הדלאי למה", 24.11.1999.
- חורי, ג'קי, 2017. "מזכ"ל ה-OECD בפגישה עם ח"כים מהשימה המשותפת: מודאג מהפערים בין יהודים לערבים", הארץ, 12.11.2017.
- חורי, ג'קי, ואלי אשכנזי, 2014. "הח"כ לשעבר סעיד נפאע הורשע בגין ביקור במדינת אויב ומגע עם סוכן זר", הארץ, 6.4.2014.
- חזן, נעמי, 2012. "אחריותם הציבורית של חברי הכנסת", בתוך: רפאל כהן-אלמגור, אורי ארבל-גנץ ואסא כשר (עורכים), **אחריות ציבורית בישראל**, בני ברק וירושלים: הקיבוץ המאוחד והמרכז לאתיקה בירושלים, עמ' 193-218.
- חזן, ראובן, 1998. "מהרסייך ומחיבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות", בתוך: דני קורן (עורך), **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, בני ברק: קו אדום, הקיבוץ המאוחד, עמ' 78-90.
- חזן, ראובן, וחן פרידברג, 2009. **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חסון, שלמה, וח'אלד אבו-עסבה (עורכים), 2004. "יהודים וערבים בישראל מול מציאות משתנה בעיות, מגמות, תרחישים והמלצות", ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- טוטנאור, אור, 2013. **עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל**, מחקר מדיניות 98, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- טור-פז, שולמית, 1998. "מדור חקיקה חדשה: הצעת חוק-ייסוד: זכויות חברתיות", **פרלמנט** 21 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- טל, הילה, 2010. "השדלנים המסחריים בישראל: צמיחת התופעה, שיטות הפעולה, והסדרת הפעילות", **פרלמנט** 66 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).
- טרואן, יהודה, 2007. "איסור כהונה כפולה בפרלמנט והממשלה ושיטת חבר פרלמנט מחליף (החוק הנורבגי): היבטים של הסדרה בארבעה פרלמנטים", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

יחזקאל, עובד, ואיל ינון, 2009. "יחסי הגומלין כנסת-ממשלה: הצעות והמלצות", מסמך שהוגש לראש הממשלה (אהוד אולמרט) וליושבת ראש הכנסת (דליה איציק) על ידי מזכיר הממשלה ומזכיר הכנסת.

ינון, איל, 2011. "מגמות בחקיקת הכנסת ה־18: סיכום ביניים" (הרצאת פתיחה בכינוס "שנת המשפט התשע"א – סיכום והערכה", שנערך מטעם הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה), **דין ודברים** ז (1): 22-29.

יערי, אביעזר, 2004. "הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל", מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, מזכר 72, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

ירושלמי, שלום, 2011. "אני כלב השמירה של הדמוקרטיה", **מקור ראשון**, 25.11.2011.

כהן, עמר, 2018. "העתיד כבר כאן – תקציב 2019 מגיע לכנסת: בלי קיצוצים, בלי מהפכות ומוקדם מידי בהרבה", **דבר ראשון**, 11.2.2018.

כהן, שמעון, 2015. "יחימביץ': לא להכשרת ח"כים במרכז הבינתחומי", **ערוץ 7**, 15.4.2015.

לב, חיים, 2015. "אחמד טיבי: דיאלוג מתמיד עם החרדיים", **ערוץ 7**, 14.11.2015.

לב, חיים, 2016. "נתניהו מתנגד: חוק קיש לא יקודם", **ערוץ 7 חדשות**, 27.6.2016.

לביא, צבי, 2007. "אולמרט לוחץ לאשר את התקציב עד השבוע הבא", **ynet**, 17.12.2007.

לביא, צבי, 2013. "הון למקורבים: 20 שנה לקץ הכספים הייחודיים", **ynet**, 26.9.2013.

לביא, צבי, 2016. "סיעות הקואליציה 'השיגו' 250 מיליון שקלים מתוך תקציב המדינה", **ynet**, 20.12.2016.

לוי, יצחק, 1997. "חוק יסוד 'כבוד האדם וחירותו' לאורה של המחשבה היהודית", בתוך: שמחה רז (עורך), **קובץ הציונות הדתית**, כרך א, ירושלים: הסתדרות המזרחי – הפועל המזרחי, המרכז העולמי, עמ' 54-57.

- לוי, שלי, 2010. "חקיקה חברתית פרטית בכנסת ה-17", מצגת ליום עיון בכנסת: חקיקה חברתית – תפקידי הכנסת ותפקידי הממשלה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ליאון, נסים, 2009. "ש"ס והציונות: ניתוח פוליטי-סמלי", **המרחב הציבורי** 3: 74-35.
- ליאל, דפנה, 2017. "3 נזקקים, 120 ח"כים. מי עזר? חדשות 2, 21.3.2017.
- ליאל, דפנה, 2018. "הדיל בין הח"כים החרדים לערבים", **חדשות mako**, 12.6.2018.
- ליו, אוריאל, 2017. **לידתה של מהפכה: החזון והמאבקים שהולידו את זכויות היסוד של האשם בישראל**, תל אביב: ידיעות אחרונות – ספרי חמד.
- ליו, אוריאל, ושלומי לוי, 2012. "כיצד הצליחה ועדת החוקה בכנסת השתים-עשרה במקום שבו נכשלו אחרים: דגשים והרהורים לגבי העתיד", **משפט ואדם: משפט ועסקים** יד: 261-290.
- ליס, יהונתן, 2014. "במקום ועדת חקירה, ועדת קישוט: בכנסת מקנאים בקונגרס האמריקאי", **הארץ**, 7.9.2014.
- ליס, יהונתן, 2016. "ועדת האתיקה קנסה את יאיר לפיד לאחר שנעדר מעשרות ישיבות", **הארץ**, 20.6.2016.
- ליס, יהונתן, 2017. "לאחר איום דרעי: הכנסת אישרה בקריאה ראשונה את החוק לסגירת מרכולים בשבת", **הארץ**, 12.12.2017.
- ליס, יהונתן, 2018. "מליאת הכנסת אישרה את חוק הלאום בקריאה ראשונה", **הארץ**, 1.5.2018.
- ליס, יהונתן, ורויטל חובל, 2017. "שקד ובנט הציגו את פרטי החוק שיצמצם את סמכות בית המשפט העליון לפסול חוקים", **הארץ**, 19.12.2017.
- ליס, יהונתן, וחיים לויטון, 2013. "לא מצביעים ברגליים", **הארץ**, 6.8.2013.
- ליס, יהונתן, ברק רביד, וג'קי חורי, 2014. "ביקורת על נתניהו בעקבות החלטת בריטניה: חמאס מנצח בזירה הבינלאומית", **הארץ**, 14.10.2014.

לן, שלומית, 2007. "עושים צחוק בכנסת: הצעות החוק היצירתיות של הח"כים
עולות על כל דמיון", גלובס, 2.2.2007.

מאוטנר, מנחם, 2008. **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת**, תל
אביב: עם עובד.

מאור, ענת, 2004. "חור פעור בספר החוקים: הצעת חוק-יסוד: זכויות חברתיות
וכלכליות: כרוניקה של כשלון החקיקה", בתוך: יורם רבין ויובל שני (עורכים),
זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, תל אביב: רמות - אוניברסיטת
תל אביב בשיחוף עם המסלול האקדמי של המכללה למינהל, עמ' 195-232.

מאור, ענת, 2009. **הח"כ כמחוקק, החקיקה הפרטית בכנסת: צמיחה ותרומה**,
בני ברק: הקיבוץ המאוחד.

מבקר המדינה, 2000. דוח 51 לשנת 2000.

מבקר המדינה, 2006. "דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ".

מבקר המדינה, 2008. דוח 59 לשנת 2008.

מבקר המדינה, 2012. דוח 63 לשנת 2012.

מבקר המדינה, 2015. דוח 66 לשנת 2015.

מדד הכנסת, 2001. "תפיסות הציבור את הרשות המחוקקת: דוח מחקר", מרכז
המחקר והמידע של הכנסת ומכון המחקר דחף.

מדינה, ברק, ויובל שני, 2009. "חלוקת סמכויות בהליך התקשרות המדינה
באמנות בין-לאומיות: עקרונות יסודיים", בתוך: משה הירש (עורך), **הסמכות לכרות
אמנות במדינת ישראל: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון
ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דייוויס, עמ' 5-30.

מונדלק, גיא, 1999. "זכויות חברתיות-כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות
חברתיות לממד חברתי של זכויות האדם", בתוך: רות בן-ישראל (עורכת), **שנתון
משפט העבודה ז: 152-165**.

מידה, 2016. "נאום החירות של השרה איילת שקד", אתר מידה, 30.8.2016.

- מייטליס, יערה, 2008. "נסגר תיק החקירה נגד ח"כ אחמד טיבי", **ערוץ 7**, 14.12.2008.
- מיתווים, 2015. "חוק מערך החוץ: דרך להעצמת הדיפלומטיה הישראלית?", סיכום סדנת מומחים, המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית והאגודה הישראלית לדיפלומטיה.
- מרזל, יגאל, 2004. **המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות**, שריגים: נבו.
- מרזל, יגאל, 2008. "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית", **משפטים**, לח (2-1): 217-281.
- מרזל, יגאל, 2009. "ניגוד עניינים של חברי הכנסת: נאמן המפלגה או נאמן הציבור?", בתוך: דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר (עורכים), **ניגוד עניינים במרחב הציבורי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה ונבו, עמ' 389-427.
- מרנדה, אמנון, ואבירם זינו, 2007. "הנשיא הנבצר קצב הגיש את התפטרותו", **ynet**, 29.6.2007.
- מרסיאנו, אילון, 2005. "מזוז: פריסה מצרית בפילדלפי לא טעונה אישור כנסת", **ynet**, 7.7.2005.
- מרקוס, רבקה, 2008. **חברי כנסת כצרכני מידע**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- נבות, סוזי, 2000. "חבר הכנסת 'כנאמן הציבור'", **משפטים** לא (2): 433-525.
- נבות, סוזי, 2004. "קביעת שכרם של חברי הכנסת: 'המחליטים הם גם הזוכים'", **המשפט ט**: 253-289.
- נבות, סוזי, 2007-1. "המעמד המשפטי של המצע המפלגתי", **המשפט יב**: 395-438.
- נבות, סוזי, 2007-2. "הצעת החוקה: שלוש הערות על פרק הכנסת", **משפט וממשל י** (2).

- נועם, גיל-עד, 2009. "כריחת אמנות בישראל: הדין המצוי", בתוך: משה הירש (עורך), **הסמכות לכרות אמנות במדינת ישראל: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, עמ' 31-47.
- נחמיאס, דוד, וערן קליין, 1999. **חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה**, נייר עמדה 17, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נחשוני, קובי, 2014. "קרב סרטים: הכנסת בסרט הסברה על המילה", **ynet**, 4.2.2014.
- ניר, טלי, 2012. **בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים**, תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל.
- נקדימון, שלמה, 2014. דברים בכנס "עסק הביש ופרשת לבון: המשמעות ההיסטורית", מוסד הרצל לחקר הציונות, 4.11.2014.
- סבירסקי, שלמה, ועמי פרנקל, 2000. **מעמדה של הכנסת בתהליך עיצוב התקציב ואישורו: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה**, תל אביב: מרכז אדוה.
- עזרא, חזקי, 2014. "מהיום אמור: יועץ פרלמנטרי", **ערוץ 7**, 24.6.2014.
- עמית, חגי, 2019. "בג"ץ לאוצר: עשו מו"מ עם סתיו שפיר לגבי הגברת פיקוח הכנסת על התקציב", **TheMarker**, 28.1.2019.
- עקירב, אסנת, 2013. "שיטה של חוסר רלוונטיות או אנומליות של בחירות", מסמך שהוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בדיון בחוק המשילות.
- פוקס, עמיר, דנה בלאנדר, ומרדכי קרמניצר, 2015. **חקיקה אנטי-דמוקרטית בכנסת ה-18 (2009-2013)**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פולבר, שרון, ג'יקי חורי, ואלמוג בן זכרי, 2017. "ח"כ גטאס חתם על הסדר טיעון: ירצה שנתיים מאסר ויתפטר מהכנסת", **הארץ**, 17.3.2017.
- פז, אורי ישראל, 2014. "שנת מאסר לחבר כנסת לשעבר שהורשע במגע עם סוכן חוץ ויציאה למדינת אויב", **תקדין - הפורטל המשפטי**, 7.9.2014.
- פלסקר, יחיאל, 1977. **הכנסת וועדותיה**, ירושלים: אחיעבר.

- פרידברג, חן, 2013. "הכנסת כגוף מחוקק: דיאגנוזה והמלצות", בתוך: רהט גדעון, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 560-577.
- פרץ-הרפז, אפרת, 2008. "76% מהציבור הישראלי סבורים כי חל שינוי לרעה ביוקרתה הציבורית של הכנסת", **גלובס**, 27.2.2008.
- צידון, אשר, 1969. **בית הנבחרים: מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובממשל**, ירושלים: אחיאסף (מהדורה חמישית).
- קורמן, טל, 2008. "כדי לתרום תרומה חברתית משמעותית יש לזנוח את הציניות, את הרמת הידיים והיאוש", ריאיון עם היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז, **מעשי משפט** א: 37-46.
- קידר, ניצן, 2017. "חחרנות דיפלומטית" **ערוץ 7**, 9.11.2017.
- קרמניצר, מרדכי, ורועי קונפינו, 2008. "חוק עזמי בשארה: סכנה לדמוקרטיה", **מעריב nrg**, 18.6.2008.
- קרני, יובל, ואיתמר אייכנר, 2019. "חסינות? התוכנית האמיתית שתסדר לנתניהו שכפ"ץ חוקי מושלם", **ynet**, 22.5.2019.
- קרב, יהודית, 1992. "חוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו: ביוגרפיה של מאבקי כח", **משפט וממשל** א (2): 323-384.
- רביד, ברק, 2011. "הצעה: ועדת חוץ וביטחון תפוצל לשתי ועדות נפרדות" **הארץ**, 19.12.2011.
- רביד, ברק, 2014. "מאמצים נגד הכרת מפלגת הלייבור הבריטי במדינת פלסטין", **הארץ**, 12.10.2014.
- רביד, ברק, ויהונתן ליט, 2016. "ליברמן: 'אין לממשלה מדיניות חוץ - זו הפקרות מוחלטת'", **הארץ**, 29.2.2016.
- רהט, גדעון, 2000. **הפוליטיקה של הרפורמה במבנה המשטר בישראל**, עבודת דוקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- רובינשטיין, אמנון, 2000. "הכנסת וחוקי-היסוד על זכויות האדם", **משפט וממשל** ה: 339-358.

- רובינשטיין, אמנון, 2012. "סיפורם של חוקי־יסוד", **משפט ועסקים** יד: 79-109.
- רובינשטיין, אמנון, וברק מדינה, 2005. **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**, כרך א: עקרונות יסוד, כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות, ירושלים ותל אביב: שוקן.
- רודנצקי, אריק, 2015. "ניחוח תוצאות הבחירות לכנסת ה-20 בקרב הערבים בישראל", **ביאן, הערבים בישראל** 5: 3-12.
- רוטברד, אדם, 2014. "עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה", **דיווח של המשמר האזרחי**, 4.3.2014.
- רולף, שילה הטיס, 2004. "השפעת הפרטות על עובדים ויחסי עבודה, על מחירים ועל רמת השירות: סקירה עולמית", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.
- רולף, שילה הטיס, 2005. "חוק ההסדרים: סוגיות והשוואות בין־לאומיות", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.
- רולף, שילה הטיס, 2006. "אמון הצבור בפרלמנט: מחקר משווה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.
- רולף, שילה הטיס, 2009. "חברי מועצות מקומיות ועירוניות", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.
- רולף, שילה הטיס, 2010. "הצעות לשינוי שיטת הממשל ושיטת הבחירות בישראל: סקירה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.
- ריבלין, ראובן (רובי), 2010. "עצמאותו המחשבתית של חבר הכנסת: על גבולות המשמעת הסיעתית והקואליציונית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 14.12.2010.
- שאול, מיכל, 2013. **הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה**, עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שביט, ארי, 2006. "אתם ואני והמלחה הבאה", **הארץ**, 20.4.2006.
- שוורץ, אליעזר, 2013. "תיאור וניתוח השינויים בתקציב המדינה", **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**.

שוורץ, אליעזר, 2014. "ניתוח השינויים בתקציב המדינה בשנים 2013-2014", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שיפטן, דן, 2011. **פלסטינים בישראל: מאבקו של המיעוט הערבי במדינה היהודית**, שוהם: זמורה-ביתן.

שלו, טל, ויקי אדמקר, 2016. "51 משלחות, רק שני ערבים: הח"כים שלא נשלחים לייצג אותנו בחו"ל", **וואלה חדשות**, 15.8.2016.

שלו, טל, ויקי אדמקר, 2018. "שובו של חוק הלאום: נתניהו מבקש להעבירו עד תום המושב", **וואלה חדשות**, 1.7.2018.

שמיר, מיכל, וקרן מרגל, 2005. "תפיסות איום ופסילת רשימות ומועמדים לכנסת: מירדור ועד בחירות 2003", **משפט וממשל** ח: 119-154.

שניידר, טל, 2018. "בפעם הקודמת: אולמרט הודיע שיתפטר עוד לפני סיום החקירות", **גלובס**, 14.2.2018.

שנער, פליכס אליעזר, 1967. **בעול כורח ורגשות: בשליחות המדינה, יחסי ישראל-גרמניה 1951-1966**, ירושלים: שוקן.

שפירא, אסף, 2010. "עשור למרכז המחקר והמידע של הכנסת", **פרלמנט** 66 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

שפר, תמיר, 2007. "איכות חברי הכנסת והצלחה תקשורתית ופוליטית. כוחה של המיומנות התקשורתית הכריזמטית", בתוך: דן כספי (עורך), **תקשורת ופוליטיקה בישראל**, ירושלים ובני ברק: מכון ון ליר והקיבוץ המאוחד, עמ' 91-109.

שפרמן, ערו, 2010. "תפקידיהם של העוזרים הפרלמנטריים", **פרלמנט** 66 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

שרת, משה, 2007. "פולמוס השילומים: במערכות המשא-ומתן על הסכם השילומים מגרמניה" בתוך: יעקב שרת (עורך), **קובץ פרוטוקולים ומסמכים 1950-1953**, תל אביב: העמותה למורשת משה שרת.

תובל, אורי, 2015. "היועמ"ש לכנסת: אם הכנסת תדחה את מתווה הגז - יהיה לא סביר להתעלם מכך", **כלכליסט**, 25.8.2015.

תמיר, יוסף, 1991. **מאחורי הקלעים: איגרות אישיות מהכנסת**, תל אביב: יחדיו.

Akirav, Osnat, 2010-1. "Candidate Selection and a Crowded Parliament: The Israeli Knesset, 1988-2006," *Journal of Legislative Studies* 16 (1): 96-120.

Akirav, Osnat, 2010-2. "'Hard Times' in One-Minute Speeches: The Case of the Israeli Parliament," Paper submitted to the APSA meeting, September 2-5 2010, Washington D.C.

Akirav, Osnat, 2012. "The Cartel Model and Motions for the Agenda: Israel as a Case Study (2003-2009)," *Theory in Action* 5 (3): 93-116.

Akirav, Osnat, 2014. "Catch-22: Arab Members of the Israeli Parliament," *Representation* 50 (4): 485-508.

Akirav, Osnat, Gary W. Cox, and Mathew D. McCubbins, 2010. "Agenda Control in the Israeli Knesset during Ariel Sharon's Second Government," *The Journal of Legislative Studies* 16 (2): 251-267.

Alger, Chadwick F., 2010. "Expanding Governmental Diversity in Global Governance: Parliamentarians of States and Local Governments," *Global Governance: A Review of Multilateralism and international Organizations* 16 (1): 59-79.

Andeweg, Rudy B., 1997. "Role Specialisation or Role Switching? Dutch MPs between Electorate and Executive," in: Wolfgang C. Müller and Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London and Portland: Frank Cass, pp. 110-127.

Andeweg, Rudy B., 2014. "Roles in Legislatures," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 267-285.

Association of Secretaries General of Parliaments, 1989.

"Obstruction of Parliamentary Proceedings: The Parliamentary Systems of Guatemala, Bulgaria and Hungary," *Constitutional and Parliamentary Information*, 1st series, No. 158.

Association of Secretaries General of Parliaments, 2005.

"Privileges and Immunities in Parliament," General debate moderated by Mrs. Helene Ponceau, Secretary General of the questure of the Senate of France, October 19.

Association of Secretaries General of Parliaments, the Inter-Parliamentary Union and Monash University, 2011. Conference on "Effective Capacity Building Programmes for Parliamentarians," Bern, Switzerland, October 19-19.

Austermann, Philipp, 2012. "Das Abgeordnetenbild des Bundesverfassungsgerichts," *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4: 719-726.

Austria, Parliamentary Budget Office, update, 2014. Presented at the 6th annual meeting of the OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, held in the Knesset in Jerusalem on March 28, 2014, on the Parliamentary Budget Office

Avrami, Shirley, 2011. "Establishing a Research and Information Center at the Israeli Parliament (Knesset)," *PolicyWorld*.

Bach, Laurent, 2012. *Faut-il abolir le cumul des mandats?*, collection du Centre Pour la Recherche Économique et ses applications, Paris: Editions rue d'Ulm.

Ball, James, 2013. "MP's Outside Jobs and Interests," *The Guardian*, 27.5.2013.

- Balmas, Meital, Gideon Rahat, Tamir Sheafer, and Shaul R. Shenhav, 2014. "Two Routes to Personalized Politics: Centralized and Decentralized Personalization," *Party Politics* 20 (1): 37-51.
- Bar-Siman-Tov, Ittai, 2010. "Lawmakers as Lawbreakers," *William and Mary Law Review* 52: 805-871.
- Bar-Siman-Tov, Ittai, 2011. "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process," *Boston University Law Review* 91: 1915-1974.
- Barnes, Andre, 2011. "Members of the House of Commons: Their Role," Parliament of Canada, Parliamentary Library of Parliament Information and Research Service.
- Beetham, David, 2006. *Parliament and Democracy in the 21st Century: A Guide to Good Practice*, Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Benton, Meghan, and Meg Russell, 2013. Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons," *Parliamentary Affairs* 66: 772-797.
- Benwell, Richard, and Oonagh Gay, 2011. "The Separation of Powers," House of Commons Library, Standard Note SN/PC/06053.
- Birnbaum, Erwin, 1970. *The Politics of Compromise: State and Religion in Israel*, Vancouver, British Columbia: Fairleigh Dickinson University Press.
- Bligh, Gur, 2014. "Defending Democracy: A New Understanding of the Party Banning Phenomenon," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 46: 1321-1379

- Borchert, Jens, 2003. "Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective," in: Jens Borchert and Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.
- Brazer, Alex, and Ruth Fox, 2010. "Enhancing the Backbench MP's Role as Legislator: The Case for Urgent Reform of Private Members Bills," *Parliamentary Affairs* 63 (1): 201-211.
- Briatte, François, 2016. "Network Patterns of Legislative Collaboration in Twenty Parliaments," *Network Science* 4 (2): 266-271.
- Bricker, Benjamin, 2016. *Visions of Judicial Review: A Comparative Examination of Courts and Policy in Democracies*, Colchester: ECPR Press.
- Burke, Edmund, 1774. "Speech to the Electors of Bristol," in: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Vol. 4, Online Library of Liberty.
- Campbell, Rosie, and Joni Lovenduski, 2015. "What should MPs Do? Public and Parliamentarians' Views Compared," *Parliamentary Affairs* 68 (4): 690-708.
- Chantebout, Bernard, 1997. *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Paris: Armand Colin (14ème edition).
- Chazan, Naomi, 2005. "The Knesset," in: Raphael Cohen-Almagor (ed.), *Israeli Institutions at the Crossroads*, London and New York: Routledge, pp. 118-142.
- Churchill, Winston, 1954. "Duties of a Member of Parliament," *Parliamentary Affairs* 8 (3): 302.

Coghill, Ken, Ross Donohue, Graham Hassall, Peter Holland, Collen Lewis, Cristina Neesham, Andy Richardson, Kevin Rozzolim, and Atrin Steinack, 2011. "How Should Elected Members Learn Parliamentary Skills: An Overview," International Conference held by the Association of Secretaries General of Parliaments, et al. on "Effective Capacity Building Programs for Parliamentarians," Bern, Switzerland, October 19-20.

Coghill, Kenn, Colleen Lewis, and Katrin Steinack, 2012. "How Should Elected Members Learn Parliamentary Skills: An Overview," *Parliamentary Affairs* 65 (3): 505-519.

Cohen-Almagor, Raphael, 1994. *The Boundaries of Liberty and Tolerance: The Struggle against Kahanism in Israel*, Gainesville: University Press of Florida.

ComRes, 2012. "MPs' Pay and Pensions: A Public Verdict," July.

Contiades, Xenophon (ed.), 2013. *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, London and New York: Routledge.

Contiades, Xenophon, and Alkmene Fotiadou, 2013. "Models of Constitutional Change," in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, London and New York: Routledge.

Costa, Olivier, Stelios Stavridis, and Clarissa Dri (eds.), 2013. *Parliamentary Dimensions of Regionalization and Globalization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins, 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, New York: Cambridge University Press.

- Da Cruz, Manuel Braga, and Miguel Lobo Antunes, 1990. "Revolutionary Transition and Problems of Parliamentary Institutionalization: The Case of the Portuguese National Assembly," in: Ulrike Libebert and Maurizio Cotta (eds.), *Parliamentary and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London and New York: Pinter, pp. 131–153.
- Damgaard, Erik, 1997. "The Political Roles of Danish MPs," in: Wolfgang C. Müller and Thomas Saalfeld, (eds.) *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London and Portland: Frank Cass, pp. 79–90.
- De Winter, Lieven, 1997. "Intra- and Extra-Parliamentary Role Attitudes and Behaviour of Belgian MPs," in: Wolfgang C. Müller and Thomas Saalfeld (eds.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London and Portland: Frank Cass, pp. 128–154.
- Den Hartog, Chris, and Nathan W. Monroe, 2011. *Agenda Setting in the U.S. Senate: Costly Consideration and Majority Party Advantage*, New York: Cambridge University Press.
- Dery, David, 2000. "Agenda Setting and Problem Definition," *Policy Studies* 21 (1): 37–47.
- Deutscher Bundestag, 2013. 17 Wahlperiode, Drucksache 17/12500, "Bericht und Empfehlungen der unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts," 19.03.2013
- Dickhouse, John, 2013. "What Would the Founding Fathers Do About Congressional Term Limits Today?" *Policy.Mic*, 2.11.2013.
- Diermeier, Daniel, Michael Keane, and Antonio Merlo, 2004. "A Political Economy Model of Congressional Careers," *American Economic Review* 95 (1): 347–373.

- Dingle, Lesley, and Bradley Miller, 2005. "A Summary of Recent Constitutional Reform in the United Kingdom," *International Journal of Legal Information* 33 (1): 70-102.
- Directorate-General for Research in the European Parliament, 1999. "Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and in the European Parliament," Working Paper, *Legal Affairs Series*, W8/rev. 10-1999.
- Diskin, Abraham, Hanna Diskin, and Reuven Hazan, 2005. "Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success," *International Political Science review* 26 (3): 291-309.
- Dolan, Alissa M., and Todd Garvey, 2012. "The Speech or Debate Clause: Constitutional Background and Recent Developments," *Congressional Research Service Report for Congress*, R42648.
- Dotan, Yoav, and Menachem Hofnung, 2005. "Legal Defeats - Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?" *Comparative Political Studies* 38 (1): 75-103.
- Dovi, Suzanne, 2011. "Political Representation," *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (online).
- Economist*, 2016. "South Korea's Eight-day Talkathon is the World's Longest Filibuster," May 3.
- Esaiasson, Peter, and Sören Holmberg, 1996. *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*, London and US: Dartmouth Publishing Company.
- Eulau, Heinz, 1962. "The Legislator and his Party: Majority and Minority," in: John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan, and LeRoy Ferguson (eds.), *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, New York and London: John Wiley and Sons Inc., pp. 343-376.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2009. Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session, June 12–13, 2009.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2014. Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session, March 21–22, 2014.

Evans, Diana, 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*, New York: Cambridge University Press.

Ferguson, Mark, 2013. "MPs Should Be Banned from Having Second Jobs – But It's not about the Money..." *LabourList*, May 28.

Fisk, Catherine, and Erwin Chemerinsky, 1997. "The Filibuster," *Stanford Law Review* 49: 181–254.

Fiva, Jon H., and Askill H. Halse, 2014. "Unconditional Love? Pork Barrel Politics in the Absence of Electoral Incentives," Paper presented at the 2014 annual meeting of the Association of Southern European Economic Theorists, Aix-en-Provence, France.

Fox, Ruth, and Joel Blackwell, 2016. *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London: Hansard Society.

Freire, André, and José Manuel Leite Viegas (eds.), 2015. *Political Representation in Portugal: The Years of Socialist Majority 2005–2009* (Available on Kindle).

Gabriel, Oscar W., Uwe Bollow, Mirjam Dageförde, and Florian Rabuza, 2011. "Does Contact Between Represented and the Representatives improve Political Trust? The Case of France and Germany," Paper presented at the IPSA workshop on changing modes of parliamentary representation, Prague, October.

- Gallop, Geoff, 2009. "The Role of a Member of Parliament," *Australian Parliamentary Review* 24 (2): 2-8.
- Gay, Oonagh, 2005. "MPs Go Back to Their Constituencies," *The Political Quarterly* 76 (1): 57-66.
- Gilder Lehrman Institute of American History, In.d.l. "Treaty of Versailles and President Wilson, 1919 and 1921" (online).
- Giuliani, Marco, 2008. "Brand New, Somewhat New or Rather Old? The Italian Legislative Process in an Age of Alternation," *South European Society and Politics* 13 (1): 1-10.
- Gladdish, Ken, 1991. *Governing from the Center: Politics and Policy-making in the Netherlands*, DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Global Legal Research Center, 2017. "Parliamentary Oversight of the Executive Branch – Canada, Germany, Italy, Japan, Poland, Sweden, United Kingdom, United States," The Law Library of Congress.
- Golden, Miriam A., and Lucio Picci, 2008. "Pork Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-1994," *American Journal of Political Science* 52 (2): 268-289.
- Grant, J. Tobin, and Thomas J. Rudolph, 2004. "The Job of Representation in Congress: Public Expectations and Representatives Approval," *Legislative Studies Quarterly*, 29 (3): 431-445.
- Grean, Anne, and Karean DeYoung, 2018. "Trump Pulls United States out of Iran Nuclear Deal, Calling the Pact 'An Embarrassment'," *The Washington Post*, 8.5.2018.
- Green-Pedersen, Christoffer, 2010. "Bringing Parties into Parliament: The Development of Parliamentary Activities in Western Europe," *Party Politics* 16 (3): 347-369.

Groves, Jason, 2012. "Increase in 'Professional Politicians' Means One in Seven MPs Have Never Done a Real Job (and that includes Ed Miliband)," *Daily Mail Online*.

Guérin-Lavignotte, Elodie, and Eric Kerrouche, 2006. *Les Élus Locaux en Europe: Un Statut en Mutation*, Paris: La Documentation Française.

Gunther, Richard, José Ramón Montero, and Juan Linz (eds.), 2002. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Haleva-Amir, Sharon, 2013. "MKs Usage of Personal Internet Tools, 2009: On the Verge of a New Decade," *World Political Science Review* 9 (1): 219–261.

Hanke, Steve H., 2011. "On Democracy Versus Liberty," *Globe Asia*.

Hansard Society, 2001. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable – Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny*.

Harbridge, Laurel, 2015. *Is Bipartisanship Dead? Policy Agreement and Agenda-Setting in the House of Representatives*, New York: Cambridge University Press.

Hardt, Sascha, 2015. "Parliamentary Immunity in a European Context," European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

Harfst, Philipp, and Kai-Uwe Schnapp, 2003. "Are Agents Able to Control their Principal's Control Structures? An Empirical Investigation of Parliamentary Means to 'Keep an Eye' on the Executive," Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, Scotland.

Hazan, Reuven Y., 1999-1. "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behavior in the 14th Israeli Knesset, 1996-1999," *Political Geography* 18 (7): 791-811.

Hazan, Reuven Y., 1999-2. "Religion and Politics in Israel: The Rise and Fall of the Consociational Model," *Israel Affairs* 6 (2): 109-137.

Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, 2010. *Democracy Within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

Hazanrika, Ayesha, and Tom Hamilton, 2018. *Punch and Judy Politics: An Insider's Guide to Prime Minister's Questions*, London: Biteback.

Herszenhorn, David M., 2015. "The Iran Nuclear Deal: Congress Has Its Say," *The New York Times*, 7.9.2015.

Hirsch, Moshe, 2006. "Treaty Making Power: Approval of the Israel-Egypt 'Philadelphi Accord' by the Knesset," *Israel Law Review* 39: 229-237.

Hönnige, Christoph, and Ulrich Sieberer, 2011. "Germany: Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights," in: Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London and New York: Routledge, pp 21-27.

House of Commons (UK), 2009. Reform of the House of Commons Select Committees (Wright Report) – First Report, November 12.

House of Commons, 2014. "Standard Review Sub-Committee, Oral Evidence: The Standards System in the House of Commons," HC 383, July 15.

House of Commons Committee on Members' Expenses, 2011. The Operation of the Parliamentary Standards Act 2009, First Report of Session 2010–2012, Volume I, December 6.

House of Commons Committee on Standards, 2015. The Standards System in the House of Commons, Sixth Report of Session 2014–2015, February 10.

House of Commons Committee on Standards, 2018. "MPs' Outside Interests," Committee on Standards in Public Life, July.

House of Commons Information Office, 2010–1. Legislation Series, Factsheet L2, "Private Members' Bills Procedure," Revised June 2010.

House of Commons Information Office, 2010–2. Legislation Series, Factsheet L3, "The Success of private members' Bills," Revised June 2010.

House of Commons Liaison Committee, 2009. "Financial Scrutiny: Parliamentary Control over Government Budgets," Second Report of Session 2008–2009, Report, together with formal minutes, HC 804, July 3.

House of Commons Procedure Committee, 2016. "Private Members' Bills," Third Report of Session 2015–2016, April 13.

House of Lords, 2016. Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, 25th Report of Session 2015–2016, Special Report: Response to the Strathclyde Review, HL Paper 119, March 23.

Huff, Ariella, 2013. "Problems and Patterns in Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP," Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty, Online Paper Series 14/2013, pp. 8–19.

Hurriyet Daily News, 2015. "Newly Elected Members of the Turkish Parliament to Take Oath at First Session," 22.6.2015.

Igot, N., André Rezsöhazy, and Marc van der Hulst (eds.), 2007. ECPR Seminar, "Parliament & Judiciary," Brussels, 8–9 November.

Independent Parliamentary Standards Authority, 2010. "MPs' Expenses: A Consultation," January.

Independent Parliamentary Standards Authority, 2013, *MPs' Pay and Pensions Final Report*, December.

Independent Parliamentary Standards Authority, 2016, "The MPs' Scheme of Business Costs and Expenses 2016–17," Chapter 7: Staffing Expenditure, pp. 32–36, March 22.

Inter-Parliamentary Union (IPU), 2005. *Parliamentary Involvement in International Affairs*, A Report by the IPU to the Second World Conference of Speakers of Parliament New York, 7–9 September, 2005.

Inter-Parliamentary Union (IPU) and International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA), 2015. *Guidelines for Parliamentary Research*.

Jackson, Keith, 1991. "The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament," in: Lawrence D. Longley and David M. Olson (eds.), *Two Into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Boulder: Westview Press, pp. 43–76

Jacobs, Andrew, 2016. "Brazil's Graft-Prone Congress: A Circus that Even Has a Clown," *The New York Times*, 14.5.2016.

Jans, Theo, and Sonia Piedrafita, 2009. "The Role of National Parliaments in European Decision-Making," *EIPASCOPE*: 19–26.

Jones, Kate, 2004. "Parliamentarians' Staff and the Professionalisation of Australian Politicians," Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Adelaide, 29 September–1 October.

Jowit, Juliete, 2015. "The Tragedy of the Commons: MPs are too Busy to Do their Jobs," *The Guardian*, 27.5.2015.

Judge, David, 1984. "The Politics of MPs' Pay," *Parliamentary Affairs* 37 (1): 59-75.

Judge, David, 2014. *Democratic Incongruities: Representative Democracy in Britain*, New York: Palgrave Macmillan.

Kam, Christopher J., 2009. *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kam, Christopher J., 2014. "Party Discipline," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 399-417.

Kanis, Anna Mariene, 2012. "Parliamentary Control of Budget Implementation," European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Budgetary Affairs, September 3.

Kasher, Asa, 2005. "Professional Ethics and Collective Professional Autonomy: A Conceptual Analysis," *Ethical Perspectives: Journal of the European Ethics Network* 11 (1): 67-98.

Katz, Richard S., and William J. Crotty (eds.), 2006. *Handbook of Party Politics*, London: Sage.

Kędzia, Zdzisław, and Agata Hauser, 2011. "The Impact of Political Party Control over the Exercise of the Parliamentary Mandate," Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Kelly, Erin, 2013. "Some Want Earmarks Back to Help Congress Pass Bills," *USA Today*, 29.10.2013.

Kelly, Norm, and Sefakor Ashiagor, 2011. "Parliamentary Groups," in: *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Developing Party Policies*, Washington: National Democratic Institute.

Kendall-Taylor, Andrea, and Erica Frantz, 2016. "How Democracies Fall Apart," *Foreign Affairs*, 5.12.2016.

Kennon, Andrew, 2013. "Legal Advice to Parliament," in: Alexander Horne, Gavin Drewry, and Dawn Oliver (eds.), *Parliament and the Law*, Oxford and Portland: Hart Studies in Constitutional Law, pp. 123–137.

Kerrouche, Eric, and Suzanne S. Schüttemeyer, 2013. "The Professionalization of the Parliamentary Mandate," ECPR General Conference, Bordeaux.

Kindon, John W., 2010. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harlow: Longman Publishing Group (second edition).

King, Anthony, 1981. "The Rise of the Career Politician in Britain – And Its Consequences," *British Journal of Political Science* 11 (3): 249–285.

Kissing, Claudia, 2011. "The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions," Committee for a Democratic U.N., Background Paper #4, Berlin.

Klonoff, Robert, 1979. "The Congressman as Mediator between Citizens and Government Agencies: Problems and prospects," *Harvard Journal on Legislation* 16 (3): 701–734.

Kommers, Donald P., 1971. "Politics and Jurisprudence in West Germany: State Financing of Political Parties," *Scholarly Works*, Paper 862.

Korris, Mat, 2011. *A Year in the Life: From Member of the Public to Member of Parliament*, Interim Briefing Paper, London: Hansard Society.

Krunke, Helle, 2013. "Formal and Informal Methods of Constitutional Change in Denmark," in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative perspective on Europe, Canada and the USA*, London: Routledge, pp. 73-92.

Kumarastingham, Harshan, 2010. Unicameralism: The Strange Eventful Death of the Legislative Council of New Zealand," *Australian Parliamentary Review* 25 (2): 68-79.

Larcinese, Valentino, and Sircar Indraneel, 2012. "Crime and Punishment the British Way: Accountability Channels Following the MPs' Expenses Scandal," London School of Economics, *Political Science and Political Economy Working Paper* (No. 9/2012).

Leopold, Patricia M., 1998. "The Application of the Civil and Criminal Law to Members of Parliament and Parliamentary Proceedings," in: Dawn Oliver and Gavin Drewry (eds.), *The Law and Parliament*, London, Edinburgh, and Dublin: Butterworths, pp. 71-87.

Lerche, Peter, 1995. "Das Freie Mandat," *Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis in der parlamentarischen Demokratie*, Beiträge zum parlamentarismus Band 9/1.

Leston-Bandeira, Cristina, 2009. "Parliamentary Functions Portrayed on European Parliaments' Websites," *Revista de Sociologia e Política* 17 (34): 13-27.

Leston-Bandeira, Cristina, 2012. "Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case," *Parliamentary Affairs* 65 (2): 425-447.

Leston-Bandeira, Cristina, 2016. "Why Symbolic Representation Frames Parliamentary Public Engagement," *British Journal of Politics and International Relations* 18 (2): 498–516.

Levin, Mark R., 2013. *The Liberty Amendments: Restoring the American Republic*, New York: Simon and Schuster.

Levin, Ronald M., 1996 "Congressional Ethics and Constituent Advocacy in an Age of Mistrust," *Michigan Law Review* 95 (1): 1–110.

Lichtblau, Eric, 2010. "New Earmark Rules Have Lobbyists Scrambling," *The New York Times*, 11.3.2010.

Lindvall, Johannes, and Bo Rothstein, 2006. "Sweden: The Fall of the Strong State," *Scandinavian Political Studies* 29 (1): 47–63.

Lipscombe, Sally, and Alexander Horne, 2013. "Parliamentary Privilege and the Criminal Law," in: Alexander Horne, Gavin Drewery, and Dawn Oliver (eds.), *Parliament and the Law, Hart Studies in Constitutional Law*: 67–87.

(The) Local (Austria's News in English), 2014. "Only a Quarter of Austrian MPs Full Time."

Longley, Lawrence D., and Taylor M. Hoffman, 2000. "Parliamentary Members and Leaders as Agents of Reform: Parliamentary and Regime Change Revisited," in: Lawrence D. Longley and Reuven Y. Hazan (eds.), *The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders*, London and Portland: Frank Cass, pp. 131–208.

Lucaire, François, and Gérard Conac, 1987. *La Constitution de la République française*, Paris: Economica (2^e édition).

Machado, Jónatas Eduardo Mendes, 2013. "The Portuguese Constitution of 1976: Half-life and Decay," in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change*, London and New York: Routledge, pp. 273–298.

Maddicott, John Robert, 2010. *The Origins of the English Parliament 924-1327*, Oxford: Oxford University Press.

Mahler, Gregory S., 1981. *The Knesset: Parliament in the Israeli Political System*, Rutherford, NJ: Fairleigh Dickinson University Press.

Malmberg, Lars-Göran, 2013. "Constitutional Amendment in Sweden," in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change*, London and New York: Routledge, pp. 325-336.

Mandelbaum, Andrew G., 2011. "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations," National Democratic Institute and World Bank Institute.

Manthorpe, Leanne, 2011. "Parliamentary Allowances, Salaries of Office and Entitlements," Parliament of Australia, Parliamentary Library Information Analysis, Background Note (updated by Cathy Madden and Deridre McKeown).

Marrel, Guillaume, 2011. "Le Cumul des Mandats Électifs Mis à nu par la Décentralisation," *Pouvoirs locaux: Les Cahiers de la Décentralisation* 88: 57-61.

Matland, Richard E., and Donley T. Studlar, 2004. "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis," *British Journal of Political Science* 34: 87-108.

Mattozzi, Andrea, and Antonio Merlo, 2007. "Political Careers or Career Politicians," National Bureau of Economic Research Working Paper Series No. 12921.

Mattson, Ingvar, 1995. "Private Members' Initiatives and Amendments," in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, London: Palgrave Macmillan, pp. 448-487.

May, Sir Thomas Erskine, 2011. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (Malcolm Jack ed.), London: LexisNexis (24th edition).

Mayhew, David R., 1974. *Congress: The Electoral Connection*, New Haven and London, Yale University Press.

McSmith, Andy, 2012. "George Galloway: The Political Rebel with a Cause," *Independent*, 31.3.2012.

Mello, Patrick, 2015. "Curbing the Royal Prerogative: The House of Commons and the Conflicts in Libya and Syria," paper presented at the Workshop on Legislative-Executive Relations in Foreign and Security Policy, Held at the Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, May 21-22.

Mersel, Yigal, 2006. "The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy," *International Journal of Constitutional Law* 4 (1): 84-113.

Mershon, Carol, 2014. "Legislative Party Switching," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm, (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 399-417.

Mezey, Michael L., 1979. *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press.

Miller, Vaughne, 2010. "How Much Legislation Comes from Europe," House of Commons Library, Research Paper 10/62, October 13.

Milligan, Kevin, and Michael Smart, 2005. "Regional Grants as Pork Barrel Politics," CESIFO Working Paper No. 1453, Category 1: Public Finance, April.

Mills, Claire, 2015. "Parliamentary Approval for Military Action," House of Commons Library, Briefing Paper, No. 7166, May 12.

Miner, Helen V., and Dustin Tingley, 2015. *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.

Montalto, Tim Attard, 2013. "AD Calls for Full-time MPs and Salary Tagged to Attendance," *Malta Today*, 15.10.2013.

Moore, Wilbert E., and Gerald W. Rosenblum, 1970. *The Professions: Roles and Rules*, New York: Russell Sage Foundation.

Müller, Wolfgang C., and Thomas Saalfeld, 1997. *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London and Portland: Frank Cass.

Murray, Rainbow, 2014. "What Makes a Good Politician? Reassessing the Criteria Used for Political Recruitment," Paper prepared for the Workshop on Gender and Political Recruitment, ECPR Joint Sessions, Salamanca, April.

Nakamura, Robert, 2011. "The Implementation of Constituency Development Funds in Emerging Democracies," Paper delivered at the Midwest Political Science Association Meeting, March 31 to April 3.

Navarro, Julien, 2009. "Multiple-Office Holders in France and Germany: An Elite within the Elite?" *soderforschungsbereich* 580 (33): 18-25.

Navot, Suzie, 2008. "Fighting Terrorism in the Political Arena: The Banning of Political Parties," *Party Politic* 14 (6): 745-762.

- Nei, Alessandro, and Annemarie Walter (eds.), 2016. *New Perspectives on Negative Campaigning: Why Attack Politics Matters*, Oxford: ECPR Press.
- Nelson, Erica Lee, and Kaushiki Sanyal, 2010. "Conflict of Interest Issues in Parliament," Background note for the conference on Effective Legislatures, PRS Legislative Research, November 15.
- Newell, James L., 2006. "Characterising the Italian Parliament: Legislative Change in Longitudinal Perspective," *The Journal of Legislative Studies* 12 (3-4): 386-403.
- Next Left*, 2009. "Why Term Limits Can't Work in Britain," *A Fabian Society Blog*, February 24.
- Norton, Philip, 1994. "The Growth of the Constituency Role of the MP," *Parliamentary Affairs* 47 (4): 705-720.
- Norton, Philip, 2000. "Reforming Parliament in the United Kingdom: The Report of the Commission to Strengthen Parliament," *Journal of Legislative Studies* 6 (3): 1-14.
- Norton, Philip, 2002. "Introduction: Linking Parliaments and Citizens," in: idem (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, London and Portland: Frank Cass, pp. 1-18.
- Occasional Papers on Parliamentary Government, 1998. "Strengthening the Role of MPs," Paper No. 7, Ottawa, Canada.
- O'Halpin, Eunan, 2002. "Still Persecuting Civil Servants? Irish Parliamentarians and Citizens," in: Philip Norton (ed.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*, Vol. 3, London: Frank Cass, pp. 111-127.
- Olson, David M., 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative approach*, NY: M.E. Sharpe.

- Ortega, Abraham Barrero, and Irene Sobrino Guijarro, 2013. "Constitutional Change in Spain," in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change*, London and New York: Routledge, pp. 299–324.
- Owen, Dave, 2012. "The Mono Lake Case, the Public Trust Doctrine, and the Administrative State," *University of California, Davis Law Review* 45: 1099–1152.
- Packenham, Robert A., 1970. "Legislatures and Political Development," in: Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham: Duke University Press, pp. 521–582.
- Palmer, Geoffrey, 1979. *Unbridled Power? An Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Patzelt, Werner J., 1995–1. *Abgeordnete und ihr Beruf: Interviews, Umfragen, Analysen*, Berlin: Akademie Verlag.
- Patzelt, Werner J., 1995–2. "Was tun Abgeordnete?" *Beiträge zum Parlamentarismus* (9) 1: 25–39.
- Patzelt, Werner J., 2000. "What Can an Individual MP Do in German Parliamentary Politics?" in: Lawrence D. Longley and Reuven Y. Hazan (eds.), *The Uneasy Relationships Between Parliamentary Members and Leaders*, London and Portland: Frank Cass, pp. 23–52.
- Pelizzo, Riccardo, and Frederick Stapenhurst, 2008. "Public Accounts Committees," in: Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa Von Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington D.C.: World Bank Institute, pp. 117–130.
- Pelizzo, Riccardo, and Frederick Stapenhurst, 2013. *Government Accountability and Legislative Oversight*, New York: Routledge.

- Petersen, R. Eric, 2010. *Casework in a Congressional Office: Background, Rules, Laws, and Resources*, Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Petersen, R. Eric, 2012. *Roles and Duties of a Member of Congress*, Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Petersson, Olof, 2015. "Commissions of Inquiry and the Referral System," in: Jon Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 650-662.
- Petracca, Mark P., 1991. "The Poison of Professional Politics," Cato Institute Policy Analysis No. 151.
- Petracca, Mark P., 1992. "Rotation in Office: The History of an Idea," in: Gerald Benjamin and Michael Malbin (eds.), *Limiting Legislative Terms*, Washington D.C.: CQ Press, pp. 20-28.
- Pilet, Jean-Benoit, 2013. "Le Cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux: Le Cas de la Belgique," in: Julien Navarro and Abel François (eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*, Brussels: Université de Bruxelles.
- Pitkin Fenichel, Hanna, 1967. *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Pontius, John S., 1996. "Casework in a Congressional Office," Congressional Research Service, CRS Report for Congress.
- Power, Greg, 1998. "Representing the People? MPs and Constituency Work," *Fabian Discussion Papers*, October.
- Power, Greg, 2010. "Handbook on Parliamentary Ethics and Conduct: A Guide for Parliamentarians," Global Task Force on Parliamentary Ethics, Westminster Foundation for Democracy, June 30.

Power, Greg, 2012. "Global Parliamentary Report," The Inter-Parliamentary Union and the United Nations Development Programme, Geneva and New York, April.

Poyet, Corentin, 2014. "French MPs Constituency Work: A History of Social Relations with Citizens." Paper prepared for the 8th ECPR General Conference, Glasgow, September (first draft).

Puglisi, Riccardo, and James M. Snyder Jr., 2008. "Media Coverage of Political Scandals," National Bureau of Economic Research, Working Paper Series, 14598.

Purves, Grant, and Jack Stilborn, 1997. "Members of the House of Commons: Their Role," Parliament of Canada, Library of Parliament Information and Research Service.

Qvortrup, Mads H., 2011. "United Kingdom: Extreme Institutional Dominance by the Executive... Most of the Time," in: Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London and New York: Routledge, pp. 78–94.

Rahat, Gideon, 2007. "Determinants of Party Cohesion: Evidence from the Case of the Israeli Parliament," *Parliamentary Affairs*, 60 (2): 279–296.

Rahat, Gideon, and Tamir Sheafer, 2007. "The Personalization of Politics: Israel 1949–2003," *Political Communication* 24 (1): 65–80.

Ram, Uri, 2003. "Israel: Community, State, and Market in the Shaping of the Political Class," in: Jens Borchert and Jürgen Zeiss (eds.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Ranjan, Sudhanshu, 2012. "Legislature's Privileges and the Power to Expel its Members," in: *Justice, Judocracy and Democracy in India: Boundaries and Breaches*, New Delhi: Routledge, pp. 280–306.

- Rasch, Bjørn Erik, 2014. "Institutional Foundations of Legislative Agenda Setting," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 455-480.
- Raunio, Tapio, 2014. "Legislatures and Foreign Policy," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Chapter 26, Oxford: Oxford University Press, pp. 543-566.
- Raunio, Tapio, 2015. "Keeping Tabs on the Executive: The Engagement of the Finnish Eduskunta in Foreign Affairs," Paper presented at the Twelfth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College.
- Raunio, Tapio, and Wolfgang Wagner, 2015. "Legislative-Executive Relations in Foreign and Security Policy: A Framework for Analysis," A Draft Introductory Paper for a Collection of Papers on Parliaments (other than the US Congress) in Foreign and Security Policy.
- Robinson, William H., 1991. "Building a Parliamentary Research Capability," *IFLA Journal*: 279-388.
- Robinson, William H., 1992. *Knowledge, Power, and the Congress*, Washington D.C: PQ Press.
- Rolef Hattis, Susan, 2019. "Can the Knesset Learn From Other Parliaments How to Cope With Its Economic Arrangements Law?" Paper submitted at the Bar-Ilan International Workshop on Rearranging the Arrangements Law: Comparative, Multidisciplinary, Empirical and Normative Perspectives on Omnibus Legislation, January 1-3.

Rombi, Stefano, and Antonella Seddone, 2015. "The Political Outcomes of the Candidates Selection Method: The 'Parlamentarie' and their Impact on Italian MPs," XXIX Convegno SISP, Università della Calabria.

Rosenblatt, Gemma, 2006. *A Year in the Life: From Member of the Public to Member of Parliament*, London: The Hansard Society.

Rush, Michael, 1999. "Changing and Reforming Legislatures: Generalising from the UK Case," Paper presented at the ECPR Workshop in Mannheim, March 26–31.

Rush, Michael, 2001. *The Role of the Member of Parliament since 1868: From Gentlemen to Players*, Oxford: Oxford University Press.

Rush, Michael, and Philip Giddings, 2007. "Revitalising the Chamber: The Role of the Back Bencher," Memorandum submitted to the Select Committee on Modernisation of the House of Commons (M35).

Rush, Michael, and Philip Giddings, 2011. *Parliamentary Socialisation: Learning the Ropes or Determining Behaviour?* London: Palgrave Macmillan.

Russell, Matthew, 2012. "Trustee or Delegate: A Legitimate Question Facing Political Representation," *Student Research Briefing Series*, Vol. II, Issue II, Medford MA: Tufts University.

Russell, Meg, 2011. "'Never Allow a Crisis Go to Waste': The Wright Committee Reforms to Strengthen the House of Commons," *Parliamentary affairs* 64 (4): 612–633.

Russell, Meg, and Meghan Benton, 2011. *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, London: University College London, The Constitution Unit.

Russell, Meg, Daniel Gover, and Kristina Wolter, 2016. "Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process? Six Reasons for Doubt," *Parliamentary Affairs* 69 (2): 286–308.

Russell, Peter H., and Lorne Sossin, 2009. *Parliamentary Democracy in Crisis*, Toronto: Toronto University Press.

Saalfeld, Thomas, and Kaare W. Strøm, 2014. "Political Parties and Legislators," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp.371–398.

Sabato, Larry J., 2007. *A More Perfect Constitution: Why the Constitution Must Be Revised – Ideas to Inspire a New Generation*, New York: Walker.

Šabič, Zlatko, 2008. "Building Democratic and Responsible Global Governance: The Role of International Parliamentary Institutions," *Parliamentary Affairs* 61 (2): 255–271

Sable, Andres, 2002. *Ruling Passion: Political Offices and Democratic Ethics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Sager, Samuel, 1985. *The Parliamentary System of Israel*, Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Saiegh, Sebastian M., 2014. "Lawmaking," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 481–513

(The) Samara, Centre for Democracy, 2010. "Welcome to Parliament: A Job With No Description."

Schwindt-Bayer, Leslie A., 2010. "Symbolic Representation," *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, pp. 184–155.

Searing, Donald, D., 1994. *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge M.A. and London: Harvard University Press.

Select Committee on Modernisation of the House of Commons, 2007. "Revitalising the Chamber: The Role of the Back Bench Member," First Report of Session, 2006-2007, June 13.

Sheafer, Tamir, and Gadi Wolfsfeld, 2004. "Production Assets, News Opportunities, and Publicity for Legislators: A Study of Israeli Knesset Members," *Legislative Studies Quarterly*, 29 (4): 611-630.

Shephard, Mark, 2015. "Ending 'Punch and Judy' Politics? The State of Questions and Counter-Questioning during PMQs at Westminster," Paper presented at the Twelfth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, 25-26 July.

Siefken, Sven T., 2014. "The Case Against (or for?) Casework: German MPs' Service Responsiveness in their District Work with Citizens," Paper prepared for the ECPR General Conference, Glasgow.

Siefken, Sven T., and Olivier Costa, 2014. "Representation and MPs' District Work in France and Germany: The Consequences of Institutional Incentives," Paper for the 2nd General Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Vienna.

Siljanovska-Davkova, Gordana, and Tanja Karakamisheva-Jovanovska, 2013. "Constitutional Aspects of the Limitation of Mandates," *Justinianus Primus Law Review* (Skopje, Macedonia) 4 (2): 1-22.

Spufford, Peter, 1967. *Origins of the English Parliament*, London: Longmans.

Stapenhurst, Rick, Niall Johnston, and Ricardo Pelizzo (eds.), 2006. *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Washington D.C.: The World Bank.

Steinack, Katrin, 2011. "Why Some Train and Some Don't: An International Comparison of MPs' Attitudes towards Parliamentary Training," International Conference held by the Association of Secretaries General of Parliaments et al. on Effective Capacity Building Programmes for Parliamentarians, Bern, Switzerland, October 19-20.

Steinhauer, Jennifer, 2015. "Democrats Hand Victory to Obama on Iran Nuclear Deal," *The New York Times*, 10.9.2015.

Stratmann, Thomas, and Martin Baur, July 2002. "Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork Barrel Differ Across Electoral Systems," *American Journal of Political Science* 46 (3): 506-514.

Straus, Jacob R., 2011. "Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview," Congressional Research Service.

Strøm, Kaare, 1997. "Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies," *The Journal of Legislative Studies* 3 (1): 155-174.

Tall, Stephen, 2013. "Why We Shouldn't Ban MPs from Having Second Jobs," July 9 (online).

Teixeira, Conceição Pequito, and André Freire, 2015. "Decline, Transformation and Confidence in Parliaments: A Longitudinal and Comparative Perspective," in: André Freire and José Manuel Leite Viegas (eds.), *Political Representation in Portugal: The Years of the Socialist Majority, 2005-2009*, pp. 40-82 (Available on Kindle).

Teter, Michael J. 2014. "Letting Congress Vote: Judicial Review of Arbitrary Legislative Inaction," *Southern California Law Review* 87: 1435–1488.

Thomas, Scott, and Bernard Grofman, 1993. "The Effects of Congressional Rules About Bill Cosponsorship on Duplicate Bills: Changing Incentives for Credit Claiming," *Public Choice* 75 (1): 93–98.

Thompson, Dennis F., 1995. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Thompson, Gavin, Oliver Hawkins, Aliyah Dar, and Mark Taylor, 2012. "Olympic Britain: Social and Economic Change Since the 1908 and 1948 London Games," Commons Library Research Paper.

Thurber, James A., and Antoine Yoshinaka (eds.), 2016. *American Gridlock: The Sources, Character, and Impact of Political Polarization*, New York: Cambridge University Press.

Timmermans, Arco, 2011. "The Netherlands: Legislative Agenda Setting and the Politics of Strategic Lock-in," in: Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London and New York: Routledge, pp. 111–126.

Tsebelis, George, and Bjørn Erik Rasch, 2011. "Governments and Legislative Agenda Setting: An Introduction," in: Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London and New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, pp. 1–20.

Turano, Leslie, 2003. "Spain: Banning Political Parties as a Response to Basque Terrorism," *International Journal of Constitutional Law* 1 (4): 730–740.

University of California Davis Law Review, 2012. Symposium: The Public Trust Doctrine: 30 Years Later, 45 (3).

Uslaner, Eric M., 1985. "Casework and Institutional Design: Redeeming Promises in the Promised Land," *Legislative Studies Quarterly* 10 (1): 35-52.

Utt, Ronald D., 1999. "How Congressional Earmarks and Pork-Barrel Spending Undermine State and Local Decision-making," The Heritage Foundation.

van der Hulst, Marc, 2000. *The Parliamentary Mandate*, Geneva: Inter-Parliamentary.

Van Hulten, Michiel, and Marc Bentinck, 2011. *Parliamentary Ethics: A Question of Trust*, Brussels: The European Parliament, Office for Promotion of Parliamentary Democracy.

Venice Commission, 1999. "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures," Adopted by the Commission at its 41st Plenary Session, Venice, 10-11 December.

Vivyan, Nick, and Markus Wagner, 2016. "House or Home? Constituent Preferences over Legislator Effort Allocation," *European Journal of Political Research* 55 (29): 81-99

Voermans, wim J. M., 2013. "The Constitutional Revision Process in the Netherlands: Sensible Security Valve or Cause of Constitutional Paralysis? " in: Xenophon Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change*, London and New York: Routledge, pp. 257-272.

Wahlke, John C., Heinz Eulau, William Buchanan, and LeRoy C. Ferguson, 1962. *The Legislative System: Explorations in Legislative Behavior*, New York: Wiley.

Wawro, Gregory J., and Eric Schickler, 2007. *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*, Princeton Studies in American Politics, Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max, 1921. "Politik als Beruf," in: Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Munich: Duncker & Humblodt, pp. 396-450.

Wehner, Joachim, 2007. "Budget Reform and Legislative Control in Sweden," *Journal of European Public Policy* 14 (2): 313-332.

Wehner, Joachim, 2009. "Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance," World Bank Parliamentary Staff Training Program.

Wehner, Joachim, 2014. "Legislatures and Public Finance," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 514-525.

Whitmore, Sarah, 2010. "Parliamentary Oversight in Putin's Neopatrimonial State: Watchdogs of Showdogs?" *Europe-Asia Studies* 62 (6): 999-1025.

Williamson, Andy, 2012. "MPs Online: Connecting with Constituents: A Study into how MPs Use Digital Media to Communicate with their Constituents," London: Hansard Society.

Wright B.C. (ed.), 2012. *House of Representatives Practice*, 6th edition, Parliament of Australia.

Wright, Tony, 2004. "Prospects for Parliamentary Reform," *Parliamentary Affairs* 57 (4): 867-875.

Wright, Tony, 2010. "What are MP's for?" *The Political Quarterly* 81 (3): 298-308.

Yi, Weizhong, 2009. *Research on Parliamentary Privilege Concurrently Discuss Chinese National People's Congressional Privilege*, Dissertation submitted to the Law Faculty of the Humboldt University, Berlin.

Zucchini, Francesco, 2011. "Italy: Government Alternation and Legislative Agenda Setting," in: Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London and New York: Routledge, pp. 53-77.



The Job of The Knesset Member

An Undefined Job

Susan Hattis Rolef

Abstract

This book examines the role of Members of the Knesset (MKs) in Israel in the sense of “job”, both from a historical perspective and in comparison to Members of Parliament (MPs) in other democracies around the world.

The literature on legislative studies, whether in the field of political science or the field of law, does not engage in defining the job of MPs in general and MKs in particular. In the author’s opinion, the reasons given for this are no longer completely relevant. These include: the claim that the MP’s mandate is defined as a free mandate, and that consequently MPs are entitled to carry out their job at their own discretion, and only the voters may decide whether or not they are doing their job properly; the claim that only the MPs themselves are entitled to define their own job, and no external entity should be allowed to be involved in the task; and the claim that the job of the MP is unique, and it is therefore impossible to compare it to any other job. Consequently, we are talking of an original and innovative approach to this subject.

The author’s main argument is that despite the fact that there is no comprehensive definition of the job available, a serious study of the materials that deal with the various components of the job – basic laws, ordinary laws, the Knesset Rules of Procedure, the Rules of Ethics for MKs, legal opinions and the opinions of experts in other disciplines, rulings of the courts, the Knesset Record, and the minutes of the Knesset Committees – presents an almost complete picture of this job: a sort of puzzle in which only a few pieces are missing.

The first section of the book examines the various components of the MK's job. These include the "classic" roles – representation, government and private members' legislation, the constitutional and reformatory role, supervision and oversight of the executive branch, and participation in the setting of the parliamentary and national agendas; activity in favor of electoral districts, economic and social sectors, constituents, and citizens in general; roles that serve the running of the ongoing activities of the Knesset and the Government, including formal and semi-formal positions (such as Speaker of the Knesset, Leader of the Opposition, Chairman of the Coalition, or a ministerial position in parliamentary democracies such as Israel), international activities, and quasi-judicial roles; and other kinds of roles, such as the legitimation role (providing legitimization to the political system), or roles that are a function of the MK's being a member of either the Coalition or the Opposition.

The second section addresses the job's restrictions and limitations, or in other words, what is not included in the MK's job. These include: restrictions concerning candidacy and membership in the Knesset, such as the rejection of Israel's existence as a Jewish and democratic state, incitement to racism, and support of the armed struggle against the State of Israel by an enemy state or a terrorist organization; the requirement to obey the law; the requirement to avoid conflict of interests; certain aspects of party activity which are not considered part of the job; activities directed toward gaining reelection (which are allowed, but are not part of the job); and the absence of any requirement to support, or advocate issues that are connected to principles and values such as democracy or environmental conservation.

The third section deals with the question why, in the author's opinion, the job of the MK should be defined. The reasons include: various aspects of the growing professionalization of MPs in general and of MKs in particular; a lack of knowledge among the general public and among the MKs themselves as to what the components of the job are; and the

realization of the MKs' rights and duties as defined by law, which are a function of the various components of the MK's job. These rights and duties include the parliamentary immunity of MKs, the determination of MKs' salaries and reimbursement of expenses they are entitled to, the conditions for employing parliamentary assistants, and the Rules of Ethics for MKs.

Each chapter is divided into two sections: the first contains general information about the topic being discussed, based on the professional literature and a review of the situation in other democracies; and the second comprises a discussion of the situation in Israel. Most of the information in the book has already been published in various settings, but never together in a single framework, so that frequently the information assumes new meaning. In addition, the book contains information that has never been published before, such as the existence of a list of titles for 19 Basic Laws, drawn up by the members of a sub-committee of the Knesset Constitution, Law and Justice Committee, after the Knesset had decided in 1950 that the Israeli constitution should be constructed, chapter by chapter, in the form of basic laws, which once enacted would be joined together.

Undoubtedly, some will agree with the content of this book while others will quibble at least with parts of it, but no one who is interested in parliamentarism in general and the Knesset in particular – whether MKs and Knesset employees, academics from various disciplines, journalists, or citizens who care – will be able to ignore it.

Text Editor (Hebrew): Yehudit Yadlin
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar-Dayana
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

On the cover (courtesy of the Knesset Archive):

The upper photograph: MK Menachem Begin speaking to the Knesset plenum
in the Frumin building, November 2, 1961

The lower photograph: Prime Minister Benjamin Netanyahu appearing before the Knesset
Foreign Affairs and Defense Committee, March 8, 2017

ISBN 978-965-519-256-8

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated,
stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic,
optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in
this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2019 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker st., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:

Online Book Store: <http://en.idi.org.il/publications>

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this book do not necessarily reflect those of the Israel Democracy
Institute.

האם צריך להגדיר את תפקידו של חבר הכנסת?

תפקידו של חבר הכנסת, כמו תפקידם של חברי פרלמנט במדינות דמוקרטיות אחרות, אינו מוגדר כיום. ההסבר הנפוץ לכך הוא שהמנדט של חברי פרלמנט, ובכללם חברי כנסת ישראל, הוא מנדט חופשי שמאפשר להם לבצע את תפקידם על בסיס שיקול דעתם, ועל כך הם נותנים את הדין בבחירות הכלליות. שילה הטיס רולף מערערת על תפיסה זו. היא טוענת כי צריך להגדיר את התפקיד בשל ההתמקצעות שלו, משום שחלק מזכויותיו וחובותיו של חבר הכנסת מוגדרות בחוק כפונקציה של תפקידו (שאינו מוגדר) ובגלל הבורות השוררת בקרב הציבור ובקרב חברי הכנסת עצמם באשר למהותו של התפקיד.

למעשה, רוב רכיבי התפקיד כבר הוגדרו בתפוזרת במקומות שונים - בחוקים, בתקנון הכנסת, בנוהגי הכנסת ובפסיקות של בג"ץ. מה שצריך לעשות כעת הוא לאסוף את כל החלקים המפוזרים, להפנות אצבע לחלקים החסרים ולהרכיב כמו פאזל את תמונת התפקיד. זה מה שהספר עושה, אף שרק הכנסת רשאית להגדיר רשמית את התפקיד.

הספר מתבסס על ספרות מקצועית בתחום הפרלמנטריזם, על מקורות רשמיים העוסקים בתפקיד חבר הכנסת, על דוגמאות היסטוריות מאז קום המדינה ועד ימינו ועל התייחסויות לתפקידם של חברי פרלמנט בדמוקרטיות אחרות. מובא בו גם מידע רב מניסיונה האישי של המחברת מן השנים הרבות שבהן עבדה בכנסת בתחומים שונים.

הספר מיועד לחוקרים ולקהל הרחב, אך לא פחות מזה - לחברי הכנסת עצמם.

ד"ר שילה הטיס רולף נולדה בחיפה ב-1943. בתחילת דרכה המקצועית הרצתה באוניברסיטה העברית בירושלים במחלקה ליחסים בינלאומיים. לאחר מכן עסקה במחקר ובכתיבה במסגרות שונות, עבדה עם מספר חברי כנסת (הראשון שבהם יגאל אלון) וכתבה לקסיקון פוליטי של מדינת ישראל (1998). בשנים 1994-2010 מילאה תפקידים שונים בכנסת, בין היתר בספרייה, בהקמת אתר האינטרנט של הכנסת, כחוקרת במרכז המחקר והמידע של הכנסת ובסיוע למחלקה לקשרי חוץ. תחומי המומחיות שלה: הכנסת וחברי הכנסת במבט בינלאומי משווה, חוק ההסדרים וחוקים דומים בעולם ואדריכלות הכנסת. כותבת טור אישי שבועי ב־*Jerusalem Post*.

