



מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליזבט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית בניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוגרט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קושלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' ידידיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

סמכותו של יו"ר כנסת זמני למנוע הצבעה על בחירת יו"ר כנסת קבע

1. נייר זה יבחן מבחינה משפטית את הסיטואציה הנוכחית, לפיה יו"ר הכנסת המכהן כיו"ר זמני מכח סעיף 20 לחוק יסוד הכנסת, מונע הצבעה על בחירת יו"ר קבוע על אף שקיימת לכך דרישה מצד 61 חברי כנסת. אנו סבורים שזוהי פעולה המבוצעת מתוך ניגוד עניינים חריף ותוך הפעלת שיקולים זרים ומסכלת את תכלית חוק יסוד הכנסת. זוהי פעולה הפוגעת קשות במרקם החיים הפרלמנטרי. על יו"ר הכנסת לקבוע מייד מועד לבחירת יו"ר קבוע. הן משום שכך קובע הדין, והן משום שזהו המעשה הראוי והדמוקרטי.

הליך בחירת יו"ר כנסת

- הנורמות המסדירות את בחירת יו"ר הכנסת נמצאות בחוק יסוד הכנסת ובתקנון הכנסת.
- לפי סעיף 20(א) לחוק יסוד הכנסת, הכנסת תבחר מבין חבריה יושב ראש. לפי המשך לשון הסעיף, שנכנסה לתוקף לאחר תיקון חוק היסוד בשנת 2016 - יו"ר הכנסת היוצאת, שנבחר כ"כ שוב, ממשיך לכהן עד לבחירת יו"ר קבוע. התיקון שינה את הסעיף שנהג בעבר, לפיו **ותיק חברי הכנסת** הוא שניהל את ישיבות הכנסת עד לבחירת יו"ר קבוע. אך גם לפני וגם אחרי התיקון, מדובר למעשה ביו"ר זמני שמנהל את ישיבות הכנסת עד לבחירת יו"ר קבוע.
- לצד חוק היסוד, הנורמה היחידה המתייחסת לעיתוי בחירת יו"ר הכנסת קבועה בסעיף 2 (ב) לתקנון:

" יושב ראש הכנסת ייבחר לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון הממשלה, כאמור בסעיף 13 לחוק-יסוד: הממשלה; נקבעה בחירת יושב ראש הכנסת לאותו מועד שבו נקבעה ישיבה לצורך כינון הממשלה, ייבחר תחילה יושב ראש הכנסת."

כפי שעולה מהתקנון, מגבלת הזמן היחידה שקובע הסעיף היא שיו"ר הכנסת לא ייבחר לאחר המועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון ממשלה. עוד מצוין בתקנון שבמידה ונקבעה בחירת יושב ראש הכנסת לאותו יום בו נקבעה ישיבה לצורך כינון ממשלה – ייבחר יו"ר הכנסת תחילה. בניגוד למספר פרשנויות שנשמעו לסעיף התקנון – התקנון לא מזכיר במלה הקמת קואליציה כתנאי לבחירת יו"ר הכנסת. להיפך. ברור ממנו שניתן לבחור יו"ר לפני הקמת קואליציה. גם הסיפא של הסעיף אינה מחייבת מסקנה פרשנית זו. מטרתה הברורה והבלעדית היא לוודא כי אם נקבעו בחירות היו"ר וכינון הממשלה באותו המועד - בחירת היו"ר תיעשה **טרם** כינון הממשלה. גם בחירתו של היו"ר אדלשטיין עצמו, לאחר בחירות אפריל 2019 ובחירות 2015, מוכיחה זאת (כפי שיפורט גם להלן).

יו"ר הכנסת כדמות ממלכתית

5. יו"ר הכנסת, על אף היותו איש פוליטי ובעל זכות הצבעה בכנסת, הוא דמות ממלכתית. עליו לשמור על כבודה של הכנסת (ראו סעיף 6 (א) לתקנון הכנסת). בתפקידו זה, המסורת החוקתית-משטרית שלנו מחייבת אותו בממלכתיות ונאמנות לכל סיעות הבית, והוא מצופה לנורמות של נייטרליות פוליטית וכיבוד חוקי-היסוד¹. אל לו לנצל את סמכויותיו לשם קידום אינטרסים פוליטיים צרים או אישיים.

יו"ר הכנסת כרשות מנהלית המפעילה סמכות מנהלית

6. אכן ליו"ר הכנסת הסמכות לקבוע את סדר היום של הכנסת (סעיף 25 (ב) לתקנון). אך ככל רשות מנהלית, גם יו"ר הכנסת מחויב בכללי המשפט המנהלי. אסור לו להפעיל את סמכויות הניהול של הכנסת בניגוד עניינים או תוך שקילת שיקולים זרים.

7. מצב בו יו"ר הכנסת משתמש בסמכותו לקבוע את סדר היום של הכנסת, באופן המסכל את רצונם של 61 חברי כנסת לבחור יו"ר כנסת הוא מקרה מובהק וקלאסי בו מתקיימות עילות הביקורת על שיקול הדעת המנהלי- של

¹ דנה בלאנדר, "מי יושב בראש הכנסת", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה [2009].

ניגוד עניינים ושל שיקולים זרים. מובן מאליו כי כוונת המחוקק, הן באשר ליו"ר שכהן מכוח היותו ותיק חברי הכנסת, והן באשר ליו"ר על פי החוק הקיים, כאשר היו"ר מכהן אך ורק מכוח היותו יו"ר הכנסת הקודמת – לא היתה שהוא יוכל למנוע מרוב של 61 חברי כנסת לבחור יו"ר חדש. זהו מצב אינהרנטי של ניגוד עניינים. למעשה, בכדי שלא ליצור אפילו מראית עין של ניגוד עניינים חלה על יו"ר הכנסת חובה מוגברת לאשר דרישה כזו לקיים בחירה של יו"ר חדש במהירות האפשרית – שכן ברור שיש לו עניין להישאר בתפקידו. גם העילה של שיקולים זרים חלה כאן במובהק – לפי שום פרשנות סבירה של החוק, השיקול הפוליטי של מניעת בחירת יו"ר ממפלגה מתחרה, לא יכול להיחשב שיקול רלוונטי בהפעלת הסמכות בידי יו"ר הכנסת. ברור כי כל תפקידו הוא לכהן בתפקיד זמן קצר ביותר, כהכרח פונקציונלי, עד שהתגבש רוב שתומך במועמד אחר, כמו שר בממשלת מעבר, המכהן עד שמתגבשת ממשלה חדשה.

האם "מקובל" כי הכנסת בוחרת יושב ראש רק לאחר שהושגו הסכמות על קואליציה?

8. במענה לטענה זו, הנשמעת מדי פעם בימים האחרונים, נכון לציין כי אכן ברוב המקרים בהם הוקמה קואליציה במהרה ובנסיבות פוליטיות רגילות, נבחר גם יו"ר כנסת לאחר הקמת הקואליציה. אך לא תמיד כך היה כאשר לא הוקמה קואליציה במהרה. בנוסף, המצב הנוכחי שבו אנו מצויים – כנסת יוצאת שלישית – אינו מאפשר ללמוד מהתנהלות קודמת במצב רגיל.. אך בעיקר מוזר מאד להשמיע את הטענה בהקשר הנוכחי – שעה שיו"ר הכנסת הנוכחי נבחר לאחר בחירות אפריל 2019 ליו"ר כנסת קבוע כאשר עוד לא הוקמה קואליציה, ולמעשה – בסופו של דבר לא הוקמה קואליציה כלל. כך גם כשנבחר ליו"ר הכנסת בשנת 2015, בישיבת הכנסת הראשונה, כחודשיים לפני הקמת הממשלה. גם במענה לטענה אפשרית שבחירתו הקודמת של יו"ר הכנסת הנוכחי היתה חריג "למנהג" לפיו בוחרים יו"ר לאחר הקמת קואליציה, שכן הוא נבחר בהסכמה רחבה של כל סיעות הבית, יש לומר כי ישנן גם דוגמאות הפוכות. כך למשל, בשנת 1988 נבחר ח"כ דב שילנסקי מסייעת הליכוד בישיבת הכנסת הראשונה (כפי שנעשה ברוב הכנסות, יש לומר) טרם שהוקמה קואליציה ובעוד שנמשכים המגעים הקואליציוניים לממשלת אחדות (שגם הוקמה בסופו של דבר). חברי המערך ניסו לדחות את ההצבעה על בחירת יושב הראש, אך חברי הליכוד,

בתמיכת יו"ר הכנסת הזמני שהיה אז זקן חברי הכנסת- יאיר שפרינצק, דרשו לבחור יו"ר וגם בחרו כזה.

כוונת המכון בתיקון לחוק יסוד הכנסת משנת 2016

9. מבט על התיקון משנת 2016 מראה כי חוק היסוד תוקן בחופזה וללא דיון יסודי ומעמיק. הליך החקיקה ארך כשלושה חודשים מאז פרסום הצעת החוק, תוך ניהול דיון אחד בוועדה לפני קריאה ראשונה, ואחד לפני קריאה שניה ושלישית. זוהי עוד דוגמה לרישול שבו מתוקנים חוקי יסוד בישראל. בדיונים שכן התקיימו העלו את הטענה (שלא היה לה בסיס עובדתי ממשי) כי יו"ר זמני שהוא ותיק חברי הכנסת יכול, תאורטית, לגרום לתקלה על ידי כך שיחליף את כל הסגל המנהלתי בכנסת, ולכן יש ליצור "רציפות". איש מהמתדיינים לא העלה על דעתו את האפשרות שיו"ר יוצא המוצא עצמו במיעוט, יפעיל את סמכות השליטה שלו בסדר היום, יתבצר בתפקידו, וכך ימנע בחירה של יו"ר קבוע. כך התבטא, למשל, ח"כ דוד ביטן, יו"ר ועדת הכנסת, שקידם את החוק (פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת, 2.11.2015):

"היועצת המשפטית הפנתה את תשומת לבי שברוב הכנסות, היושב-ראש נבחר ביום כינוס הכנסת הראשון, וזה רק מצדיק אותי שלא צריך בשביל כמה שעות לבחור מישהו אחר. בכנסת הראשונה, השנייה, השלישית, רביעית, חמישית, שישית, שביעית, שמינית, תשיעית, עשירית, שתים-עשרה, שלוש-עשרה, ועשרים. רק לאחרונה זה לא קורה."

10. הנה כי כן, התיקון נעשה משום שלפי המחוקקים מדובר היה רק ב"כמה שעות". הניסיון להפוך תפקיד שלפי טבעו ותכליתו הוא זמני, שנועד כאמור לשעות ספורות, לתפקיד של קבע הוא מופרך. יש לציין כי בהמשך פרוטוקול הדיון, ציינה מזכירת הכנסת, ירדנה מלר-הורוביץ, כי במקרים בהם לא נבחר יו"ר הכנסת בישיבה הראשונה, היה זה משום שהתקיימו הליכים פנימיים בתוך המפלגות, לבחירת מועמד ליו"ר הכנסת מטעמים (ולא מטעמי "אי הקמת קואליציה").

התערבות בג"צ

11. נייר זה מתייחס לשאלת הדין ולא לשאלת היקף התערבותו הראויה של בג"צ בהליכים פנימיים בכנסת שהיא שאלה נפרדת. עם זאת, נאמר בקצרה כי לשיטתנו מדובר בהחלטה נגועה ופסולה. מדובר בפגם חריף ביותר בהתנהלות יו"ר הכנסת, היורד לשורש הגשמת תכליתו של חוק יסוד הכנסת. התנהלות זו מונעת מהרוב בכנסת לפעול ומשבשת בצורה קשה את פעולת הכנסת. מדובר בפגיעה של ממש ב"מרקם החיים

הפרלמנטריים", וב"יסודות המבנה של משטרנו החוקתי", ואין מדובר אך ורק "בענייניה הפנימיים של הכנסת" (בג"צ שריד 652/81) – שאלה הם עניינים שבהם בג"צ מושך את ידו מהתערבות בהם. הניסיון להשתלט על תפקיד יו"ר הכנסת מטעמים אישיים ופוליטיים צרים פוגע קשות באמון הציבור במי שממלא תפקיד ממלכתי חשוב זה, ואף בכנסת כמוסד. **דווקא בימים אלה, כאשר הממשלה מפעילה סמכויות שעת חרום והרשות השופטת אינה מתפקדת באופן מלא, חיוני במיוחד שהכנסת תמלא את תפקידיה החשובים בחקיקה ובפיקוח על הרשות המבצעת. לשם כך, נדרש שייבחר יו"ר כנסת לאלתר.**

סיכום

12. ליושב ראש הכנסת היוצא סמכות לקבוע את סדר היום של הכנסת. עם זאת, אסור לו להפעיל את סמכותו תוך ניגוד עניינים ושקילת שיקולים זרים. אופיו הממלכתי של התפקיד ותכלית החוק-לאפשר לכנסת לתפקד, תוך שיקוף יחסי הכוחות הפוליטיים שבתוכה, מחייבים בחירת יו"ר קבוע ללא דיחוי. פרשנות המאפשרת ליו"ר הכנסת לסכל בחירת מחליף ולפגוע בתפקוד הכנסת לוקה בחוסר סבירות קיצוני ומנוגדת לדין. הפגם בהתנהלות יושב ראש הכנסת הוא חמור ויסודי. על יו"ר הכנסת לקבוע מייד מועד לבחירת יו"ר קבוע. לא רק משום שכך קובע הדין – אלא משום שזהו המעשה הנכון והראוי במדינה דמוקרטית.

על החתום,



ד"ר עמיר פוקס



פרופ' מרדכי קרמניצר



פרופ' יובל שני

המכון הישראלי לדמוקרטיה