



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 2023-066202)
ירושלים, כ"ט בסיון התשפ"ג
18 ביוני 2023

לכבוד
חברת הכנסת טלי גוטליב

נכבדתי שלום רב,

הנדון: המגבלות שהוטלו על פעילותן הפרלמנטרית מטעם סיעת הליכוד סימוכין : מכתבך מיום 16.6.2023

במכתבך בעניין שבנדון, ציינת כי אין לראות באי-הסרת מועמדותך לכהן כנציגת הכנסת בוועדה לבחירת שופטים הפרה של משמעת קואליציונית, ומשכך יו"ר הקואליציה, חבר הכנסת אופיר כץ, אינו רשאי להטיל מגבלות על פעילותך הפרלמנטרית בשל כך; כמו כן ציינת, כי המגבלות שנודע לך עליהן בתכתובת טלפונית אינן מידתיות, באופן שעוקף את הליך הפרישה הקבוע בחוק יסוד: הכנסת; וכי המגבלות בעניינך מהוות אכיפה בררנית על ידי הסיעה.

טרם אפרט את התייחסותי לטענותיך, אציין כי לשם קבלת התמונה המלאה, ולאחר שיחתנו הטלפונית, שוחחתי גם עם חבר הכנסת אופיר כץ, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר הקואליציה.

1. לשאלת הפרת המשמעת הסיעתית או הקואליציונית על ידך: כידוע, הבחירות בישראל נערכות בין רשימות מועמדים, כך שחבר הכנסת אינו נבחר בבחירה ישירה אלא במסגרת רשימה שמגישה מפלגה או מספר מפלגות במשותף. המשמעת הסיעתית והסנקציות המוטלות על-ידי הסיעה או מי מטעמה (ובמקרה דנן – על-ידי יו"ר הקואליציה) בגין הפרתה הם כלים שהשימוש בהם מקובל בישראל כדי להרתיע חברי כנסת מפעולה בניגוד להחלטות הסיעה.

2. במכתבך ציינת כי "משמעת קואליציונית עניינה קשור לחקיקה [...] על יסוד מצע המפלגה וההסכם הקואליציוני". אומנם, נכון כי חבר הכנסת אינו "נציג" של המפלגה, אלא "נציג של העם כולו ועליו לפעול כנאמן הציבור"¹, אך משמעת סיעתית או קואליציונית יכולה להיות מוחלת לעיתים בנושאים שונים לגביהם התקבלה החלטה קואליציונית בהתאם להסכם קואליציוני או החלטה סיעתית, ואינה מוגבלת לענייני חקיקה בלבד.

3. במקרה דנן, הבנתי מיו"ר הקואליציה כי ביום 14.6.2023 הוחלט על ידי ראשי מפלגות הקואליציה כי כלל חברי הכנסת מסיעות הקואליציה יסירו את מועמדותם כנציגי הכנסת בוועדות המינויים לנושאי משרה שיפוטית, כשאחת הסיבות לכך היא שבהסכם הקואליציוני עם סיעת עוצמה יהודית הוסכם כי נציג מטעמם ישמש כנציג הקואליציה בוועדה למינוי שופטים. כמו כן, וכמתואר במכתבך, התקבלה גם החלטה של סיעתך בעניין זה, שהתנגדת לה. מהאמור עולה שהתקבלה על

¹ בג"צ 5373/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה

ידי סיעתך החלטה שתכליתה (בין השאר) לקיים את ההסכם הקואליציוני שנחתם עם סיעה אחרת, והוחלט על ידי הסיעה להחיל משמעת סיעתית בעניינה של החלטה זו.

4. **באשר לאמירתך כי הזכות להיבחר כנציגת הכנסת לוועדה לבחירת שופטים היא זכות אישית:**

אין חולק כי החלטה של חבר הכנסת על הגשת מועמדות לכהן כנציג הכנסת בוועדות מינויים היא אישית ונתונה לשיקול דעתו. עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת היא שההצבעה החשאית לנציגי הכנסת בוועדות המינויים מאפשרת לחבר הכנסת להביע עמדה על פי מצפונו, ומכאן חשיבותה בחיזוק מעמדה של הכנסת וחבריה.² לפיכך, קשה להצדיק מגבלה המוטלת על חבר כנסת אך בשל השערה כיצד נהג בהצבעתו החשאית או בשל הגשת מועמדות לכהן כנציג הכנסת בוועדות מינויים. עם זאת, המגבלות הפרלמנטריות שיו"ר הקואליציה מבקש להטיל עליך נובעות, לפחות בחלקן, מסירובך לפעול בהתאם להחלטה הקואליציונית להסרת מועמדות נציגי הקואליציה לוועדות המינויים, זאת בשעה שכל יתר המועמדים מהקואליציה הסירו את מועמדותם. אומנם, גם הסרת המועמדות היא פעולה אישית ולא סיעתית, אך בעניינה התקבלה החלטה קואליציונית שהוחלה עליה משמעת סיעתית.

5. **באשר למגבלות הפרלמנטריות שיוטלו עליך:** לרשות חבר הכנסת כלים פרלמנטריים מגוונים

שמאפשרים לו לבצע את תפקידו הפרלמנטרי כנבחר ציבור וכשלוחו. חלק מכלים אלו מסורים לשיקול דעתו של חבר הכנסת, בהיותו "יחידה חוקתית" עצמאית; כלים אחרים ניתנים למימוש על ידו כחלק מקבוצת חברי כנסת במסגרת סיעתית, קואליציונית או כלל-פרלמנטרית.

6. השימוש בכלים הפרלמנטריים הסיעתיים וחלוקת תפקידים שהוקצבו לסיעה נעשים בהתאם להחלטת הסיעה או מי שהוסמך מטעמה, ומסור להם שיקול דעת נרחב באשר לאופן החלוקה ולאופן השימוש בכלים אלו.

7. הייעוץ המשפטי לכנסת, ככלל, אינו מורה לסיעה כיצד לנהל את ענייניה הפנימיים. לאורך השנים, הטילו סיעות מגבלות שונות לתקופות קצובות על יכולתם של חברי כנסת להשתמש בכלים פרלמנטריים מסוימים בשל הפרה של משמעת קואליציונית.

8. עם זאת, כיוון שהכלים הפרלמנטריים נועדו לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו ונוכח החשיבות שבשמירה על עצמאות חברי הכנסת, ראוי כי סיעה המבקשת להגביל את זכותו של אחד מחבריה לעשות שימוש בכלי פרלמנטרי כזה או אחר תבחן מגבלה זו מזווית ראייה מקיפה ותוך הבנה של ההשלכות המצרפיות של הטלת מספר מגבלות בו-זמנית על חבר כנסת בודד, העלולה להביאו למצב בו היקף הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותו מצומצם מאוד.

9. אכן, כפי שצינת במכתבך, הדרך הקבועה בחקיקה לצמצום רחב-היקף של הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חבר הכנסת בכנסת מכהנת היא בהליך מסודר של פרישה הקבוע בחוק-יסוד: הכנסת ובהוראות מכוחו (אם כי יש לשים לב שלהכרזה על חבר כנסת כפורש ישנן משמעויות מרחיקות לכת, שהן גם מעבר לכהונתו הנוכחית כחבר כנסת); לקיום הליך זה צריכים להתקיים תנאים פרוצדורליים ומהותיים, ובהם גם אישור של ועדת הכנסת. מכל מקום, נראה כי על אף

² על דברים דומים עמדתי גם בדיונים שנערכו ביום 15.3.2023 בוועדת החוקה, חוק ומשפט שעסקו, בין היתר, בהצעה לשינוי אופן בחירת נציגי הכנסת לוועדות מינויים. ציינתי שם כי חוזקה של הכנסת נובע דווקא מהיכולת לייצר הסכמות שונות גם בין שני צדדים מנוגדים שלא אחת חושבים אחרת, יכולת המבוססת גם על חשאיות ההצבעה.

הסמכות הרחבה הנתונה לסיעה להטיל מגבלות על חבר כנסת מטעמה, לא ניתן להשתמש בסמכות זו כדי להטיל מגבלות באופן גורף ולאורך זמן רב יתר על המידה, באופן שלכאורה עלול לעקוף את הליך הפרישה שנועד לשם כך.

10. במכתבך ציינת כי המגבלות שנועד לך עליהן הן ביטול חברותך בוועדות כנסת; הגבלת קידומן של הצעות חוק מטעמך; ושליחת זכותך לדבר בשם הסיעה במליאת הכנסת. משיחתי עם יו"ר הקואליציה עלה כי נכון למועד זה, טרם הוחלט על היקף הזמן ועוצמת המגבלות שיוטלו עלייך.

11. לתקופת המגבלות ולהיקפן חשיבות גבוהה בעת בחינת השפעתן על עבודת חבר הכנסת והפגיעה בה. כך, למשל, בהתאם לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 אף כשוועדת האתיקה מטילה מגבלות על כלים פרלמנטריים, קיימת תקופת מקסימום אפשרית להטלת המגבלות הקבועה בחוק, ואורכה שונה בהתאם למהות המגבלה.

12. בטרם אתייחס בנפרד לכל אחת מהמגבלות שיוטלו עלייך, יודגש כי אין במגבלות אלה כדי להשפיע על שימושך בכלים פרלמנטריים אישיים, ובכלל זה הנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת; הצעה דחופה לסדר-היום, הנבחנת על-ידי נשיאות הכנסת; נאומים בני דקה במליאה; דיבור במליאה במסגרת דיון אישי; ושאלות.

13. **לעניין שלילת זכותך לדבר בשם הסיעה במליאה**, הרי שלסיעה נתונה הרשות להגביל את אפשרותך לייצג את הסיעה במסגרת דיון סיעתי במליאת הכנסת, בהיותה כלי פרלמנטרי-סיעתי מובהק; לצד זאת יודגש כי מגבלה זו אינה חלה על דיבור במליאה במסגרת דיון אישי, כאמור, וכן נדרש לקבוע למגבלה זו תקופת זמן מירבית שתואמת את נסיבות העניין.

14. **לעניין המגבלה להעלאת הצעות חוק פרטיות לדיון מוקדם על ידך**: העלאת הצעות חוק פרטיות נעשית במסגרת מכסה המוקצבת לכל סיעה בהתאם לגודלה, ועל כן יש בה מימד סיעתי; עם זאת, סעיף 99 לתקנון הכנסת מורה כי השימוש במכסה זו ייבחן על בסיס שבועי ותוך מתן האפשרות לכל חבר כנסת להעלות את הצעות החוק הפרטיות מטעמו "בפיזור סביר במשך המושב". משכך, יש לקבוע למגבלה זו תקופה שעומדת בקנה אחד עם הוראות התקנון.

15. **לעניין המגבלה על חברותך בוועדות הכנסת**: תחילה, יובהר כי אין במגבלה על חברותך בוועדות כדי להגביל את אפשרותך להעלות נושאים לסדר יום הוועדה באמצעות אישור הצעה דחופה לסדר היום במליאה, כמו גם את השתתפותך בדיוני הוועדות, את זכות הדיבור בהן והגשת הסתייגויות על ידך להצעות חוק. חברות בוועדות אינה זכות קנויה לחבר הכנסת והיא נעשית על פי מפתח סיעתי, כך שמדובר בכלי פרלמנטרי בעל מאפיינים סיעתיים. עם זאת, נוכח תפקידן החשוב של ועדות הכנסת בעבודת החקיקה והפיקוח של הכנסת, יש בהטלת מגבלה גורפת על חברות בוועדות הכנסת ועל היכולת להצביע בה משום פגיעה ביכולתו של חבר הכנסת לממש גם את הכלים הפרלמנטריים האישיים העומדים לרשותו, דוגמת הגשת בקשות להעלאת נושאים לסדר-יום הוועדה יחד עם חברי וועדה נוספים.

16. מגבלה זו נכנסת לתוקפה רק לאחר הודעתו של יו"ר ועדת הכנסת במליאה בעניין חברותך בוועדות. להבנתי, את חברה בארבע ועדות, בהן ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת העבודה והרווחה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה והוועדה המיוחדת לזכויות הילד; זאת נוסף על ועדות משנה נוספות בהן

את חברה ותפקידיך כממלאת מקום. עם הודעתו של יו"ר ועדת הכנסת במליאת הכנסת, ניתן יהיה לעמוד על היקפה של המגבלה ומועדיה.

17. **סיכומו של דבר**, לסיעה וליו"ר סיעה ישנן סמכויות להחיל מגבלות כלפי חברה על מנת לאכוף משמעת קואליציונית, והן חלות גם במקרה דנן. ראוי שהסיעה תיקח במכלול שיקוליה בעת קביעת המגבלות גם את היותו של חבר הכנסת הבודד יחידה חוקתית ושלוח הציבור, כך שמגבלות אלו לא יוחלו באופן גורף וארוך טווח יתר על המידה שעלול לסכל את יכולתו של חבר הכנסת לממש את תפקידו, ולפיכך יש לבחון את המגבלות והיקפן מעת לעת. משסיעה הטילה מגבלות, היא רשאית לצמצם מגבלות שהוטלו, להסירן או להחמירן; או לבחור בהליך של פרישה הקבוע בחוק יסוד: הכנסת, ככל שהתנאים הקבועים לגביו מתקיימים, והכל בהתאם לנסיבות ולהתנהלות חבר הכנסת כלפיה.

18. השאלה אם המגבלות על הכלים הפרלמנטריים שיוטלו עלייך גורפות באופן שחוצה את הגבול תלויה באופן יישומן ובתקופה שתיקבע להן על ידי יו"ר הקואליציה (המשמש גם כיו"ר ועדת הכנסת), שבמהלכה ובתומה תבחן הסיעה את התנהלותך ויו"ר הקואליציה יוכל להחליט בדבר המשך החלתן עלייך בסייגים כמפורט לעיל ביחס לכל מגבלה.

19. לסיום, ביקשת לראות במכתבך פנייה למיצוי הליכים טרם הגשת עתירה לבג"ץ. דומני כי אין מקום בעת הזו לעתירה בעניין זה נוכח העובדה שהמגבלות הפרלמנטריות טרם נקבעו וטרם נקצבו מועדיהן.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת ויושב ראש הקואליציה