



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

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' מויל מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצניק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

מר אליזאבט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרוגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' טליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן שיינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן

16 אוקטובר 2021

הנדון: יחסי קואליציה-אופוזיציה ואיוש הוועדות בכנסת ה-24

ברצוננו להביע דאגה מחוסר היכולת להגיע להסכמות לגבי איוש הוועדות בכנסת ה-24 באופן שמשקף את יחסי הכוחות בכנסת, ושכתוצאה מכך בפועל חברי האופוזיציה לא מכהנים כחברי ועדות.

להלן הפירוט:

- ראשית כל יש להבהיר כי אנו מתנגדים לכל ניסיון להטיל ספק בלגיטימציה של הממשלה המכהנת. הממשלה זכתה לאמון הכנסת בהתאם לחוק יסוד: הממשלה, והיא נהנית מסמכויות מלאות למשול בהתאם לחוק ולאינטרס הציבורי.
- לצד זה יש לזכור כי האופוזיציה במשטר דמוקרטי חיונית לקיומה של דמוקרטיה מהותית. כידוע, דמוקרטיה אינה רק "שלטון הרוב" אלא גם הגנה על זכויות המיעוט, הפרדת רשויות ושלטון החוק. כל אלו מחייבים אופוזיציה מתפקדת ואף "בועטת". האופוזיציה היא זו שמייצגת את הציבור הרחב שלא בחר במפלגות השותפות לשלטון, והיא הגורם המרכזי הדוחף את הכנסת לפקח על הממשלה ולבקר אותה. בלשונו של מנחם בגין (עיתון חרות, 1949): "לא פחות משדרושה למדינה ממשלה יציבה – דרושה לה אופוזיציה חזקה. אין לזהות את הממשלה עם השלטון. הממשלה היא חלק של שלטון העם; והצד שכנגד הוא חלקו השני. שונים הם התפקידים המעשיים של שני חלקי השלטון, אך ערכם בבנין הממלכתי – שווה. בפשטות: כל מקום שאין שם אופוזיציה – מת החופש".
- יש אפוא 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.
- 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 הסיעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות... בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות" (סעיף 102א)).
- 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, חוקה חוק ומשפט, חוץ ובטחון, הפנים והגנת הסביבה וביקורת המדינה – שיקפו בקירוב את יחסי הקואליציה-



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אופוזיציה במליאה. דוגמה טובה לכך היא הכנסת 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 2 חכ"ים.

6. מבלי להיכנס להצעות וחלוקות ספציפיות, כך צריך להתבצע איוש הוועדות גם בכנסת הנוכחית: **כיוון שהאופוזיציה 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 משום שריבוי המפלגות הקטנות בקואליציה הנוכחית יקשה על יצירת מפתח סיעתי הולם ותרגומו לייצוג בוועדות).**

7. בפועל, חלוקת המושבים בוועדות הקבועות של הכנסת, כפי שאושרה במליאת הכנסת ב-12.7.21, יוצרת פער מספרי גדול יותר לטובת הקואליציה, וזאת בניגוד לתקנון ולנוהג שהשתרש.

תרשים 1





המכון הישראלי לדמוקרטיה

8. גם לפי עמדת היועצת המשפטית של הכנסת שהוגשה לבג"צ, "הרכב ועדות הכנסת הנוכחי מעורר קשיים, ויש לפעול לשינויו כדי להביא להרכב מאוזן יותר ומוסכם ככל הניתן, שיבטא באופן ראוי את כוחן היחסי של כל סיעות הכנסת". גם בית המשפט, בהחלטת ביניים, קרא לצדדים לקבוע הרכב מאוזן יותר של הוועדות (בג"צ 5258/21 **ביטן נ' כנסת ישראל**, החלטה מיום 26.8.21). לפי הודעות העדכון שהוגשו לבג"צ מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת, למרות הצעות שונות מצד הקואליציה לאופוזיציה, טרם הושגו הסכמות.

9. באשר ליושבי ראש ועדות הכנסת, המצב מורכב יותר. החוק מגדיר ועדה אחת בלבד שנציג האופוזיציה חייב לעמוד בראשה – הוועדה לענייני ביקורת המדינה. גם מבחינת תפקוד הממשלה והכנסת, יש הצדקה שנציג הקואליציה הם שיעמדו בראשות רובן המכריע של הוועדות, במיוחד אלו שעוסקות באופן משמעותי בחקיקה – שכן יו"ר ועדה מהאופוזיציה עלול "לקבור" בוועדה חוקים שהקואליציה מעוניינת בהם ויש להם רוב בכנסת. עם זאת, מבט על הכנסות האחרונות מלמד שהתקבע נוהג שלפיו נציגי האופוזיציה עומדים בראשות ועדות נוספות מלבד הוועדה לענייני ביקורת המדינה. בבדיקת הנושא על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹ נמצא שבמרבית הכנסות לאורך ההיסטוריה, עמדו בראשות רוב הוועדות הקבועות נציגי סיעות המשתייכות לקואליציה (5-10 ועדות), ובראשן של 2-4 ועדות עמדו נציגי סיעות האופוזיציה. מבט השוואתי בסוגיה זו מצביע על שונות: בקונגרס האמריקאי עומדים בראש כל הוועדות יו"רים המשתייכים למפלגת הרוב; בפרלמנט הפורטוגלי, בראש רוב הוועדות עומדים יו"רים ממפלגות הקואליציה; בפרלמנט הבריטי כל הוועדות, למעט ועדת ביקורת המדינה (PAC), נשלטות ע"י מפלגת הרוב; אך בבונדסטאג הגרמני, חלוקת תפקידי יושבי הראש בוועדות בין המפלגות מתבצע בהתאם לשיעור המושבים של כל מפלגה.

10. בהקשר זה, **אנו סבורים שהמצב הנוכחי, שבו "שמורים" 4 תפקידים של יושב ראש ועדה קבועה לאופוזיציה – הוועדה לביקורת המדינה, וכן ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, ועדת המדע והטכנולוגיה, והוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי – ראוי ומספק מבחינת מעמד האופוזיציה, אם כי במידת האפשר יש לקבוע את זהות הוועדות שבראשן יעמדו נציגי האופוזיציה בהסכמה.**

¹ אורלי אלמגור לוטן, "מבט משווה: חלוקת ועדות פרלמנט בין קואליציה לאופוזיציה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2020.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תרשים *2



* הנתונים על הכנסת ה-24 מתייחסים לתאריך 4.10.2021.

11. ויודגש: גם אם ניתן לאשר את נוסחת החלוקה לוועדות בהחלטת רוב, לא ראוי לעשות זאת. הוגנות כלפי האופוזיציה ושמירה על כללי המשחק הפוליטיים בתחום זה (במיוחד לאור הפגיעה הקשה בהם בשנתיים האחרונות באמצעות תיקונים תכופים בחוקי היסוד) אינן רק בגדר "נדיבות של מנצחים", אלא מתחייבות מאופייה הדמוקרטי של המדינה. בהקשר זה ראוי גם לציין לטובה את התנהלות הקואליציה הנוכחית בכל הנוגע לוועדה לבחירת שופטים, שבה מכהן עתה נציג האופוזיציה כאחד משני נציגי הכנסת (בניגוד לקואליציה הקודמת, שמנעה זאת) – בהתאם לנוהג שהתקבע בכנסות האחרונות ולצורך בשמירה על מעמד האופוזיציה.

12. התנגדות רוב מפלגות האופוזיציה להחלטה שהתקבלה בדבר איש ועדות הכנסת הובילה לכך שהם סירבו להתמנות כחברי ועדות. לאחר שתמו 60 הימים (מתחילת עבודת הוועדה) שבהם יכולות סיעות למנות ממלאי מקום לוועדות, הרי שבעת כתיבת שורות אלו, חברי רוב מפלגות האופוזיציה כלל לא מאיישים את ועדות הכנסת. מובן מאליו שמצב שבו נציגי האופוזיציה לא יכהנו כחברי הוועדות בכנסת פוגע פגיעה קשה בתפקוד הכנסת, ביכולתה לפקח על



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הממשלה ולבקר אותה, ובייצוגו של ציבור רחב. זהו מצב בלתי נסבל במדינה דמוקרטית.

13. לפיכך, אנו שבים וקוראים לנציגי הקואליציה והאופוזיציה בכנסת לשוב להידברות, ולהסכים על חלוקת המושבים ותפקידי היו"ר בוועדות הכנסת, בהתבסס על יחסי הכוחות (הצמודים) בין האופוזיציה לקואליציה בכנסת הנוכחית. זאת, כצעד ראשון בדרך להסדרה טובה יותר של יחסי קואליציה-אופוזיציה בכנסת הנוכחית באופן כללי.

נשמע לעמוד לרשותכם ככל שנידרש,
בברכה,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר חן פרידברג

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה