



תפקידו של חבר הכנסת תפקיד ללא הגדרה

שילה הטיס רולף



עיון

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 כוללת 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"קלאסיים" – ייצוגיות, חקיקה ממשלתית ופרטית, תפקיד מכונן ורפורמטורי, פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת וקביעת סדר היום הפרלמנטרי והלאומי; פעילות למען אזורי 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־שיפוטניים; 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 פרלמנט 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.

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.

