



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך רקע לדיון בנושא :

מעמד ראש האופוזיציה בפרלמנט –

סקירה השוואתית

- עדכון -

הוגש לראשונה לוועדת הכנסת
בספטמבר 2001

תמצית

חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, פרק ו': ראש האופוזיציה, קובע כי ראש האופוזיציה יהיה חבר הכנסת מהסיעה הגדולה ביותר מסיעות האופוזיציה, ומבין סיעות שוות בגודלן, זו שזכתה במספר הקולות הרב ביותר בבחירות, שעליו הודיעה אותה סיעה ליושב ראש הכנסת, אלא אם כן הודיעו ליושב ראש הכנסת בכתב, בכל עת, יותר ממחצית חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה, על חבר כנסת אחר מביניהם.¹ מעמדו של ראש האופוזיציה בא לידי ביטוי בכמה דרכים: ראש הממשלה מזמין את ראש האופוזיציה לעדכון בענייני המדינה לפי הצורך, ולא פחות מאשר פעם בחודש; ראש האופוזיציה רשאי לנאום במליאת הכנסת מיד אחרי ראש הממשלה; לראש האופוזיציה מיוחד מקום בטקסים ממלכתיים שבהם משתתף ראש הממשלה; שכרו נקבע על-ידי ועדת הכנסת אך לא יפחת משכרו של שר.²

פרק זה בחוק הכנסת נועד להקנות מעמד מיוחד לראש האופוזיציה ולתת ביטוי סמלי ומעשי לחשיבותה ולתפקידה של האופוזיציה במסגרת הפרלמנטרית. בישראל מתרחש מאז 1996 תהליך של התפצלות המערכת הפוליטית ושל ריבוי מפלגות. עיגון וחיזוק מעמדו של ראש האופוזיציה נועדו לחזק את מעמד האופוזיציה כמנגנון ביקורת נוסף על פעילות הכנסת ועל פעילות הממשלה. מידע משווה בנושא מעמד ראש האופוזיציה מעיד כי ברוב המדינות הדמוקרטיות-פרלמנטריות הרב-מפלגתיות אין מעמד רשמי לראש האופוזיציה, ואין הכרה במעמדו של מנהיג מפלגת המיעוט הגדולה בפרלמנט מבחינת שכר והטבות. כך הדבר למשל בגרמניה, באוסטריה, בבלגיה, בשבדיה, בשוויץ, בנורבגיה ובדנמרק.

ברוב המדינות שבהן המערכת הפוליטית הפרלמנטרית היא דו-מפלגתית, מעמדו של ראש האופוזיציה מוכר ומעניק לו הטבות שונות. כך הדבר בגריטניה, באוסטרליה ובקנדה. הכרה במעמדו של ראש האופוזיציה באה לידי ביטוי בשלוש דרכים: (1) הטבות כלכליות, כגון: תוספת שכר, תקציב נסיעות ותקציבים למימון סיוע מינהלי ומקצועי (2) סמלי מעמד, כגון: מגורים רשמיים ורכב רשמי (3) הכרה במעמד בהליכים פרלמנטריים, כגון: זמן נאומים, אפשרות להצגת שאלות, התייחסות יושב-ראש הישיבה להתבטאויותיו וכו'.

מן הסקירה עולה כי **דרום-אפריקה**, שהיא דמוקרטיה-פרלמנטרית רב-מפלגתית, יוצאת דופן בהכרה ובמעמד הניתנים לראש האופוזיציה בפרלמנט. מעמדו מוסדר בחוקה ובתקנון שכרו שווה לזה של שר, הוא זכאי להטבות כלכליות שנועדו לסייע לו במילוי תפקידו הפרלמנטרי וכן הוא זכאי להטבות בהליכים פרלמנטריים, כגון: זמן נאום לא מוגבל והכרה כראשון הנואמים מטעם האופוזיציה.

¹ יושב ראש הכנסת יודיע בכנסת על קביעתו של ראש האופוזיציה בתום 14 ימים לאחר תחילת כהונתו של ראש הממשלה והשרים לפי סעיף 14 לחוק-יסוד: הממשלה 12, ואם נקבע ראש אופוזיציה אחר במקומו - סמוך לאחר הקביעה; ראש האופוזיציה ייכנס לכהונתו עם מסירת ההודעה.
² חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 פרק ו': ראש האופוזיציה, (תיקון תש"ס).

1. תמצית הממצאים

ברוב המדינות הדמוקרטיות-פרלמנטריות הרב-מפלגתיות שנבחנו: **אוסטריה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, נורווגיה, שבדיה ושווייץ**, מעמדו של ראש האופוזיציה בפרלמנט אינו מעוגן בחוק ואין לו סמכויות מיוחדות או מעמד רשמי בפרלמנט. עם זאת, הנוהג המקובל בכל המדינות הוא שראש המפלגה הגדולה ביותר שאינה חברה בקואליציה הוא הנואם הראשון לאחר ראש הממשלה בדיוני הפרלמנט. שכרו של ראש מפלגת המיעוט הגדולה ביותר זהה לזה של שאר חברי הפרלמנט, ואין הוא זכאי להטבות מיוחדות.

בדנמרק, מפלגות האופוזיציה מחליטות יחד מי המועמד לראשות הממשלה מטעם האופוזיציה. למעט החלטה זו, מפלגות האופוזיציה פועלות בנפרד וראשיהן מייצגים בנאומיהם את מפלגתם בלבד ולא את האופוזיציה כולה.

בדרום-אפריקה, מעמדו של ראש האופוזיציה בפרלמנט מוסדר בחוקה ובתקנון, שכרו שווה לזה של שר, הוא זכאי להטבות כלכליות שנועדו לסייע לו במילוי תפקידו הפרלמנטרי וכן הוא זכאי להטבות בהליכים פרלמנטריים, כגון: זמן נאום לא מוגבל והכרה כראשון הנואמים מטעם האופוזיציה

בדמוקרטיה פרלמנטריות דו-מפלגתיות שנבחנו: **אוסטרליה, בריטניה וקנדה**, מעמדו של ראש האופוזיציה מעוגן בחוק, יש לו מעמד רשמי, שכרו ותנאי עבודתו שונים מאלה של כלל חברי הפרלמנט והם מעוגנים בכללים המנחים את פעילות הפרלמנט (תקנון או נוהג). להלן יוצגו הביטויים השונים להכרה במעמדו המיוחד של ראש האופוזיציה בבריטניה, אוסטרליה, קנדה ודרום-אפריקה.

2. בריטניה

2.1 כללי

האופוזיציה במערכת הפוליטית בבריטניה ממוסדת ומעוגנת בחוקים ובתקנות. מעמדם הרשמי של האופוזיציה ושל ראש האופוזיציה נקבע רשמית בשנת 1937. חשיבות תפקידו של ראש האופוזיציה בפרלמנט הבריטי נגזרת מן המבנה הדו-מפלגתי של המערכת הפוליטית,³ המגדיל את ההסתברות כי ראש האופוזיציה יהפוך לראש הממשלה בבחירות עתידיות.

לראש האופוזיציה אין מעמד רשמי על-פי חוק, אולם מעמדו מוכר בנוהג הקיים בפרלמנט. לרשות ראש האופוזיציה עומדים כלים שונים למילוי תפקידי האופוזיציה בפרלמנט, למשל ימי דיון מיוחדים, זכות ביטוי מיוחדת במליאת בית הנבחרים ועוד, והוא ממלא תפקיד חשוב בקבלת ההחלטות בפרלמנט. האופוזיציה מקימה "ממשלת צללים" (Shadow Cabinet) – ממשלה אלטרנטיבית הפועלת במקביל לממשלה המכהנת.

ההכרה במעמדה של האופוזיציה אינה פרוצדורלית בלבד. מ-1975 יש מערכת הקצאות התומכת בעבודה הפרלמנטרית של מפלגות האופוזיציה. הקצאות אלה מיועדות רק לעבודת המפלגה בפרלמנט ואינה משמשת למימון פעילות מפלגתית כללית.

³ במערכת הפוליטית המפלגתית בבריטניה יש יותר משתי מפלגות, אולם רק שתיים מהן – המפלגה השמרנית ומפלגת הלייבור – הן מועמדות רלוונטיות לכהונה כממשלה.

2.2. הקצאות למפלגות האופוזיציה

תוכנית ההקצאות למפלגות האופוזיציה מכונה Short money, על-שם אדוארד שורט, יושב-ראש הפרלמנט באותה העת. מטרת תשלומים אלה היא לסייע למפלגות האופוזיציה בבית הנבחרים במילוי תפקידיהן הפרלמנטריים. רוב ההקצאות משמשות לסיוע מקצועי ומחקרי, לנציגי המפלגות ולצוותו של ראש האופוזיציה.

ההקצאות לאופוזיציה הוגבלו למפלגות שיש להן לפחות שני חברי פרלמנט נבחרים או חבר פרלמנט אחד שקיבל לפחות 150,000 קולות בבחירות. סכום הכסף העומד לרשות מפלגות האופוזיציה מחושב על-פי נוסחה המבוססת על מספר הקולות ומספר המושבים שהמפלגה זכתה בהם בבחירות, כלומר, הסכום הכולל מחולק בין המפלגות על-פי חלקן היחסי באופוזיציה. בשנת 1993 הופעלה שיטת חישוב שונה אשר הובילה להגדלת ההקצבות ב-270% (!). נוסף על ההקצאות הקיימות, הוגדל סעיף הוצאות נסיעה עבור נציגי האופוזיציה ונקבעה קצבה מיוחדת למימון לשכת ראש האופוזיציה.⁴

2.3. שכר ראש האופוזיציה בבית התחתון

שני הביטויים העיקריים למעמדו הרשמי של ראש האופוזיציה הם מינוי למועצה המייעצת של המלכה (Privy Council)⁵, וקבלת שכר דומה לשכרו של שר בממשלה. באפריל 2004 היה שכרו של חבר הבית התחתון של הפרלמנט £57,485 בשנה (כ-£106,350). ממלאי תפקידים שונים מקבלים נוסף לשכר בסיס זה תוספות משמעותיות לשכרם. שכרו של ראש האופוזיציה באותה תקופה £124,277 (כ-£230,000), מחציתו שכר הבסיס של חברי הבית התחתון ומחציתו תוספת בשל מילוי תפקיד מיוחד (£66,792 (כ-£123,565)). לשם השוואה, שכרו הכולל של שר בממשלה £130,347 (כ-£241,000), ממנו £72,862 (כ-£135,000) הם תוספת לשכר הבסיס עבור מילוי תפקיד מיוחד.⁶

2.4. הטבות ותוספות

נוסף על תוספת השכר ועל הטבות להן זכאים כלל חברי הבית, לראש האופוזיציה הטבות נוספות:

- רכב רשמי;
- מגורים רשמיים;
- הקצבה מוגדלת למימון קשר עם הציבור;
- ארבעה עוזרים נוספים;
- תקציב לשכת ראש האופוזיציה, כולל מימון עוזרים למחקר ומידע וסיוע מינהלי;
- לשכת ראש האופוזיציה מקבלת שלושה עותקים מכל אחד מ-11 עיתונים יומיים בכל יום שבו מתכנס בית הנבחרים;
- מימון מוגדל לשימוש בשירותי דואר.

⁴ מ-1 באפריל 2000 ועד 31 במרס 2001 עמד סכום ההקצבה הכולל על £513,000 (כ-£745,000).

⁵ Privy Council: מועצה מייעצת למלכה בראשות יו"ר בית הנבחרים. במועצה יושבים שרי הקבינט וכמה שרים נוספים, המנהיגים של בתי הפרלמנט, מנהיגי האופוזיציה בשני בתי הפרלמנט וכמה שופטים בכירים בדימוס. תפקידה העיקרי של המועצה הוא להבטיח את פעילותו התקינה של הפרלמנט. המועצה מייעצת למלכה בנוגע לאישור הוראות חוק, ויש לה סמכויות שיפוטיות מסוימות.

⁶ אתר הוועדה הציבורית לשכר בכירים בשירות הציבורי: www.civil-service.co.uk/pdf/salaryTables.pdf, תאריך כניסה: 8 בפברואר 2005.

2.5. מעמד בטקסים רשמיים ובפרלמנט

את תפקיד ראש האופוזיציה עיצב הנוהג ולא חקיקה או תקנון. אין לראש האופוזיציה מעמד רשמי או תפקיד רשמי מוגדר בטקסים רשמיים, אולם הנוהג הוא כניסה וצעידה משותפת של ראש הממשלה וראש האופוזיציה בטקס פתיחת מושב הפרלמנט בנוכחות המלכה.

תפקיד ראש האופוזיציה בפרלמנט כולל מעורבות בניהול ובארגון של סדר היום בפרלמנט בשיתוף יושב-ראש הפרלמנט ונציגי המפלגות האחרות. מעמדו המיוחד של ראש האופוזיציה בא לידי ביטוי בזכויות מיוחדות בהצגת שאלות לשרי הממשלה: ראש האופוזיציה לא נדרש להירשם או להגיש שאילתא בכתב, ומותר לו לשאול שאלות רבות יותר משאר חברי הפרלמנט. ראש האופוזיציה מקבל קדימות מסוימת בדיוני הפרלמנט ובהגשת הצעות לאי-אמון בממשלה.

מ-1985 מתקיים נוהל המכונה "ימי האופוזיציה" (Opposition days), לפיו 20 ימי דיונים מיועדים לעיסוק בנושאים שונים על-פי בחירת האופוזיציה. ב-17 מ-20 ימי האופוזיציה ראש האופוזיציה קובע את הנושאים שיועלו לדיון; שלושת ימי הדיונים האחרים מיועדים לנושאים שבחורות מפלגות האופוזיציה האחרות.

3. אוסטרליה

ראש האופוזיציה בפרלמנט של אוסטרליה נהנה ממעמד מיוחד. הביטויים למעמדו כוללים תוספת שכר, וכן הטבות שחלקן קשורות במיסוד מעמדו, כגון: מגורים רשמיים ורכב רשמי, וחלקן מכוונות לסייע במילוי התפקיד הפרלמנטרי של האופוזיציה, כגון: הגדלת מימון קשר עם בוחרים, תקציב נסיעות מורחב ועוד.

3.1. שכר ראש האופוזיציה

שכרם של חברי פרלמנט מורכב משלושה חלקים: (1) שכר בסיס שנתי בסך \$ 106,770 אוסטרליים (כ-82,000\$) נכון לשנת 2004; (2) תקציב קשר עם הציבור (שלוש דרגות תקציב, על-פי גודלו של שטח אזור הבחירה); (3) תוספת שכר לא זהה לבעלי תפקידים מיוחדים (ראש הממשלה, שרים, יושב-ראש בית הנבחרים, ראש האופוזיציה ועוד). **ראש האופוזיציה זכאי לתוספת קטנה מזו של ראש הממשלה אך גדולה יותר מזו של שר.**

תוספת השכר לתפקיד ראש הממשלה היא 160% משכר הבסיס של חבר פרלמנט; תוספת השכר לתפקיד שר היא 72.5%; תוספת השכר לתפקיד יושב ראש הפרלמנט היא 75%; תוספת השכר לראש האופוזיציה היא 85% מהשכר הבסיסי. יצוין כי שכרו של ראש המפלגה השלישית כולל תוספת של 45% לשכרו הבסיסי של חבר פרלמנט.

3.3. הטבות ותוספות

ההטבות להן זכאי ראש האופוזיציה הן:

- רכב רשמי;
- מגורים רשמיים;
- תקציב מוגדל למימון קשר עם הציבור (על-פי גודל מחוז הבחירה);
- אחזקת משרדים באזור הבחירה;

- שכר לשלושה עוזרים באזור הבחירה (מהם עוזר אחד אשר יכול להתלוות לחבר הפרלמנט ולמלא את תפקידו בתוך הפרלמנט);
- תקציב הוצאות נסיעה מורחב.

4. קנדה

האופוזיציה הרשמית בפרלמנט ממלאת את תפקידיה באמצעות "ממשלת צללים", כמו בבריטניה. בראש ממשלת הצללים עומד ראש אופוזיציה בעל מעמד רשמי ותפקידים מיוחדים. בשנת 1920 הוכר מעמדו של ראש האופוזיציה בפרלמנט לצורך תשלום שכר והקצבות. מאז התבסס מעמדו של ראש האופוזיציה, הורחבו תחומי אחריותו, תפקידיו והמשאבים העומדים לרשותו. כיום שכרו של ראש האופוזיציה גבוה יותר משכרם של כמה משרי הממשלה. בשנת 1931 הוכר מעמד ראש האופוזיציה בתקנון הפרלמנט, והוענקו לו זכויות מיוחדות בעניין משך הנאומים העומד לרשותו במקרים מיוחדים. ראש האופוזיציה מקבל יחס מיוחד מיושב-ראש בית הנבחרים מבחינת היענות לבקשות הקשורות בהליכים פרלמנטריים ומבחינת סוג התגובות והיקפן בדיוני הפרלמנט (קריאות ביניים, זכות קדימה בהצגת שאלות, זמן תגובות בלתי מוגבל).

4.1. שכר חברי הפרלמנט

שכר הבסיס של חברי הפרלמנט הקנדי הפדרלי (נתוני אפריל 2004), הוא \$141,000 קנדיים (כ-\$112,000) בשנה, בדומה לשכרו של שר בממשלה.⁷ כמו כן, כל חבר פרלמנט זכאי לחשבון הוצאות מוגבל; לתקציב הוצאות משרד; לתקציב הוצאות נסיעה; ולתקציב לצורך מגורים בעיר הבירה.

4.3. שכר ראש האופוזיציה

חברי פרלמנט הממלאים תפקיד נוסף בפרלמנט זכאים לתוספת שכר, למשל:

- ראש הממשלה – \$141,000 קנדיים (כ-\$112,000) בשנה;
- שר בממשלה – \$67,600 קנדיים (כ-\$54,000) בשנה;
- ראש האופוזיציה – \$67,600 קנדיים (כ-\$54,000) בשנה;
- ראשי מפלגות אחרים⁸ – \$48,200 קנדיים (כ-\$38,400) בשנה.

4.4. הטבות לראש האופוזיציה

נוסף על מימון נסיעות בתוך קנדה שכל חברי הפרלמנט זכאים לו, מקבלים ממלאי תפקידים מיוחדים בפרלמנט – ראש הממשלה, שרי הממשלה וראש האופוזיציה – תוספת קטנה למדי להוצאות הנסיעה (Car Allowance) בסכום של \$2,122 קנדיים (\$1700).

ראש האופוזיציה זכאי להטבות נוספות בהן:

- מגורים רשמיים (כולל ארבעה עובדי משק בית);
- רכב רשמי;
- מימון מפלגת האופוזיציה הגדולה כולל מימון לפעילויות ראש האופוזיציה.

⁷ \$1 קנדי = 0.8 \$ אמריקני.

⁸ מפלגות שזכו ב-12 מושבים לפחות מ-301 המושבים בבית הנבחרים.

5. דרום-אפריקה⁹

5.1. מעמד ראש האופוזיציה בפרלמנט

מעמד ראש האופוזיציה מעוגן בחוקה ובתקנון הפרלמנט. על-פי חוק, ראש האופוזיציה הוא ראש המפלגה בעלת מספר המושבים הגדול ביותר שאינה חברה בממשלה. מעמדו החוקי של ראש האופוזיציה דומה לזה של שאר חברי הפרלמנט, למעט עצם ההכרה במעמדו הסמלי בחוקה. לראש האופוזיציה אין תפקיד מוגדר בפרלמנט ומעמדו הייחודי בא לידי ביטוי בהעדר מגבלת זמן נאומים במליאת הפרלמנט ובהיותו ראשון הנאומים של האופוזיציה בהתכנסויות מיוחדות של הפרלמנט (פתיחת מושב, בחירת נשיא). למעט מקרים אלה, אין לראש האופוזיציה מעמד מיוחד בטקסים או באירועים מיוחדים.

5.2. שכר ראש האופוזיציה

שכרו של ראש האופוזיציה זהה לשכרו של שר בממשלה.

שכרו של חבר פרלמנט הוא של 275,000 רנד (כ-44,000\$) בשנה,¹⁰ כולל תקציב הוצאות. שכרו של ראש האופוזיציה גבוה יותר - 360,766 רנד (כ-57,600\$) וכולל שכר בסיס של חבר פרלמנט, תקציב הוצאות מוגדל ותקציב הוצאות נסיעה.

5.3. הטבות ותוספות

בנוסף למשרדים בפרלמנט לחברי הבית ולצוות המפלגות, זכאית כל מפלגה למימון שכרם של מזכיר לראש המפלגה ומזכיר או עוזר מינהלי נוסף לכל שלושה חברי מפלגה בפרלמנט. ראש האופוזיציה זכאי לסיוע מינהלי נוסף – מזכיר ועוזר מינהלי. בניגוד לשרי הממשלה, ראש האופוזיציה אינו זכאי לרכב רשמי או למגורים רשמיים.

⁹ דרום-אפריקה היא דמוקרטיה פרלמנטרית רב-מפלגתית. בבית התחתון בפרלמנט 400 מושבים. מפלגת השלטון זכתה בבחירות האחרונות ב-266 מושבים (69.7%), מפלגת המיעוט הגדולה ביותר זכתה ב-38 מושבים (12.37%), ואילו המפלגה השלישית בגודלה זכתה ב-34 מושבים (7%).

¹⁰ 1 רנד דרום אפריקני = \$ 0.15

מקורות

- מכתבים משגרירות בריטניה, נורבגיה, גרמניה, אוסטריה, דנמרק, בלגיה, שבדיה ושוויץ.
- "ראש האופוזיציה", פרלמנט 26, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 1999.

בריטניה

- Erskine Mays: Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament. הפרלמנט הבריטי
- **Handbook of the House of Commons Procedure**, Paul Evans, 1999
- **Parliamentary Pay and Allowances: Current Rates**, Research Paper 01/43, 3 April 2001, House of Commons Library
- N.Wilding & P.Laundy (eds.), **An Encyclopedia of Parliament**, 3rd revised edition, Cassell 1968
- אתר מועצת המלכה, בריטניה: www.privycouncil.org.uk.
- אתר הפרלמנט הבריטי: www.houseofcommons.gov.uk

אוסטרליה

- Healy Margaret, **Remuneration of the Parliament of Australia**, Information and Research Services, June 1998.
- אתר הרשות לקביעת שכר בגופים ציבוריים: www.remtribunal.gov.au

קנדה

- אתר ממשלת www.gov.ns.ca/legi
- www.benefitscanada.com
- www.cbc.ca/news
- אתר הפרלמנט הפדרלי: Official Opposition: Canada- Regional Representation
- תקנון בית הנבחרים הפדרלי בקנדה: Remuneration of Members of Parliament

דרום-אפריקה

מכתב מהפרלמנט הדרום-אפריקני, 20 בספטמבר 2001.