



משמר הדמוקרטיה
הישראלית

13 באפריל 2021

מבלי לפגוע בזכויות
בדוא"ל

ח"כ יריב לוין
יושב ראש הכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

מכובדינו,

הנדון: דרישה להקמת ועדה מסדרת בכנסת ללא דיחוי

1. סעיף 2א(א) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, קובע כי "הכנסת תבחר, מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה, ועדה מסדרת".
2. תפקידיה של ועדה מסדרת קבועים גם הם בחוק:
 - (א) הוועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות;
 - (ב) לוועדה המסדרת יהיו, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת וכן סמכויות הנוגעות לגודלה של נשיאות הכנסת;
 - (ג) עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הוועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון.
3. ביום 6.4.2021 התכנסה הכנסת ה-24 לשיבת הפתיחה, וממועד זה היא מכהנת ללא ועדות קבועות או זמניות. אף המהלך הפרלמנטרי להקמתה של ועדה מסדרת טרם הבשיל. מצב זה הוא בלתי נסבל, הן בשל הפרה ישירה של הוראת סעיף 2א(א) לחוק הכנסת, כאמור, והן מאחר שבהיעדר ועדה מסדרת נמנע מן הכנסת לקיים פיקוח פרלמנטרי נאות על הממשלה ועל כלל הרשויות הציבוריות.
4. כידוע, בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, בה נבחרת הכנסת ולא הממשלה, אין לממשלה מנדט משלה בהעדר אמון של הכנסת. לכן, אחד מתפקידיה העיקריים והחשובים ביותר של הרשות המחוקקת במשטר דמוקרטי, הנובע מעקרון הפרדת הרשויות, הוא פיקוחה על הרשות המבצעת, באופן המממש את ריבונות העם על ידי שליחיו הנבחרים. בהיותם כאלה, הנבחרים לכנסת מחויבים לשמור על אינטרס הציבור, להשגיח מטעמו על הממשלה ולתת פומבי לפעולותיה, לכפות עליה להסביר את מעשיה ולגנות אותה במידת הצורך.
5. אחריותה של הממשלה כלפי הפרלמנט, נתפסת כ"הצדקה העליונה" לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי (ראו: יגאל מרזל "חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת", **חובות אמון בזין הישראלי** בעריכת רות פלאטו-שנער ויהושע (שוקי) שגב (2016) 135, 200-205 (להלן: **מרזל**)). בהיותן של מושכלות אלה אבני יסוד המשטר הדמוקרטי בישראל, שנדונו באופן ממצה בפסיקה (ראו: בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' **כנסת ישראל**, סד(3) 275 (2011); בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט**



משמר הדמוקרטיה הישראלית

ולעסקים נ' ממשלת ישראל, סז(1) 177 (2014); בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.08.2017); בג"ץ 8749/13 חה"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 13.08.2017); בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.09.2017) נראה כי אין צורך להכביר בהן מילים. ובכל זאת, במילותיו של ראש הממשלה לשעבר מנחם בגין:

"היחסים בין פרלמנט לבין ממשלה, בין המחוקק לבין המבצע, בין המחליט לבין העושה, בין המפקח לבין המבוקר, אינם פשוטים במדינה דמוקרטית; הם מורכבים, לעתים אף מסובכים. אך אוי לה לדמוקרטיה, אם הפרלמנט, אם בית הנבחרים והמחוקקים, מוותר בגדולות כבקטנות, על סמכותו ועל מעמדו כלפי הרשות המבצעת לענפיה. אבדיקציה זו פרושה סוף (...) של החיים הדמוקרטיים" (מנחם בגין, "המחוקק והמבצע" עיתון חרות (1966) לקוח מתוך הרשות המחוקקת והאופוזיציה בדמוקרטיה הישראלית בהשקפתו של מנחם בגין (דרור בן יוסף עורך, תשע"ד)).

6. תפקידה של הכנסת כמפקחת על פעילות הממשלה נעוצה בהוראות סעיפי 3 ו-4 לחוק יסוד: הממשלה, לפיהם הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת ואחראית בפניה. באופן מסורתי, תפקידה הפיקוחי של הכנסת מתחלק לשני חלקים עיקריים: האחד, פיקוח במובנו ה"חזק" והפוליטי, המובנה בדגם המשטר הפרלמנטרי, ומשמעו שהממשלה נובעת מתוך הגוף המחוקק, זקוקה לאמונו כדי לכהן, והיא תיפול אם הרוב הפרלמנטרי יסיר את תמיכתו בה בהצבעת אי-אמון. השני, המזוהה כפיקוח במובנו ה"חלש", מתבטא בפעילות יומיומית של פיקוח מינהלי, והוא כולל את אותן פעולות שוטפות וסדירות של חקירה, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהזרוע המבצעת (ראו: חן פרידברג וראובן חזן, **פיקוח הכנסת על הממשלה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009). על מערכת יחסים זו בין כנסת לבין ממשלת ישראל, עמד זה מכבר המשנה לנשיאה רובינשטיין, בהזכירו כי:

"הכנסת אינה 'להקת המעודדות' של הממשלה, ודברי הממשלה אינם בבחינת 'נְעֻשָׁה וְנִשְׁמָע', אף אם מבחינה מעשית לממשלה רוב בכנסת (...) הממשלה אמנם ריבונית ויונקת את כוחה מן הציבור, ואולם, דעת לנבון נקל כי אין בכך לאפשר לה לפעול ככל העולה על רוחה, אך מן הטעם כי היא המושלת. ישנם בלמים ואיזונים, בחינת פשיטא, והחלטות הממשלה אינן חוק" בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, בפסקה קמ"ב (פורסם בנבו, 2016).

7. אירועי השנים האחרונות, שהולידו משבר חוקתי חסר תקדים והובילו את מדינת ישראל לכדי "גירעון דמוקרטי" המתאפיין בכהונתן של ממשלות מעבר לרוב, המחישו את הסכנה בסך שכנסת ישראל תהיה מושתקת, בלא יכולת להפעיל כהלכה את סמכויותיה הפיקוחיות (ראו: בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (פורסם בנבו 23.03.2020) (להלן: עניין אדלשטיין). בעת שבה מכהנת ממשלת מעבר, אין לקבל מצב דברים זה, שכן **זווקא בעת שמכהנת ממשלת מעבר מקבלים תפקידי הפיקוח של הכנסת משנה-חשיבות**, ולו מכוח חובת האמון הכללית שחבה הממשלה כלפי הכנסת.

8. על אף שכל ממשלת מעבר סובלת מ"גירעון דמוקרטי" הנובע הן מלגיטימציה דמוקרטית רעועה על בסיסה היא פועלת והן מהחשש שפעולותיה תנבענה ממניעים פסולים, ממשלת מעבר לאחר בחירות



משמר הדמוקרטיה הישראלית

לוקה בגירעון החמור ביותר, שכן הבוחר כבר אמר את דברו (ראו: רבקה ווייל "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת מעבר" **משפט וממשל** יג 167 (תשע"א). חובת האמון במצב בו הכנסת אינה יכולה לפקח על ממשלת המעבר כעל ממשלה "רגילה", בהיותה "משוחררת" ממגבלות הגלומות ביכולתה של הכנסת להצביע על אי-אמון בה ו"נהנית" מהעדר אפקטיביות של מנגנוני ביקורת אחרים, הוא המצדיק חובת פיקוח פרלמנטרית מוגברת (מרזל, בעמ' 209).

9. במצב דברים זה, יתהדק הפיקוח הפרלמנטרי:

"הכנסת, שהיא במצוות סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת בית הנבחרים של המדינה – אמורה במקרה שכזה לפקח באופן הדוק על "ממשלת המעבר" ולהתנהל על פי רצונם של רוב חבריה, תוך כיבוד זכויות המיעוט" (עניין אדלשטיין, בעמ' 19).

10. משכך, אין לקבל ואין לאפשר כל עיכוב בהקמתה של ועדה מסדרת, ומן הראוי כי הוועדה המסדרת שתמונה תפעל לבחירתן של ועדות כספים וחוף וביטחון זמניות. הן פרשנות לשונית והן פרשנות תכליתית של הוראות החקיקה הרלוונטיות מחייבות מינוי ועדה מסדרת בלא כל דיחוי.


11. על יסוד-האמור לעיל, נודה ליו"ר הכנסת על-מנת שיפעל ללא דיחוי להקמתה של ועדה מסדרת כאמור. כמו כן, נודה ליועצת המשפטית לכנסת באם תפעל להגיש ליו"ר הכנסת ולכל גורם פרלמנטרי רלוונטי נוסף, חוות דעת ברוח האמור, הקובעת כי החוק אינו מאפשר לעכב את הקמתה של ועדה מסדרת, בין אם משיקולים פוליטיים, פרגמטיים או כל שיקול נוסף.

12. משמר הדמוקרטיה הישראלית היא עמותה, שהוקמה על-ידי משפטנים ופעילים חברתיים, ששמה לה למטרה לפעול למען האינטרס הציבורי לטיפוח ערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית, כמדינה יהודית ודמוקרטית, בתחומי שלטון החוק, המשטר והמינהל הציבורי; לפעול לשיפור נורמות השלטון והמשטר התקינות ולמיגור השחיתות השלטונית; לחזק את ערכיה הדמוקרטיות של המדינה, לפעול למען כינון חוקה ראויה, הפרדת הרשויות ואיזונים ובלמים ביניהן; לחזק את מעמדה של הרשות השופטת, עקרונות המשפט, הצדק וזכויות האדם; לעמוד על חשיבותו ומרכזיותו של עיקרון השוויון בפני החוק ואכיפת עיקרון זה; להטמעת ערכי מינהל תקין ואתיקה בקרב עובדי ונבחרים ציבור; ולגיבוש וקידום חקיקה שתעגן את הערכים הללו.

13. למען הסדר הטוב ולאור סד הזמנים הקצר, נודה על קבלת התייחסותך בתוך 7 ימים ממועד קבלת מכתבנו זה. יובהר כי מרשתנו שומרת לעצמה כל זכות בהקשר זה – לרבות הזכות לפנות לערכאות המתאימות כדי שיתנו דעתן והנחיותיהן בעניינים אלו. נבקשכם לראות במכתבנו זה פנייה אחרונה בכל הנוגע למיצוי הליכים טרם פנייה לערכאות כאמור. בנוסף – אין במכתבנו זה או במה שלא נאמר בו, כדי לפגוע בזכות כלשהי מהזכויות העומדות למרשתנו.

בכבוד רב ובברכה,


אוהד שפק, עו"ד


יובל יתצ, עו"ד