

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק
יעמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אליזת אברמס, ארה"ב
שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב
אן אפלבוים, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיסין פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
מר אבי ניסנקורן
פרופ' דניאל סטמון
פרופ' בני פורת
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

12 ינואר 2022

י" שבט תשפ"ב

יחסי קואליציה-אופוזיציה בכנסת – הצורך ב"חזרה לנורמליות"

בכנסת קיימים מקדמת דנא כללי משחק פורמאליים ולא-פורמאליים המסדירים את יחסי הקואליציה והאופוזיציה. הם מבוססים, מצד אחד, על הכרה של האופוזיציה בלגיטימיות של הממשלה המכהנת ובכך שהיא נהנית מסמכויות מלאות למשול בהתאם לחוק ולאינטרס הציבורי. ללא לגיטימציה ציבורית, לא תוכל המדינה לתפקד: החלטות הכנסת והממשלה לא יזכו לאמון מן הציבור ולא ניתן יהיה לאוכפן באופן יעיל, והמרחק מכאן לכאוס מוחלט אינו גדול. מהצד האחר, כללי המשחק מבוססים גם על הכרה של הקואליציה כי אופוזיציה מתפקדת ואף "בועטת" חיונית לקיומה של דמוקרטיה מהותית, ומתפקידה של האופוזיציה לפקח על הממשלה, לבקר אותה ולאתגר אותה. יש לזכור כי הריבון איננו "הרוב" המיוצג על-ידי הקואליציה אלא הציבור כולו, המיוצג בפרלמנט גם על ידי הקואליציה וגם על ידי האופוזיציה. במילותיו של מנחם בגין (עיתון חרות, 1949): "בלי אופוזיציה אין דמוקרטיה; בלעדיה – עצם חירות האדם נתונה בסכנה".

מאז הקמת הממשלה הנוכחית (ובהיבטים מסוימים עוד קודם לכן) חל שיבוש מסוכן ביחסי הקואליציה והאופוזיציה בכנסת, אשר אינם מתנהלים באופן תקין. תפקודה של הכנסת, המוסד החשוב ביותר בדמוקרטיה, נפגע, ונפגעים גם תדמיתה והאמון הציבור בה. מצב דברים זה מעמיד את הדמוקרטיה הישראלית בפני משבר מסוכן. בין הביטויים העיקריים של מצב עניינים זה:

- אי-ייצוג הולם של חברי האופוזיציה בחלק מוועדות הכנסת, שגרר "חרם" של סיעות אלה על הוועדות:

בעת הקמת הוועדות בכנסת, לא קוימה במלואה דרישת הפרופורציונליות בין יחסי הכוחות בכנסת לבין יחסי הכוחות בוועדות: בעיקר בוועדות הכספים, ועדת הכנסת וועדת החוקה חוק ומשפט. עיקרון הייצוג היחסי בוועדות מעוגן בחוק הכנסת (בכל הנוגע להרכב הוועדה המסדרת, בסעיף 2א(ב); ולוועדת הכנסת, בסעיף 3(ג)); ובתקנון הכנסת, שם נכתב: "הכנסת תקבע את ההרכב הסייעתי של הוועדות הקבועות ותבחר

את חברי הוועדות... בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות" (סעיף 102א)). גם בית המשפט עמד על עקרון הייצוג היחסי, לפיו יש לשאוף לייצוג סיעתי פרופורציוני לגודל הסיעות בוועדות הכנסת (וכן בגופי השלטון המקומי).¹

עיקרון זה הפך גם בפועל לנוהג. בדיקה שערכנו במכון הישראלי לדמוקרטיה מעלה כי ב-15 השנים האחרונות, מאז הכנסת ה-17, יחסי הכוחות בוועדות המרכזיות בכנסת – ועדות הכנסת, הכספים, החוקה חוק ומשפט, חוץ ובטחון, הפנים והגנת הסביבה וביקורת המדינה – שיקפו בקירוב את יחסי הקואליציה-אופוזיציה, עם סטיות קטנות. לדוגמה, בכנסת ה-20, בשעה שהיחס בין הקואליציה לאופוזיציה עמד על 61 מול 59, עמד ההפרש בין השתיים ברוב הוועדות המרכזיות על ח"כ אחד בלבד, ורק בוועדת הכנסת עמד ההפרש על שני ח"כים. ואילו בכנסת הנוכחית, עם יחסי כוחות דומים, ניתן לקואליציה יתרון של שלושה ח"כים בוועדת הכנסת ושני ח"כים בוועדות הכספים והחוקה – פער שמחזק את הקואליציה בזירת הוועדות. יצוין כי מאז אישור הרכב הוועדות במליאה ב-12.7.2021 התקיימו מגעים בין נציגי הקואליציה והאופוזיציה, שכללו הצעות "נדיבות" יותר של הקואליציה לאופוזיציה – אך לא נדיבות דיין, לשיטת האופוזיציה. מגעים והצעות אלו לא הובילו עד כה להסכמות.

כתוצאה מכך, חלק מסיעות האופוזיציה (לרבות סיעת האופוזיציה הגדולה ביותר, הליכוד) לא מינו חברים לחלק מהוועדות הקבועות, ודיוני הוועדות מתקיימים לפיכך לעתים תכופות ללא נוכחות משמעותית של חברי אופוזיציה וללא הצבעותיהם. בהתנהגות זו מפרות הסיעות האלה את חובתן הבסיסית כלפי ציבור הבוחרים בהן, כמו גם את חובתן כלפי הכנסת וכלל הציבור.

- **אי הקמת ועדות קריטיות של הכנסת:**

ועדת האתיקה והוועדה לענייני ביקורת המדינה כלל לא פועלות בכנסת – ועדת האתיקה לא פועלת משום שהאופוזיציה לא איישה את שני המקומות המוקצים לה בוועדה, והוועדה לענייני ביקורת המדינה לא פועלת משום שהאופוזיציה לא איישה

¹ בג"צ 9029/16 אבירם נ' שרת המשפטים, סעיף 11 לפסק הדין של השופט הנדל.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

את תפקיד יושב ראש הוועדה (שחייב להיות חבר אופוזיציה). שתי ועדות אלה הן ועדות קריטיות לתפקודה של הכנסת. ועדת ביקורת המדינה היא ועדה הכרחית לקיום הפונקציה הפיקוחית של הכנסת, שממילא חלשה בהיבט זה. אי הקמתה הוא מחדל של ממש, עד כדי אי קיום חובתם הבסיסית של חברי כנסת מהאופוזיציה כלפי הציבור. הדבר מונע, למשל, דיון בדו"חות חשובים של מבקר המדינה. ועדת האתיקה היא קריטית לתפקוד הכנסת ולאמון הציבור בכנסת: בלעדיה לא ניתן למנוע השתוללות חסרת רסן של חברי הכנסת. אי-הקמתה תורמת להמשך דרדור השיח בכנסת ומעמיקה את המשבר הפוליטי בו אנו מצויים.

- **שימוש מוגבר בפיליבסטר :**

יש להדגיש כי שימוש בפיליבסטר של הסתייגויות (בקריאה השניה) הוא עניין לגיטימי שנעשה בו שימוש בכנסת (ובפרלמנטים אחרים) מאז ומעולם, לרוב לקראת הצבעה על הצעות חוק חשובות או שנויות במחלוקת וכן לקראת הצבעה על הצעת חוק התקציב וחוק ההסדרים. ואולם הלגיטימיות הזו מבוססת על כך שלא נעשה בכלי זה שימוש לרעה, לצורך שיתוק עבודת הכנסת. בכנסות האחרונות, ובאופן מיוחד בכנסת הנוכחית, הפך השימוש בכלי הפיליבסטר לעניין שבשגרה, באופן המאריך מאוד את הדיון על כל הצעת חוק ויוצר "פקק תנועה" במליאה. מצב כזה לא מאפשר, דה פקטו, לכנסת לתפקד ולממשלה לקדם את מדיניותה באמצעות חקיקה. תוצאות הדברים הנה פגיעה קשה בתפקוד הכנסת בתחום החקיקה.

- **שימוש מוגזם בסעיף 98 לתקנון הכנסת :**

בכנסת ה-24 נעשה שימוש מוגבר בסעיף 98 לתקנון הכנסת, הקובע כי "בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי דין מיוחדים לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור". סעיף זה מאפשר לוועדת הכנסת לקבוע סדרי דיון מיוחדים שמונעים מהאופוזיציה להפעיל פיליבסטר של הסתייגויות.

יודגש שמדובר בכלי לגיטימי של הקואליציה כדי לקדם חקיקה חשובה או דחופה במיוחד, אבל ככלל, השימוש בסעיף זה מעבר לחוק התקציב, כדברי היועצת המשפטית של ועדת הכנסת, "צריך להיות משהו חריג וקיצוני, זה לא צריך להיות

דבר שבשגרה".² בהיבט זה, הכנסת הנוכחית ממשיכה ומקצינה מגמה שהחלה בכנסות הקודמות. לפי נתונים שפורסמו על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, השימוש של הכנסת בסעיף זה (מספר הסעיף שונה עם השנים) היה נדיר וחרוג מאד עד לכנסת ה-19. מאז הוא התרחב: שימוש בחמישה חוקים בכנסת ה-19, שלושה חוקים בכנסת ה-20 ועשרה חוקים בכנסת ה-23.³ בכנסת הנוכחית מדובר כבר בכששה עשר חוקים שבהם נעשה שימוש בסעיף 98, ובהם השימוש שזכה לביקורת חריפה מהייעוץ המשפטי, לגבי החוק המכונה "חוק החשמל", שאינו נופל לדעתנו בגדר חקיקה חשובה או דחופה במיוחד. אין ספק שמדובר בשימוש מוגבר וחרוג מבחינה זו, ועם זאת לא ניתן להתעלם ממה שצויין בסעיף הקודם: שימוש זה נעשה כתגובה לשימוש שגרתי בכלי הפיליבסטר. כלומר: נוצר "מאזן אימה" של שימוש מוגזם בכלים פרלמנטריים, פיליבסטר וסעיף 98, ששניהם לגיטימיים כשלעצמם במקרים מתאימים, אך לא אמורים להיות כלים בהם נעשה שימוש כעניין שבשגרה.

• הידרדרות השיח הפרלמנטרי:

במקביל להסלמה בגזרת החברות בוועדות והליכי החקיקה, אנו עדים גם להידרדרות חריפה של השיח בוועדות ובמליאה, ובהתבטאויות ופעולות חברי כנסת בתוך המשכן ומחוצה לו, לרבות מתקפות אישיות, כינויי גנאי וכפירה בלגיטימציה החוקית של הממשלה המכהנת. בכמה מהמקרים היו חברי כנסת מעורבים בתגרות של ממש. יודגש כי בהיעדר ועדת אתיקה, אין בכנסת גוף שמתפקידו לדון בהפרת כללי האתיקה ולהטיל סנקציות בגין כך על חברי הכנסת הפועלים בניגוד לתקנון ופוגעים בכבוד הכנסת וחבריה. מציאות זו מביישת את הכנסת, פוגעת באמון הציבור בה ומשמשת דוגמה רעה לציבור בכללו. הצירוף של תופעות אלה מדרדר את היחסים בין קואליציה לאופוזיציה ממצב נורמלי של יריבות פוליטית ליחסי איבה בין אויבים.

• הצטמצמות המגעים הבלתי פורמליים בין הקואליציה לאופוזיציה:

² עו"ד ארבל אסטרון, היועצת המשפטית של ועדת הכנסת, דיון בוועדת הכנסת, הכנסת ה-20, פרוטוקול מס' 303, 11.12.2017.

³ אוריאנה אלמסי, "השימוש בסעיף 98 לתקנון הכנסת שכותרתו 'סדרי דיון מיוחדים' בנימוק של מקרים יוצאים מן הכלל", מרכז המחקר והמידע והמיקר של הכנסת, 27.7.2020; נתונים לגבי תקופות מאוחרות יותר התקבלו מהכנסת.

בכנסת הנוכחית הצטמצמו ערוצי ההידברות בין הקואליציה לאופוזיציה, לרבות בכל הנוגע לפגישות העדכון בין ראש הממשלה ליו"ר האופוזיציה, לפי סעיף 13 לחוק הכנסת; להידברות לא-פורמאלית בין יו"ר הקואליציה ומרכז האופוזיציה, שבעבר תרמה להגעה לפשרות והסכמות בין הצדדים; ולקיוזים בין האופוזיציה והקואליציה במקרים המצדיקים זאת (בפרט קשיים רפואיים). מגעים בלתי פורמליים היו שכיחים יותר בכנסות קודמות, והם נחוצים כדי להבטיח תפקוד תקין של הכנסת.

ליקויים אלו פוגעים פגיעה קשה ביכולתה של הכנסת למלא באופן מספק את תפקידיה בהיבטים של חקיקה, פיקוח על הרשות המבצעת (עבודה המתבצעת בעיקר בוועדות), וייצוג ראוי של כל חלקי הציבור, וכמו כן הם שוחקים עוד יותר את אמון הציבור במוסדות הפוליטיים. כתוצאה מכך, אנו נמצאים כיום על סף משבר חוקתי-משטרי ומשבר לגיטימציה של ממש.

אנו קוראים לכל הסיעות, מהקואליציה ומהאופוזיציה, לחשב מסלול מחדש ולפעול במהירות לתיקון הליקויים ולשיקום האמון והיחסים בין הקואליציה והאופוזיציה. התיקון והשיקום צריכים להיות מבוססים בעיקרם על כללי המשחק הפורמאליים והלא-פורמאליים שנהגו בכנסת עד כה.

בהתאם לכך להלן נציע "מפת דרכים" להסדרת יחסי קואליציה-אופוזיציה:

1. יש לשמור על עיקרון הייצוג היחסי בוועדות הכנסת. קיימת חובה דמוקרטית ראשונה במעלה להעניק לאופוזיציה מקום ומעמד ראוי בפעילות הכנסת, לרבות בוועדות הכנסת, שהן מרכיב מרכזי בעבודתה של הכנסת כגוף מחוקק ומפקח. כחלק מכך ניצב העיקרון שלפיו הרכב ועדות הכנסת צריך לשקף ככל האפשר את יחסי הכוחות במליאה. מבלי להיכנס להצעות וחלוקות ספציפיות, כך צריך להתבצע איוש הוועדות גם בכנסת הנוכחית: כיוון שהקואליציה נתמכת על ידי 61 ח"כים (ורק 60 הביעו בה אמון בעת הקמתה), חלוקת המושבים בוועדות צריכה להיות מבוססת על יתרון מספרי של חבר ועדה אחד לקואליציה. אפשר לסטות מעיקרון זה בהסכמה

הדדית של הקואליציה והאופוזיציה (למשל, אם ריבוי הסיעות הקטנות בקואליציה הנוכחית מקשה על יצירת מפתח סיעתי הולם ותרגומו לייצוג בוועדות, או בשל הנהג שקיים בוועדת הכנסת להעניק לקואליציה יתרון מספרי הגדול מ-1).

האופוזיציה טענה כי ההצעות לחלוקת המושבים בוועדות – ובהן ההצעה שאושרה במליאה ב-12.7.2021, והצעות אחרות שהוצעו על ידי הקואליציה – אינן עומדות בעיקרון הייצוג היחסי. ההצעה שאושרה במליאה נידונה בבג"ץ, שדחה עתירה של ח"כים מסיעות האופוזיציה נגדה, בעיקר משום שאינה חוצה את הרף הנדרש להתערבות שיפוטית בהחלטות הנוגעות לעניינים פנימיים של הכנסת.⁴ עם זאת, הייעוץ המשפטי בכנסת סבר כי קיימים קשיים בהצעה זו, וגם חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה הביעו עמדה דומה ביחס לייצוג שנקבע לאופוזיציה בחלק מהוועדות (הכספים, הכנסת והחוקה חוק ומשפט). לפיכך, ומבלי להתייחס להצעות השונות שהציעה הקואליציה בחודשים האחרונים, **אנו סוברים שיש לתקן את חלוקת המושבים הקיימת בוועדות הכנסת בהתאם לעיקרון הייצוג היחסי.**

2. **איוש מלא של הוועדות על ידי נציגי האופוזיציה** – לרבות יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, נציגי האופוזיציה בוועדת האתיקה, וכל שאר חברי הוועדות. שיבוש פעולתן של ועדות הכנסת גורם נזק אדיר לכנסת בפרט ולמשטר הדמוקרטי בכלל. היעדרם של נציגי חלק מסיעות האופוזיציה משיבות הוועדות שכן פועלות בכנסת פוגם ביכולתם לייצג את הציבור ואת העמדות שבשמן נבחרו לכנסת; ואילו השבתת פעילותן של ועדת האתיקה והוועדה לענייני ביקורת המדינה מונעת מהן באופן מוחלט לבצע את עבודתן החשובה. לעניין זה יפים בעניינינו דברי הנשיאה אסתר חיות בבג"ץ שדן בעניין הוועדות: "חוסר הסכמה ביחס להתנהלות הקואליציה אינו יכול להצדיק את התפרקותם של חברי כנסת מחובתם לייצג במסגרת ועדות הכנסת את האינטרסים שבשמן נבחרו לכנסת".⁵

3. **שימוש מידתי וסביר של האופוזיציה בכלי הפיליבסטר, במקביל להגבלת השימוש של הקואליציה בסעיף 98 לתקנון הכנסת למקרים שאליהם הוא נועד:** מקרים

⁴ בג"ץ 5258/21, חבר הכנסת דוד ביטן ואח' נ' כנסת ישראל ואח', החלטה מתאריך 25.10.2021.
⁵ שם, פסקה 27 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

חריגים, בעלי דחיפות וחשיבות מיוחדת וכאשר אי שימוש בכלי יביא למעשה לעצירת החקיקה בפועל. יש לציין כי בכל מקרה כזה ראוי להגיע להסכמות בין הקואליציה והאופוזיציה, וכך ברוב המקרים בעבר "בוטלו" פיליבסטרים בהסכמה.

4. **ריסון השיח הפרלמנטרי** – על ראשי הקואליציה והאופוזיציה לפעול על מנת להפחית את השיח הפוגעני בכנסת ולמנוע ככל הניתן הפרעות מאורגנות למהלך הדיונים במליאה ובוועדות.

5. **חזרה להידברות פורמאלית ולא-פורמאלית בין נציגי האופוזיציה והקואליציה.**
בהקשר זה נדגיש שלושה היבטים:

- פגישות עדכון תקופתיות בין ראש הממשלה ליו"ר האופוזיציה. לפי סעיף 13 לחוק הכנסת, "ראש הממשלה יזמין לפי הצורך, ולא פחות מאשר פעם בחודש, את ראש האופוזיציה ויעדכן אותו בענייני המדינה". למיטב הבנתנו, מאז כינון הממשלה הנוכחית פגישות אלה לא נערכו באופן סדיר, ואנו קוראים לשוב ולחדש אותם.
- הידברות לא-פורמאלית בין ראשי הקואליציה והאופוזיציה, ובפרט בין יו"ר הקואליציה למרכז האופוזיציה. בעבר, החלטות רבות בכנסת התקבלו על בסיס שיח בלתי פורמלי בין ראשי הקואליציה והאופוזיציה. שיח זה מאפשר משא ומתן שיכול להוביל להתנהלות בכנסת הנובעת מהתדיינות והסכמות ולא מכפייה חד צדדית. לדעתנו, שיח מסוג זה עשוי להגביר גם את האמון בין הקואליציה והאופוזיציה, לצמצם את מרחבי אי-ההסכמה, ולאפשר הישגים רבים יותר, הן לקואליציה והן לאופוזיציה.
- קיזוזים – כפי שנכתב בתקנון הכנסת, "לעיתים, חבר הכנסת נדרש להימצא מחוץ לכנסת בשעות פעילות מליאת הכנסת, והוא מסכם עם חבר כנסת מסיעה אחרת (על פי רוב קואליציה מול אופוזיציה) כי שניהם ייעדרו מההצבעה, וכך היעדרותם לא תשפיע על תוצאות ההצבעה. הבנות אלה, המכונות "הסכמי קיזוז", נעשות כדבר שבשגרה וניתן לראותן כנוהג



המכון הישראלי לדמוקרטיה

בכנסת⁶. בכנסת הנוכחית אנו עדים לסירוב כמעט מוחלט לנהוג על-פי נוהג הקיזוזים ולעתים אף להפרות של קיזוזים (דבר המהווה עילה לקובלנה לוועדת האתיקה, לפי תקנון הכנסת), הן על ידי הקואליציה והן על ידי האופוזיציה. בשל כך, "מוזעקים" לעתים חברי כנסת להצבעות חרף נסיבות אישיות (אבל) ורפואיות (במהלך אשפוז, זמן קצר לאחר לידה). מוצע לחזור להנהיג את "הסכמי הקיזוז", בוודאי כאשר נבצר מחברי-כנסת להגיע למליאה מסיבות רפואיות או אישיות מוצדקות. עוד יצוין כי לעתים הסכמי הקיזוז מתבצעים מסיבות אחרות – לאפשר לח"כים שלא להיות נוכחים בכנסת לצרכי עבודה (השתתפות באירועים ובדיונים, נסיעות לחו"ל), וגם במקרים אלה מדובר בהסדר לא-פורמאלי ראוי, המאפשר לחברי הכנסת לבצע את עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה ישמח להתגייס לכל מהלך של הידברות בין הצדדים, לתרום במחקר השוואתי או בכל מה שיידרש, בתקווה שדיאלוג כזה יוביל גם למהלך רחב יותר, של חיזוק מעמדה של הכנסת.

נשמח להמשיך ולסייע ככל שנידרש,

בברכה,

ד"ר חן פרידברג

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר אסף שפירא

⁶ תקנון הכנסת, "החלטת ועדת האתיקה בעניין הפרת הסכמי קיזוז", סעיף 1.