

## סדר פרלמנטרי וניגוד עניינים :

### מבחן יושב-ראש הכנסת\*

#### ליאור זמר\*\*

#### פרק א' – הקדמה

1. הנחה

2. מבנה

#### פרק ב' – הכלל האוסר ניגוד עניינים: מהות והיקף

1. מקורותיו המשפטיים של הכלל

2. מהות והיקף

3. איתור מצבים של ניגוד עניינים

4. המבחן

5. תוצאות

#### פרק ג' – ניגוד עניינים ונבחרי הציבור

1. התשתית

2. דיון

2.1 חברי כנסת

(א) חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א–1951

(ב) כללי האתיקה

2.2 שרים וסגני שרים

(א) הכללים למניעת ניגוד עניינים של השרים וסגני השרים

(ב) ניגוד עניינים אינהרנטי

#### פרק ד' – יושב ראש הכנסת: מרחב ציר הסמכויות

1. רקע

2. "התנהגות שאינה הולמת את מעמדו"

\*\* מרצה, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת לסטר, אנגליה. מרצה אורח Osgoode Hall Law School, York University, Canada. הערכתי הרבה להערותיה של ד"ר סוזי נבות אשר מאמר זה נכתב במסגרת הסמינריון "פיקוח שיפוטי על הכנסת", באוניברסיטה העברית. כמו כן תודתי לגב' טנה שפניץ, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) על הצעותיה, בשלבים ראשונים של כתיבת רשימה זו, ולהערותיהם המועילות של ד"ר פרדו שרון וקורא אנונימי. מן הראוי לציין כי הרצון לחקור נושא זה נוצר בעקבות תכיפות הופעתם של היבטים של ניגוד עניינים שעלו מכהונת מר אברהם בורג, לשעבר יושב ראש הכנסת, במספר תפקידים ממלכתיים במקביל לעיסוקיו הפוליטיים. הקורא ימצא כי דוגמאות רבות מתייחסות לתקופת כהונה זו. \* עבודה זו זכתה בפרס האגודה הישראלית לפרלמנטאריזם לשנת תשס"ג, 2003.

3. סמכויות
    - 3.1 על פי חוק
    - 3.2 על פי תקנון הכנסת
    - 3.3 כממלא – מקום נשיא המדינה
  4. על המפגש בין סמכויות ולבין תפקידים
    - 4.1 חברות בוועדת הפירושים
    - 4.2 השתתפות בוועדות הכנסת
    - 4.3 כממלא מקום נשיא המדינה
  5. על המפגש בין סמכויות, תפקידים ועשייה פוליטית
    - 5.1 הגדרת הסוגייה
    - 5.2 מ"פגיעה במרקם החיים הפלמנטריים" ועד ל"סטיית ערך קלה"
    - 5.3 מרחב הפגיעה באמון הציבור
  6. ביקורת ציבורית
  7. סיכום ביניים
- פרק ה' – קווים ל"דמותו הבינלאומית" של הכלל האוסר ניגוד עניינים של יושב ראש פרלמנט
1. רקע
  2. הליכי בחירה והצבעה
    - 2.1 הליך הבחירה
    - 2.2 הליך ההצבעה
  3. סמכויות
  4. הגבלות בחירה ועיסוק נוסף
    - 4.1 בחירה
    - 4.2 עיסוק נוסף
  5. סיכום ביניים
- פרק ו' – חזון למועד: הסדרים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו
1. מטרה
  2. מבחן חמשת השלבים
    - 2.1 שלב העיסוק הפוליטי
    - 2.2 שלב הצהרת הכוונות
    - 2.3 שלב הכרזה על התמודדות
    - 2.4 שלב ההתמודדות
    - 2.5 שלב ביניים
    - 2.6 שלב הבחירה
  3. כללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו
    - 3.1 הוראות
      - (א) כללי
      - (ב) הוראות מיוחדות
    - 3.2 טבלת הסיכום: כללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו
  4. הסדרים אחרים
    - 4.1 הגבלות כהונה
    - 4.2 הקמת נשיאות כנסת לעניינים מיוחדים
    - 4.3 הקמת וועדת אתיקה מיוחדת לענייני יושב ראש הכנסת וסגניו
    - 4.4 בחירת יושב ראש שאינו חבר כנסת
  5. סיכום ביניים
- פרק ז' – אתנחתא

## פרק א – הקדמה

## 1. הנחה

הקצב בו ניגר תוכן איסור הכלל בדבר ניגוד עניינים אלי יעדים אסורים מעורר עניין תקשורתי רב. ניגוד עניינים הוא אחד מכללי היסוד של שיטתנו, הוא "מצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה. ממנו נגזרות הוראות חרותות. על פיו מתפרשות הוראות אלה. ממנו נגזרות הלכות שיפוטיות"<sup>1</sup>. לשון אחרת, כלל זה הוא בבחינת נורמה ממערכת ערכי המוסר, נורמה אשר נוטלת חלק רב בקיבוע האיזון הדרוש בין פעולות שלטוניות שונות אשר אינן יכולות לדור בכפיפה אחת. הכלל מבוסס לא רק על כללי הצדק הטבעי כי אם גם על כללי האמון המוטלים על מי שפועל למען האינטרס של זולת וחיב לו חובת אמון. צלעות המסגרת של הכלל השתנו ובית המשפט ממשיך להתאימן על מנת למנוע שחיקת המרקם הערכי של הקוד החברתי לפיו בחרנו לחיות. כדברי בית המשפט, נכון הוא הדבר כי לאדם שמורה הזכות לנהל את ענייניו הוא כפי ראות עיניו, אולם

"שונה הדבר כאשר אדם מנהל את ענייניו של הזולת ולא את ענייניו הוא, במסגרת זו אין אני רשאי לעשות ככל העולה על רוחי. לא רק שאסור לי לפגוע ולהזיק לזה שאת ענייניו אני מנהל, אלא שהחברה המאורגנת מטילה עליי את החובה לפעול מתוך אמון ונאמנות. עלי להחניק ולדכא את האינטרס האישי שלי, ועלי לפעול כשנגד עיני האינטרס של זה שלמענו אני פועל. אסור לי להעדיף את האינטרס העצמי שלי או של מקורב לי, ועלי לראות תמיד את האינטרס של זה שלמענו אני פועל כאינטרס המכריע. אך למעלה מזאת: אסור לי להימצא במצב שבו עלול להיות ניגוד אינטרסים בין האינטרס של זה שלמענו אני פועל ובין אינטרס אחר"<sup>2</sup>.

הימצאותו של נבחר, גם עובד, ציבור במצב של ניגוד עניינים פוגמת באותה אחריות "שהחברה המאורגנת" מטילה עליו "לפעול מתוך אמון ונאמנות"<sup>3</sup>. לדוגמא, לפי הכלל, אל לו לעובד הציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים. מצב כאמור כולל גם מצב בו קיים "חשש סביר" לקיומו של ניגוד עניינים. בית המשפט העליון הרחיב את גבולות הכלל וקבע כי "לא רק שיש למנוע ניגוד אינטרסים ממש, אלא שיש גם למנוע

1 השופט ברק בבג"צ שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום, פ"ד מד(1) 409, 413 (להלן: עניין שמעון).

2 א' ברק, "ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד", משפטים י (תש"מ) 11.

3 שם. מצב בו אינטרס של אחד נתון בידיו של האחר קיים למשל ביחסי שולח ושלוח ובין נאמן לבין הנאמנות. ראו לדוגמה סעיף 13(א) לחוק הנאמנות, תשל"ט-1979, וסעיף 8(5) לחוק השליחות תשכ"ה-1965.

חשש ואבק של ניגוד אינטרסים וגם מראית ורושם של ניגוד אינטרסים<sup>4</sup>. משמע, רוחב ריעת הכלל היא כזו אשר באה למנוע, אף פוטנציאל של הימצאות במצב של ניגוד עניינים<sup>5</sup>. הסיכון הוא, שבעצם קיומו של פוטנציאל, יש כדי "לגרות" את הנתון בצילו להפכו לממש. יבוא הטוען ויטען כי בשטח פניו של הכלל טמונים חסרונות אינהרנטיים רבים, כאשר החשוב מביניהם הוא הגבלת נבחרי הציבור מלמלא את תפקידם. אם כן, באיזון שוב עסקינן – האיזון בין תוך הכלל לחוץ הכלל, בין תכולתו להשפעתו<sup>6</sup>.

במסגרת הדיון שלפנינו, ננסה לעמוד על מהותו ומאפייניו של הכלל האוסר הימצאותו של נבחר ציבור במצב של ניגוד עניינים. את תפקיד המוסד הנבחן תמלא הכנסת, את שחקני המשנה ימלאו חברי הכנסת, שרים וסגני שרים, כאשר השחקן הראשי הוא יושב ראש הכנסת. חשוב לציין בפתיחה כי הדיון ומסקנותיו תקפים גם לסגניו של יושב ראש הכנסת, זולת אם נאמר אחרת.

חשיבותו של נושא ניגוד העניינים של יושב ראש הכנסת נובעת משילוב המציאות הפוליטית העכשווית ואופן התנהלותה, וחוסר תשומת הלב והשיח הציבורי, כמו גם האקדמי, למוסד יושב ראש הכנסת. הדיון הוא משפטי בבסיסו, אולם סביבתו הטבעית שזורה אלמנטים פוליטיים ואחרים שאליהם יידרש הדיון.

הנחת הבסיס היא שחבר בית הנבחרים אינו ככלל אנשי הציבור, אף אינו ככל נבחר ציבור. לפיכך קיימת עליו חובה רחבה יותר לעניין ההימנעות ממצבי ניגוד עניינים. מאחר ויושב ראש הכנסת הוא ראשית ועיקר חבר בה, חלות עליו אותן חובות החלות על חברי כנסת. אולם, כמו בכל היררכיה שלטונית, על תפקידים מסוימים, למשל שרים וסגני שרים, מושטות חובות נוספות, ועליהם חלה חובת זהירות רבה במילוי תפקידם תוך ניגוד עניינים. ביטוי לכך ניתן למצוא בכללים המיוחדים שהותקנו למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. השיח שלפנינו הוא בדעה כי יושב ראש הכנסת שייך לאותה קבוצה עליה יש להכיל כללים מיוחדים למניעת ניגוד עניינים. כלומר, במקביל לחובות מכוח היותו חבר הכנסת, יש להכיר בקיומן של חובות ייחודיות למוסד זה, שהן, חובות הנגזרות מאופי וסמכויות תפקיד יושב ראש כנסת, ואשר יש בהן כדי להשפיע במישרין על יסודות הווייתו הפוליטית של המוסד הפרלמנטרי. אולם, אין המחוקק ואין יושב הראש בחנו חובות אלה, ועד כה, לא היה דיאלוג ציבורי שייבחן את מוסד יושב ראש הכנסת ותקינות מילוי תפקיד זה. מלבד זאת, קיימת אי־בהירות באשר להגדרת תפקיד היושב ראש. הנחת הבסיס שלפנינו טוענת כי דרושה הגדרה חדשה של תפקיד יושב ראש הכנסת. הגדרה אשר תבחן את:

4 בג"צ 35/82 ישפאר בע"מ נ' שר הביטחון ואח', פ"ד (2) 505, 520 (להלן: עניין ישפאר).  
 5 דברו של בית המשפט העליון: "מכיוון שסוגיית ניגוד עניינים צופה גם פני העתיד, יש מקום לבחון התפתחויות ודאיות, כפי שעשויות להיות במהלך עניינים רגיל". בג"צ 1045/89 דניאל נ' ראש העיר קרית אתא, פ"ד מד(3), 157, 163.  
 6 ראו מאמרו של ש' ניצן, "ניגוד עניינים של חברי כנסת", משפטים כ' תשנ"א 457.

(1) גבולות תפקידו של יושב הראש תוך שימת לב מיוחדת לעובדת קיומו של ניגוד עניינים רציף בין תפקידו כיושב ראש הכנסת, חבר פעיל בכנסת, חבר בסיעה מסיעותיה, מועמד גלוי ליושב ראש מפלגה, עיסוקו במועמדותו זו; ותוצאות הקשר בין אלו למקבץ הסמכויות המוקנות לו מכוח החוקים השונים ומתקנון הכנסת; וכן –

(2) מבט בוחן ומתמיד של תפקוד יושב ראש הכנסת למול "כובעיו" האחרים. הדיון שלפנינו יוכיח כי מוסד יושב ראש הכנסת הוא "מקרה מעבדה" – מקרה שאין זהה לו לבחינת נושא ניגוד העניינים בתחומי הממסד הפרלמנטרי.

הצורך, כפי שיוכח להלן, למניעת מצבי ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת, קיים ונושם בעורפו של מוסד נבחרי העם, שלא ידע עד כה, לאמוד את ההשלכות מ"ריבוי מגבעותיו של יושב ראש הכנסת". מטרת דיון היא התאמתו של מוסד יושב ראש הכנסת לרף נורמטיבי גבוה מזה של חברי כנסת. בדיון שלפנינו, הקורא מוזמן להביט פנימה, מלבד אליו נושא ניגוד העניינים והמפגש בינו לבין סמכויותיו ופעולותיו של יושב ראש הכנסת, גם אליו מקרים עכשוויים מהם ניתן היה להמציא את "ססמוגרף ניגוד העניינים", ואשר בהתבסס עליהם ועל השלכותיהם, הוסקו המסקנות מרחיקות הלכת, הקוראות לבחינת שינויים מבניים במוסד יושב ראש הכנסת. כהונתו של יושב ראש הכנסת הנוכחית, וכהונת קודמו, במקביל לפועלם הפוליטי, לסמכויותיהם ולשימוש שנעשה בהן, תומכים הן באקטואליות של הדיון והן במסקנות אליהן הגענו. ניגוד עניינים קיים במספר מישורים, ונקודות ההשקה נעות בדרך כלל בין ניגוד עניינים בין תפקידים לבין ניגוד עניינים אישי. במילים אחרות, קיימות שתי חזיתות שונות של ניגוד עניינים, זו המקצועית הקשורה לתפקיד וזו האישית הקשורה לענייניו האישיים של ממלא התפקיד. מניגוד עניינים, בין אם בין תפקידים ובין אם בין תפקיד מסוים לאינטרס אישי, נגזרים ניגודי עניינים אחרים. חלקם ניתן למנות, חלקם לא ידועים וככל שהחברה, כמו גם מערכת המשפט, משתנים, כך גם מוסד ניגוד העניינים משתנה וישתנה על ציר הזמן. אחת הדוגמאות לניגוד עניינים שנגזר מאלה הקיימים הוא ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים. ביטוי מעשי לאינטרסים אלה ניתן למצוא בעטייה של פעילות פוליטית עניפה. הן חיי המעשה והן חיי התיאוריה לא נתנו ליבם לנושא זה והתייחסו אליו כאל ניגוד עניינים בין תפקידים, זאת למרות שמעורבים בו אלמנטים נוספים, והשפעותיו מרחיקות לכת. הכותב מבקש, לראות בדיון להלן, התחלתו של שיח ציבורי על מוסד יושב ראש הכנסת. מוסד אשר מקום מרכזי לו בסדר הפרלמנטרי של מדינת ישראל; מוסד אשר השפעתו על הכלל רחבה מאוד; מוסד אשר, על אף אלו, נעדר מקומו בשיח הציבורי.

## 2. מבנה

לאחר פרק ההקדמה שסקר את התשתית הרעיונית לדיון, הפרק השני "ניגוד עניינים:

מהות והיקף" דן באופן כללי באיסור על ניגוד עניינים. הפרק דן במקורות הכלל, מאפייניו, והתוצאות ממצב שבו עובד או נבחר ציבור ממלאים תפקידם תוך הפרת האיסור. הפרק השלישי, "ניגוד עניינים ונבחרי הציבור" מיישם את ממצאי הפרק השני, לחברי כנסת, לשרים ולסגני שרים. הפרק בוחן את החקיקה הרלוונטית, את כללי האתיקה של חברי כנסת, וכן את הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. בחינה של מקורות אלה נדרשת לאור הנחת הבסיס לפיה יש להחיל על יושב ראש הכנסת הגבלות כהונה רחבות יותר. הפרק הרביעי, "יושב ראש הכנסת: מרחב ציר הסמכויות" דן תחילה, באופן מפורט, בסמכויות יושב ראש הכנסת. הפרק ממשיך ובוחר את השלכות המפגש בין סמכויותיו של יושב ראש הכנסת לתפקידיו ולשאיפותיו הפוליטיות. לאחר מכן, פונה הפרק ודן בשאלה מה בין "פגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים" ל"סטיית ערך קלה", מציג ומוכיח את נכונות הטענה לפיה גם "סטיית ערך קלה" היא, במקרים מסוימים, "פגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים". המסקנה העיקרית העולה מהפרק הרביעי, היא שמגוון תפקידיו וסמכויותיו של יושב ראש הכנסת מעמידים אותו במצבים רבים בו הוא ממלא תפקידו תוך ניגוד עניינים. הפרק החמישי, "קווים ל"דמותו הבינלאומית" של כלל ניגוד עניינים של יושב ראש פרלמנט" מציג בחינה השוואתית של כלל ניגוד עניינים וכיצד הוא מיושם למוסד יושב ראש פרלמנט. הפרק עוסק במדינות אירופה ובייחוד בדנמרק, פינלנד, אירלנד ובלגיה. אחת המסקנות העולות מפרק זה היא שאופיה הפוליטי של מדינה וההיסטוריה הפרלמנטרית שלה, משפיעים על אופן ראיית נושא ניגוד העניינים בכלל ובהקשר של יושב ראש הפרלמנט, בפרט. ייחודיותו של הפרק ההשוואתי היא גם בכך שהוא מציג מבט קונטיננטאלי.

הפרק השישי, "חזון האחרית: הסדרים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו", נבנה על בסיס קשת הטיעונים והמסקנות שנתקבלו בפרקים הקודמים, ומציע מספר הסדרים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו. הפרק מציב במרכזו את השאלה האם יש להתיר ליושב ראש הכנסת לכהן כיושב ראש סיעה. הפרק ממשיך ומציג הצעה מפורטת לכללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו, כמו גם מספר חלופות נוספות. הפרק השביעי מסכם את השיח שלפנינו.

## פרק ב – הכלל האוסר ניגוד עניינים: מהות והיקף

### 1. מקורותיו המשפטיים של הכלל

ניגוד עניינים הוא אחד מעקרונות הממשל הבסיסיים. מקורו בכלל האוסר משוא פנים המהווה אחד מכללי הצדק הטבעי<sup>7</sup>. כלל הניגוד עניינים אשר התפתח על מצעו

7 לדוגמה, בשפיטה משמש הכלל להכרעה בסוגיות של פסלות שופטים לשבת בדין.

של כלל משוא הפנים, הורחב. הכלל קובע כי אסור לו לעובד ציבור לפעול תוך שהוא נמצא במצב של ניגוד עניינים, ואף, כ"תרופה מונעת", אסור לו להימצא במצב בו קיים חשש סביר או אפשרות ממשית לקיומו של ניגוד עניינים. במהותו, בא הכלל לעגן את יחסי המוסר בין אדם לאדם. במשך הזמן, ובשל השלכותיו, הפך הכלל לכלל משפטי רחב-היקף. בית המשפט כבר פסק כי "הכללים בדבר איסור על ניגוד עניינים משקפים השקפה חברתית-אתית להתנהגות הראויה של אדם הפועל למען זולתו"<sup>8</sup>. הפעם הראשונה שהכלל עוגן במסגרת תיאורטית ומהותית ככלל עצמאי, נפרד ומובחן מהכלל בדבר משוא פנים<sup>9</sup>, היה בבג"צ סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה<sup>10</sup>. בפסק דין הליכוד, מפרט השופט ברק את המקורות המשפטיים של הכלל ומונה את חובת האמון של עובד הציבור; חובת ההגינות, תום הלב והצדק הטבעי<sup>11</sup>; וכללי המינהל התקין. בית המשפט פסק כי מינהל תקין מחייב שממלא התפקיד יעמיד לנגד עיניו את טובת התפקיד ולא טובה אחרת כלשהי, מאחר וקיום מצב של ניגוד עניינים עשוי להביא, בסופו של דבר, למצב של העדפת עניינים זרים לתפקיד ופגיעה בו. בית המשפט המשיך והדגיש כי מצב ניגוד עניינים פוגע באמון הציבור במערכת השלטונית<sup>12</sup>.

העקרונות שציין השופט ברק בפסק דין הליכוד, יוצרים את התשתית לקיומו של ניגוד עניינים. את האידיאולוגיה החבויה בשלושת עקרונות אלה ניתן למצוא גם במשנתם של הוגי דעות רבים מן המאה ה-17 וה-18. בין ההוגים אשר טבעו חותמתם

8 בג"צ 202/90 י.ב.מ. ישראל נ' משרד המשפטים, פ"ד מה(2) 265, 273 (להלן: עניין י.ב.מ.). בפרשה זו ציין השופט ברק: "ישאל השואל: היכן יוצב הגבול, ומתי תיפסק אותה שרשרת של ניגוד עניינים? תשובתי היא פשוטה: השרשרת תיקטע באותה חוליה, שממנה ואילך שוב לא יעלה החשש האובייקטיבי לניגוד עניינים. המבחן אינו נסיבתי-עובדתי, אלא נורמטיבי. הכללים בדבר איסור על ניגוד עניינים משקפים השקפה חברתית-אתית באשר להתנהגות הראויה באשר לאדם הפועל למען זולתו. הם נגזרים ככל הנוגע לעובדי הציבור, מרצונה של החברה לשמור על אמון הציבור ברשויות השלטון. בהצבתו של הגבול יש להיתחשב כמובן בנסיבות כל עניין ועניין", שם.

9 ראו בהרחבה ט' שפניץ וו' לוסטהויז, "ניגוד עניינים בשירות הציבורי", ספר אורי ידן – מאמרים לזכרו של אורי ידן, כרך ב' תש"ן, בעמ' 317.

10 בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד ל"ד(2), 566, עמ' 569 (להלן: עניין הליכוד). פסק דין הליכוד מהווה נקודת מפנה מאחר ועד למתן פסק דין זה התייחסה הפסיקה רק לכלל בדבר משוא פנים, לפיו אל לו לאדם לדון בענייניו הוא. ראו לדוגמה, בג"צ 279/60 אולמי גיל בע"מ נ' יערי ועיריית ת"א, פ"ד טו, 643; בג"צ 353/66 לוי נ' ראש המועצה המקומית באר יעקב, פ"ד כא(1) 449; בג"צ 66/21 קעטבי, חבר המועצה קרית עקרון נ' לבי, יושב ראש המועצה, פ"ד כ(2) 102, 108; בג"צ דבי נ' יושב ראש המועצה המקומית מבשרת ציון, פ"ד כא(2) 431, 434; בג"צ 18/68 ישראל פוטבולפולס (בול פול) בע"מ נ' המועצה להסדר ההימורים בספורט, פ"ד כב(1) 683, 689.

11 השופטת נתניהו עמדה על מקור זה בעניין ישפאר וציינה כי "פעולת הרשות הציבורית תוך מצב של ניגוד עניינים אינה יכולה לעלות בקנה אחד עם חובת ההגינות ותום הלב, שקיומה חייב לא רק להתקיים אלא גם להראות", לעיל, עניין ישפאר הערה 4, בעמ' 518.

12 השופט ברק בעניין שמעון, לעיל הערה 1, בעמ' 414.

ביתר שאת והעבירו את המסר של חשיבות ערכי מוסר להבניית מערכת שלטונית חזקה, היה ג'ון לוק. ב־*Second Treatise of Government* קובע לוק כי מקורם של יחסי אדם-אדם ואדם-קהילה הם בערכי מוסר ובכללי הצדק הטבעי<sup>13</sup>. אין כל אפשרות לנתק את שתי המערכות שכן אם ננתקן ולא נייחס להן את החשיבות הראויה, נחזור לאותה חברה פרימיטיבית, נטולת רסן, שאינה בוחלת בשימוש ובקיבוע נורמות הרסניות למבנה החברה. התעלמות מערכי מוסר דינה סופו של המבנה החברתי. לדעת לוק תחילתן של קונספציות חברתיות אזרחיות, אשר בסופו של דבר יצרו את החברה האזרחית של היום, מקורן הוא בהכרת המוסר כמוסד עליון. כלומר, אורך חייו של כל מבנה חברתי ואורך חייה של כל חברה אזרחית, אשר בראשה ממשל, תלויים בחוזקם של ערכי המוסר. אין כל ספק, כי הכלל האוסר הימצאות במצב של ניגוד עניינים חובר לאותם ערכי מוסר חיוניים למבנה החברתי.

## 2. מהות והיקף

גבולותיו של הכלל בדבר ניגוד עניינים מתחדשים כל הזמן. אולם, תמימות דעים קיימת באשר לחוזקו הנורמטיבי ולמרכזיותו ככלל מנחה במשפטנו. הימצאו של הכלל במספר דברי חקיקה מוכיח את חשיבותו, אך אין בכך כדי ליצור הסדר שלילי, קרי, אי-חלות הכלל מקום ממנו נעדר. בעניין זה קבע בית המשפט

“עקרון מהותי זה, יש והוא מוצא ביטוי בדבר חקיקה זה או אחר, ויש שדבר חקיקה אינו מזכירו. שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להצביע על העדרו של הכלל, שכן קיומו אינו מותנה בהוראה חקוקה...זאת ועוד: שתיקתו של המחוקק אין בה כדי להוות הסדר שלילי לגבי תחולת העיקרון של ניגוד העניינים, שכן שתיקתו של המחוקק מוסברת על בסיס קיומו של הכלל מכוח יצירתו של בית משפט זה”<sup>14</sup>.

13 ראו Wootton D. (ed.), *John Locke: Political Writings*, 1993 עמ' 261–262, 300, 309, 324.  
 14 עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 573. רק הוראה מפורשת של המחוקק, קבע בית המשפט, “תוכל לשלול את תחולתו של הכלל בדבר ניגוד עניינים, ובמקום שהוראת החוק ניתנת למספר פרושים נעדיף את הפרוש אשר ייתן תוקף לכלל בדבר ניגוד אינטרסים”, שם, 574. האיסור בדבר ניגוד עניינים נמצא במספר חוקים. הכלל אף מצא דרכו לחוקים פחות ידועים כגון סעיף 22 לחוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ו–1996; סעיף 16 לחוק הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו התשנ"ו–1996. יש להוסיף כי בית המשפט דן בשאלה האם מקום שהחוק מורה במפורש כי נושאי משרות מסוימות אל להם להימצא במצב של ניגוד עניינים, יוצר הסדר שלילי לגבי נושאי המשרות שלא צוינו. השופטת נתניהו קבעה כי בהמשך להחלטת בית המשפט בעניין סיעת הליכוד, פירוט בחוק מהווה ביטוי לעצם הכלתו המהותית של הכלל. כלומר, הסדר חיובי אינו מלמד על הסדר שלילי. שמעון נ' ראש המועצה המקומית קרית מלאכי, פ"ד מא(2) 617, 628–629. דברים אלה מדגישים את העובדה כי הכלל האוסר ניגוד עניינים הוא עקרון יסודי, וניסיונות פרשניים לגבי תכולתו מעידים על חוזקו של הכלל.



לאחרונה, בבג"צ צדוק עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל ואח' 15, הנשיא ברק, חזר על ורענן את, חשיבות הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים. זה המקום להביא את דבריו במלואם

"הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים הפך, זה מכבר, לחלק מ"המשפט המקובל נוסח ישראל" שנוצר והתגבש בפסקתו של בית משפט זה. הוא חל לעניין תיפקודו של כל עובד ציבור בישראל...טעמו של הכלל בדבר ניגוד עניינים הוא כפול; ראשית: טעם פרגמטי. עובד ציבור שבידו הופקדה סמכות חייב להפעיל את סמכותו מתוך שהוא מעמיד לנגד עיניו את מכלול השיקולים הרלבנטיים להפעלתה של אותה סמכות, ושיקולים אלה בלבד. כאשר עובד הציבור נתון במצב של ניגוד עניינים קיים חשש כי הוא ייקח בחשבון, שעה שיפעיל את סמכותו, אף את האינטרס הנוגד. כתוצאה מכך עשויה לבוא הפעלה בלתי ראויה של הסמכות. חשש זה בא הדין למנוע. שנית, טעם ערכי. קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות. עובדת הימצאו של עובד ציבור במצב של ניגוד עניינים, פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית. בלב הציבור מתעורר החשש כי שיקולים זרים מנחים את עובד הציבור, ואמונו במערכת השלטונית נפגם. חשש זה בא הדין למנוע. היקפו של הכלל בדבר ניגוד עניינים משתרע, בראש ובראשונה, על ניגוד בין האינטרס השלטוני לבין האינטרס הפרטי – הן אינטרס אישי והן אינטרס רכוש...של עובד הציבור אף נאסר להימצא במצב של ניגוד עניינים בין שני אינטרסים שלטוניים, אשר על שניהם הוא מופקד..."

בית המשפט ממשיך,

"האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד...למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. אפשרות ממשית נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על פי חששותיו הסובייקטיביות של צד זה או אחר."

15 בג"צ 5734/98 צדוק עזריאל נ' ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל ואח', פד"י נג(2) 8, 14 (דן בעניין קביעת היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל, כי חבר מועצה שהוא נציג תנועה התיישבותית או חבר קיבוץ או מושב שהוא חוכר חקלאי "פרטי" לא ישתתף בדין או הצבעה בוועדת המשנה בנושא שינוי ייעודה של קרקע חקלאית, זאת על מנת למנוע מצב של ניגוד עניינים).

יש לציין כי מבחן סל לבחינת מצבים של ניגוד עניינים הוא קשה, אף בלתי אפשרי, להשגה. על כל מקרה להבחין לגופו. המשותף והשונה בין כל המקרים הוא ציר החיכוך: רמת הפגיעה של הימצאות במצב של ניגוד עניינים, ועד כמה ניתן לנטרל את החשש למצב כאמור מבלי לפגוע ביכולתו של עובד או נבחר הציבור למלא את תפקידו. ואם לא ניתן, אזי עליו להימנע מהפעילות האמורה, לפסול עצמו מפעילות מסוימת הקשורה למצב כאמור, או שפעולות שכבר ביצע תבוטלנה. המצב קשה שבעתיים כאשר מדובר בנבחר ולא בעובד ציבור, שכן דגלו של הנבחר עטוי צבעים אחרים. צבעו של הבוחר וצבעי אופיה החזקים של הדמוקרטיה, של המערכת השלטונית.

עד כה הוצגה התשתית האידיאולוגית של הדיון דנן; הוגדרה הנחת הבסיס של הדיון; ונדונה שאלת המהות וההיקף של עקרון ניגוד עניינים. כעת נבקש לבחון את מצב ניגוד העניינים ביתר פרטנות. נחל בשלב א', הוא שלב האיתור, נמשיך למבחן ולתוצאות הימצאות במצב כאמור.

### 3. איתור מצבים של ניגוד עניינים

חשובה היא האבחנה כי הכלל בדבר ניגוד עניינים, הוא כלל מהותי ואין לפיכך צורך לפרשו או לעגנו בחקיקה באופן אבסולוטי. שתיקת המחוקק, ציין ברק, אין בה כדי יצירת הסדר כולל כי אם הבנה בקיומו של יסוד עקרוני, המתחמקת מביטוי מפורש. על מנת לאתר את ניגוד העניינים, שהרי בו נמצא אדם "על קרני הדילמה"<sup>16</sup>, יש למפות את תפקידיו של ממלא התפקיד ואופן מילוי תפקידו. איתור מצב של כהונה תוך ניגוד עניינים בנוי מספר שלבים מצטברים

- (i) שלב ההגדרה – הגדרת התפקיד הציבורי הרלוונטי;
- (ii) שלב המיפוי – מיפוי כל תפקידיו של בעל התפקיד. שלב זה דורש איסוף הנתונים הידועים על אופי התפקיד, תפקידים אחרים שבעל התפקיד הציבורי ממלא, וכן תפקידיהם או עסקיהם של קרוביו<sup>17</sup>;
- (iii) שלב ההתאמה – התאמה ובחינה של נקודות החיכוך הפוטנציאליות בין שלב 1 לשלב 2;
- (iv) שלב האיתור – השלב בו ניתן להחליט באילו נקודות חיכוך קיים חשש להימצאו את איש הציבור במצב של ניגוד עניינים. שלב 4 דורש, מלבד הערכת נקודות החיכוך על ציר האינטנסיביות, גם בחינת "עומקן" של אפשרויות החיכוך

16 ר' הר־זהב, "איסור ניגוד עניינים", המשפט המנהלי הישראלי, פרק 13, 299.  
 17 הגדרת קרוב משתנה בהתאם לנסיבות, למשל אם מדובר על בן/בת זוג, הורים או ילדים. שפניץ ולוסטהוויז בחרו להגדיר את מנגנון האיתור כפועל על פי שני מעגלים, המעגל המידי נוגע לבעל התפקיד עצמו, והמעגל המשני נוגע לתפקידיהם או עסקיהם של קרוביו. ראו שפניץ ולוסטהוויז, לעיל הערה 9, בעמ' 321.

— מידת החשיבות של הנושאים לפעילותו של איש הציבור בתפקיד הנתון למבחן. אם כן, הבחינה אינה בלבד כמותית כי אם גם אחת של איכות.

#### 4. המבחן

המבחן הוא מבחן אובייקטיבי. משמע, האם האדם הסביר, המתכונן מבחון, שכל פרטי העניין מוכרים לו, היה מסיק שבנסיבות העניין עלול להיווצר מצב של ניגוד עניינים. אין להיצמד לחששות סובייקטיביים של אחד הצדדים<sup>18</sup>. ומהו האומדן? חשש סביר או אפשרות ממשית? הגישה המקילה גורסת כי יש צורך בהוכחת "אפשרות ממשית", מאחר ואם תחמיר המערכת, היא עשויה להישאר נטולת אנשים מוכשרים, שכן אלה יירתעו משרות במערכת הציבורית. מנגד, הגישה המחמירה גורסת כי די ב"חשש סביר" לקיומו של מצב ניגוד עניינים, על מנת לפסול או להטיל הגבלות על איש ציבור<sup>19</sup>. לפי גישה זו כללי המשחק הם מינהל תקין ומניעה של מצבי ניגוד עניינים — כללי בסיס, לפיהם, החמרה עם איש ציבור היא מענה ראוי לשמירה על ההיגיינה הציבורית כמו גם לפתרון מצבי ניגוד עניינים.

בפסק דין הליכוד פסק בית המשפט כי הכלל בדבר ניגוד עניינים חל על ניגוד אינטרסים שלטוניים כשם שהוא חל על ניגוד אינטרסים בין אינטרס שלטוני לאינטרס אישי. בעניין רביבו נ' ראש המועצה המקומית אופקים, ציין המשנה לנשיא אלוך כי

"במקרה של התנגשות אפשרית בין שני אינטרסים שלטוניים אצל עובד ציבור המכהן בשני תפקידים להבדיל ממקרה של התנגשות בין אינטרס שלטוני לאינטרס פרטי — על עובד הציבור להימנע מלכהן בשני התפקידים בעת ובעונה אחת, רק כאשר הוא עלול להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. בסוגייה עקרונית וחשובה זו דעתי היא כי לא כל החמרה יתרה מוצדקת היא, ויש ושכר הזהירות היתרה יוצא בהפסד קבלת שרותם של עובדי ציבור שנבחרו על ידו, והממלאים את תפקידם באמונה, כאשר החשש

18 ראו בג"צ 332/61 אייזנר נ' פינקלשטיין, פ"ד טז(3) 1841, 1845; עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 572; בג"צ 214/79 עבדלאחי נ' יושב ראש המועצה המקומית טירה, פ"ד לד(1) 431, 433 (להלן: עניין עבדלאחי); עניין י.ב.מ., לעיל הערה 8, בעמ' 270–271. למרות סוללת פסקי דין אלו, יש לציין כי בית המשפט כבר קבע כי במקום בו צד מסוים מעלה טענה כי קיים חשש שהחלטה מסוימת נתקבלה תוך שקילת שיקולים פסולים, הדין בא למנוע זאת לאור חשיבות אמון הציבור במערכת השלטונית, ראו לעניין זה, בג"צ 518/80 דיקמן נ' עיריית אשדוד, פ"ד לה(2) 203, 207.

19 ראו דברי השופט ברק בעניין עבדלאחי, שם, 433; דברי השופטת נתניהו בבג"צ 4225/91 גודוביץ נ' מ"י, פ"ד מה(5) 781, 786. בית המשפט אימץ את מבחן "האפשרות הממשית" גם לעניין פסלות שופטים: ב"ש 48/75 ידי נ' מ"י, פ"ד כט(2) 375, 382. אולם, בית המשפט קבע כי לעניין ניגוד עניינים בין אינטרס ציבורי לפרטי המבחן הוא מבחן החשש הסביר. ראו לעניין זה בג"צ 3132/92 מושלב נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז הצפון, פ"ד מז(3) 741, 747.

לאפשרות של תקלה כתוצאה מניגוד עניינים, יכול ויבוא על תיקונו בדרכים אלטרנטיביות שונות...<sup>20</sup>.

דעתנו, כפי שנסביר בהמשך, היא שיש לבחון כל מקרה לגופו הוא ולהחליט במי מבין שני המבכנים להשתמש. למרות שקיימת פסיקה לפיה בית המשפט בחר שלא ליצור אבחנה בין שני המבכנים וליישם את שניהם<sup>21</sup>, נראה כי שימוש בשני המבכנים גם יחד אינו מומלץ, בייחוד לאור העובדה כי שימוש כאמור עשוי לטשטש את השוני בין שני המבכנים, וליצור אומדנים חדשים שיישמו במקרים לא נכונים. כאן המקום להוסיף כי כאשר מדובר בחברי כנסת, המבחן הוא אחד – מבחן החשש הסביר, וטענה כי בית הנבחרים ימצא עצמו נטול אנשים כשרוניים, אינה חזקה דיה ואף אינה נכונה. המערכת הפרלמנטרית מעניקה זכויות רבות ו"גירויים" אחרים למבקשים לבוא בשעריה. התהיות המובעות לעניין, באיזה מבחן יש להשתמש, אינן רלוונטיות כאשר מדובר בחברי כנסת<sup>22</sup>. אם כך, מבחן ה"אפשרות הממשית" אינו מתאים לכל משרה ציבורית. החשש משיתוק המערכת הוא נכון למקרים מסוימים בלבד. זו בדיוק הסיבה מדוע הדיון שלפנינו מחזיק בדעה כי על כל מקרה למלא אחר כל ארבעת שלבי האיתור, אולם להחלטה באיזה מבחן לבחון את המקרה, נוספים שיקולים אחרים.

## 5. תוצאות

האיסור בדבר ניגוד עניינים חל על כל שטחי המשפט. תוצאותיו שונות בין תחום זה ואחר והן קיימות מכוח הדין הכללי בחמישה מישורים שונים: הפלילי, המנהלי, האזרחי, המשמעותי והציבורי. התוצאות תלויות באותן שתי חזיתות שצוינו בפרק ההקדמה: זו בין תפקידים וזו בין התפקיד לאינטרסים אישיים.

(i) במשפט הפרטי עשויה פעולה מתוך ניגוד עניינים להקים בסיס לטענת חוסר תום לב. כמו כן, ניתן להעלות את עילת ההשבה של הכספים שנתקבלו תוך הפרת האיסור<sup>23</sup>.

(ii) בתחום הפלילי, פעולה של עובד ציבור עלולה להוות בסיס לאישום בעבירה של

20 בג"צ 244/86 ריבו נ' יחיאל בנטוב ראש המועצה המקומית אופקים, פ"ד מב(3) 183, 188.  
 21 בית המשפט, במספר פסקי דין, בחר שלא ליצור אבחנה בין שני המבכנים ופסק כי מתקיים ניגוד עניינים לפי שניהם. ראו לדוגמה, בג"צ 788/90 זוהר חוצות בע"מ נ' עיריית רמלה, פ"ד מד(3) 848, 843; דב"ע מז/3-47 עזריהו – מד"י, פד"ע יח 484, 492.  
 22 אין ספק כי קיים שוני מובהק בין יישום המבחן בין חבר כנסת לאנשי ציבור אחרים. למשל, קיים שוני בין חבר כנסת לחבר מועצה מקומית קטנה בה מצבים של ניגוד עניינים הם כמעט מציאות יומיומית; אותו שוני קיים בין חבר כנסת לדירקטור מטעם המדינה בחברה ממשלתית, או בין חבר כנסת לבין מנהל מחלקה במשרד ממשלתי. השוני טמון באופי התפקיד של חבר כנסת, ומרחב השפעתו. על כך נרחיב בהמשך דברינו.  
 23 עניין הליכוד, לעיל הערה 10 בעמ' 573. ראו גם ע"א 304/70 אביעם נ' מד"י, פ"ד כה(1) 665.

שוחד<sup>24</sup>, ומרמה והפרת אמונים<sup>25</sup>. חוק העונשין קובע בבירור עבירות רלוונטיות למצבי ניגוד עניינים של עובדי ציבור<sup>26</sup>. בפסק דין המנחה לעניין עבירת המרמה והפרת אמונים קבע השופט ברק כי "עובד הציבור נתון במצב של אמון כלפי המדינה, אשר הפקידה בידי העובד סמכויות וכוחות. אין הם באים לשרת אינטרס אחר כלשהוא. בהפעלת תפקידיו אלה, על עובד הציבור לפעול מתוך נאמנות... עובד ציבור המפר את האמון שניתן בו והפועל באופן שאינו מגשים את האינטרס שעל מילוי הופקד, מפר אמונים. כך למשל, עובד ציבור, המעמיד עצמו במצב של ניגוד עניינים מפר אמונים"<sup>27</sup> (הדגשה לא במקור).

(iii) בתחום המשמעותי יש לציין כי פעולה המתבצעת תוך הימצאותו של המבצע במצב של ניגוד עניינים עשויה להיחשב כפעולה שאינה הולמת את תפקידו של עובד המדינה<sup>28</sup>. בית הדין המשמעתי של עובדי המדינה כבר קבע כי משרת עובד המדינה אינה "מוסד פרטי" וכי על "עובד המדינה על אחת כמה וכמה אסור להימצא במצב שבו עלול להתעורר מצב של ניגוד עניינים..."<sup>29</sup>. יש לציין כי הרשאה בפלילים אינה בבחינת סוף פסוק לעובד המדינה אשר בפעולתו נשלל אמון הציבור מאחר והוא נתון גם למרות הדין המשמעתי, על פיו הוא גם צפוי לסנקציות של פיטורין ללא פיצויים וללא גימלה.

מן הראוי לציין כי סמכות וועדת האתיקה של הכנסת אינה כבית דין משמעתי. ראשית לא ניתן לכנות את הדיון בה "דיון משמעתי". אולם, ראשית הוועדה להטיל על חבר הכנסת סנקציות דומות לאלה שבדין המשמעתי כגון, נזיפה

24 סעיף 290 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין).

25 סעיף 284 לחוק העונשין. ראו גם נ' קרמניצר, "על העבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין", משפטים יג (תשמ"ד) 275. בעניין הפרת אמונים ראה גם ע"פ 332/01 מדינת ישראל נ' שמעון שבס וע"פ 347/01 שמעון שבס נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(2)496. בית המשפט נדרש לפסוק בעניין שתי פרשות בהן מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, מר שמעון שבס, (1) ניצל משרתו לקידום עסקה בטחונות-מסחרית ממנה היה צפוי להניב רווחים אישיים לו וכמה מידידיו וכן (2) ניצל משרתו ומעמדו לקידום תוכניות בנייה של חבריו למול רשויות התכנון, בתמורה לטובות הנאה מסוימות. בעניין ע"פ 347/01 קבע בית המשפט לאחרונה כי יקיים דיון נוסף. ראה דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שמעון שבס, תק"על 2003(2), 318. להרחבה בעניין דומה ראה ז' סגל, "צללים מרחפים על שלטון החוק – עם פרשת בר און ובעקבותיה: על העמדת אישי ציבור לדין פלילי", משפט וממשל ד (תשנ"ח) 587.

26 ראו לדוגמה סעיף 278 לחוק העונשין לעניין עובד ציבור שיש לו זיקה פרטית. הסעיף קובע בזה הלשון: "עובד הציבור שיש לו מכוח משרתו סמכות שיפוטית או מנהלית לגבי נכסים מסוג מסוים או לגבי עיסוק בחרושת, במסחר או בעסק מסוים, והוא משתמש בסמכותו לגביהם בין בעצמו ובין על ידי כשיש לו, במישרין או בעקיפין, זיקה פרטית בהם, דינו – מאסר שלוש שנים".

27 ע"פ 884/80 מדינת ישראל נ' גרוסמן, פ"ד לו(1), 405, 416-417.

28 ראו סעיף 17(3) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

29 בד"מ 17/78 פסקי דין של בית הדין למשמעת, מס' 573, ספטמבר 1979, בעמ' 3-5. ראו גם בד"מ 35/79 פסקי דין של בית הדין למשמעת, מא/1, ספטמבר 1980, בעמ' 2-5.

ואזהרה, ואף הרחקה משיבות המליאה. עדיין, מוגבלות סמכויותיה של וועדת האתיקה.

(iv) מאחר וענייננו הוא המשפט המינהלי, הדיון יתמקד בו בלבד. התוצאות הן מגוונות, ויש להתאימן לכל מקרה לגופו. התוצאות נעות מקיצוניות אחת לאחרת. התוצאות של הימצאות במצב של ניגוד עניינים מגיעות עד אף ירכתי פסילת בעל תפקיד מלכהן בתפקיד; ביטול מינוי; העברת התפקיד לאחר; הימנעות מהשתתפות בדיון או בהצבעה בעניין כאמור; הימנעות מקבלת החלטות ומביצוען; מניעת ביצוע הפעולה ואף – אם נתבעה – ביטולה; פעולה בשיתוף עם בעל תפקיד אחר; הגבלות לאחר פרישה<sup>30</sup>. נחזור ונדגיש כי פתרון גורף למצבים של ניגוד עניינים לא ישרת את המטרה אליה אנו שואפים, מאחר וכל מקרה צריך להבחן לגופו הוא. לעניין זה יפים דבריו של השופט ברק בעניין שמעון נ' הממונה על מחוז הדרום:

“התוצאות הנובעות מהימצאות במצב של ניגוד עניינים אינן רק של פסלות מלשרת בכהונה. בין תפקיד מלא בכהונה לבין פסלות מכהונה קיימים אמצעים נוספים בדירוג משתנה, שניתן להשתמש בהם. אכן, פסלות מכהונה אינה צריכה להיות האמצעי הראשון, אלא האמצעי האחרון שיש לנקוט בו... התוצאה המתבקשת מהימצאות במצב של ניגוד עניינים צריכה להתאים עצמה להיקף הניגוד, לאינטנסיביות שלו ולמרכזיותו בתפקידי עובד הציבור. אם הניגוד הוא מקרי בתחום צר של תפקידים שוליים, ניתן להסתפק בכך שבעל התפקיד יימנע מלהשתתף בדיון או בהצבעה או בביצוע של התפקידים הנוגדים, תוך שיכול להמשיך לבצע את יתר התפקידים הכרוכים בכהונתו. ניתן גם לחשוב, במקרים מתאימים, על אצילת הסמכות או נטילתה. הטעם לכך הינו, כי המקריות, הצרות והשוליות של הניגוד מותרות תחום נרחב לפעילות נקייה מכל ניגוד. לעומת זאת, אם הניגוד הוא מתמיד ובתחום נרחב ומרכזי, מחייב הדבר פסילת העובד מהמשך כהונתו, שכן כל חלופה אחרת לא תקיים את מטרות הכלל בדבר ניגוד עניינים”<sup>31</sup>.

מן הכלל אל הפרט, באשר לחברי כנסת, ובניהם יושב ראש הכנסת, במידה והגיעה תלונה לועדת האתיקה שהוקמה מכוח חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם

30 ראו בהרחבה, ט' שפניץ ור' לוסטהויז, לעיל הערה 9, בעמ' 317, 323–328.

31 ראו עניין שמעון, לעיל הערה 1, בעמ' 418–419. בית המשפט דן בסוגייה זו גם בעניין הליכוד. בית המשפט קבע כי פעולה שנעשתה תוך ניגוד עניינים, יש לה השלכות גם בתחום המשפט המינהלי: “באופן שאם הפעולה כבר בוצעה, ניתן לבטלה ואם הפעולה טרם בוצעה, ניתן למנוע את ביצועה. אם ניגוד העניינים אינו משתרע על פעולה בודדת, אלא על גזרה רחבה ותחום נרחב של ביצוע התפקיד, עשוי ניגוד העניינים ליצור פגם בעצם המינוי או הבחירה לאותו תפקיד”. עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 573.

וחובותיהם, תשי"א–1951 (להלן: חוק החסינות), לפיה חבר כנסת פעל תוך הימצאות במצב של ניגוד עניינים, יש לה מגוון סמכויות להטיל על החבר נזיפה, הערה, אזהרה, והרחקה, אמנם מוגבלת, משיבות המליאה, אף שלילת שכר<sup>32</sup> ותשלומים<sup>33</sup>. נשאלת השאלה האם סמכויות אלה ישימות כאשר מדובר ביושב ראש הכנסת? האם יעלה על הדעת מצב בו יושב ראש הכנסת יהיה מנוע תקופה מסוימת, מלנהל את ישיבות הבית? הלא זה מהות תפקידו? האם הרחקה כאמור תוביל לפסילה של מילוי התפקיד? נראה כי מנגנון "הניטרול" והסנקציות הקיימים, אינם יעילים במקרה של יושב ראש הכנסת. כלומר, קיימים הבדלים בין חברי כנסת המבוססים על מפתח תפקידים. מצב דברים זה מעלה תהיות בהקשר של הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים, מאחר והחוק ותקנון הכנסת מתייחסים ליושב ראש ולסגניו כאל חברי כנסת מהשורה ואינם יוצרים להם כללים מיוחדים למניעת ניגוד עניינים, בעוד לשרים וסגניהם הותקנו כללים מיוחדים. בנושא זה נדון בהמשך דברינו.

## פרק ג – ניגוד עניינים ונבחר הציבור

### 1. התשתית

"כל משרתי הציבור" ציין השופט ברק, "חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחר הציבור, החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמה לציבור"<sup>34</sup>. כאשר מדובר על נבחר הציבור, קיימת אבחנה אינהרנטית בין מדרג תפקידיהם. הפרק שלפנינו דן בחברי כנסת, בשרים ובסגני שרים. עקרונות ומסקנות הדיון יהיו את

32 נושא השכר הוא נושא רגיש ובעייתי באותה העת. לדוגמה, השופט חשין קבע לא מכבר כי מקום בו חברי הכנסת מקדמים את הטבות שכרם, ניגוד עניינים הוא טבעי למצב זה: "לא ימצאו חולקים גם על כך שחברי הכנסת המחליטים בנושאי הגימלה נגועים בניגוד עניינים חריף. בג"צ 971/99 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, בעמ' 152. החלטה זו היא נושא מאמרה של נבות בה היא דנה בסוגיית ניגוד העניינים בהיבט של חברי כנסת הממונים על קביעת שכרם. לדעת נבות "אין ספק כי קביעת שכר – ללא הגבלה כלשהי בדמות אמצעים מאזנים – בידי מקבל השכר, מהווה דוגמה בולטת של ניגוד עניינים חריף במיוחד", ס' נבות, "קביעת שכרם של חברי הכנסת: המחליטים הם גם הזוכים", המשפט ט (תשס"ד).

33 סעיף 13ד(ד) לחוק החסינות. ס"ק (4) קובע שהרחקה לא תעלה על שישה חודשים "ובלבד שחבר הכנסת יהיה רשאי להיכנס לישיבה לצורך הצבעה בלבד". הוראות דומות קיימות לעניין משמעת בסעיפים 70(א) ו-70(ג)(1), (2) ו-(3) לתקנון הכנסת, התשס"א–יוני 2001 (להלן – תקנון הכנסת או התקנון). עוד אציין כי, קיימים מצבים בהם לא ניתן להימנע ממצבי ניגוד עניינים. לדוגמה, בית המשפט פסק כי עת שר התחבורה מפעיל סמכות שלטונית הנוגעת לחברת "אל על" מצד אחד, ולחברות תעופה זרות מצד שני, לעיתים הוא עלול להימצא במצב בו הוא חייב לקבל החלטה למרות שהיא עשויה להתקבל תוך ניגוד עניינים. ראו בג"צ 508/83 מעוף נתיבי אויר בע"מ נ' שר התחבורה, פ"ד לח(3) 533, 547 (להלן: עניין מעוף נתיבי אויר).

34 עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 579.

הבסיס לדיון הממשיך לעניין יושב ראש הכנסת. לפי הנחת הבסיס אשר הוצגה בפרק ההקדמה<sup>35</sup>, החובה להימנע ממצבי ניגוד עניינים, אף למראית עין, היא רבה יותר כאשר מדובר על הפרלמנטר הישראלי. השופט ברק מציין כי חובה זו נגזרת בעיקרה מהיות נבחר הציבור חשוף לעין הציבור הרחב, כמו גם היותו דוגמה לאותו ציבור. נראה כי מקור חובה זו יורד לשורשיה של הדמוקרטיה, לשורשיה של החברה, ולשורשיה של המבנה הפוליטי. הימצאותו של חבר כנסת, שר או סגנו במצב של ניגוד עניינים, מעלה אליי תהייה את ערכיותו וחזקו של המשטר הנוכחי. ריבוי מצבי ניגוד עניינים בבית הנבחרים ואי יכולת מיגורם, במקביל לטשטוש יכולת זו, יש בו כדי להרעיד את שורשי המשטר. בפרק זה נבקש להוכיח את נכונות הטענה לפיה אין די במנגנונים הקיימים, כדי למנוע מצבי ניגוד עניינים רבים של יושב ראש הכנסת, וכי אי-מניעה כאמור עולה בקנה אחד עם הכפפת השיטה להתנהלות לקויה, בה קטן כוחן של נורמות הדרושות להמשך קיומה של מערכת ציבורית תקינה.

מערך החוקים הקיים, קשוב לסוגיית ניגוד העניינים ולחשיבותה. קיימים חוקים המגבילים את כהונתם של בעלי תפקידים ציבוריים מסוימים. חוק החסינות, מטיל על חברי הכנסת הגבלות כהונה ועיסוק. לעניין שרים וסגניהם נקבעו כללים מיוחדים ורחבים יותר. גם חוק יסוד: נשיא המדינה, וחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 מגבילים את כהונתם של נשיא ומבקר המדינה. לעניין חברי רשויות מקומיות קיימות הוראות חקוקות וכן קיימת במשרד המשפטים, הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר רשויות מקומיות<sup>36</sup>.

מאחר שיושב ראש הכנסת הוא ראשית חבר כנסת, הדיון יחל בבחינת ההוראות בדבר איסור ניגוד עניינים של חברי כנסת. לאחר מכן, תוצג הטענה לפיה דרושה הכלת הכללים של שרים וסגני שרים על יושב ראש הכנסת, במקביל ליצירת כללים ייחודיים למוסד זה. יש לזכור שאף דבר חקיקה אינו מציין באופן ספציפי את חובתו של יושב ראש הכנסת להימנע ממצבי ניגוד עניינים. ניתן להניח כי הנחת המחוקק היתה כי יושב ראש הכנסת הוא ככל חברי הכנסת, ולפיכך אין ליצור תנאים המגבילים את כהונתו, מלבד אלה המפורטים בחוק החסינות. האם ניתן לראות בתפקידו של יושב ראש הכנסת תפקיד 'רגיל' של חבר כנסת? הלא סמכויותיו משתרעות הרבה מעבר לאלה של חבר כנסת. ביטוי מעשי להנחה זו *ipso facto* עולה כדי קיבוע מצב המתעלם מכך שתפקידו של יושב ראש הכנסת מעמידים אותו במצבי ניגוד עניינים תכופים. משמע, ראשו של יושב ראש הכנסת עטור תמיד שתי מגבעות או יותר. לדוגמה, יושב ראש הכנסת, מ"מ מקום נשיא המדינה, חבר כנסת, חבר וועדות כנסת מסוימות, מתמודד לראשות מפלגה (ויכול שייבחר לראש הסיעה הגדולה בבית).

35 לעיל, פרק א2.

36 הוועדה היא וועדה מיעצת בלבד, אליה מגיעות פניות של נבחר ציבור ברשויות המקומיות. הוועדה בוחנת את הפנייה וממליצה בפני הפונה כיצד לנהוג על מנת למנוע מצב של ניגוד עניינים.



בנוסף, בעטייה של עשייה פוליטית כה "נועזת", ובמקביל לתפקידיו האחרים – נמצא יושב ראש הכנסת בגוב העניינים המדיניים, כגון, בראש מסע הסברה בחו"ל.

## 2. דיון

### 2.1 חברי כנסת

(א) חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951 חוק החסינות מפרט שורה של הגבלות כהונה ועיסוק על החברים<sup>37</sup>. סעיף 13 א קובע איסור על עיסוק נוסף הכולל גם עיסוק חד פעמי, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה; כהונה כראש רשות מקומית או כיושב הראש שלה, תאגיד או מוסד ממלכתיים. סעיף 13א(א) קובע לעניין, איסור עיסוק נוסף

"(א) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק

בהתנדבות וללא תמורה, לעניין זה –

"יעסוק" – בין בעצמו ובין בשיתוף עם אחר, לרבות עובד או שלוח;

"עיסוק נוסף" –

(1) עיסוק נוסף על העיסוק כחבר הכנסת, לרבות עיסוק חד-פעמי, ייצוד

של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שדלנית למענו;

(2) כהונה כראש ראשות מקומית או כיושב ראש של רשות, תאגיד או

מוסד ממלכתיים;

"תמורה" – תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת;

"תמורה חומרית" – לרבות העמדת משרד ושירותי משרד לרשות חבר

הכנסת לצרכיו הפרטיים, ולרבות העמדת רכב לרשות חבר הכנסת הן

לצרכיו הפרטיים והן לצורך העיסוק בהתנדבות וללא תמורה".

סעיף 13א(א) מגדיר באופן כללי את הסייגים על עיסוק נוסף של חבר כנסת. העובדה

כי החוק מונה עיסוקים מסוימים, אינה מרמזת על הסדר שלילי, ועל כך יעיד סעיף

13א(ב) שהוא הסעיף המעניין יותר מבחינת כוחו ומהותו. הדבר טעון הסבר נוסף.

סעיף 13א(ב) קובע בזו הלשון

"(ב) חבר הכנסת לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, לרבות עיסוק

המותר לפי סעיף קטן (ג), אף שלא בתמורה, ולא יכהן כנבחר ציבור

לפי סעיפים 13א(א) אם יש בעיסוק או בכהונה כנבחר ציבור כאמור

אחד מאלה:

37 ראו "דו"ח הוועדה לעניין עיסוקים נוספים של חברי הכנסת" (יו"ר י' טוניק) מיום 22 דצמבר 1987 (להלן: וועדת טוניק). ראו בהרחבה, ש' ניצן, לעיל הערה 6, בעמ' 475-488.

- (1) פגיעה בכבוד הכנסת, במעמדו כחבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת;
- (2) חשש של ניצול לרעה או השגת כל יתרון או העדפה אישיים בשל היותו חבר הכנסת;
- (3) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו כחבר הכנסת;
- (4) ...
- (5) ...
- (ג) לא יראו כעיסוק בעסק או כעיסוק נוסף –
- (1) החזקה בלבד של מניות בתאגיד;
- (2) קבלת הכנסות מנכס של חבר הכנסת או של משפחתו;
- (3) חברות בקיבוץ; לעניין זה "קיבוץ" – לרבות מושב שיתופי וכל אגודה שיתופית להתיישבות שהכנסותיה אינן מחולקות בעיקרן לחבריה;
- (4) קבלת הכנסה מיצירה ספרותית, דרמטית, מוסיקלית או אמנותית.
- (ד) לא יראו כעיסוק נוסף פעילות במסגרת הסיעה או המפלגה, ובלבד שחבר הכנסת אינו מקבל שכר עבור פעילות זו; ואולם, רשאי חבר הכנסת לקבל מהסיעה או מהמפלגה לצורך פעילותו זו משרד, שירותי משרד, רכב ונהג.
- (ה) סעיף זה לא יחול בתקופת ששת החודשים הראשונים לכהונתו של חבר הכנסת, ובלבד שערב אותה תקופה לא כיהן כחבר הכנסת.

איסור נוסף על כהונה נקבע בסעיף 13א1 בעניין "איסור לכהן כנבחר ציבור". הסעיף קובע כי "חבר הכנסת לא יכהן כנבחר בגוף ציבורי, אף שלא בתמורה; המכהן כנבחר בגוף ציבורי, חברותו באותו גוף תפקע ביום היותו לחבר הכנסת". אולם, הסעיף ממשיך וקובע כי הוראות ס"ק (א) לא יחולו "על חבר הכנסת המכהן שלא בתמורה כיושב ראש נבחר של גוף ציבורי שהוא אחד מאלה: (א) ההסתדרות הכללית החדשה; (ב) הסתדרות העובדים הלאומית". התוספת מונה גופים נוספים כגון רשות מקומית, מועצה דתית, וההסתדרות הציונית העולמית<sup>38</sup>.

סעיף 13א(ב) הוא הסעיף המרכזי. הוא קובע כי חבר הכנסת לא יעסוק בכל עיסוק נוסף ולא יכהן כנבחר ציבור אם הוא עשוי לפגוע "בכבוד הכנסת, במעמדו כחבר הכנסת או בחובותיו כחבר הכנסת". סעיף זה זהה במהותו ואף ברובד לשונו לסעיף 2

38 קיימות מגבלות כהונה נוספות בחוקים אחרים. לדוגמה, אין חבר כנסת רשאי לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית. ראו סעיף 17(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.

של כללי האתיקה<sup>39</sup> של חברי כנסת<sup>40</sup> (להלן: כללי האתיקה). אנו בדעה כי סעיף זה הוא הסעיף המרכזי בחוק – הוא יורד לשורשיו של תפקיד חבר הכנסת ויוצק תוכן ערכי לתוכו. הסעיף אמנם ממשיך וקובע איסור מפורש גם על "אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק הנוסף לבין תפקידו כחבר כנסת". אולם, הוא נטמע למול הדרו של ס"ק (ב)(1): ההוראה בדבר "פגיעה בכבוד הכנסת". הוראה זו היא ככלי ביד היוצר. היא רחבה מאוד ופתוחה לפרשנות יצירתית. אין כל ספק כי סעיף זה מאיר על כל סוגיית ניגוד העניינים, והרי כבר פסק בית המשפט, מספר רב של פעמים, כי הכלל בדבר ניגוד עניינים נמצא "בהיכלי" שיטתנו. כלליות הסעיף מורה לנו, בצורה הפשוטה ביותר, שגם מצב של ניגוד עניינים למראית עין בלבד, יש בו כדי להפר את הוראת הסעיף, שהלא מפר ח"כ את חובתו כנבחר ציבור.

נבקש כעת לציין בקצרה לאקונה מעניינת שהחוק יוצר. מערכת של חובות והגבלות בדרך כלל מתקיימת לצידה של מערכת זכויות והיתרים. לעין הרגישה לקשר הסימביוטי בין שתי מערכות אלה, ולעין הרגישה לרצונו הטבעי של אדם לזכות על יצירתיו, סעיף 13א(ג)(4) הוא בעייתי. לפי סעיף זה, לא יראו כעיסוק נוסף של חבר כנסת "קבלת הכנסה מיצירה ספרותית, דרמטית, מוסיקלית או אמנותית". כנסת ישראל נתברכה במגוון חברים. ביניהם סופרים וביניהם רופאים, אנשי רוח ואנשי מדע. נשאלת השאלה מדוע לא ציין המחוקק, מלבד יצירות בנות הגנה בזכויות יוצרים, גם המצאות בנות הגנה כפטנטים? האם יצירות בנות הגנה בזכויות יוצרים שונות מיצירות בנות הגנה כפטנט? עניין זה נע בין אירוניה, לתיאוריה ולמעשה. ניתן להניח כי עת יידרש בית המשפט לדון בסוגיה, ייתכן ויקבע כי זכויות בקניין רוחני הן "משפחת זכויות", ולפיכך, בהעדרה של הוראה מפורשת לגבי הכלת דיני הפטנטים או סימני המסחר, אין משום אי מתן הגנה.

את סעיף 13א מסיים ס"ק (ה) בקובעו – "סעיף זה לא יחול בתקופה של ששת החודשים הראשונים לכהונתו של חבר הכנסת, ובלבד שערב אותה תקופה לא כיהן כחבר הכנסת". האם לא מן הראוי לדרוש "עד ששה חודשים"? מדוע יש להעניק לחבר הכנסת את הכלים לנצל מלוא התקופה? האם לא מניסיון נתקבלה מסקנה זו? האם לשון הסעיף מתבססת על אמינות יתר שהמערכת רוכשת לחברי הכנסת<sup>41</sup>? ואם כן, אז אולי ניתן להתעלם מהכללים למניעת ניגוד עניינים? ואולי יש לבטל חלק מהסנקציות אשר ועדת האתיקה יכולה להטיל על חבר כנסת שהפר את הוראות החוק?

39 כלל 2 קובע: "חבר הכנסת ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו ואת חובותיו כחבר הכנסת, וימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויותיו כחבר הכנסת".

40 י"פ התשמ"ד עמ' 842; התשמ"ו, עמ' 1946; התשמ"ז, עמ' 1558; התשנ"ה, עמ' 947; התשנ"ח, עמ' 4448; התש"ס, עמ' 1355; התשס"א, עמ' 2061. כללי האתיקה של חברי הכנסת הותקנו מכוח סעיף 13 לחוק החסינות, וככל שאינם סותרים את האמור בסעיפים 13א–13ד לחוק.

41 ניתן להבחין בחוקו של מנגנון האמון בחברי הכנסת גם מתוך כללי האתיקה של חברי הכנסת. סעיף 23 קובע כי "היה לחבר הכנסת ספק אם מעשה מסוים שלו מתיישב עם כללי האתיקה, רשאי הוא לבקש חוות דעת וועדת האתיקה...".

## (ב) כללי האתיקה

אתיקה היא מונח המקבע בתוכו נורמות של מוסר. המשטרים המודרניים מצאו כי קימוט נורמות אלה לחיי המעשה, קרי, התנהלות לפי נורמות אלה, חשובה ליציבות המשטר. אף לארגונים בינלאומיים, למשל למוסדות האו"ם, יש כללי אתיקה. כנסת ישראל, במשך תקופה ארוכה, נמנעה "מלהוציא לאור" מנגנון של כללי אתיקה. בסיס גישה זו היה טמון בחשיבה כי חברי הכנסת נוהגים ביושר ובאמינות, ואין לכללי אתיקה מקום בהוויה הפוליטית<sup>42</sup>. אולם, במנהיגות הפוליטית החלו להתעורר מצבים שהעלו אליו צורך את קבלת כללי האתיקה כתרופת מנע להישנות מקרים אלה. במקביל לכללי האתיקה לחברי הכנסת, התקבלו כללי אתיקה לשרים ולסגני שרים וכן לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות. פרק ב' לכללי האתיקה של חברי הכנסת קובע כללי יסוד לפיהם

2. "חבר הכנסת ישמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, ינהג בדרך הולמת את מעמדו ואת חובותיו כחבר הכנסת, ויימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויותיו כחבר הכנסת.

3. חבר הכנסת יקדיש למילוי תפקידו כחבר הכנסת את כל הזמן הדרוש לכך, ויבחר בזמן הזה את מילוי תפקידו על פני כל עיסוק אחר.

4. חבר הכנסת לא יקבל, בין במישרין ובין בעקיפין, הנאה חומרית בעד מעשה שעשה, בכנסת או מחוצה לה, בתפקידו או במעמדו כחבר הכנסת".

סעיף 5 לכללי האתיקה קובע את האיסור הגורף לעניין ניגוד עניינים בין תפקיד לאינטרס אישי<sup>43</sup>. הכללים גם קובעים הגבלות ייצוג לקוחות<sup>44</sup> וכהונה<sup>45</sup>. הוקמה וועדת אתיקה אשר לה סמכות לשפוט חבר כנסת שאינו ממלא אחר כללי האתיקה<sup>46</sup>. סעיף 20 לכללי האתיקה מונה את הסנקציות שוועדת האתיקה רשאית להטיל על חבר כנסת שנמצא כי הפר כלל מהכללים. הסנקציות כוללות הערה, אזהרה, נזיפה, נזיפה חמורה, ופרסום ההחלטה בציון שמו של חבר הכנסת. סעיף 13 לחוק החסינות מוסיף על סמכויות אלה. הסעיף מציין מלבד הפרה של האיסור על עיסוק נוסף, גם סמכות לשפוט חבר כנסת, שר או סגן שר באם אלה נעדרו רבות משיבות הכנסת, ללא הצדק סביר<sup>47</sup>.

42 ראו י' זמיר, "אתיקה בפוליטיקה", משפטים יז (תשמ"ח) 250, 268–269.

43 סעיף 5 לכללי האתיקה קובע: "א) לא יהיה לחבר הכנסת במילוי תפקידו עניין אישי, ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כחבר הכנסת לבין עניינו האישי; (ב) חבר הכנסת לא יזוּם דבר שיש לו בו עניין אישי ולא יהיה שותף לזוּמה כזו".

44 שם, סעיפים 9–12.

45 שם, סעיפים 13–14. לדוגמה, סעיף 13 קובע הגבלת כהונה של חבר כנסת כחבר במועצת המנהלים של גוף ממשלתי. העיקרון מאחורי הגבלה זו, היא בחובתו של חבר הכנסת לקיים ביקורת על גופים ממשלתיים.

46 שם, סעיפים 17–26.

47 ראו סעיף 13(א)(1) ו-2 לחוק החסינות.

כמו כן, וועדת האתיקה רשאית להרחיק את חבר הכנסת משיבות המליאה ולשלול מחבר הכנסת שכר ותשלומים אחרים.<sup>48</sup>

קשת הסנקציות שניתן להטיל על חבר כנסת היא מוגבלת. שפניץ ולוסטהויז בחרו לתאר הגבלה זו על ידי השוואת הסנקציות הנהוגות לגבי חברי כנסת לאלה המוטלות על עובדי המדינה. לטענתן השוני

“הוא בעיקר בשלושת אלה: ראשית, המגוון של הסנקציות של ועדת האתיקה הוא דל יחסית (חלק מהסנקציות המוכרות לגבי עובדי מדינה כמוכן אינו מתאים). לגבי עובדים מוסמך הגוף המעין-שיפוטי לקבוע גם עיצומים של אי העלאה בדרגה, ניכוי ממשכורת, פיטורין עם או בלי פיצויים וגימלה. שנית, הנפקות של הסנקציות המוטלות על חברי כנסת, במיוחד אם אינן מתפרסמות, אינה ישירה כמו אצל עובדים. לגבי אלה עלול העונש המשמעותי לגרום, למשל, לעיכוב בהעלאה בדרגה או בקבלת תפקיד אחר. שלישיית, הדיון בעבירה של עובד מדינה הוא פומבי בעוד שלגבי חבר כנסת שעליו הוטלה סנקציה נדרשת החלטה מיוחדת ששמו יתפרסם”<sup>49</sup>.

נשאלת השאלה, מה כוחה של החלטה שלא פורסמה לפיה חבר כנסת חרג מכללי האתיקה, למשל, פעל תוך הימצאות במצב של ניגוד עניינים?<sup>50</sup> האם לא הביקורת הציבורית הסנקציה המרכזית שניתן להטיל על חבר כנסת? עובדת היות וועדת האתיקה כפופה בידיה לאותה מערכת סנקציות מוגבלת, מקשה על השגת היעד – העמדת חבר הכנסת בפני העובדה כי חרג מתפקידו, פגע בכבוד הכנסת ובחובותיו כחבר בה. החלטות וועדת האתיקה שאינן מתפרסמות ברבים, במישרין פוגעות באמון הציבור במערכת, והן הן אשר מקבעות את אותה נורמה התנהגותית שכחה, של אי חשיפת מקרים להם ביקורת הציבור היא התרופה.

נכון הוא כי לשון הכללים מצומצמת. אולם, טעות היא לחשוב כי כללי האתיקה אינם מכילים את אשר לא נכתב במפורש<sup>51</sup>. נכון הוא שוועדת הכנסת בחרה בלשון

48 שם, סעיף 13(ד) ו-1(ו).

49 שפניץ ולוסטהויז, לעיל הערה 9, בעמ' 352.

50 סעיף 20(ב) לכללי האתיקה אמנם קובע כי “ועדת האתיקה רשאית, נוסף להחלטתה לפי סעיף קטן (א) או במקומה, לצוות על פרסום ההחלטה, כולה או חלקה, בציון שמו של חבר הכנסת או בלי ציון שמו, הכל כפי שתקבע הוועדה”, אולם, סעיף 21 לכללי האתיקה דן באיסור פרסום וקובע כי “הליכי אתיקה נגד חברי הכנסת ודיוני וועדת האתיקה בהם, והמסמכים, הפרוטוקולים וההחלטות בעניינם יהיו חסויים; אין לנכוח בהם אלא ברשות הוועדה; ואין לפרסמם, כולם או מקצתם, אלא ברשות בכתב מאת הוועדה ובתנאים שתקבע”.

51 ניצן במאמרו טוען כי הכללים מצומצמים מכדי לכלול את כל המצבים בהם עלול להתעורר מצב של ניגוד עניינים. ניצן מציין את אותם “מרווחים” בכללי האתיקה אשר מספקים לחברי הכנסת את הדרוש להם על מנת לאכוף את הכללים. ש' ניצן, לעיל הערה 6, בעמ' 475–488. אולם, כפי שכבר ציינו, סעיף 2 לכללי האתיקה בא למלא בתוכן רווחים אלה. דרישה למנות את כל האפשרויות אינה ישימה. הלוגיקה מאחורי סעיפי סל, מאחורי סעיפים הבאים לשרת אידיאולוגיה

זהירה ובגרות לא רחבות, אולם, לא ניתן להתעלם מתאווותינו לסעיפי סל. משמע, פרק ב' לכללי האתיקה הדין בכללי היסוד, מאגד בתוכו את כל אותם מקרים שהכללים לא ציינו באופן מפורש. שמירה על כבוד הכנסת, כלשון סעיף 2 לכללים, היא הוראה רחבה מאוד ועניינה הוא כל עניין שיש בו כדי לפגוע בכבוד הכנסת, בין היתר, מצביי ניגוד עניינים בין שני אינטרסים נוגדים. מעניין להוסיף כי סעיף 24 לכללי האתיקה מציג דרך נוספת, לפיה ניתן להרחיב את הכללים ולהחיל מצבים שאין הכללים מציינים במפורש. לפי סעיף 24, "עניין הנוגע לאתיקה של חברי כנסת שאין עליו הוראה בכללים אלה, תחליט בו וועדת האתיקה". ניתן לאמר, כי במידה ומקרה מסוים עומד בסתירה לכללי היסוד, ומשום כך יש בו כדי לפגוע בכבוד הכנסת ובחובותיו של חבר הכנסת, על אף כי אין על המקרה הוראה מפורשת בכללים מלבד הוראת הסל של סעיף 2, וועדת האתיקה רשאית להחליט בו. חיזוק לטענה זו נוסף מסעיף 25 הקובע כי "הסמכות לפרש את כללי האתיקה נתונה בלעדית בידי וועדת האתיקה". סעיף זה משאיר מעט מרווח פרשני לטענה כי וועדת האתיקה מצומצמת לאותם מקרים שהכללים מונים באופן מפורש<sup>52</sup>.

גם יושב ראש הכנסת כפוף לכללי האתיקה. אולם, יושב ראש הכנסת הוא הממנה את ארבעת חבריה של וועדת האתיקה<sup>53</sup>. יושב ראש הכנסת ממנה את הוועדה בהתאם לקוד הסייעתי של הכנסת וכן ממנה את היושב בראשה. אחת השאלות המעניינות אליהן יידרש הדיון בפרק הבא היא כיצד, מבחינה מעשית ומבחינת האתיקה הפנימית של הוועדה עצמה, ניתן יהיה לשפוט את יושב ראש הכנסת בוועדת האתיקה? והאם ניתן להטיל על יושב ראש הכנסת סנקציה כגון הרחקה משיבות המליאה? כיצד ניתן לגשר בין מהות תפקידו של יושב ראש הכנסת וסנקציה של הרחקה? כיצד ניתן לגשר בין סמכות וועדת האתיקה לשפוט את יושב-ראש הכנסת בעוד אלה נבחרים על ידו?

כללית ולהוות מפל רעיונות לפרשנות, תואם את רוח הזמן, ותואם את מהותה ומאפייניה של החברה המתקדמת.

52 כאן המקום לציין כי תיקון מס' 5 לחוק מ-1987 (בהתאם לדו"ח וועדת טוניק) (שונה בתיקון מס' 7 ב-1989) הטיל על חברי הכנסת מגבלות רחבות מאלה הקיימות בחוק הנוכחי. אולם, היה יכול חבר הכנסת לפנות לוועדת ההיתרים. וועדה זו אינה חלק ממצייאות החוק כיום. יבוא הטוען ויטען כי בהיעדרה של וועדת ההיתרים כל חבר כנסת הוא אדון לעצמו ויכול להכריע בשאלה האם העיסוק הנוסף מפר את חובותיו כחבר כנסת ומעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים. אולם, במצב הדברים הקיים, לחבר הכנסת נתיב אפשרי לקבלת חוות דעת. את אותה המלצה של וועדת ההיתרים יכולה למלא, ולפי לשון כללי האתיקה – אכן ממלאת, וועדת האתיקה. מסקנה זו מבוססת על סעיף 23 לכללים. כמובן שגם משרד המשפטים לא יתנגד לחוות דעתו, וכמובן שתמיד הדרך לבג"צ ידועה. חשוב עוד לציין כי אין הדיון שלפנינו מבקש לצמצם את הזכות, אף החובה, של חבר כנסת מלייצג עמדות של מגזר זה או אחר, שהרי אותו מגזר תמך בו והביא להיבחרותו לכנסת. הכיוון אליו מוביל הדיון הוא זה של הימנעות ממצב בו חבר הכנסת ממלא תפקיד נוסף בפועל, ברשות אחרת, ואמון על האינטרסים של שתי מערכות נוגדות בו-זמנית.

53 ראו סעיף 13(ב)2 לחוק החסינות, וסעיף 18 לכללי האתיקה.

## 2.2 שרים וסגני־שרים

(א) הכללים למניעת ניגוד עניינים של השרים וסגני השרים מגבלות משמעותיות יותר מאלה של חברי כנסת נקבעו לשרים וסגניהם בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים<sup>54</sup>. עצם ההחמרה עם משרת שר או סגן שר מעידה על החשש מפני הימצאותם של אלה במצבי ניגוד עניינים והקושי במשיכת ידם ממצבים כאמור. הדבר מעיד כי נאמנות המערכת בחברי הבית אינה אי. משמע, אינה מנותקת מהתנהגות האליטה הפוליטית.

הכללים בדבר ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים יוצרים מקשה של נורמות אליהם נדרשים שרים וסגני שרים. פרק א' מציג את הרעיון והמטרה של הכללים. סעיף 3 קובע כי שר חייב למלא תפקידו ללא משוא פנים, אף למראית עין. אחד הסעיפים הראשונים דן בחובה למנוע ניגוד עניינים. הרצף של סעיף האוסר ניגוד עניינים לאחר סעיף הדן במילוי תפקיד ללא משוא פנים, נראה אך טבעי. סעיף 4 קובע כי "מחובתו של השר לנהל ענייניו כך שלא יוצר ולא יהיה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כשר לבין ענייניו האישיים". סעיף 5 מדגיש את ייחודיותה של משרת השר, וסעיף 6 מטיל מגבלות נוספות כגון איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים<sup>55</sup>. סעיפים 7 ו-8 של פרק ב' לכללים מטילים חובה על השר או סגנו להודיע על קיומו של עניין אישי במילוי תפקיד או במהלך קבלת החלטה. הסמכות לבדוק מילוי הכללים שמורה למבקר המדינה<sup>56</sup>, והוא אף רשאי להביא את מסקנותיו בפני ראש הממשלה<sup>57</sup>, ולדווח על ממצאיו לוועדת משנה שתיבחר על ידי וועדת ביקורת המדינה של הכנסת<sup>58</sup>. פרק ג' לכללים מונה את חובות השר עם מינוי, כגון, החובה להתפטר מכל עיסוק שאינו בהתאם לכללים<sup>59</sup>, וכן העברת ניירות ערך לנאמנות<sup>60</sup> והצהרת הון<sup>61</sup>.

פרק ד' לכללים הוא פרק מעניין והוא זה אשר מוסיף על השוני בין הכללים בדבר ניגוד עניינים של חברי כנסת לאלה של שרים וסגניהם. הפרק דן בוועדה למתן היתרים המוסמכת "לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי־קיום כלל" מהכללים<sup>62</sup>. בדו"ח של וועדת טוניק הומלץ על הקמת וועדת היתרים. ההמלצה התקבלה ונחקקה אולם, לבסוף נתבטלה בתיקון מס' 7 לחוק חסינות חברי הכנסת. אותו המנגנון אם היה נשמר לחברי

54 י"פ מס' 5147 (י"ג בשבט, התשס"ג, 16.1.2003) בע' 1136. במקביל קיימות הגבלות נוספות שבחוק, כגון זו האוסרת על שר או סגנו לכהן כדירקטור בחברה ממשלתית, סעיף 17(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

55 ראו סעיף 6(1) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.

56 שם, סעיף 11(א).

57 שם, סעיף 11(ג).

58 שם, סעיף 11(ד). ס"ק (ה) קובע כי באם קיים חשש לעבירה פלילית, יועבר הנושא לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה.

59 שם, סעיף 12.

60 שם, סעיף 16.

61 שם, סעיף 17.

62 שם, סעיף 19.

הכנסת, היה מאפשר ליצור כללים מחמירים יותר בעוד היתה נשמרת לחברי הכנסת אפשרות לפנות לוועדה האמונה על בחינת חריגים. ייתכן שהדבר בא להאיר על דרגת ההיגיינה הציבורית שדרושה משר וסגן שר לעומת חבר כנסת. הלא נאמר כבר, כי "כל משרתי הציבור חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחרי הציבור, החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמה לציבור"<sup>63</sup>

(ב) ניגוד עניינים אינהרנטי

הכללים אומנם באים למנוע מצבים של ניגוד עניינים, אולם יש מקרים בהם לא ניתן יהיה לנטרל את המצב. לדוגמה, בבג"צ מעוף נתיבי אויר בע"מ נ' שר התחבורה הדין בקביעת מדיניות חדשה לטיסות שכר<sup>64</sup>. המדיניות אשר נקבעה בתקנות היטיבה עם חברת "אל על" ופגעה בחברות העותרות. בית המשפט קבע כי מצב דברים בו שר התחבורה מפעיל סמכות שלטונית הקשורה לחברת "אל על" שהיא המוביל הלאומי, ולחברות תעופה אחרות, הוא מצב שבו אין מנוס מקבלת החלטה הנגועה בניגוד עניינים שכן השר הוא הממונה על צורכייהן של חברות התעופה ומעצם אחריות זו מקבל החלטות הנוגעות במקביל לחברת התעופה הלאומית ולחברות תעופה אחרות. בית המשפט הדגיש את חובת השר לפעול בזהירות רבה בקבלו החלטה כאמור וכי יש בהחלטה שנתקבלה איזון סביר בין האינטרסים של חברות התעופה השונות. דוגמה נוספת היא וירשובסקי נ' שר המשפטים<sup>65</sup> הדין בשאלה האם חבר כנסת אשר נבחר כדין כנציג הכנסת בוועדה לבחירת שופטים פסול, לאור מינוי כסגן שר, מלשמש בוועדה כאמור למשך תקופת הביניים עד אשר תבחר הכנסת שני חברים אחרים לוועדה. בית המשפט העליון פסק כי לאור העובדה שסגן השר אינו סגנו של אחד משני השרים המכהנים בוועדה לבחירת שופטים, הוא לא תלוי בשרים אלה, ולכן הוא רשאי להמשיך ככהונתו בוועדה בתקופת הביניים.

לאחרונה רבו המקרים בהם עולה חשש למצבי ניגוד עניינים של שרים. למבקר המדינה הגיע מספר רב של תלונות הדורשות בדיקה של פעילויות שרים שונים. קיימים מספר מקרים עכשוויים בהם נאסר על שרים להימנע מפעילות בתחום מסוים לאור החשש שיימצאו במצב של ניגוד עניינים:

- (1) המבקר אסר על שר האוצר לשעבר, מר סילבן שלום, לעסוק בענייני תקשורת בשל היות רעייתו בעלת מניות בידיעות אחרונות.
- (2) על השר לשעבר לתיאום חברתי, מר שמואל אביטל, נאסר לעסוק בענייני ההסתדרות. החלטה זו נתקבלה לאור העובדה כי מר אביטל היה בעבר גזבר ההסתדרות. ההחלטה קבעה, בין היתר, כי השר לא ייטול חלק במשך

63 עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 579.

64 לעיל הערה 33, בעמ' 546–548.

65 בג"צ 9/82 וירשובסקי נ' שר המשפטים, פ"ד לו(1) 645.



שנה בהחלטות בהן טיפל במסגרת תפקידו כגזבר ההסתדרות. אולם, לפי החלטה זו, לשר אפשרות לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת לקבל היתר לטפל בנושאי ההסתדרות. ההחלטה ממשיכה וקובעת כי השר לא ייטול חלק בהחלטות בנושאים מהם עשוי לעלות אינטרס כלכלי ישיר להסתדרות או לגופים אחרים שבהם כיהן טרם מינוי לשר, אלא לאחר קבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי לממשלה<sup>66</sup>.

(3) היבט מעניין של הסוגייה קשור לדו"ח וועדת מילגרום שמונתה על ידי ועדת שרים במטרה לנסח את עמדת הממשלה לסוגיית הקרקעות החקלאיות. ביום 28 באוקטובר 2001 במהלך ישיבת הממשלה שדנה בדו"ח, ביקש ראש הממשלה כי שר החקלאות לשעבר, מר שלום שמחון, ושר המשפטים לשעבר, מר מאיר שטרית, ייפגשו יחד ויגבשו חוות דעת לתשובת המדינה לבג"צ הקשת המזרחית בנושא הקרקעות החקלאיות. ההצעה של ראש הממשלה, יצירתית ככל שתהיה, מעלה שאלות רבות. ראש הממשלה האץ בשרים לגבש דעתם לאור רצונו להניח על שולחן בג"צ את תשובת הממשלה טרם מועד הכניסה לתוקף של ההחלטה להקפיא את כל העסקאות בקרקע חקלאית. השאלה העיקרית היא מהי הסיבה שבגינה רצה ראש הממשלה לפתוח את הנושא מחדש? הרי וועדת מילגרום מונתה על ידי וועדת שרים וגיבשה פשרה בין הטוענים, שאת הקרקע יש להחזיר למדינה בעת שינוי הייעוד ולקבל תמורתה פיצוי חקלאי, לבין אלו שדרשו להגדיל את הפיצוי. עד כאן הרקע. לענייננו, כיצד ייתכן שדווקא השר לשעבר, שמחון, מי שהיה בעבר מזכ"ל תנועת המושבים עד למינויו כשר החקלאות, מי שהיה ממגישי הצעת חוק עיגון זכויות חקלאים בקרקע, ומי שהוא חבר מושב, יהיה זה שאמון על ניסוח עמדת הממשלה? האם שמחון הוא שר שאמור לשמור על האינטרס של כלל תושבי מדינת ישראל או שיש ממש בכינוי "שר החקלאים"? התלונות שהצטברו במשרד המשפטים ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה, בטענה לכאורה לניגוד עניינים, הועברו לטיפולו של מבקר המדינה, האמון לפי סעיף 10 לכללים, על בחינת תלונות אלה.

(4) וככל שנה, באפריל 2003 הונח על שולחן הכנסת הדו"ח השנתי 53ב של מבקר המדינה. בין הנושאים בהם דן הדוח גם מהלכים לשינוי

66 נשאלת השאלה מדוע בחרה הוועדה להעביר את הסוגייה לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, למרות סמכותו לבחון את הנושא, ולא השאירה אותה לטיפולו של מבקר המדינה או וועדת ההיתרים לפי פרק ד' לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. לפי סעיף 10(ה) לכללים, מבקר המדינה מעביר את הטיפול בסוגיות כאמור במידה וקיים חשש לעבירה פלילית. מכאן ניתן להסיק, כי קיים נתיב נוסף לבחינת ניגוד עניינים של שרים וסגניהם והוא, פנייה ליועץ המשפטי לממשלה למתן חוות דעת.

החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל, וניגוד עניינים בפעולות ראש הממשלה. מבקר המדינה מלין על כך שראש הממשלה המכהן, פעל כדי לקדם במועצת מקרקעי ישראל, תיקון להחלטה 755 של המועצה, בעניין קרקעות חקלאיות. ראש הממשלה פעל בעניין למרות שהיה לו עניין אישי אשר הביאו להימצאות במצב של ניגוד עניינים. מבקר המדינה סיכם: "בעשותו כן, הפר ראש הממשלה את הוראת הכללים [למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים] האוסרת עליו להישתתף בקבלת החלטה בנושא, ואת הנחיית מבקר המדינה"<sup>67</sup>.

ניגוד עניינים שהוא טבעי להחלטה מסוימת הוא ניגוד עניינים אינהרנטי. ניגוד עניינים מסוג זה בא לענות על כך שקיימים מקרים, אמנם חריגים, בהם בעל התפקיד ממלא תפקידו תוך ניגוד עניינים, אך אין בכך כדי לפסול את בעל התפקיד מלמלא תפקידו או לפסול את ההחלטה שנתקבלה, כמובן, כל עוד זאת עומדת בדרישת הזהירות שבית המשפט קבע בבג"צ מעוף נתיבי אויר. הצורך הוא במתן האפשרות להמשך מילוי התפקיד, למרות ניגוד העניינים האינהרנטי לתפקידו של השר. באותה העת, יש להבחין בין ניגוד עניינים אינהרנטי של שר התחבורה בעניין מעוף נתיבי אויר לבין ניגוד עניינים של שר חקלאות המבקש להגן, על אף שלא במפורש, על זכויות של מגזר אליו הוא עצמו משתייך באופן האישי ביותר. ספק אם ניגוד עניינים היה עולה אם מר פרס, הגב' גלאון או השרה ליבני היו שרי החקלאות. הרי כמעט כל פעולה של שר שהוא חבר כנסת לוקה בפגם של ניגוד עניינים מאחר ואין הוא ממלא את תפקידו כמבקר של הממשלה מתוקף היותו חבר כנסת. בהתחשב בכך, האם צריכה המערכת לערבל את העיסה, ולהוסיף קורטוב של היתר הימצאות במצב של ניגוד עניינים? האם לאור האמור לא מתבקשת מסקנה של שינוי כללי המשחק – הרחבת הכללים למניעת ניגוד עניינים והתאמתם "לרוח התקופה" – מעין בחינה קורלטיבית של איכות וכמות?

#### פרק ד – יושב ראש הכנסת: מרחב ציר הסמכויות

##### 1. רקע

יושב ראש הכנסת וסגניו הם המרכיבים את "נשיאות הכנסת". סעיף 20(א) לחוק יסוד: הכנסת קובע "הכנסת תבחר מבין חבריה יושב ראש וסגנים ליושב ראש". חוק

<sup>67</sup> ראה "הנדון: מהלכים לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל וניגוד עניינים בפעולת ראש הממשלה" (מסמך מיום 5 אוגוסט 2003) מאתר מבקר המדינה ([www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)). המסמך עוד מציין כי מבקר המדינה נתן ביד ראש הממשלה את הזכות להגיב, כלכל מבוקר, על ממצאי הדוח.

הכנסת, התשנ"ד–1994 (להלן: חוק הכנסת), מגביל את מספר הסגנים לשבעה<sup>68</sup>. חברי הנשיאות נבחרים בבחירות גלויות. לגבי הסגנים נתקבל הנוהג שבחירתם היא בהתאם לקוד סיעתי. התקנון קובע סייגים לכהונה<sup>69</sup>. סעיף 20א לחוק יסוד: הכנסת קובע כללים לעניין ממלא-מקום של יושב ראש הכנסת ויושב ראש הכנסת בפועל. בין היתר, קובע הסעיף, כי בהעדרו של יושב ראש הכנסת, אם מטעמי שהייה מחוץ לגבולות המדינה<sup>70</sup>, או מטעמי בריאות<sup>71</sup>, יכהן במקומו אחד הסגנים<sup>72</sup>. במידה ונבצר מיושב הראש למלא תפקידו דרך קבע "יכהן סגן ליושב ראש כיושב ראש הכנסת בפועל עד שתבחר הכנסת יושב ראש חדש"<sup>73</sup>. בכהנו כממלא-מקום יושב ראש הכנסת נתונות לסגן כל הסמכויות הנתונות ליושב ראש<sup>74</sup>. עוד יצוין כי עד לתיקון 69 לתקנון הכנסת<sup>75</sup>, זקן חברי הכנסת ניהל את ישיבות הכנסת עד לבחירת יושב ראש קבוע. ביטול הסעיף נועד על מנת לכפות על הכנסת לבחור את היושב ראש כבר ביישיבה הראשונה. אולם סעיף 20א(א) עדיין קובע כי עד לבחירת יושב ראש כנסת יכהן ותיק חברי הבית בתפקיד זה בפועל. מנגנון התייעצות בין חברי נשיאות הכנסת, קרי בין היושב ראש לסגנים, כמעט ואינו קיים. מספר חוקים מצומצם קובע חובת התייעצות. לדוגמה, סעיף 26 לחוק יסוד: הכנסת קובע: "ישיבות הכנסת יהיו במקום מושבה, אולם בנסיבות מיוחדות רשאי יושב ראש הכנסת, בהתייעצות עם הסגנים, לכנס את הכנסת במקום אחר...". דוגמה נוספת היא סעיף 5 לחוק יסוד: נשיא המדינה לפיו תאריך מועד הבחירה יקבע על ידי יושב ראש הכנסת בהתייעצות עם הסגנים<sup>76</sup>.

## 2. "התנהגות שאינה הולמת את מעמדו"

למרות שבחירת יושב ראש הכנסת וסגניו היא פוליטית בשם"א גידיה, על היושב

- 68 סעיף 10 לחוק הכנסת. הסעיף יכנס לתוקפו בכנסת השש-עשרה (תיקון מס' 7).
- 69 סעיף 20(ב) לחוק יסוד: הכנסת קובע שהכנסת תקבע בתקנונה סייגים לבחירת יושב ראש וסגניו. מכוח סעיף זה, מונה פרק ראשון לתקנון הכנסת – "יושב ראש הכנסת וסגניו", סייגים לבחירת היושב ראש. ראו סעיפים 1א ו-2 לתקנון.
- 70 שם, סעיף 20א(א).
- 71 שם, סעיף 20א(ב).
- 72 סעיף 20א עושה אבחנה בין אי-יכולת למלא את תפקיד היושב ראש דרך ארעי או דרך קבע. סעיף 20א(ב) אף קובע כי ליושב ראש אפשרות להודיע לוועדת הכנסת כי אינו יכול למלא את תפקידו דרך ארעי. לשון אפשרות זו הוא כללי, אולם דרוש אישור וועדת הכנסת. שם. ראו גם סעיף 6 לתקנון הכנסת הקובע: "א) נעדר יושב-ראש הכנסת מיישיבת הכנסת, ימלא אחד הסגנים את מקומו".
- 73 שם, סעיף 20א(ג).
- 74 שם, סעיף 20א(ה). חשוב לציין כי וועדת הכנסת היא הבוחרת את הסגן אשר ימלא את מקומו של היושב ראש, שם, סעיף 20א(ד). ראו גם סעיף 6(ג) לתקנון הכנסת.
- 75 י"פ התשס"א, בעמ' 2060.
- 76 ראו גם סעיפים 3 ו-28 לחוק משכן הכנסת ורחבתו, התשכ"ח–1968 (להלן: חוק משכן הכנסת ורחבתו).

ראש וסגניו לבצע תפקידם ללא משוא פנים ותוך שמירה על כללי ממשל תקינים, בין היתר, להימנע מקבלת החלטות תוך ניגוד עניינים. סעיף 2 לתקנון הכנסת מדגיש חשיבות זו בקובעו סייג על חבר ממשלה או סגן שר לכהן כיושב ראש או סגן יושב ראש של הכנסת. על בסיס ההנחה שאלה ממלאים תפקידם ללא משוא פנים, קובע סעיף 3 לתקנון הכנסת שכהונת יושב הראש וסגניו היא לכל תקופת כהונתה של הכנסת, וללא סייג באשר לשינויים בהתנהגות הפוליטית של הסיעה בה הם חברים. עדיין, חוק הכנסת קובע בפרק ד' כללים לגבי השעיה והעברה של יושב ראש הכנסת או סגן מסגניו<sup>77</sup>. קיימת אבחנה בין השעיה והעברה מחמת עבירה<sup>78</sup> או שלא מחמת עבירה<sup>79</sup>. האפשרות השניה היא הקשורה יותר לעניין ניגוד עניינים. על מנת שהכנסת תוכל להפעיל סמכותה להעביר יושב ראש מכהן או סגנו מכהונתם, שלא מחמת עבירה, דרוש רוב של שלושה רבעים מחבריה וקביעה ברורה שאין ממלא התפקיד ראוי לכהונתו, מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו. ניתן לאמר שלשון ההוראה מעידה על היחסים הפנים-נורמטיביים וההשפעה האלכסונית בין ההוראות השונות בחוק הכנסת, בתקנונה, בחקיקה אחרת ובפסיקת בית המשפט. ההוראה מעידה על כך שקיימת מקשה אחת של נורמות לפיהן על יושב ראש הכנסת וסגניו לנהוג. להנחה זו דרושה הבהרה נוספת.

אם בוחנים את אגד הנורמות וההוראות בדבר תפקידיו וסמכויותיו של יושב ראש הכנסת, מקבלים פסיפס רב גוני שכל חלק וחלק ממנו משיק לחלק אחר וניתן, רק אם מביטים על הפסיפס כולו, לראות את היצירה כולה – להבין את משמעותה. לדוגמה, סעיף 8(א) לחוק הכנסת קובע את הוראה כללית לפיה ניתן להעביר את יושב ראש הכנסת וסגניו מחמת "התנהגות שאינה הולמת את" מעמדם<sup>80</sup>. וכיצד ניתן להגדיר את מעמדם? מעמדם הוא נגזרת ישירה של תפקידיהם ואופן מילויים. מלבד הפסיקה העניפה, סעיף 5 לתקנון, כפי שצוטט לעיל, קובע שעל יושב הראש למלא את תפקידו תוך שמירה על כבודה של הכנסת. פרשנות סמנטית למושג "כבוד הכנסת" ולהלימות מעמדו של יושב הראש מובילה לתוצאה זוהה: החובה להימנע מפעילות הפוגעת "בכבוד הכנסת". פרשנות עומקית מובילה לבחינת היחסים הסימביוטיים בין התפקידים והסמכויות של יושב ראש הכנסת וסגניו, בחינת אותו פסיפס רב-גוני עליו דיברנו. בחינה זו מראה (1) שהוראות כלליות אלה הן ככלי ביד היוצר ומאגדות נורמות

77 סעיף 20(ג) ר-ד לחוק יסוד: הכנסת.

78 סעיף 7 לחוק הכנסת; סעיפים 3א ו-3ב לתקנון הכנסת.

79 סעיף 8 לחוק הכנסת; סעיף 3ג לתקנון הכנסת.

80 סעיף 8(א) לחוק הכנסת. אולם, העברת יושב ראש או סגנו מכהונתם, שלא מחמת עבירה, אינה פשוטה. סעיף 8(ב) קובע כי העברה כאמור טעונה קובלנה "שהובאה לפני וועדת הכנסת על ידי 61 מחברי הכנסת לפחות ולפי הצעת וועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחברי הוועדה". אולם, טרם הגשת קובלנה כאמור, קובע החוק, תכנס וועדת האתיקה ותחליט שאכן ממלא התפקיד "נהג באופן שאינו הולם את תפקידו". שם, סעיף 8(ג).

ספציפיות של ממשל תקין, לרבות אי-פגיעה באמוץ הציבור והאיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים; ו-(2) מחדדת את חשיבותן של נורמות ממשל אלה.

### 3. סמכויות

את סמכויות היושב ראש ניתן לחלק לשלוש קבוצות: עפ"י חוק; עפ"י תקנון הכנסת; ומכוח היותו ממלא-מקום נשיא המדינה. בעטייה של עשייה פוליטית רבה, למשל, כאשר יושב הראש מתמודד לראשות מפלגה, נוספים לו תפקידים נוספים כישות המתמודדת על תפקיד כאמור. תפוזרת הסמכויות והתפקידים תוכיח את נקודות ההשקה הרבות הקיימות בין תפקידיו השונים של יושב ראש הכנסת, הגורמים לו, באופן כמעט רציף, למלא תפקידו תוך ניגוד עניינים.

#### (1) על פי חוק

ליושב ראש הכנסת תפקידים רבים וקשת סמכויות רחבה המוטלים עליו מכוח חוקים שונים. נציין מספר דוגמאות. חוק יסוד: הכנסת, קובע כי (1) היושב ראש, תוך התייעצות עם סגניו, רשאי, בנסיבות מיוחדות, להעביר את ישיבות הכנסת למקום אחר<sup>81</sup>; (2) חבר כנסת מגיש את כתב התפטרותו ליושב ראש<sup>82</sup>. חוק חסינות חברי הכנסת מטיל על יושב הראש (1) את ביצוע החוק<sup>83</sup>; (2) דרושה הסכמתו למועד מתן עדות של חבר כנסת בפני בית משפט<sup>84</sup>; וכן, (3) סמכויות באשר לנוהל נטילת חסינות חבר כנסת<sup>85</sup>. יושב ראש הכנסת ממונה גם על ביצוע חוק שחר חברי הכנסת, התש"ט-1949 וחוק הגמלאות לחברי הכנסת, התשי"ח-1958. על פי חוק משכן הכנסת ורחבתו, התשכ"ח-1968 נתונות ליושב ראש סמכויות מנהליות שונות, והוא הממונה על ביצוע החוק. ליושב ראש הכנסת גם סמכויות לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, וחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. עוד יצוין, כי סעיף 19 לחוק יסוד: נשיא המדינה, קובע: "נשיא המדינה רשאי להתפטר מכהונתו על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת".

#### (2) על פי תקנון הכנסת

יריעת הסמכויות של יושב ראש הכנסת לפי תקנון הכנסת (להלן – התקנון), היא רחבה מאוד. ניתן להגדירן "סמכויות בעלות תוכן אופרטיבי" יותר מהסמכויות

81 סעיף 26 לחוק יסוד: הכנסת.

82 שם, סעיף 40.

83 סעיף 16 לחוק החסינות.

84 שם, סעיף 8.

85 שם, סעיפים 13(ז) (1) ו-(2).

הנתונות ליושב ראש בחוקים השונים. לפי התקנון, הוא אשר מנהל את ענייניה של הכנסת, מייצגה כלפי חוץ וממונה על שמירת כבודה, סדר ישיבותיה וקיום תקנונה. כלליות סעיף 5 לתקנון מעידה על רוחב יריעת תפקידיו של היושב ראש. סעיף 5 קובע בזו הלשון

“יושב ראש הכנסת ינהל את ענייני הכנסת, ייצג אותה כלפי חוץ, ישמור על כבודה, על סדר ישיבותיה ועל קיום תקנונה; הוא ישב־ראש בישיבות הכנסת, ינהלן, יעמיד את השאלות להצבעה ויקבע את תוצאותיה וכן התוצאות של כל הבחירות המתקיימות בכנסת”.

סמכויות היושב ראש פזורות לאורך התקנון. פרק ראשון של חלק א' הפותח את תקנון הכנסת דן ביושב ראש הכנסת והסגנים. פרק זה, בשמונת סעיפיו, מונה באופן כללי את אופן הבחירה, סייגים לבחירה, תקופת הכהונה ונסיבות להשעיה והעברה מכהונה מחמת עבירה ושלא מחמת עבירה. הפרק קובע את תפקידי היושב ראש והסגנים, מתיר חברות בוועדת הפירושים בלבד והשתתפות בכל וועדות הכנסת. חשוב לציין את הוראת סעיף 8 קובע: “יושב ראש הכנסת והסגנים רשאים להשתתף בדיוני ועדת הכנסת; יושב ראש הכנסת רשאי להשתתף בדיוני כל אחת מוועדות הכנסת”. נשאלת השאלה האם מלשון הסעיף ניתן ללמוד שהיתר להשתתף בדיוני ועדת הכנסת אינו חל על סגני היושב ראש? או שלמען הסר ספק, דאג המחוקק להבהיר כי היושב ראש אכן רשאי להשתתף בוועדות הכנסת? לאור הוראות חוק יסוד: הכנסת, כמו גם חוק הכנסת ואופי התקנון, היוצרים התאמה, כמעט מוחלטת, בין תפקידי היושב ראש לסגניו, ניתן לאמר שאין בהוראת הסעיף כדי לסייג את השתתפות הסגנים בוועדת הכנסת. מעניינת גם הוראת סעיף 6(3) לתקנון הקובעת שבהעדרו של היושב ראש מיישבות הכנסת, ימלאו הסגנים את מקומו. אולם, חוק משכן הכנסת ורחבתו מסייג את תכולת סעיף זה וקובע שמילוי מקומו של היושב ראש אינו אוטומטי. לדוגמה סעיף 29 לחוק קובע: “בזמן ישיבות הכנסת בהעדר יושב ראש הכנסת ימלא יושב ראש הישיבה את מקום יושב ראש הכנסת”. כמובן שניתן לאמר שלפי התקנון וחוק יסוד: הכנסת, הסגנים הם אלה שיושבים בראש הישיבות מהן נעדר היושב ראש. סעיף 30(א) לחוק משכן הכנסת ורחבתו אינו תואם נוהל זה. הסעיף קובע ש”יושב ראש הכנסת רשאי לאצול בכתב לסגן יושב ראש הכנסת את סמכויותיו לפי סעיפים...אם דרך כלל ואם לעניין מסוים”. לפיכך, קיימות סמכויות שהמחוקק ראה בהן מבצרו של היושב ראש<sup>86</sup>.

יושב ראש הכנסת אחראי על פעולתם של עובדי הכנסת ומזכירות הכנסת, הוא זה

86 אחד הסעיפים הדורשים האצלת הסמכות הוא סעיף 4 לחוק משכן הכנסת ורחבתו, לעיל הערה 76. הסעיף קובע: “לא ייכנס אדם לאולם ישיבות המליאה בשעות עבודתה אלא על פי היתר מיוחד מאת יושב ראש הכנסת או מטעמו, ובהתאם להוראות היתר”.

הממנה את מזכיר הכנסת, כמו גם את חברי וועדת האתיקה<sup>87</sup>. היושב ראש גם אחראי על ביצוע תקציב הכנסת. סמכות רחבה ניתנה לו בסעיף 10(ג) לתקנון הקובע שמקום בו "זיכה בית המשפט את חבר הכנסת בפסק דין סופי, יחליט יושב ראש הכנסת אם יחזור חבר הכנסת לכהן כחבר בוועדת האתיקה או יועבר מכהונתו וימונה חבר אחר במקומו". הוראת הסעיף היא גורפת ומעלה תהיות באשר לרוחב סמכויותיו של היושב ראש. הרי, לאורך סעיף 10 נקבע שסמכות היושב ראש למנות חבר כנסת לוועדת האתיקה, כמו גם להשעותו, מוגבלת, ואינה נזקפת לזכותו, בין היתר, עת מתקיימים נגד חבר הכנסת המועמד לכהונה בוועדת האתיקה, הליכים פליליים, או שהיועץ המשפטי לממשלה ביקש את נטילת סמכותו. יבוא השואל וישאל, מדוע, לאחר שבית המשפט זיכה חבר כנסת, עדיין שמורה לו ליושב ראש, לפי סעיף 10(ג) לתקנון, סמכות להחליט על המשך כהונתו של חבר הכנסת בוועדת האתיקה? מדוע לא דרושה לשם כך, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה? אנו סוברים, כי בהעדר הוראה כאמור, החלטה על המשך הכהונה, לאחר זיכוי, צריכה להיות בסמכות וועדת הכנסת או וועדת האתיקה, ולא נחלתו הבלעדית של יושב ראש הכנסת.

ליושב ראש גם סמכות גורפת להכריע באופן מחייב וסופי בפירוש הוראה מהוראות התקנון או התקדימים, אם מתעורר צורך לעשות כן במהלך דיון<sup>88</sup>, לדוגמה, אם שאילתה שהופנתה לשר היא פסולה לפי התקנון או התקדימים<sup>89</sup>. הוראות סעיף 134 לתקנון הכנסת מרחיבות באופן משמעותי את מכלול הסמכויות של יושב ראש הכנסת וסגניו. סעיף 134 קובע

"(ב) חבר הכנסת המציע הצעת חוק יגישה ליושב ראש הכנסת, ויושב ראש הכנסת והסגנים, אחרי שאישרו את ההצעה, יניחוה על שולחן הכנסת.  
(ג) יושב ראש הכנסת והסגנים לא יאשרו הצעת חוק שהיא, לדעתם, גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי."

הסמכות הנגזרת מהוראת סעיף 134 היא סמכות שבשיקול דעת. יושב הראש וסגניו בוחנים את תקינות הצעת החוק הפרטית ומשמישים מעין מסננת נורמטיבית של הצעות חוק. בחינת תקינות הצעת חוק היא (1) של צורה – האם הצעת החוק בנויה נכון ואם הניסוחים בה תואמים מסגרת חוק, ו-(2) של מהות/תוכן. כוונת הוראה זו היא שיושב הראש וסגניו יבחנו את סגנונה של הצעת החוק, שאין בה מצג עובדתי, כי אם קביעת נורמה, ושהיא אינה גזענית או פוגעת ברגשותיו של פלג פוליטי או חברתי

87 סעיף 10(א) לתקנון הכנסת. נראה שמינוי החברים הוא הליך פורמאלי שכן סעיף 9(א) לתקנון קובע שהכנסת "תחליט על הרכב הוועדות הקבועות, וחבריהן יבחרו על ידי הכנסת לפי העיקרון של נציגות סיעתית".

88 שם, סעיף 149(א).

89 שם, סעיף 41(א).

זה או אחר. ס"ק (ג) הותקן לאחר פסיקת בג"צ בעניין כהנא נ' יושב ראש הכנסת<sup>90</sup>. בפסק דינו קבע בית המשפט, כי אין עולה מנוסח התקנון סמכות ליושב ראש הכנסת שלא להניח על שולחן הכנסת הצעות חוק בעלות אופי גזעני. בית המשפט החליט שהתערבותו היא בלתי נמנעת<sup>91</sup>. כמו שצויין, לאור החלטה זו שונה התקנון<sup>92</sup>. בניגוד, לא כל סמכויות היושב ראש הן אופרטיביות, חלקן סמכויות "ללא שינויים", או אף אם הן ביצועיות, הן דורשות אישור של גורמים נוספים. לדוגמה, יידוע גופים מסוימים על שינויים בהרכבה של סיעה<sup>93</sup>; הודעת הממשלה על אישור הצעה לסדר היום על מנת לאפשר לה להביע דעתה<sup>94</sup>; וכן הסמכת גורם בארץ לקבלת כתב התפטרותו של חבר כנסת, אם זה לא יכול להגישו באופן אישי ליושב ראש כאמור בסעיף 40 לחוק יסוד: הכנסת<sup>95</sup>.

הוראות אחרות מצריכות אישור וועדת הכנסת, כגון קביעת מספר הישיבות השבועיות וזמניהן או ביטול ישיבה וקביעת ישיבה נוספת<sup>96</sup>; התייעצות עם וועדה מוועדותיה להעביר את הדיון בהצעה לסדר היום לוועדה מסוימת<sup>97</sup>; וסעיף 31א אף קובע חובת התייעצות עם יושב ראש וועדת הכנסת לעניין כינוס ישיבה דחופה: "יושב ראש הכנסת, בהתייעצות עם יושב ראש וועדת הכנסת, רשאי, בראותו כי התרחש אירוע בעל חשיבות יוצאת דופן, לכנס את הכנסת לישיבה דחופה בימים ב', ג' או ד', החורגת מסדר היום השבועי, בכל שעה, לשם דיון באירוע האמור, והוא יקבע את מסגרת הדיון

90 בג"צ 742/84 כהנא נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד ל"ט (4) 85.  
 91 יצוין כי למרות שבית המשפט מוסמך, ואכן עושה שימוש בסמכות זו, לבקר את הוראות התקנון, הוא ייעשה כן "רק בנסיבות קיצוניות באופיין, עת מתגלה בהוראת התקנון שנתקבלה במליאת הכנסת פגם מהותי, היורד לשורש עקרונות היסוד של משטרנו החוקתי ושל תפיסותינו הדמוקרטיות, תיתכן הפעלת ביקורת שיפוטית על הוראה של התקנון, שנתקבלה כדין במליאת הכנסת". בג"צ 669/85 כהנא נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מ(4) 393, 416.  
 92 בית המשפט קבע: "החלטה זו יש בה פגיעה עמוקה במרקם החיים הפרלמנטריים, והיא פוגעת באופן מהותי ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. היא יוצרת מעין 'חוקה חיה' במקום שטרם קיימת 'חוקה נוקשה'. היא פוגעת באחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת, בחקיקה. היא שוללת באופן מהותי את כוחו של חבר כנסת מלפעול באופן מלא באחת המסגרות העיקריות שהתקנון...מעמיד לרשותו. בנסיבות חריגות אלה, אין בית המשפט רשאי להימנע מהפעלת סמכותו" לעיל הערה 90, בעמ' 95-96. עוד יצוין כי בג"צ קבע שאין הוא כערכאת ערעור על החלטות היושב ראש וכי נוהג הוא בריסון בכל הקשור לכניסה לתחום הפעלת הסמכות הפנים-פרלמנטרית שהיא גבולות התקנון. הדחף לשאול מהם גבולות התקנון הוא בלתי נמנע. אם בית המשפט נכון לפרש את גבולות התקנון, אזי נכונות לנו החלטות נוספות בעתיד שישנו את פניו של ריסון כאמור. יצוין כי לאחרונה, ביום 12 יולי 2001, בחר בג"צ שלא להתערב בהחלטת היושב ראש. ראו בג"צ 1401/01 שריד ופינסרז נ' יושב ראש הכנסת ואח', פד"י נה(5) 394 (להלן: עניין שריד ופינסרז).  
 93 ראו סעיפים 18א-18ג לתקנון הכנסת.  
 94 שם, סעיף 87.  
 95 שם, סעיף 23.  
 96 שם, סעיף 27(ב).  
 97 שם, סעיף 79(א).



בישיבה זו". נקבע כי סעיף 31א "יעמוד בתוקפו חצי שנה מיום קבלתו"<sup>98</sup>. לבסוף הוחלט להפכו לסעיף קבע<sup>99</sup>. נראה כי הן החוק והן התקנון ערים לעובדה כי הגבלת סמכויותיו של יושב ראש הכנסת דרושה על מנת לשמור על איזון פנימי בין הפעלת שיקול דעת סובייקטיבי ליישומו.

ליושב ראש סמכות רחבה באשר לניהול סדר היום השבועי של ישיבות הכנסת<sup>100</sup>; סדרי הדיון בהצעות חוק מטעם הממשלה<sup>101</sup>; וסדרי הדיון בהצעות חוק של חברי כנסת<sup>102</sup>. על מנת לשמור על הסדר בבית הוענקו ליושב ראש סמכויות של סדר ומשמעת כגון, מתן רשות הדיבור<sup>103</sup> או שלילתה<sup>104</sup>, קריאה לסדר<sup>105</sup>, הפסקת הישיבה<sup>106</sup> ואף הוצאה והרחקה של חבר כנסת אשר "הפר את הסדר הפרה חמורה או שפגע בכבוד הכנסת, בכבוד היושב ראש או בכבוד אחד מחבריה"<sup>107</sup>. נראה כמו כן, שהכנסת מתאימה את הוראות הסדר של התקנון לצעדי הטכנולוגיה: סעיף 71ב קובע שחבר כנסת יוצא מהישיבה אם "מכשיר הרדיו-טלפון-נייד או מכשיר הזימונית שברשותו משמיע צלצל, או שהוא משוחח"<sup>108</sup>. חשוב לציין כי סמכויות בענייני סדר ניתן לחלק לסמכויות הנוגעות למשמעת וסמכויות מהותיות יותר. סמכויות מהותיות כוללות את הדרישה לאישור היושב ראש להצעה לסדר היום אם לדוגמה "נוסח ההצעה משתמע ממנו עלבון לאדם או חריצת משפט נגד אדם"<sup>109</sup>.

שוב ושוב ניתן להבחין בסמכויות של פרשנות הנתונות לו ליושב ראש הכנסת. סמכויות אלה מעידות על אופיו של מוסד יושב ראש הכנסת ורוחב הסמכויות של העומד בראשו. אם בסמכויות של פרשנות עסקינן, אזי יש לציין כי סעיף 7 קובע שוועדת הפירושים, היא הוועדה היחידה שיושב ראש הכנסת יהיה חבר בה. חלק ג' של התקנון הדין בפירוש התקנון, קובע, בסעיף 149(א): "התעורר בשעת הדיון בכנסת ספק בפירוש הוראה מהוראות התקנון או התקדימים, יכריע יושב ראש הישיבה והכרעתו באותה ישיבה תהיה מחייבת". מסקנה מתבקשת מהאמור היא זו: פירוש מחייב וסופי של הוראות התקנון, סמכות שבשיקול דעת "לפענח" את גדותיו של המונח "כבוד הכנסת", "פגיעה בכבוד הכנסת" או "הפרה חמורה" שיש בה כדי

98 י"פ 4860, כ"ד אדר א' התש"ס, בעמ' 2800.

99 י"פ 4948, י"ב טבת התשס"א, בעמ' 1054.

100 ראו הוראות פרק שני לתקנון הכנסת בדבר "סדר היום".

101 שם, פרק שביעי.

102 שם, פרק שמיני.

103 שם, סעיף 65.

104 שם, סעיף 70.

105 שם, סעיף 69.

106 שם, סעיף 71.

107 שם, סעיף 72(א). לכל חבר כנסת שנדרש לצאת מהישיבה, שמורה הזכות לפנות לוועדת האתיקה

לפי סעיף 72(ג) לתקנון הכנסת.

108 ראו גם סעיף 103ב לתקנון.

109 שם, סעיף 78(א)(1).

לפגוע בכבוד הכנסת, כמו גם הסמכות להחליט אם הצעת חוק מסוימת גורמת "עלבון לאדם או חריצת משפט נגד אדם", מעמידים את הקורא חזר ושנה על כך שליושב ראש הכנסת, בעגה הפרלמנטרית הישראלית, יש סמכויות בעייתיות, כאלה המציידות אותו במרחב פעילות ותמרון לביצור עמדותיו הסובייקטיביות.

עוד נציין כי ליושב ראש הכנסת סמכויות גם לפי כללי האתיקה של חברי הכנסת. לדוגמה, פרק ו' לכללים קובע שחבר הכנסת יגיש ליושב ראש הצהרת הון, אולם בסמכות היושב ראש לאשר חריגה ממסגרת הזמן להגשת הצהרה כאמור. בנוסף, נוהל האתיקה לחברי הכנסת (התנהגות במליאה ובוועדות)<sup>110</sup> קובע בפרקים ב' ו-ג' את הליכי הטיפול בפניית יושב ראש הכנסת לוועדת האתיקה ואת הדיון בה לעניין אי קיום כלל מהכללים על ידי חבר כנסת, לדוגמה, עת חבר הכנסת השתמש בזכות לפנות לוועדת האתיקה במקרה בו הפעיל היושב ראש את סמכותו לפי סעיף 72 לתקנון והרחיק את חבר הכנסת מהשיבה.

### (3) כממלא-מקום נשיא המדינה

ליושב ראש הכנסת גם סמכויות הנגזרות מתפקידו כממלא-מקום נשיא המדינה. סעיף 23 לחוק יסוד: נשיא המדינה נותן בידי היושב ראש סמכויות הן מרגע שנתפנה מקומו של הנשיא, או שהכהונה הופסקה זמנית. הסעיף קובע בזו הלשון:

- "(א) נתפנה מקומו של נשיא המדינה וכל עוד נשיא המדינה החדש לא התחיל לכהן, יכהן יושב ראש הכנסת כנשיא המדינה בפועל.
- (ב) בתקופה שנשיא המדינה הפסיק זמנית למלא תפקידו ולהשתמש בסמכויותיו יכהן יושב ראש הכנסת כממלא מקום נשיא המדינה.
- (ג) בכהונתו כנשיא המדינה בפועל או כממלא מקום נשיא המדינה ימלא יושב ראש הכנסת את התפקידים המוטלים על נשיא המדינה בחוק וישתמש בסמכויות הנתונות לנשיא המדינה לפי החוק".

### 4. על המפגש בין סמכויות ותפקידים

המפגש בין סמכויותיו של יושב ראש הכנסת, לתפקידו ולשאיפותיו הפוליטיות יוצר נקודות חיכוך רבות. הסיבה העיקרית לכך, היא העובדה שכנסת ישראל היא מוסד נבחרים קטן, ומוסד שמבחינה פריטוקרטית הוא דוגמה מובהקת לפרלמנט מחולק ומשוסע, שבו כוחן של מפלגות רבות אינו תואם את ייצוגן היחסי בפרלמנט. ריבוי תפקידים עלול לגרום לחפיפה בין סמכויות, וחפיפה בין סמכויות עלולה להביא את יושב ראש הכנסת, כמו גם את סגניו, למלא תפקידם תוך ניגוד עניינים.

<sup>110</sup> הנוהל הותקן לפי סעיף 22 לכללי האתיקה לחברי הכנסת, י"פ התשנ"ז, עמ' 1163, י"פ התשמ"ד, עמ' 842.

## (1) חברות בוועדת הפירושים

וועדת הכנסת היחידה שהתקנון מתיר ליושב ראש הכנסת להיות חבר בה היא וועדת הפירושים. סעיף 149 לתקנון קובע את הרכב ותפקיד הוועדה. סעיף 149 קובע בזו הלשון:

- “(א) התעורר בשעת הדיון בכנסת ספק בפירוש הוראה מהוראות התקנון או התקדימים, יכריע יושב ראש הישיבה והכרעתו באותה ישיבה תהיה מחייבת.
- (ב) הרשות בידי חבר הכנסת, תוך 15 יום אחרי הישיבה, לערער על הפירוש שניתן על ידי יושב ראש הישיבה, לפני וועדת פירושים מורכבת מיושב ראש הכנסת ושמונה חברי כנסת שייבחרו על ידי וועדת הכנסת.
- (ג) החלטת וועדת הפירושים תהיה סופית.”

בית המשפט כבר נטל על עצמו את תפקיד הפרשן המוסמך של תקנון הכנסת, תוך שהוא מפקיע סמכות זו מן הכנסת ומוסדותיה, ובניהם יושב ראש הכנסת. סעיף 147 לתקנון קובע מעמד מיוחד לוועדת הכנסת, בכך שהיא תכריע בסוגיות שאין להם הוראה מפורשת בתקנון. אולם, על פי סעיף 149, הוסמכה ועדת הפירושים של הכנסת לדון בהחלטות של יושב ראש הישיבה בדבר פרשנותן של הוראות הקבועות בתקנון. ההחלטות העולות לדיון בוועדת הפירושים הן ברוב המקרים החלטות היושב ראש הוא עצמו. הסעיף קובע שהיושב ראש יהיה חבר באותה וועדה וידון בהחלטותיו. הדבר מזכיר את הכלל “החלול שומר על השמנת”.

## (2) השתתפות בוועדות הכנסת

התקנון מתיר השתתפות היושב ראש בדיוני וועדות הכנסת. אין התקנון מגדיר את אופי ההשתתפות, רוצה לאמר, אם ההשתתפות היא פסיבית, או שליושב ראש הכנסת אפשרות לשאת דברים במהלך הישיבות. היכולת לשאת דברים ולבקר את הנאמר בוועדות הכנסת, ללא ספק, משפיע על חברי הוועדה הרלוונטית ועל קבלת ההחלטות. לאור העובדה שחל איסור על יושב ראש הכנסת וסגניו להיות חברים בוועדות הכנסת, מלבד וועדת הפירושים, יש מקום לסברה כי השתתפות יושב הראש או סגניו בוועדות הכנסת היא בעיקרה פסיבית. מסקנה זו טמונה בעובדה שיושב ראש הכנסת וכל סגן, מכוח היותו פרלמנטר, רשאי להשתתף בדיוני וועדות הכנסת, אולם הצבעה בוועדות, קרי, השפעה ישירה על קבלת ההחלטות, עשויה להעמיד את היושב ראש במצב של ניגוד עניינים עם תפקידו כמנהל את ענייני הכנסת ורואה את כל חבריה באור שווה. נשאלת השאלה, האם ניתן להגביל זכות זו של חבר פרלמנט? התשובה ברורה ומבוססת על אושיות המשטר הדמוקרטי. היא מבוססת על זכותו של כל חבר פרלמנט לבטא את המנדט שניטע בידו, בין היתר, על ידי השתתפות אקטיבית במהלך דיוני הוועדות. מה פשר ההרשאה להשתתף בוועדות אם אין לו ליושב ראש האפשרות

לשאת דברו? לפיכך, מוצע לבחון איסור גורף על היושב ראש וסגניו להשתתף בוועדות הכנסת. אם סייג זה יתקבל, יידרש שינוי להוראת סעיף 10 לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994, המגביל את מספר סגני היושב ראש לשבעה. השינוי דרוש מאחר ואיסור על מספר רב של חברי כנסת, שמונה במספר (יושב הראש וסגניו), להשתתף בוועדות הכנסת פוגע ביסודות מהות תפקידו של הנבחר.

היבט נוסף הוא הוראת סעיף 8(ג) לחוק הכנסת לפיה נדרש דיון בוועדת האתיקה על קובלנה לעניין כהונת היושב ראש (או סגן מסגניו) "באופן שלא הולם את מעמדו". סעיף 8 לתקנון הכנסת לא מסייג את השתתפות יושב הראש בוועדות וקובע היתר כללי להשתתף בכל דיוני וועדות הכנסת. אנו סבורים כי הוראה זו דרושה שינוי. באם לא יתקבל האיסור הגורף שצוין לעיל, מוצע שלא להתיר ליושב ראש הכנסת וסגניו להשתתף בישיבות וועדת האתיקה של חברי הכנסת, ובייחוד להעביר את הסמכות לבחור את חברי וועדת האתיקה מיושב ראש הכנסת לוועדת הכנסת<sup>111</sup>. ניתן כמובן ליצור חריגים, אולם יש לוודא שוועדת הכנסת היא זו שתהא אמונה על בחינת החריגים. העובדה כי סייג זה לא נבחן עד כה, מעידה על מידת הנחישות הזעומה של הכנסת למנוע מצבי ניגוד עניינים כה ברורים וכה אפשריים, או, לחלופין, שהאמון שהיא רוחשת ליושב ראש וסגניו הוא כזה שאין עליו עוררין. הדיון שלפנינו סותר הנחה זו, ויוכיח בהמשך שלהנחה זו אין אחיזה במציאות הדברים. מבחינת נכונות קונסטיטוציונית, הדרך היחידה בה ניתן למנוע מיושב ראש הכנסת להשתתף בוועדותיה היא אם לתפקיד היושב ראש תמונה אישיות אפוליטית, מחוץ לכנסת, אישיות שלא דבק בה שיוך פוליטי זה או אחר. בנושא זה נרחיב בהמשך דברינו.

### (3) כממלא מקום נשיא המדינה

בעת מילוי מקומו של נשיא המדינה משמש היושב ראש כנשיא המדינה, כיושב ראש הכנסת, וכחבר הכנסת. אכן, ועדת החוקה חוק ומשפט, בחוות דעתה מיום 25 בדצמבר 1963, קבעה שאין זה רצוי שיושב ראש הכנסת בהיותו ממלא מקום נשיא המדינה, ינהל את ישיבות הכנסת. טעם נוסף שהיה להחלטתה הוא כבוד מוסד הנשיאות, וכי אין לשלב בין התפקידים. אולם, אם כל אימת שיוצא נשיא את גבולות המדינה, ימנע היושב ראש הנבחר למלא את תפקידו, או ביטוי לרצונה של הכנסת, בבחירת היושב ראש, נשען אך על קנה. אנו עדים לעובדה שנשיאיה של מדינת ישראל שוהים רבות בביקורים ממלכתיים בחו"ל. מעובדה זו עלול להיווצר מצב בו יושב ראש הכנסת אינו חובש את מגבעתו הראשית.

111 סעיף 18 לכללי האתיקה.

## 5. על המפגש בין סמכויות, תפקידים ועשייה פוליטית

## (1) הגדרת הסוגייה

יושב ראש הכנסת הוא דמות פוליטית. מטבעה, יש לה רצון להתקדם במפלגה אליה היא שייכת. המחול המטורף של מגוון סמכויות, ריבוי תפקידים וריאליזציה של שאיפות פוליטיות יוצר מפגשים בלתי רצויים ביניהם, אשר גורמים ליושב הראש ולסגניו למלא תפקידים תוך ניגוד עניינים. "יצירה" זו היא אשר עוטה לראשו של יושב ראש הכנסת מגבעות רבות. מגבעות בשלל גדלים וצבעים, מגבעות שראשו של היושב ראש מבקש אמנם לעטות, מגבעות שהחוק מתיר ליושב ראש לעטות, אך מגבעות שיוצרות סבך סמכויות ותפקידים הפוגע באופן ישיר, ברובדי אושיות השלטון החשובים ביותר שעליו להקפיד לשמור: זה של כבוד הכנסת וזה של אמון הציבור.

אספירציות פוליטיות אישיות של יושב ראש הכנסת הן אך תוצר ישיר של בחירתו לכנסת. מהן ההשלכות במצב בו היושב ראש יוצא בכרוז תמיכה במועמד פוליטי זה או אחר, או כאשר הוא עצמו מתמודד על ראשות מפלגה? ואם נעמיד את המצב כדמותו – מהו הדין כאשר שבועיים טרם בחירות לראשות הממשלה יוצא נשיא המדינה למוסקבה ויושב ראש הכנסת צריך, על פי חוק, למלא את מקומו, בו בזמן שעליו להיות יושב ראש של כנסת רבת פעילות, למנוע את מחטפיהם של חבריו לבית המעלים הצעות חוק ברגע האחרון, כמו גם היותו חבר כנסת, פעיל בלתי נלאה לבחירתו של מועמד מפלגתו לראשות הממשלה, חבר בוועדת הפירושים המושפעת גם מפעילות רבה טרם בחירות, ומשתתף בוועדות הכנסת האחרות? ומה הדין כאשר היושב ראש עצמו מתמודד לראשות מפלגה? התמודדות כאמור מצריכה זמן רב וקיום קשרים תכופים עם חברי מרכז רבים. אולי משום כך לא ייתן דעתו למחטפי ההפקרות של חבריו לבית המעלים הצעות חוק פרטיות – והלא הוא זה היושב בוועדה המאשרת הצעות חוק אלה לקריאה ואישור הבית<sup>112</sup>?

קיימות דוגמאות נוספות המעלות הלך רגש שיושב ראש הכנסת עלול למלא תפקידיו תוך ניגוד עניינים. לדוגמה, ליושב ראש הכנסת סמכות להאריך מועד הגשת הצהרת הון של חבר כנסת "אם סבר שהנסיבות מצדיקות זאת". האם יושב ראש כנסת הזקוק לתמיכתו של חבר כנסת מסוים בהתמודדותו של ראשות מפלגה, ימנע מלהאריך את תקופת שישים הימים להגשת הצהרת הון? האם שיקולים המונעים משאיפות פוליטיות הם "נסיבות המצדיקות" דחיית מועד הגשת הצהרת הון? מצבים רבים עשויים לגרום ליושב ראש כנסת, שהוא דמות פוליטית וחבר בסיעה מסיעות הבית, כמו גם פועל באופן אינטנסיבי לשיפור מעמדו בשורות המפלגה, לשקול שיקולים פסולים ולקבל החלטות תוך ניגוד עניינים. דוגמה נוספת היא סעיף 18

112 ראו סעיף 134 ב להקנון הכנסת.

לכללי האתיקה. לפי סעיף זה "וועדת האתיקה תהיה של ארבעה חברי כנסת שאותם ימנה יושב ראש הכנסת מתוך התחשבות בייצוג הסייעות בכנסת. יושב ראש הכנסת ימנה אחד מחברי הוועדה לעמוד בראשה". באותה נימה קודמת, התחשבות בייצוג הסייעות בוודאי מבוססת על יחסי הכוחות בבית, אולם, מהי ההתחשבות הנדרשת בחבר כנסת שניבחר מאותה סיעה בה חבר היושב ראש? האם השיקול הוא מעמדו של חבר הכנסת ויכולתו להשפיע על שאיפותיו הפוליטיות של היושב ראש? גם אם תקנונה הפנימי של מפלגה קובע שחבריה המכהנים כחברי כנסת יקבעו את מועמדם לוועדת האתיקה, ליושב ראש הכנסת השפעה על החלטה זו במפלגה בה הוא חבר.

(2) מ"פגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים" ועד ל"סטיית ערך קלה" משקל מיוחד יש לתת לסמכותו של יושב ראש הכנסת לקבוע את סדר יומה של הכנסת. דגש יש לשים על חובתו לשמור על כבודה של הכנסת, וכבוד אל לו להיות כבול לפרשנות סובייקטיבית של יושב ראש זה או אחר. הכנסת היא קטנה. הפרגמנטציה המאפיינת אותה עולה על כל דימיון. אם יחליט היושב ראש בדבר המסגרת המחייבת לכבודה של הכנסת, לפי אמות מידה סובייקטיביות, עשוי הדבר להביא למרקחת אחת גדולה של מלחמות בין הסייעות השונות בבית. חזרה לעניין סדר יומה של הכנסת הנושא כבר עלה בבג"צ המצוטט למכביר, ח"כ יוסי שריד נ' יושב ראש הכנסת מנחם סבידור<sup>113</sup>, בהקשר של סעיף 27(2) לתקנון הכנסת המעניק בידי היושב ראש סמכות "לשנות זמניה של ישיבה ולקבוע הפסקה של ישיבה". האם אכן יש מקום להעלות את סוגיית ניגוד העניינים במקרה האמור? במחשבה ראשונה, התשובה היא לא. הסיבה היא שאם נגביל את סמכויותיו של יושב ראש הכנסת יתר על המידה, אזי ניצור תפקיד ייצוגי בעל סמכויות דה יורה בלבד. גם בית המשפט הפעיל את עקרון "ציר החיכוך" וקבע כי "אפילו סטה יושב ראש הכנסת מהוראות התקנון...הרי זו סטייה קלת ערך"<sup>114</sup> שחייבת למצוא פתרון בהליכים הפנים פרלמנטריים עצמם. בית המשפט קבע עוד בעניין שריד

"...האיזון הראוי בין הצורך להבטיח את שלטון החוק במחוקק לבין הצורך לכבד את ייחודה של הכנסת בהחלטותיה בענייניה הפנימיים, יובטח, אם נאמץ לעצמנו אמת מידה המתחשבת במידת הפגיעה הנטענת במרקם החיים הפרלמנטריים ובמידת השפעתה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי. כאשר הפגיעה הנטענת בהסדרים הפנים פרלמנטריים היא קלה, ואין בה כדי להשפיע על יסודות במנה של שיטתנו הפרלמנטרית, כי אז גובר השיקול של עצמאותה וייחודה של הכנסת על פני השיקול של שלטון החוק, ומוצדק הוא, שהרשות השופטת תמשוך ידה מדיון בעניין שהוא פוליטי במהותו. לא

113 בג"צ 652/81 ח"כ יוסי שריד נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197 (להלן: עניין שריד).

114 בג"צ 1956/91 שמאי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מה(4) 313, 318.

כן כאשר המגיעה הנטענת היא ניכרת, ויש בה פגיעה בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי. במצב דברים זה גובר השיקול בדבר הצורך להבטיח את שלטון החוק על פני כל שיקול אחר, כשם שצורך זה גובר, כאשר עניין לנו בפגיעה בזכות של חבר הכנסת כפרט בדרך של הליך כעין-שיפוטי ובקבענו את אמת המידה האמורה, המתחשבת במידת הפגיעה ובאינטרס הנפגע, ברצוננו להציב מבחן גמיש, שאינו ניתן מטבעו להגדרה מדויקת, אשר תוכנו והיקפו ייקבעו על ידי בית המשפט על פי צורכי הזמן והעניין...<sup>115</sup>.

ובבג"צ 325/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת<sup>116</sup>, קבע בית המשפט כי<sup>117</sup>

"התחקות מתמדת ובורזמנית אחרי כל שלב ביניים, כאשר הרשות השופטת מתלווה עקב בצד אגודל לכל הליך פרלמנטרי, שאין לו תוצאות לוואי כלשהן, תהפוך את סדרי העבודה של הכנסת לשדה תמרונים וניווטים, בהם יתלווה לכל הליך גם המרוץ אחרי צווי ביניים כדי לעכב את השלמתו של המהלך הפרלמנטרי".

במחשבה שניה, נכון שמבחינת העיקרון, כדברי הנשיא שמגר, הרצון "שלא להכתוב לכנסת את נהליה וסדריה הפנימיים"<sup>118</sup>, אך האם אין קורטוב של טעם מר בהחלטתו של יושב ראש הכנסת? אנו בדעה כי בעטייה של התמודדות על ראשות מפלגה, קיים חשש כי החלטות היושב ראש בעניין מועדים לדיוני הכנסת עלולים להיות מושפעים מלחצים פוליטיים שונים, שיש בהם כדי להוות פגיעה "ניכרת במרקם החיים הפרלמנטריים ופגיעה מהותית ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי"<sup>119</sup>. לפיכך, מוצע שכאשר עולה סוגייה דומה בנסיבות דומות, ובמנגנונים העומדים לרשותנו כיום, יש להעביר את ההחלטה לנשיאות הכנסת, המונה מלבד את היושב ראש, את סגניו שמונו בקוד סיעתי. לא מפליאה היא החלטת יושב ראש הכנסת בעניין רוב מיוחד של 61 חברי כנסת בכל שלושת הקריאות לחוק לפיזור הכנסת והקדמת הבחירות, הגיעה לדיון בבג"צ – הלא (1) עלול היה יושב ראש הכנסת לאבד את משרתו אם היו בחירות כלליות ו-(2) שאיפתו הפוליטיות, עליהן הצהיר לאחר התפטרותו של ראש הממשלה לשעבר, מר

115 לעיל הערה 113, בעמ' 204. ראו גם בג"צ 5711/91 פורז נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מו(1) 299, 308.

116 בג"צ 325/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 122.

117 שם, 128.

118 בג"צ 620/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מא(4) 169, 194.

119 מאותן הסיבות, ולאחר בחינת מידת הפגיעה, בחר בית המשפט שלא להתערב בעניין מועד הדיון בהצעת אי אמון בממשלה שהועלה בבג"צ 1179/90 סיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' ממלא מקום יושב ראש הכנסת, פד"י מד(2) 31. פרשה זו גררה שינוי לסעיף 36 לתקנון הכנסת (ראו סעיף 36(ב)(ג)). ראו גם בג"צ 482/88 רייסר נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מב(3) 142.

אהוד ברק, היו נפגעות. אומנם העתירה נדחתה מאחר והשאלה הפכה תאורטית<sup>120</sup>. אך עדיין עולות תהיות באשר לערכיות ההחלטה, מאחר והיא עומדת בסתירה להחלטות היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לכנסת<sup>121</sup>.

בית המשפט העליון חזר וקבע, בשתי פסיקות אחרונות, כי אינו מתערב בשיקול הדעת של היושב ראש, אם אין בכך כדי לפגוע "במרקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר". לאחרונה, בפרשת חה"כ קליינר<sup>122</sup> דן בית המשפט העליון בבקשת חה"כ קליינר (העותר) לראות בהצבעה בדיון על הקריאה הראשונה של הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 52) (ייצוג לאוכלוסייה הערבית בוועדות התכנון והבניה) התש"ס-2000, שהוצגה על ידי חה"כ בשארה, הבעת-אי אמון בראש הממשלה. בקשה כאמור אפשרית אם הממשלה הודיעה על תמיכה בהצעה. יושב ראש הכנסת החליט כי הצעת החוק אינה יכולה להוות עילה לקיום הצבעת אי-אמון בראש הממשלה, מאחר ובהעדר הודעה בדבר עמדת הממשלה, לא ניתן להציע אי-אמון בסעיף העומד על סדר היום. בית המשפט כבל ידיו, ודחה את העתירה. בית המשפט הוכיח את אמיתות טענתה של נבות, לפיה "מבחן זה [מידת הפגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים ומידת ההשפעה של הפגיעה ביסודות המבנה של משטרנו החוקתי]...מהווה פשרה בין אקטיביזם שיפוטי מלא לבין גישה של איפוק שיפוטי מלא"<sup>123</sup>. כאן המקום להביא במלואם את נימוקיו של בית המשפט העליון לדחות את עתירתו של חה"כ קליינר

"...המקרה שלפנינו אינו מקרה רגיל. המשיב הוא יושב ראש הכנסת, והעתירה נוגעת לפעולתו באשר לדרכי ההצבעה במליאת הכנסת. במצב דברים זה על העותר להתגבר על מכשול מקדמי שעיינו שפוטתה (המוסדית) של עתירה. עליו לעשות כן, חרף העובדה שיושב ראש הכנסת לא העלה עניין זה בתצהיר

120 בג"צ 8571/00 סיעת הליכוד בכנסת ה-15 ואח' נ' הכנסת, מיום 17 דצמבר, 2000 (טרם פורסם).  
 121 לדוגמה, בחוות דעתו מיום 30 אוקטובר 2000, קובע היועץ המשפטי לכנסת, מר צבי ענבר כי "מחד גיסא, הדרישה לרוב של חברי הכנסת בכל שלוש הקריאות, באה להבטיח שאכן מדובר בשיקול דעת מתמשך, ולא בהחלטה חד-פעמית שבאה לידי ביטוי בהצבעה אחת בלבד. מאידך גיסא, יכולה דרישה זו לגרום לתקלה". בסיכום לחוות דעתו תמך מר ענבר בחשש לתקלה וקבע כי "נוכח לשון סעיף 34 [לחוק יסוד: הכנסת] ובהעדר הוראה מפורשת על כך, אין אנו רשאים לקבוע כי נדרש רוב של חברי הכנסת גם בקריאה הראשונה והשנייה, ודי לנו שמתקיים הליך חקיקה בארבע קריאות, כאשר קבלת החוק היא, בכל מקרה, ברוב של חברי הכנסת".  
 122 בג"צ 9056/00 ח"כ מיכאל קליינר נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נה(4) 703, מיום 3 ביולי 2001 (להלן: עניין קליינר).  
 123 ס' נבות, "מפרשת גנוסר לפרשת פנחסי: על כשירות ושיקול דעת", המשפט ה (תשס"א) 85, בעמ' 113. לעניין זה יפים דבריו של בית המשפט בעניין שריד בו הודגשה דרישת "איוון שיפוטי, המבוסס על ריסון עצמי של הרשות השופטת, שאינו מגיע לידי כבילה מוחלטת", לעיל הערה 113, בעמ' 203.



התשובה שהגיש בפניו. אכן, בית המשפט יעלה מיוזמתו הוא טענות הקשורות לחוסר שפיטות מוסדית. בעניינים אלה, אין בית המשפט חי מפי הצדדים. האם העתירה שפיטה? בוודאי שהיא שפיטה נורמטיבית (למושגיות זו, ראו פרשת רסלר; בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הבטחון, פד"י מב(2) 441, 475). עניין לנו בפירושו של סעיף 36 לתקנון הכנסת. שאלת המפתח הינה מה פירוש הדיבור "שהמשלה הודיעה שהיא תומכת בו" בסעיף 36(ב) לתקנון. זוהי שאלה פרשנית, הנפתרת על ידי מתן מובן לטקסט הנורמטיבי על פי תכליתו. זוהי שאלה טיפוסית להכרעה שיפוטית, תוך שימוש בכלים הפרשניים המקובלים על בית המשפט. אך האם העתירה שפיטה מוסדית? (למושגיות זו, ראו פרשת רסלר, עמ' 488). האם ראוי לו לבית המשפט – להבדיל מהכנסת עצמה – להכריע בסכסוך שבין העותר לבין המשיב? התשובה על שאלה זו הינה, כי עתירה אינה שפיטה, אלא אם כן ההחלטה של יושב ראש הכנסת, שלפי הטענה אינה חוקית, פוגעת באופן ממשי במרקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר. זוהי הלכת שריד (בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב ראש הכנסת, פד"י לו(2) 197) אשר על פיו אנו נוהגים (ראו לאחרונה, בג"ץ 9070/00 לבנת נ' רובינשטיין, פד"י נה(4) 806). על פי מבחן זה, העתירה שלפנינו אינה שפיטה (מוסדית). איפיונה של הצעה, כהצעה שניתן לראות הצבעה בגינה כהצבעת אי-אמון בראש המשלה, הוא עניין פרלמנטרי פנימי. כמו בפרשת שריד עצמה – שגם היא עסקה בקביעת מועד להצבעת אי-אמון, גם בעתירה שלפנינו, אין בהחלטת יושב ראש הכנסת – אפילו נניח כי אינה כדין – משום פגיעה ממשית במרקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר. על תוצאה אינה אלא זו שהצבעת אי-אמון תצטרך להידחות לזמן קצר, שבמהלכו תמצא הדרך הפרלמנטרית להביע אי-אמון בראש המשלה".

בדבריו, שוב חורט בג"צ את החשיבות שיש לתת למבחן הפגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים<sup>124</sup>. בית המשפט, בעניין חה"כ קליינר, אף מעצים את המבחן ומשתמש במילים "מרקם החיים הדמוקרטיים". החלטה זו שוב מעידה כי מצידו האחד של הקו נמצא מבחן "הפגיעה במרקם החיים הדמוקרטיים וביסודות המבנה של המשטר" כאשר מצידו השני של הקו נמצא מבחן "סטיית ערך קלה". נכון שבית המשפט לא בחר להשתמש במילים "סטיית ערך קלה" בעניין קליינר, אולם בציינו כי "החלטת היושב ראש – אפילו נניח אם אינה כדין..." מחדדת את האבחנה בין שני המבחנים.

כאן עולה במלוא הדרה סוגיה פרלמנטרית שבית המשפט כבר עמד על חשיבותה. הרי, אחד מתפקידיה העיקריים של הרשות המחוקקת הוא פיקוח על הרשות המבצעת.

124 פסק דין נוסף ממנו ניתן להסיק כי בית המשפט אינו מוצא מקום להתערב בשיקולי יושב ראש הכנסת הוא בג"ץ 1401/01 בעניין שריד ופינס-רוז, לעיל הערה 92.

אחד הכלים העומדים לרשותם של חברי הרשות המחוקקת הוא הבעת אי-אמון. דין חסימת דרכו של חבר כנסת להביע אי-אמון כדין חסימת אחד מתפקידיו הפרלמנטריים החשובים ביותר. השופט ברק התייחס לסוגייה זו בפסק דין סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת וקבע:

"אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת – בצד מעשה החקיקה – הוא בפיקוח ובבקרה על מעשה הרשות המבצעת. שיאו של פיקוח זה מתבטא בהצבעת אי האמון...סיעה, שאין לה כוח להציע אי-אמון בממשלה, היא בעלת מום פרלמנטרית"<sup>125</sup>.

במקרה שלפנינו בג"צ נתן את אישורו לכך שאין בהחלטת היושב ראש שלא לאשר הבעת אי-אמון, משום מום בסיעת 'חרות – התנועה הלאומית', סיעתו של ח"כ קליינר. נראה כי גם ההחלטה בדבר "מום פרלמנטרי" של סיעה נע בין שני המבחנים שזה עתה צוינו. חשוב לזכור כי לפנינו מצב בו יושב ראש הכנסת מתמודד בפועל על ראשות סיעה מסיעות הבית, וניתן לייחס החלטתו לאי הגשת הצעת אי-אמון לתקופת עשייה פוליטית רחבה מאוד. ניתן כמובן לטעון שהחלטת היושב ראש לא נבעה משיקולים זרים. אולם, נתמוך בסברה כי גם כאן, אין כל ספק, שהעשייה הפוליטית של יושב ראש הכנסת, השפיעה על הרקע והאקלים הפוליטי שסבבו אותו עת קיבל את ההחלטה. זהו אך טבעו של אדם, טבעה של הדינמיקה הסוציולוגית, בייחוד אם מדובר על דמות פוליטית המבקשת לכבוש בכל תרועה, ראשות מפלגה, ולהתמודד על ראשות ממשלה.

שאלה היפותטית מעניינת היא מה היה הדין אם החלטת היושב ראש בעניין ח"כ קליינר היתה מתקבלת לאחר היוודא התוצאות הסופיות לבחירות לראשות מפלגת העבודה. הרי יושב ראש הכנסת מצא עצמו לאחר הבחירות בקרקעיתו של סבך פוליטי מהמדרגה הראשונה, ועד היום עדיין לא הוחלט מי יחזיק במושכות המפלגה, אם יהיה זה יושב ראש הכנסת, מר אברהם בורג, או שר הביטחון, מר בנימין בן-אליעזר (או מועמד אחר באם יבוטלו תוצאות הבחירות באופן כללי). האם אז היה ניתן לאמר שגם הפעם לא עורכו שיקולים פוליטיים זרים לתפקידו של יושב ראש הכנסת, בקבלו החלטה לדחות הצעת אי-אמון? האם החלטה זו אינה מחלחלת אל מחוץ לכותלי הכנסת? האם אין לה השפעה על יסודות המשטר? הרי מוסד יושב ראש הכנסת הוא אחד מיסודות המשטר הפרלמנטרי הישראלי והמודרני, הוא גם אחד ממאפייני הכנסת עצמה. לפיכך, פגיעה במוסד זה כדין פגיעה ביסוד מיסודות המשטר.

אפשר כי יבוא הטוען ויטען כי, אם החלטת היושב ראש אינה מחלחלת אל מחוץ לכנסת ואינה משפיעה אלא על "מרקם החיים הפנים פרלמנטריים", אל לנו להתערב. אולם, מקום בו להחלטות יש השפעה גם הוריונטאלית וגם ורטיקאלית, קרי, על

125 בג"צ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד לט (3) 141, 164.

המבנה השלטוני ועל כל אחד ואחד מאתנו, יש מקום להתערבות. האם קיימים מקרים ברורים שבהם החלטת יושב ראש הכנסת אינה מחלחלת אל מחוץ לכנסת? האם להחלטתו לרוב של 61 חברים בכל שלושת הקריאות לא היו יכולות להיות השלכות מיידיות על מבנה המשטר, והשלכות ברורות על נתיניו? והאם החלטתו בעניין חה"כ קליינר לא מעלה, ואף לא מעט, טעם נפגם?

לאור האמור לעיל, האם ראש סיעה צריך וכדאי שימלא תפקיד של יושב ראש כנסת או סגנו? האם לא יהיה בכך משום הטלת הגבלות ממשיות על תפקודו? ומה הדין כאשר יושב ראש כנסת מכהן מצהיר כי ירוץ לבחירות ראשות מפלגה? האם חובה מוסרית היא לאסור על יושב ראש כנסת מכהן מלהתמודד – או אף להצהיר ברבים על כוונתו להתמודד – לראשות סיעה? נכון שסעיף 6(ב) לתקנון קובע שיושב הראש "רשאי למסור, מזמן לזמן, את הנהלת הישיבת הכנסת או כל תפקיד מתפקידיו לאחד הסגנים". אולם, מהי משמעות ההוראה "מזמן לזמן"? אנו בדעה ש"מזמן לזמן" עלול בהחלט להוות את אותה פגיעה ידועה במרקם החיים הפרלמנטריים, ופגיעה שהיא באופן ובמהות פגיעה במילוי תפקיד היושב ראש, אשר מהווה צלע חשובה במערך יסודות הכנסת, עולה כדי פגיעה בעקרונות המשטר.

### (3) מרחב הפגיעה באמון הציבור

אחת המסקנות המתבקשות מ"המפגש בין סמכויות, תפקידים ועשייה פוליטית" היא פגיעה ממשית באמון הציבור. בית המשפט דן בערך עליון זה במספר פסקי דין. בפסק דינו בפרשת אייזנברג<sup>126</sup> קבע בית המשפט

"אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, ושל המדינה. כאשר הציבור מאבד את אמונו ברשויות השלטון, הוא מאבד את אמונו באמנה החברתית המשמשת בסיס לחיים משותפים. יש ליתן משקל נכבד לשיקולים הבאים לקיים, לשמר ולפתח את תחושת הציבור, כי משרתיו אינם אדוניו וכי הם עושים את מלאכתם למען הציבור, מתוך יושר וניקיון-כפיים. אכן, טוהר השירות והשורות עומד בבסיס השירות הציבורי ובבסיס המבנה החברתי שלנו"<sup>127</sup>.

האם על כל נבחר הציבור אותה החובה לשמור על אמון הציבור? אותה החובה לשרת את אותן נורמות הנמצאות בבסיס הווייתנו החוקתית? בית המשפט יצר אבחנה ראשונית בין נבחר הציבור לעובדי ציבור. בית המשפט ציין "כי לא הרי נבחר ציבור כהרי עובד ציבור"<sup>128</sup>. בית המשפט נימק הנחה זו וציין כי "[נבחר הציבור] נבחר על ידי

126 בג"צ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229.

127 שם, 265.

128 בג"צ 4267/93 אמיתי נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 470 (פרשת פנחסי לעניין המשך כהונה כסגן שר).

העם ועומד לשיפוטו. [עובד הציבור] נבחר על ידי נבחרי העם ועומד לשיפוטם"<sup>129</sup>. בית המשפט ציין כי חבות לו לנבחר הציבור ל"רמת התנהגות קפדנית יותר". בית המשפט פסק בזו הלשון:

"אך שוני זה אין משמעותו כי נבחר העם עומד לפני דין הבוחר בלבד ורק במקרים חריגים ויוצאי דופן הוא יעמוד גם לדין המשפט. דין הבוחר אינו בא במקום דין המשפט ואין הוא יכול להחליפו. אכן, דווקא עובדת היותו של אדם נבחר ציבור מחייבת אותו ברמת התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר, מעובד ציבור 'רגיל'. מי שנבחר על ידי העם צריך לשמש מופת לעם, נאמן לעם וראוי לאמון שהעם נתן בו. על כן, כאשר נתונה לרשות שלטונית סמכות הפסקת כהונה, עליה לעשות בה שימוש כאשר בעל הכהונה פוגע באמון הציבור בשלטון"<sup>130</sup>.

לאור דברי בית המשפט נשאלת השאלה האם יש ליצור אבחנה לא בין נבחר הציבור לעובד הציבור, כי אם בין נבחרי הציבור בינם לבין עצמם? נבהיר כוונתנו. חבר כנסת הוא נבחר הציבור, אולם יושב ראש הכנסת אינו כן. יושב ראש הכנסת נבחר, כאמור בסעיף 1 לתקנון הכנסת, "על ידי הכנסת בבחירות גלויות". נחזור לשאלות שנשאלו קודם לכן – מהי דרגת החובה שעל יושב ראש הכנסת לפעול לפיה לעניין השמירה על אמון הציבור? אם בית המשפט מצא לנכון להבדיל בין עובד הציבור לנבחר הציבור, ונתייחס לאבחנה כללית ביותר, לפחות ברובד ההיררכי, אזי בחירת חבר כנסת מכלל נבחרי העם, על ידי כלל נבחרי העם, הוא עליית מדרגה במבנה ההיררכי. כפי שציין בית המשפט, שוני היררכי מתבטא בדרגת החבות ל"התנהגות קפדנית יותר, אתית יותר". משמע, אומדן החבות של יושב ראש הכנסת לאמון הציבור הוא רב מאשר זה של חבר כנסת 'רגיל'.

היקש מעניין וכללי ניתן לעשות מתחום החסינות העניינית של חברי כנסת. בבג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל<sup>131</sup> אמר השופט ברק

"תפקידו של חבר כנסת משתרע על פעולות מותרות בלבד. עם זאת, פעולות מותרות אלה יוצרות מטבען אפשרויות של גלישה לביצוען הבלתי ראוי והבלתי חוקי. גלישה זו תזכה לחסינות עניינית אך ורק באותם מקרים בהם הפעולה הבלתי חוקית נופלת למתחם הסיכון שהפעילות החוקית כחבר כנסת יוצרת מטבעה וטיבה"<sup>132</sup>.

ניתן להשתמש במבחן "מתחם הסיכון" גם לענייננו, ולבחון מהו "מתחם הסיכון"

129 שם, 476.

130 שם, 476.

131 בג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661.

132 שם, 685.

בתחומו על יושב ראש הכנסת לפעול. מהו "מתחם הסיכון הסביר" ליושב ראש הכנסת? ראשית נציין כי סבירות כשלעצמה, היא מושג בעייתי. נבות במאמרה ציינה כי

"סבירות' הוא מושג עמום. לשיטתו של פרופ' ברק סבירות משמעותה שקילת כל השיקולים הרלוואנטיים ומתן משקל לשיקולים אלה. הפעלת מבחן של סבירות על פעילותו של חבר הכנסת מניחה ראשית קיומו של מעגל פעילות חורגת המהווה 'מתחם של פעילות סבירה'. אנו מבקשים לתחום את אותו מעגל "סבירות" הסובב את פעילותו של חבר הכנסת..."<sup>133</sup>.

נבות ממשיכה וכותבת כי מבחן הסבירות

"...מחייב בחינה של התפקיד. רק לאחר שיקבעו גבולות התפקיד של חבר הכנסת...ניתן יהיה להפעיל קריטריון של סבירות"<sup>134</sup>.

נציין, ומבלי לדון בעובי סוגיית החסינות של חברי כנסת, כי אותם מתחמים קיימים גם ליושב ראש הכנסת. את מיפוי תפקידיו של יושב ראש הכנסת כבר ביצענו. את מרחב הפעולה של התפקידים מגבילים אותם מתחמי סבירות הקיימים לחבר כנסת. את תוכנם של המתחמים ממלאים אותן הבעיות הנוצרות מהמפגש בין הסמכויות, התפקידים, והשאיפות הפוליטיות של יושב ראש הכנסת. את מושג "החסינות העניינית" ניתן להחליף עם "חסינות ציבורית". ובאותה עת יש לזכור כי פעולותיו של יושב ראש הכנסת תחומות לפעולות מותרות בלבד. מתחם הפעולות המותרות מושפע לא רק מסייגים שבחוק כי אם מאותן נורמות מוסריות המקימות את מהותו ומעמדו הציבורי של מוסד יושב ראש הכנסת. ה"חסינות הציבורית" היא הנורמה אשר נעה במתחם הביקורת הציבורית. על מנת שיושב ראש הכנסת ייהנה מאותה "חסינות ציבורית" וימנע מפריצת הקרום הדק של בניין הביקורת, עליו להימנע "במתחם הפעילות הסבירה". שימוש בסמכויות ותפקידים על מנת להגביר הן את מעמדו של יושב ראש הכנסת בקרב חברי מפלגתו והן מחוצה לה, בקרב הציבור הכללי, גולשת אל מעבר למתחם הסבירות, אינה "נופלת למתחם הסיכון שהפעילות החוקית כ [יושב ראש כנסת] יוצרת מטבעה וטיבה" (במקור "חבר כנסת"), ולכן אינה בת "חסינות ציבורית".

## 6. ביקורת ציבורית

בית המשפט עצמו, בפרשת פנחסי (לעניין המשך כהונה כסגן שר) ציין כי "רק במקרים חריגים ויוצאי דופן הוא [נבחר הציבור] יעמוד גם לדין המשפטי". אזי לאיזה דין יעמוד

<sup>133</sup> ס' נבות, "חסינותו של חבר כנסת בגין הבעת דעה ומעשה במילוי תפקיד" – מבחנים חדשים בפסיקת בית המשפט העליון", המשפט ד (התשנ"ט) 61, 97.

<sup>134</sup> שם.

נבחר ציבור, ולענייננו – יושב ראש כנסת, בחרגו מתפקידו שאינו עולה כדי לעמוד לדין המשפט? בית המשפט גם ציין שנבחר ציבור "נבחר על ידי העם ועומד לשיפוטו". אולם, אילו הם המכשירים העומדים לרשות העם בשופטו את נבחריו? המכשיר הישים ביותר לעם בשפטו את נבחריו, הוא מכשיר הביקורת הציבורית. לאור העובדה שהמערכת השלטונית מהלכת כסומא נוכח הבעייתיות שהוצגה לעיל, הנוצרת מריבוי תפקידיו וסמכויותיו של יושב ראש הכנסת, ובמידה ומצב דברים זה לא ישתנה, הביקורת תמשיך ותהיה המכשיר היחיד למערכת הציבורית לנסות ולמנוע הישנות מקרים של פגיעה במוסד יושב הכנסת וכתוצאה, פגיעה באמון הציבור. זמיר במאמרו "אתיקה בפוליטיקה" מציין מספר שיקולים אשר מחייבים נבחרים עם להתחשב באתיקה הציבורית: הנבחר חב חובת נאמנות לציבור; התעלמות מן האתיקה הציבורית טומנת בחובה נזק וסכנה לציבור; הנבחר אחראי גם לאקלים החברתי; התנהגות בלתי אתית פוגעת ביקורת הפוליטיקה כעיסוק ומרחיקה ממנה אנשים בעלי ערכים חיוביים<sup>135</sup>. בכוחה של הביקורת, על אופן התחשבות נבחר הציבור באתיקה הציבורית, גם לגרום לנבחר להבין את המחיר שהוא עלול לשאת בו על הפרה של כללים אלה.

ביקורת ציבורית היא ראשית ועיקר ביקורת על ידי הציבור כולו, על ידי היחידים המרכיבים את המערכת הציבורית הכללית. על מנת לאפשר ליחידים ולמערכת כולה להביע את ביקורתה ולהשפיע על מהלך דברים פסול, דרושה נגישות למידע. לדוגמה, אין בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים הרשאה למבקר המדינה, האמון על בחינת יישומם, להעביר מידע מבלי לקבל הסכמת השר<sup>136</sup>. אולם, הכללים מסמיכים את מבקר המדינה "להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון"<sup>137</sup>. נראה שהכללים באים לאזן בין הפומביות לבין שמירת הפרטיות והגנה על נבחר הציבור. מוצע להעדיף לעניין יושב ראש הכנסת, אימוץ הנוהל שנתקבל לגבי חברי כנסת בהוראת סעיף 20(ב) לכללי האתיקה של חברי הכנסת, המסמיכים את וועדת האתיקה להורות על פרסום החלטתה בציון שמו של חבר הכנסת.

ביקורת ציבורית, אם כן, היא מנוף ליישום הוראת האיסור בדבר ניגוד עניינים, מקום שהחוק והתקנון אינם עושים כן. למרות זאת, אין ביקורת של כלל הציבור צריכה להיתפס כפתרון עצמאי למצבי ניגוד עניינים. על הכנסת לפעול למען קיבוע איסורים ברורים, לפעול למען שמירה על אותן אושיות שלטון המאירות על מהותו של מבנה המשטר. לעניין זה נחזור על דבריו של השופט ברק בפסק דין הליכוד

"עצם העובדה כי עניין לנו בגוף פוליטי נבחר, אין בה כדי לשלול את

135 י' זמיר, לעיל, הערה 42, בעמ' 261–263.

136 סעיף 10(ב) לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.

137 שם, סעיף 10(ג).

תחולתם של הכללים בדבר ניגוד עניינים. כל משרתי הציבור חייבים להימנע מניגוד עניינים, ודבר זה חל במיוחד על נבחרי הציבור החשופים לעין הציבור והחייבים לשמש דוגמא לציבור"<sup>138</sup>.

#### 7. סיכום ביניים

ראינו כי ליושב ראש הכנסת תפקידים רבים מהם נגזרות מכוחות רבות. ראינו גם שקיימים מקרים רבים בהם מילוי תפקידו עלול להיות תוך ניגוד עניינים. לא ניתן להימנע מלשאול כמה מגבעות יכול ראש אחד לעשות? ואם יכול הוא לעשות הרבה מגבעות, מניין כי יכסו את ראשו כהוגן, ולא יסטו ימינה, ולא יסטו שמאלה? אם שאלות בדבר ניגוד עניינים עלו בין תפקידיה של חה"כ דליה רבין-פילוסוף באשר לתפקידיה כיושבת ראש ועדת האתיקה ותפקידיה האחרים במרכז רבין, וכך שאלות בדבר מעורבותה בבחירות האחרונות לראשות הממשלה במקביל לפעילותה במגבעת יושבת ראש ועדת האתיקה, אז כיצד נתעלם מניגוד עניינים בין תפקידיו, וכמוכן שאיפותיו, טבעיות ככל שתהיינה, של יושב ראש כנסת מכהן? אחת המסקנות העיקריות מהדברים שהובאו לעיל היא זו: בעטייה של עשייה פוליטית רחבה של יושב ראש הכנסת, גם "סטיית ערך קלה" עולה כדי "פגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים". מסתמא, גם החלטת יושב ראש הכנסת בעניין סדרי ניהול ישיבות הבית, כמו גם דחיפות העלאת הצעות חוק, דורשים התערבות<sup>139</sup>. התערבות, כפי שנראה בהמשך, אל לה להיות אך בפנייה לבג"צ. הדבר תלוי בהפנמת המערכת את הבעייתיות האינהרנטית למוסד יושב ראש הכנסת ואופן ביטויה בחיי המעשה.

#### פרק ה – קווים ל"דמותו הבינלאומית" של הכלל האוסר ניגוד עניינים של יושב ראש פרלמנט<sup>140</sup>

##### 1. רקע

מוסד יושב ראש הכנסת (*Speaker, Chairman, Chairperson, President of*)

138 עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 579.

139 ראו ס' נבות, לעיל, הערה 123, בעמ' 113–115; Shamgar M., "Judicial Review of Knesset Decisions by the High Court of Justice", 28 *Isr. L. Rev.* (1994) 43; א' בנודר, "השפיטות בבית המשפט הגבוה לצדק", משפטים יז (תשמ"ח) 592, 610–620; ש' צמח, "בעיית אי-שפיטות ההליכים הפרלמנטריים", עיוני משפט ג (תשל"ג) 752; לעניין התערבות בג"צ ואפשרות הפנייה לבג"צ בעתירה לאכיפת איסורים ומגבלות לעניין ניגוד עניינים, ראו מאמרו של ש' ניצן, לעיל, הערה 6, בעמ' 499.

140 כפי שצויין בפרק ההקדמה לרשימה זו, מלבד הפניות מעטות (לדוגמה לאנגליה ולקנדה), בחרנו לייחד את הדיון בפרק זה לדיון הקונטיננטאלי.

*Parliament*<sup>141</sup>) הוא נדבך מוכר במסורת הפרלמנטרית של העולם המודרני. בפרק זה נציג, על דרך ההשוואה, את המאפיינים של מוסד יושב ראש פרלמנט וכיצד מדינות שונות מבטיחות מילוי תפקיד זה שלא תוך ניגוד עניינים (*Conflict of Interests*). יובאו כמו כן דוגמאות ממשטרים אחרים. הפרק מחולק לשלושה חלקים. החלק הראשון יידון בהליכי הבחירה וההצבעה, החלק השני בסמכויות והחלק השלישי בהגבלות כהונה. התרומה שיש לכל אחד מאלה להיגיינת תפקידו של יושב ראש הכנסת היא רבה. שילובם הנכון והגדרת גבולותיהם של שלושת אלה, קרי, הליכי הבחירה וההצבעה, סמכויות והגבלות כהונה, הם האלמנטים אשר יש ליצוק לתוכן הכותרת: "מוסד יושב ראש פרלמנט".

חוקות, בדרך כלל, מסדירות את מקומו של יושב ראש הפרלמנט בסדר הפרלמנטרי. מעגל הסמכויות הפרוצדוראליות כמו גם המהותיות מתפזרות בין החוקה, לתקנון וחוקים שונים. השוני בין אופן הבחירה ואיסורים על כהונה נוספת בדרך כלל מושפעים מאופיה הפוליטי של מדינה ומההיסטוריה הפרלמנטרית והפוליטית שלה. לדוגמה, משטרים פדראליים או קונפדראליים, או משטרים בהם שחיתויות הפכו עניין שבשגרה.

לנושא הניגוד עניינים תוקף שונה בין מדינה למדינה. בפינלנד, החוקה מתייחסת לאיסור מילוי תפקיד תוך ניגוד עניינים באופן מפורש; גם בבליה החוקה מתייחסת לאיסור על כהונת חבר פרלמנט תוך ניגוד עניינים, בנוסף להסדרת נושא זה בחקיקה מיוחדת. במדינות אחרות ניתן להקיש מסעיפי החוקה על נושא זה, או שקיים הסדר שבחוק. בכל המדינות שנבדקו, הכללים האוסרים ניגוד עניינים של חברי פרלמנט תקפים גם ליושב ראש, מאחר והאחרון הוא ראשית חבר פרלמנט. אולם, חשוב לזכור כי אין בכך כדי להעיד על שלא קיים צורך להסדיר את ניגוד העניינים של יושב ראש הפרלמנט באופן נקודתי. הסדרה כאמור היא בעלת חשיבות רבה בייחוד כאשר המבנה הפרלמנטרי, הוא נתינו של אקלים פוליטי שסוי ובעייתי כמו בישראל או בבליה.

נקודת הפתיחה שלנו בפרק זה, זהה לנקודת הפתיחה של הדיון הכולל: אין התייחסות מיוחדת בחקיקה או בתקנון לניגוד עניינים של יושב ראש פרלמנט, זאת למרות שתפקיד זה חולש על אזורים שקיימות ביניהן נקודות השקה רבות, העלולות להביא את היושב ראש למלא תפקידו תוך ניגוד עניינים.

## 2. הליכי בחירה והצבעה

### (1) הליך הבחירה

הסעיף הפותח את תקנון הכנסת קובע כי "יושב ראש הכנסת והסגנים, במספר שתקבע

141 בפרק זה נשתמש במונח "יושב ראש פרלמנט". אולם אציין בסוגריים את המינוח המקובל באותה מדינה.



הכנסת, ייבחרו על ידי הכנסת בבחירות גלויות". הפרקטיקה של בחירות גלויות ליושב ראש הכנסת אינה משותפת לכל המשטרים הפרלמנטריים, היא אפילו זרה לרובם<sup>142</sup>. בלשון דומה לתקנון הכנסת נוקט סעיף 15(9)(1) לחוקה של אירלנד: "Each House of the Oireachats [The Irish Parliament] shall elect from its members its own Chairman..." גם החוקות של פינלנד ואסטוניה משתמשות בלשון זו. אולם, במדינות אלה שיטת הבחירות היא חשאית<sup>143</sup>.

נוהל שדומה למרבית הפרלמנטים הוא, שעד היבחרו של חבר פרלמנט לתפקיד היושב ראש, ותיק חברי הפרלמנט מנהל את הישיבה<sup>144</sup>. תקנון הפרלמנט של דנמרק אף מגדיר את ותיק חברי הפרלמנט "Temporary Speaker"<sup>145</sup>.

בחירת יושב ראש הפרלמנט לא תמיד נעשית על ידי הפרלמנט עצמו. במספר מדינות קיימת וועדה מיוחדת שדנה בכשירותם של מתמודדים לתפקיד. לסנאט בקנדה ובירדן כמו גם בית הלורדים באנגליה, יש גוף מיוחד לעניין המינוי של היושב ראש. הסיבה לכך היא שהאדם שהוועדה בחרה בו למלא את תפקיד היושב ראש, אינו חייב להיות חבר פרלמנט. אולם, מלבד הסנאט הירדני, באנגליה ובקנדה קיימת דרישה שעל מנת שהמינוי ייכנס לפועל, על הנבחר להיבחר כחבר בפרלמנט. כלומר, הוועדה רשאית, טרם בחירות, להמליץ מי לדעתה יכול למלא את תפקיד היושב ראש, אולם מילוי בפועל דורש כהונה כחבר בבית. באוסטריה, נשיאות ה-Bundesrat מכהנת ברוטציה של שישה חודשים, החל ב-1 בינואר או ב-1 ביולי, ובהתאם לעומד בראש הרשימה של כל מחוז (Länder) אשר נבחר על ידי הפרלמנט של המחוז<sup>146</sup>. ניתן לאמר שהפרלמנט הפדראלי לא בוחר את הנשיאות, אולם הרוטציה נדרשת על מנת לקיים שיוויון בין המחוזות השונים המיוצגים ב-Bundesrat. אחד היתרונות הדמוקרטיים

142 ראו Charpin, "Report on the Methods of Election of the Speaker or President of Parliaments" (Secretary General of the Questure of the French Senate), *Constitutional and Parliamentary Information*, Association of Secretaries General of Parliaments (ASGP), 1<sup>st</sup> Series — No. 157, 1989, 163–179.

143 סעיף 34 לחוקה של פינלנד קובע "The election of the speaker and the Deputy Speakers is conducted by secret ballot". מלבד ישראל, גם בקפריסין נבחר היושב ראש בבחירות גלויות. לביקורת מעניינת על הליך הבחירה של יושב ראש הפרלמנט באנגליה ראו, "Choosing a Voting System for the Election of the Speaker", *Report of Electoral Reform Society*, 2001.

144 ראו סעיף 20(א) לחוק יסוד: הכנסת. ההוראה אינה חלה אם ותיק חברי הכנסת הוא ראש הממשלה, ראש הממשלה הנבחר, שר או סגן שר. בפורטוגל למשל, זקן חברי הפרלמנט ממלא את תפקיד היושב ראש עד הבחירה.

145 ראו סעיף 1 לתקנון של הפרלמנט של דנמרק (December Standing Orders of the Folketing (last 17 1953, last) "היושב ראש הזמני" מנהל את בחינת תוצאות הבחירות הכלליות לפרלמנט ועומד בראשה של וועדה בת 21 חברים האמונה על בחינה זו.

146 לעיל, הערה 142, בעמ' 166.

משיטה זו הוא שבפועל העם בוחר את חברי נשיאות הפרלמנט, מאחר ואלה נבחרים בהתאם למיקומם ברשימת הסיעה של המחוז.

הנוהג בישראל הוא שיושב ראש הכנסת נבחר בישיבת הכנסת הראשונה. במקרה הנוכחי, המשך כהונת יושב ראש הכנסת היתה חלק מההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת העבודה. סעיף 3(3) לתקנון הכנסת קובע ש"יושב ראש הכנסת והסגנים ייבחרו לכל תקופת כהונתה של הכנסת". אין הדבר בכחינת כלל פרלמנטרי בינלאומי. משטרים מסוימים בוחרים את היושב ראש כל אימת שמושב הפרלמנט נפתח. לדוגמה, בפינלנד היושב ראש נבחר מחדש באסיפה הכללית הראשונה של השנה; בבלגיה, יושב ראש הבית התחתון נבחר ביום שלישי בשבוע השני של חודש אוקטובר; בדנמרק ביום שלישי של השבוע הראשון של חודש אוקטובר; ובירדן, בראשון בחודש אוקטובר. נוהל בחירה חד-שנתי הוא מנגנון יעיל מאוד למניעת כהונת היושב ראש במצבים של ניגוד עניינים. תקופת כהונה קצרה אינה משאירה, לפחות באופן תיאורטי, כר נרחב לשימוש לרעה בתפקידו. בכך קיימת אלימינציה ברורה של אפשרויות למצבי ניגוד עניינים.

## (2) הליך ההצבעה

הרוב הנדרש בהצבעה משתנה ממדינה למדינה. במדינות כמו בלגיה, פינלנד ואוסטריה, ניתן לצרף מועמדים חדשים בסיבוב השני (אך לא השלישי). נשאלת השאלה – אם יושב ראש הכנסת הוא דמות אשר מחויבת לקיים שוויון בין חברי הכנסת, מעין דמות ניטרלית, על אף השיוך הפוליטי, מדוע לנו הצבעה גלויה? מדוע על היושב ראש לבחון בעצמו, במהלך ההצבעה, כל קול וקול טרם היכנסו לתפקיד? ומדוע על חברי הבית להישמע לקוד סיעתי כאשר מדובר על תפקיד שהנבחר אליו אינו משרתו של בוחרו או הסיעה אליה הוא משתייך?

בהעדרו של יושב ראש הכנסת ממלאים את תפקידו הסגנים<sup>147</sup>. לפי גישות אחרות, למשל זו הנהוגה בגרמניה, כאשר הסגנים נעדרים, ותיק חברי הבית ממלא את תפקיד היושב ראש<sup>148</sup>. בישראל אין הסדר דומה, וכביכול התקנון לא נותן תשובה למצב בו סגני היושב ראש נעדרו גם כן. ייתכן שנדרש שינוי לתקנון הכנסת על מנת למנוע מצב כאמור, אולם, נראה כי מצב זה אינו מציאותי לאור מספרם הרב של הסגנים<sup>149</sup>. נראה כי ריבוי סגנים משמש, במציאות הפוליטית של ישראל, גם "קפסולת הרגעה" למתחים בין הסיעות בבית.

147 סעיף 6(א) לתקנון הכנסת.

148 לעיל, הערה 141, בעמ' 173.

149 סעיף 10 לחוק הכנסת קובע שמספר סגני היושב ראש לא יעלה על שבעה. בניגוד, ליושב ראש הפרלמנט של אירלנד, סגן אחד (סעיף 15(9)(1) לחוקה של אירלנד), ליושב ראש הפרלמנט של פינלנד, שני סגנים (סעיף 34 לחוקה של פינלנד), וליושב ראש הפרלמנט של דנמרק ארבעה סגנים (סעיף 2 לתקנון הדני, לעיל הערה 143).

אם שינוי לתקנון יידרש, מוצע לשקול הסמכת ותיק חברי הכנסת לכהן כיושב ראש זמני. קיימת אפשרות נוספת לאמץ את הנוהג של הסנאט הקנדי לפיו, כל חבר בסנאט רשאי לכהן כיושב ראש זמני, במידה והסנאט אישר זאת. בישראל, הדבר עלול יגרום לחיכוכים פוליטיים מיותרים. לפיכך, מוצע לאמץ את האפשרות הראשונה. באם זו תתקבל, יידרשו שינויים לפרק א' לתקנון. מוצע להוסיף סעיף 6א שייקבע שבהעדרם של סגני היושב ראש, יחליפם ותיק חברי הכנסת.

### 3. סמכויות

מבחינת סמכויות יושבי ראש הפרלמנטים שנבדקו עולה כי הן בעיקרן דומות. בדרך כלל החוקה מציינת את מסגרת התפקיד. לעיתים החוקה מפרטת מעבר. תקנון הפרלמנט ותקנות ביצוע אחרות מגבשות את גבולות הסמכויות מבחינת פרוצדורה ומשמעת<sup>150</sup>. החוקה של פינלנד היא יוצאת דופן מהבחינה הזאת. מלבד אזכור מפורש של האיסור בדבר ניגוד עניינים, החוקה הפינית מפרטת את סמכויות יושב ראש הפרלמנט. לדוגמה, סעיף 34 קובע בזו הלשון

“The Speaker, the Deputy Speakers and the Chairpersons of Parliamentary Committees form the Speaker’s Council. The Speaker’s Council issues instructions on the organisation of parliamentary work and decides, as specifically provided in this Constitution or in the Parliament’s Rules of Procedure, on the procedures to be followed in the consideration of matters in the Parliament. The Speaker’s Council may put forward initiatives for the enactment or amendment of Acts governing parliamentary officials or the Parliament’s Rules of Procedure, as well as proposals for other provisions governing the work of the Parliament”.

### וסעיף 42 קובע

“The Speaker convenes the plenary sessions, presents the matters on the agenda, oversees the debate and ensures that the Constitution is complied with in the consideration of matters in plenary session. The Speaker shall not refuse to include a matter on the agenda or a motion in a vote, unless he or she considers it to be contrary to

<sup>150</sup> ראו בהרחבה *Constitutional and Parliamentary Information*, Association of Secretaries General of Parliaments (ASGP), 1<sup>st</sup> Series — No. 162, 1991, 28–43.

the Constitution, another Act or a prior decision of the Parliament. In this event, the Speaker shall explain the reasons for the refusal. If the Parliament does not accept the decision of the Speaker, the matter is referred to the Constitutional Law Committee, which shall without delay rule whether the action of the Speaker has been correct. The Speaker does not participate in debates or votes in plenary sessions”<sup>151</sup>.

בניגוד להגבלת יושב ראש הכנסת בישראל מחברות בוועדות הכנסת (מלבד וועדת הפירושים)<sup>152</sup>, יושב ראש הבית התחתון של הפרלמנט האירי חבר בוועדת האתיקה שהוקמה מכוח ה-*Ethics in Public Office Act* של 1995. ליושב ראש האירי גם סמכויות פיקוח בבחירות<sup>153</sup>.

אחת הסמכויות של יושב ראש פרלמנט הנגזרת מתפקידו כאחראי על סדר היום הוא בחינת הלימותן של הצעות לסדר היום. סעיף 143(ג) לתקנון הכנסת קובע כי הצעת חוק תובא בפני הכנסת, אם לדעתם של יושב ראש הכנסת והסגנים היא אינה “גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי”. סמכות זו אינה זרה לתקנונים של מדינות אחרות. לדוגמה, סעיף 89 לתקנון האיטלקי קובע שליושב ראש (נשיא) הסמכות שלא לבחון תוכן של הצעות לסדר היום, וסעיף 42 לחוקה של פינלנד המובא לעיל, קובע שליושב ראש הפרלמנט הסמכות שלא להעלות לפני הבית הצעות שלדעתו הן “contrary to the Constitution”. נראה שהסמכויות המוקנות ליושבי ראש הפרלמנטים שנבדקו הינן רחבות מאוד והן עלולות לגרום ליושב ראש לבצע תפקידו תוך ניגוד עניינים, בדיוק מאותן סיבות שדנו בהן לגבי יושב ראש הכנסת. אולם, החוקה של פינלנד קובעת בסעיף 42 כי סמכות יושב ראש הפרלמנט קבע כי אין להעלות הצעת חוק לסדר היום אינה מוחלטת, ומקום בו הפרלמנט לא מסכים עם החלטת היושב ראש ונימוקיו, הנושא מועבר לחוות דעתה של וועדת החוקה, חוק ומשפט. העדרו של מנגנון פיקוח דומה בישראל, מאיר על תפיסתנו את הפרלמנטריזם בכלל, ואת מוסד יושב ראש הכנסת בפרט.

#### 4. הגבלות בחירה ועיסוק נוסף

##### (1) בחירה

במדינות רבות נהוג שלא להגביל את בחירתו של יושב ראש הכנסת ולאפשר לכל

151 דוגמה נוספת הוא סעיף 31 לחוקה של פינלנד הן בסמכויות המשמעת של יושב ראש הפרלמנט. להשוואה ראו, סעיף 69 לחוקה של אסטוניה (28 יוני 1992).

152 סעיפים 7 ו-8 לתקנון הכנסת.

153 ראו *The Electoral (Amendment) Act, 1998 (Ireland)*.

חברי הבית להתמודד על התפקיד. בישראל, קנדה, אנגליה, פינלנד ואסטוניה, המצב שונה. סעיף 2 לתקנון הכנסת קובע ש"חבר הממשלה או סגן שר לא יהיה יושב ראש או סגן יושב ראש של הכנסת". גם סעיף 64 לחוקה של פינלנד קובע: "If a Minister is elected President of the Republic or the Speaker of Parliament, he or she shall be considered to have resigned the office of Minister as from the day of election".

הוראות שבחוק לעניין הגבלת בחירה לתפקיד יושב ראש פרלמנט, אינן רבות. בדרך כלל, את הדינמיקה סביב מגבלות על בחירת יושב ראש הפרלמנט קובע נוהג שגובש והתקבל בפרלמנט. בגרמניה, אין הוראה חקוקה לגבי הגבלת הבחירה, אולם, לפי הנוהג, המתמודד היחיד לתפקיד הוא משורות המפלגה הגדולה<sup>154</sup>. לאור זאת השתרש הנוהג לפיו על הנבחר חובה לקבל על עצמו את הבחירה<sup>155</sup>. תקנון הפרלמנט של דנמרק קובע כי אסור ליושב הראש להשתתף באופן פעיל בדיונים. אולם, במידה והוא מבקש כן להביע דעתו בנושא שעל סדר היום, על אחד מסגניו למלא את תפקידו<sup>156</sup>. הסדר זה מעיד על הצורך למנוע אפשרויות של משחק במספר מגרשים חופפים, במקביל לשמירה על זכותו הבסיסית של נבחר העם להשתמש במנדט שניתן לו.

## (2) עיסוק נוסף

כבר עמדנו על כך שחוק חסינות חברי הכנסת אינו יוצר איסור גורף על כהונה, למרות שלדעת רבים זהו המנגנון הרצוי<sup>157</sup>. הגבלות כהונה ועיסוק קיימות בכל המדינות שנבדקו, ודי לנו באלה כדי להבין שהגבלות כאמור, הן חובת המערכת הפרלמנטרית, זאת על מנת לשמור על חוסנה<sup>158</sup>. אולם, בדומה למצב בישראל, מדינות בוחרות שלא ליצור איסור גורף. וכך, במדינות מסוימות, הופך ניגוד עניינים של חברי פרלמנט ושל יושב ראש הפרלמנט לעניין שבשגרה. הדוגמה הטובה ביותר היא משטרים בהם המערכת הפוליטית, לב ליבו של המשטר, היא מחולקת להפליא, למשל, ישראל ובלגיה. מנתוני הסנאט הבלגי עולה כי חבר הפרלמנט הבלגי מעביר למעלה ממחצית

154 התקנון של הפרלמנט של דנמרק קובע שיושב ראש הפרלמנט ייבחר משורות המפלגה הגדולה וארבעת סגניו ייבחרו בהתאמה מהמפלגות הגדולות האחרות בסדר יורד. סעיף 13(1) לתקנון הפרלמנט של דנמרק, לעיל, הערה 145.

155 לא ניתן להעביר מתפקידו את הנבחר ליושב ראש הפרלמנט (נשיא) בגרמניה, למעט במקרים חריגים. בניגוד, בדנמרק, 60 חברי פרלמנט יכולים להעביר הצעת אי-אמון ביושב ראש (נשיא), שם, סעיף 2(2).

156 שם, סעיף 4(3).

157 להרחבה ראה ה' קין רד' בן-פורת, "סקירה משווה של הסדרים חוקתיים הנוגעים לרשות המבצעת" מסמך רקע שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (כ"ב אב תשס"ג, 20 אוגוסט 2003) (ראה בעיקר סעיף 4 למסך הדן בנושא הגבלת עיסוקים נוספים וניגוד עניינים).

158 לדוגמה, סעיף 99 לחוקה האסטונית קובע: "Members of the Government of the Republic may not hold any other public office or belong to the leadership or council of a commercial enterprise".

מזמנו במחוז. עיסוק חוץ-פרלמנטרי התברר כמשתלם ולפי נתוני הסנאט בשנת 2000 כ-70% מכלל חברי הפרלמנט, על שני בתיו, היו ראשי, יושבי ראש או חברי מועצות מקומיות, או חברים במוסדות אחרים של המחוזות. חברי פרלמנט בלגים גם מאוד פעילים בחיי המפלגה וברוב המקרים גם מחזיקים בתפקידים נוספים כגון, נשיאות המפלגה או וועדה מוועדותיה<sup>159</sup>. גם בישראל מותר עיסוק במסגרת המפלגה, אולם בניגוד לבלגיה, שלא בשכר<sup>160</sup>.

הפרלמנט הפדראלי הבלגי החליט להגביל את אשר הפך נוהג – *cumul des mandats* – כהונה במספר משרות ציבוריות בו-זמנית. הפרלמנט אימץ בשנת 1999 את החוק הצרפתי מ-1985<sup>161</sup> המתיר לחברי פרלמנט למלא משרה נוספת אחת בלבד מאילו המנויות בחוק, במקביל להיותם חברי פרלמנט<sup>162</sup>. הפרלמנט הבלגי ביקש להגשים בחקיקה זו את הפסקת הכהונה של חברי הפרלמנט במקביל לכהונה בתפקידים ציבוריים במחוזות, דבר שגורם להם למלא את תפקידם בפרלמנט הפדראלי תוך שקילת שיקולים של טובת המחוזות, הווה אומר, תוך ניגוד עניינים מובהק. מלבד כהונה במספר משרות ציבוריות, הפרלמנט הבלגי נהג להמשיך בעיסוקיו הפרטיים. ההגבלות שקבע החוק מ-1999 כוללות גם הגבלה על סך השתכרות נוסף מחוץ לשירות הפרלמנטרי. בכך הפחית החוק גם את מספר חברי הפרלמנט העוסקים בעיסוקים פרטיים ומשרתים אינטרסים פרטיים במסגרת שליחותם כנבחרים העם.

מצד אחד, "התנהגות פרלמנטרית" זו, מתבקשת מאנשי הפוליטיקה. אולם, חוסר ריסון של מוטיב התנהגותי זה, מערער את יציבות המערכת הפרלמנטרית כולה. מסרים של חוסר ריסון עלולים להיקלט אצל האזרחים אשר מאבדים את אמנם במשטר. נראה שחוסר הריסון לא רק נקלט, אף השתרש, ואזרחי החברה הבלגית דורגו במקום הראשון מבין המדינות החברות באיחוד האירופי, שלאזרחיהן אין אמון במערכת השלטונית<sup>163</sup>. דה וינטר עמד על הסיבות לחוסר הריסון ותוצאותיהן, וציין כי

159 ראו בהרחבה De Winterr L., 'Intra-and Extraparliamentary Role Attitudes and Behaviour of Belgian MPs', *Journal of Legislative Studies*, 3/1 (1997) pp. 128–154. וכן, Drion F., 'L'absentéisme parlementaire. Diagnostic et remèdes', *Res Publica* 22 (1980) pp. 79–100.

160 סעיף 13א(ד) לחוק החסינות.

161 ראו *Loi organique No. 85-104 of 30 December 1985 sur le cumul des mandats et des fonctions électifs*. לאחרונה התקבלו בצרפת שני חוקים נוספים לעניין האיסור על כהונה מקבילה בשני תפקידים ציבוריים, ראו *Loi organique No. 2000-294 of 5 April 2000*, *Journal officiel*, No. 82, 6 April 2000, p. 5238; *Loi ordinaire No. 2000-295 of 5 April 2000*, *Journal officiel*, No. 82, 6 April 2000, p. 5239.

162 ראו *Loi of 4 May 1999 Moniteur belge* [Belgium's Official Journal], 28 July 1999, p. 28229; *Loi spéciale of 4 May 1999 Moniteur belge*, 28 July 1999, p. 28232; *Loi of 25 May 1999 Moniteur belge*, 28 July 1999, p. 28239.

163 Eurobarometer 49. See <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>

אחת התוצאות המיידיות של כהונה במספר משרות ציבוריות, מלבד היותה קרקע פוריה לכהונה במצבי ניגוד עניינים, היא השחיתות<sup>164</sup>. דה וינטר עוד ציין כי

“Apart from their inclination towards clientelist service responsiveness towards the individual constituents, Belgian politicians engage massively in collective responsiveness activities. They perceive this as an important extraparliamentary role. Given the strong impact of Belgian parties on executive decision-making MPs can through contact with ministers, their cabinets, party nominated civil servants, etc. play a very manipulative role in the executive decision-making process. They thus satisfy demands of individual constituents as well as of the collective constituency. Due to this prominence of pork barrel politics in the role definition politicians and of voters, and the large opportunities politicians have for satisfying the collective needs of their constituency, Belgian political elites are very vulnerable”<sup>165</sup>.

לפיכך, מערכת שלטונית שמתעלמת מהצורך למנוע ריבוי תפקידים ולהגביל את מרחב הכהונה הציבורית של חברי פרלמנט, בונה בעצמה את היסודות הנדרשים לערעור יציבותה. בפרלמנט קטן, בפרלמנט בו הפרטיטוקרטיה שולטת – בפרלמנט בו כוחן של מפלגות קטנות עולה על כל דמיון, ובפרלמנט בו לכל חבר תפקידים חוץ-פרלמנטריים רבים הדורשים ממנו שמירה על אינטרסים אישיים, תפקיד “הפרלמנטר הנאמן” אינו בן-קיימא. הפגיעה בשורש המערכת היא חריפה ביותר, ועדות לכך היא הלחצים הפוליטיים הכבדים שהופעלו על ראש ממשלת בלגיה, מר ורהופשטט, לחתום על הסכם למברמונט ביוני 2001, לפיו מועברים לקנטונים הבלגים סמכויות נוספות. הלחצים שהופעלו היו ערב כניסתה של בלגיה לתפקיד נשיאות האיחוד האירופי. נראה שאינטרס לאומי לא יכול לאינטרסים אישיים-מחוזיים, ואי-יכולת זו היא אשר עלולה להביא לבסוף לפירוק הממלכה הבלגית, לעצמאותן של המחוזות. יש לזכור כי אין זה רצון המחוזות, אך זה הוא רצון המשחק, בו הכלל המנחה או אובדן אינטרסים לאומיים-משותפים.

ב“מקרה בלגיה” אין תפקיד שונה ליושב ראש הפרלמנט לעומת בתי פרלמנט

164 בהתבסס על דברים אלו ועל אשר נאמר לאורך הדיון, נראה כי ניתן יהיה, את ממצאי התחקיר האחרון שפורסם בכלי התקשורת, לעניין השחיתויות של יושב ראש הכנסת, מר אברהם בורג, לשייך לאותה בעיה של ריבוי תפקידים. כמו כן, ניתן יהיה לשייך לבעיית “ריבוי התפקידים” גם את ריח השחיתות הנודף מדו“ח פרקליטת המדינה בעניין הכספים שהוצאו למימון קניות ועבודות בעבור יושב ראש הכנסת הקודם, מר דן תיכון.

165 De Winter L., Political Corruption in the Belgian Partitocracy: (Still) a Endemic Disease?, 2000 *European University Institute (EUI) Florence, Working Paper RSC No.* 2000/31, p. 9

אחרים. אותן הבעיות שהועלו לגבי חברי הפרלמנט תקפות לגבי היושב ראש. גם הוא רשאי להחזיק בכמה משרות נוספות, גם הוא לא נוטל ידיו מהקדירה. השונה הוא, שליושב ראש הפרלמנט סמכויות רחבות יותר מאלה של חברי הפרלמנט. ריבוי סמכויות ותפקידים הוא, שמבחינת ניגוד עניינים, הופך את תפקיד היושב ראש ל"אקזוטי" בעיניהם של רבים. וכך הופכת דמות היושב ראש למחוזרת על ידי מוסדות המחוז בהם הוא מכהן, ועל ידי הסקטור הפרטי אליו הוא משתייך.

## 5. סיכום ביניים

ראינו שיש חוקות המציינות באופן מפורש את האיסור בדבר ניגוד עניינים. מהו אם כן, המדרג הנורמטיבי-חוקתי של איסור על ניגוד עניינים שאינו מצוי בחוקה? החוקה האירית לא מזכירה את האיסור על ניגוד עניינים, אולם סעיף 32 לחוקה של פינלנד מציין באופן ברור את מעמדו החוקתי של האיסור<sup>166</sup>. גם סעיף 143 לחוקה של בלגיה, לעניין *De la prévention et du règlement des conflits d'intérêts*, קובע בזו הלשון

§ 1<sup>er</sup>. Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts.

§ 2. Le Sénat se prononce, par voie d'avis motivé, sur les conflits d'intérêts entre les assemblées qui légifèrent par voie de loi, de décret ou de règle visée à l'article 134, dans les conditions et suivant les modalités qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine.

§ 3. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune<sup>167</sup>.

<sup>166</sup> סעיף 32 לחוקה של פינלנד קובע בזו הלשון: "A Representative is disqualified from consideration of and decision-making in any matter that concerns him or her personally. However, he or she may participate in the debate on such matters in a plenary session of the Parliament. In addition, a Representative shall be disqualified from the consideration of a matter pertaining to the inspection of his or her official duties" in a Committee. גם סעיף 63 לחוקה של פינלנד לעניין האיסור החל על שר לכהן בתפקידים שעלולים לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

<sup>167</sup> הסעיף קובע: "(1) In the exercise of their respective responsibilities, the Federal Government, the Communities, the Regions, and the common Community Commission



האם העדר הכלל בדבר ניגוד עניינים, ממסגרת של חוקה, מאפיל על מעמדו? התשובה היא לא. לדוגמה, החוקה האירית מונה סעיפים "ערכיים" רבים, ביניהם החובה לכבד את חוקי הצדק הטבעי. מכאן ניתן להסיק כי לחוקה האירית מנגנון מוסרי טבוע<sup>168</sup>, ממנו ניתן להאיר על נושאים שהחוקה בחרה שלא להביע מפורשות, כגון, האיסור על ניגוד עניינים. בית המשפט העליון פסק ברוח דומה וקבע כי "קיומו [של האיסור] אינו מותנה בהוראה חקוקה"<sup>169</sup>.

עוד ראינו כי קיים שוני בין מנגנוני הבחירה של יושב ראש פרלמנט. האם יש לאמץ את הרוטציה בין מפלגות הבית כמו באוסטריה? שוויון הוא אלמנט חשוב בבניין הדמוקרטיה הפרלמנטרית, אולם מדוע יותאם כוחה של סיעה בת שני חברי כנסת לזו בת שלושים חברים או אולי עלינו לאמץ את הגישה של פינלנד, דנמרק, בלגיה או ירדן ולבחור את יושב ראש הכנסת בישיבה הראשונה של מושב החורף? נוהל בחירה חד-שנתי יכול ותוכח יעילותו כמנגנון למניעת כהונת היושב ראש במצבים של ניגוד עניינים. אולם, ספק רב הוא אם שיטה זו מתאימה לכל פרלמנט. בחיפוש אחר התשובה עלינו לזכור שבפרלמנט משוסע פוליטית, בו הכוח של מפלגות קטנות הוא רב, קיים חשש להתלקחות פוליטיות מיותרות סביב הבחירה "העונתית" של יושב ראש הכנסת.

בניגוד לגרמניה ודנמרק, הנוהג בפינלנד הוא שיושב ראש הפרלמנט נבחר לא מאותה הסיעה של ראש הממשלה. נוהג זה בא להשיג איזון מסוים. הנוהג יוצא

act in the interests of federal loyalty, in order to prevent conflicts of interest. (2) The Senate makes decisions, by means of well-founded judgments, on conflicts of interest which may exist between the various bodies through laws, decrees, or rulings as described in Article 134, within the conditions and according to the procedures determined by a law adopted by majority vote as described in Article 4, last paragraph. (3) A law adopted by majority vote as described in 4, last paragraph organizes the procedures designed to prevent and to settle conflicts of interest between Federal, Community, and Regional Governments, and between the common Community Commission assembly. (4) Concerning the prevention and the settling of conflicts of interest, the ordinary law of 9 Aug 1980 regarding institutional reform remains valid; it nonetheless can be rescinded, completed, modified, or replaced only by those laws described in Paragraphs (2) and (3)."

ניתן בהחלט לאמר שהמצב הפוליטי המאוד בעייתי בין הקנטונים הבלגים, הפלמי הוולוני והגרמני, יוצרים אורה המחייבת קיבוע חוקתי לאיסור למניעת ניגוד עניינים, כמו גם חקיקה רחבה. נזכיר כי לכל אחד משלושת הקנטונים (להוציא אזור הבירה – בריסל) שני פרלמנטים (אחד ל-Community ואחד ל-Council) (הקנטון הפלמי איחד את שניהם). ריבוי הפרלמנטים, מטבעו יוצר, מצבים של ניגוד עניינים בין תפקיד פרלמנטרי בפרלמנט של הקנטון לתפקיד פרלמנטרי בפרלמנט הפדראלי.

168 ראו לדוגמה סעיף 43 לחוקה של אירלנד. ראו גם פסק דינו של בית המשפט העליון של אירלנד בפרשת 125 ILTR 69 (1935); IR 170 [1935] *The State (Ryan) v. Lennon*. ראו גם, JM Kelly, *The Irish Constitution*, 3<sup>rd</sup> ed., 1994.

169 עניין הליכוד, לעיל הערה 10, בעמ' 573.

מנקודת הנחה שמקום בו ראש הממשלה ויושב הפרלמנט הם מאותה המפלגה, עלולות להיווצר נקודות חיכוך שיימנעו מהישוב ראש למלא תפקידו באופן נייטרלי ושיווינוי כלפי כל חברי הפרלמנט, ולהימנע ממצבים בהם הוא עלול למלא תפקידו תוך ניגוד עניינים. טול לדוגמה מצב בו ראש הממשלה ויושב ראש הפרלמנט הם מאותה הסיעה ומוגשת הצעת אי-אמון בממשלה. הרי ליושב ראש הכנסת הסמכות להפעלת שיקול דעת אשר עשוי להביאו לדחות את הדיון בהצעת האי-אמון. כמו שצוין לעניין יושב ראש הכנסת שלנו, גם יושבי ראש הפרלמנטים שנבדקו הם חברי פרלמנט, וגם הם מונעים מאותן שאיפות פוליטיות.

בגרמניה גם השתרש הנוהג שהיושב ראש הוא משורות המפלגה הגדולה. לאור תפוזת הכוחות בכנסת, נראה שנוהג זה ישים בישראל רק מקום שקיים הסכם קואליציוני חזק. אולם, על מנת לשוות למוסד יושב ראש הכנסת את הערך הראוי לו, מוצע לבטל את הבחירה הגלויה. הנושא הועלה לאחרונה גם באנגליה על ידי התנועה לשינוי שיטת הבחירות<sup>170</sup>.

לעניין העיסוק הנוסף של חברי פרלמנט ראינו כי ריבוי תפקידים יוצר ריבוי אינטרסים נוגדים. ריבוי אינטרסים נוגדים יוצר ניגוד עניינים. וניגוד עניינים משפיע על אינטרסים לאומיים כלליים, ועל אמון הציבור במערכת השלטונית. במקרה של בלגיה, לפגיעה בערכים לאומיים השלכות מרחיקות לכת. מאחר ויושב ראש פרלמנט הוא חבר בו, גם לו תפקיד בהוספת הוד והדר לערעור יציבותה של המערכת והאמון בה. לדעתנו, מדברים אלה ניתן לאמור כי תפקיד יושב ראש פרלמנט יכול להוות (1) אחד הסמנים המאזנים במערכת סבוכה פוליטית, או (2) אחד התורמים העיקריים, לאור סמכויותיו ותפקידיו הרבים, לפגיעה יסודית בה.

## פרק ו – חזון למועד: הסדרים למניעת ניגוד עניינים של יושב-ראש הכנסת וסגניו

### 1. מטרה

פרק זה הוא השלב האופרטיבי של הדיון. הפרק מחולק לשלושה חלקים. החלק הראשון מציב כדוגמה מקרה בו נדרשת הגבלת כהונה של יושב ראש הכנסת לאור התמודדותו לראשות מפלגה. בחרנו בדוגמה זו לאור האקטואליות שלה במציאות הפוליטית הישראלית, כמו גם היותה מקרה מבחן מיוחד. חלק זה מציג את "מבחן חמשת השלבים". המבחן מגדיר חמישה שלבים עיקריים, רלוונטיים לענייננו, בתהליך התמודדותו של יושב ראש כנסת על תפקיד יושב ראש מפלגה. כל שלב נבחן לאור הפוטנציאל הגלום בו להוביל את יושב ראש הכנסת למלא תפקידו תוך ניגוד עניינים.

<sup>170</sup> לעיל, הערה 142.

בחלק השני של הפרק נעמוד על התוצאות של מבחן חמשת השלבים ונציע לאמץ, בשניוניים המחויבים, את הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, ליושב ראש הכנסת וסגניו. בחלק השלישי והמסכם של הפרק, נציג הסדרים נוספים לפתרון סוגיית ניגוד העניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו. בין היתר נציע (1) הקמת נשיאות כנסת לעניינים מיוחדים; ו-(2) בחירת יושב ראש כנסת אפוליטי, שאינו מעורב בחיי הפוליטיקה ואינו משתייך למפלגה מסוימת במהלך כהונתו. כמו כן נציין את חשיבות הרחבת הגבלות על כהונה, והקמת וועדת אתיקה מיוחדת לענייני היושב ראש וסגניו.

## 2. מבחן חמשת השלבים

הנחת הבסיס היא שיושב ראש כנסת שהוא ראש סיעה בכנסת, אינו רשאי להמשיך בתפקידו כיושב ראש. גם המהלכים הקודמים להודעה הסופית על היבחרו ליושב ראש סיעה מטילים עליו מגבלות. מהלך הדברים מתחלק לחמישה שלבים עיקריים. לשלבים אלה נתייחס כ "מבחן חמשת השלבים". אל מבחן זה מצטרפים שלבי ביניים. טבעם ומספרם של שלבי הביניים משתנה, ובדרך כלל אינו ידוע מאחר והוא תלוי באופן מוחלט במציאות הדברים.

### 2.1 שלב העיסוק הפוליטי –

החוק קובע כי יושב ראש הכנסת ייבחר מבין חבריה בבחירות גלויות<sup>171</sup>. אם כן, החוק מתיר ליושב ראש הכנסת להיות מזוהה פוליטית עם סיעה מסיעות הבית ולפיכך לעסוק בחייה הפוליטיים של המפלגה אליה הוא משתייך.

### 2.2 שלב הצהרת הכוונות –

הצהרת כוונותיו של יושב ראש הכנסת להתמודד על ראשות סיעה מסיעות הבית אינה חזקה דיה כדי לעורר את החשש לקיומם של מצבי ניגוד עניינים, למרות שזו תחילת דרכה של מסכת הדורשת בחינה שוטפת של פעולות יושב ראש הכנסת. הצהרת כוונות נשאת עדיין בתחום שלב 1, השלב שהחוק מתיר ליושב ראש הכנסת לעסוק בענייני הפוליטיים מכוח היותו גם פרלמנטר וגם יושב ראש.

### 2.3 הכרזה על התמודדות –

הכרזה גלויה של יושב ראש הכנסת על התמודדות על ראשות מפלגה היא אות הפתיחה להיותו דמות אשר מכוח פעילותה היומיומית עשויה להימצא במצבים של ניגוד עניינים. הכרזה על התמודדות היא השלב המקדמי להתחלת ההתמודדות. גם כאן נדרשת בחינה שוטפת של פעולות יושב ראש הכנסת. נראה כי על מנת להאיר על

171 סעיף 1 לתקנון הכנסת.

נקודות החיכוך הבעייתיות מן הראוי להעביר את הסוגיה ליועץ המשפטי לממשלה אשר יבחן איכן הבעייתיות, ומה האיסורים וההגבלות שיש להטיל על יושב הראש לאור הכרזתו. האיסורים וההגבלות שיוטלו יאירו את הדרך למסקנה שפעולותיו של יושב הכנסת אינם עולים בקנה אחד עם תפקידו כיושב ראש הבית. חשוב להדגיש כי בשלב בו מכריז יושב ראש הכנסת על נכונותו להרחיב את עיסוקיו הפוליטיים המותרים לפי שלבים 1 ו-2, הוא כביכול מתיר לעצמו לגזול מזמנו כיושב ראש הבית, ובכך לפגוע במילוי תפקידו.

#### 2.4 שלב ההתמודדות –

התמודדות על ראשות מפלגה היא השלב ממנו והלאה על יושב ראש הכנסת להתפטר מתפקידו. זהו השלב בו על יושב ראש הכנסת להודיע לוועדת הכנסת, לפי הוראת סעיף 20א(ב) כי נבצר ממנו לבצע את תפקידו כאמור בתקנון ובחוקים השונים. קיימות מספר דרישות טבעיות מהתמודדות כאמור, שיש בהן כדי לפגוע במילוי תפקידו של יושב ראש הכנסת, פגיעה שיש בה כדי הימצאותו במצבי ניגוד עניינים

- (1) התמודדות דורשת מגע יומיומי עם בעלי תפקידים רבים עליהם השפעה על מרכז המפלגה;
- (2) התמודדות דורשת השקעת זמן רב, זמן שיש בו כדי פגיעה ממשית בתפקידו של יושב ראש הכנסת. כמובן שיש מקום לבחון אם טענה זו חזקה דיה מקום שההתמודדות היא בתקופת הפגרה של הכנסת. אולם, כפי שנטען בהמשך, בעצם ההתמודדות יש כדי לפגוע בהוראת הבסיס לעניין ביצוע תפקידו של יושב הכנסת ללא משוא פנים, בהתאם לחוק, לנוהל ולנוהל שנתגבשו בכנסת; ו-
- (3) התמודדות מטבעה גם דורשת הקצאת משאבים רבים, ואותם משאבים דורשים קיום קשר הדוק עם אנשים שונים ופיזור הבטחות למדיניות שתהיה ערבה לאזנם. לפיכך, התמודדות היא פעולה הדורשת הצהרות כנגד מדיניות, ובמקרה הנוכחי, מדיניות של ממשלה מכהנת.

כל אלה עשויים להביא את יושב ראש הכנסת לפעול תוך ניגוד עניינים, לדוגמה, בהפעילו סמכות כאמור בסעיפים 82 ו-83 לתקנון הכנסת בדבר אישור דחיפותן של הצעה לסדר היום. נראה כי זהו השלב בו על וועדת הכנסת להתכנס ולהחליט על השעיית יושב ראש הכנסת כאמור בסעיף 20א(ג) לחוק יסוד: הכנסת<sup>172</sup>.

<sup>172</sup> סעיף 20א(ג) לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "נתפנתה משרתו של יושב הכנסת – מפני שהתפטר או נפטר או מפני שקבעה וועדת הכנסת כי מטעמי בריאות נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו – יכהן סגן ליושב ראש הכנסת כיושב ראש הכנסת בפועל עד שתבחר הכנסת יושב ראש חדש". כאן המקום לציין כי קיים צורך להרחיב את הוראת הסעיף על מנת שניתן יהיה להתייחס ל"נבצר ממנו דרך קבע" כמתאים לא רק "מטעמי בריאות".

## 2.4 א שלב ביניים –

שלב הביניים הוא שלב שתלוי באופן מוחלט במצב הדברים האמור בזמן נתון. מיקומו של שלב 2.4 א בין שלבים 2.4–2.5 הוא תוצאה של מצב הדברים העכשווי. לדוגמה, יושב הראש לשעבר, מר אברהם בורג, מילא אחר כל ארבעת השלבים, אולם, עדיין לא ניתן לעבור לשלב 2.5 מאחר ולא נתקבלה החלטה לגבי תקינות ספירת קולות הבוחרים. הדבר מעמיד את יושב ראש הכנסת במצב ביניים. אם מתקבלת הדעה כי שלב 4 הוא שלב מספק כדי לפסול את יושב הראש מהמשך כהונה, אזי לשלב הביניים אין כל משקל. אם דעה זו אינה מתקבלת, לשלב הביניים השלכות נוספות. יושב ראש הכנסת נמצא במערכולת פוליטית מאוד בעייתית. פעולותיו היומיומיות עלולות להעמידו במצב בו ייאלץ למלא את תפקידו כיושב ראש כנסת תוך ניגוד עניינים. זהו שלב בו פועלו הפוליטי מתגבר, הוא נפגש עם חברי המפלגה, ובמקרה הנוכחי עם חברים המכהנים כשרים בממשלה, הוא בהחלט יושב ראש המפלגה בפוטנציה, דבר המעלה את כוחו בקרב חברי המפלגה והשפעתו עליהם.

שני המתמודדים שהגיעו לקו הסיום, נפגשו לאור המחלוקות בדבר ספירת הקולות, וקבעו כי ימשיכו להיפגש על מנת להסכים על דרך הפעולה עד אשר יוחלט מי מביניהם נבחר. במידה ויחליטו כי יקיימו שיתוף פעולה עד קבלת החלטה סופית, קרי, שניהם כביכול יעמדו בראשות המפלגה, ניתן יהיה לעבור לשלב 2.5. זאת מאחר והחלטת שני המתמודדים בהחלט תישען על שיתוף פעולה רציף. שיתוף פעולה זה נותן בידי יושב ראש הכנסת כוח השפעה ניכר על מהלכי המפלגה, ולכן יש לדרוש ממנו להתפטר מתפקידו. חשוב לציין כי שלב 2.4 א הוא שלב זמני בלבד. החלטה שתתקבל על שיתוף פעולה, מקבעת מצב נתון, ולפיכך, מקיימת את כל החששות שהועלו לגבי יושב ראש כנסת הנבחר (באופן סופי) לעמוד בראשות מפלגה.

באותה מידה ששרי הממשלה המכהנים נדרשים להימנע מטיפול בתפקידים מסוימים כך גם יושב ראש הכנסת צריך שיידרש להימנע מטיפול בעניינים מסוימים. אולם, גזרת אותם עניינים עשויה להיות מאוד רחבה, ולחלוש על כל מאפייני מהות תפקידו של יושב ראש הכנסת. על כן, וזו דעתנו, יש לראות בהתמודדות עצמה את השלב ממנו אין יושב ראש הכנסת יכול להמשיך ולמלא את תפקידו כנדרש. הדבר טעון תיקון של תקנון הכנסת.

## 2.5 שלב הבחירה –

השלב האחרון ב"מבחן חמשת השלבים" הוא שלב הבחירה לתפקיד יושב ראש המפלגה. נכון שיושב הראש לשעבר של הכנסת, מר בורג, הצהיר כי אם ייבחר יתפטר מתפקידו כיושב ראש הכנסת. האם אין בהצהרתו זו די כדי להוכיח כי הוא עצמו מעיד על העובדה כי שני תפקידים אלה אינם יכולים לדור בכפיפה אחת? החוק ותקנון הכנסת אינם אוסרים על כהונה כיושב ראש מפלגה וכיושב ראש כנסת. הדבר תלוי "ברצונו הטוב" של ממלא התפקידים (עד להתערבות בג"צ). ראשית

ועיקר, המציאות הפוליטית העכשווית מראה את הצורך בתיקון החוק והתקנון על מנת לאסור על כהונה בשני תפקידים אלה בו-זמנית. אולם, שלב הבחירה הוא בעצם שלב האישור של שלב 2.4. לשלב 2.5 לא מתווספות פעולות בעייתיות חדשות מצידו של יושב ראש הכנסת. אם כן, כמו שהוצע קודם לכן, שלב 2.4 הוא השלב ממנו יש לראות ביושב ראש הכנסת כלא כשיר יותר למלא את תפקידו בהתאם לחוק ולנוהל, ולשמור על כללי המשחק, שהם ראשית, ועיקר כללי הממשל התקינים ואמון הציבור. דוגמה שמחזקת את חשיבות המסקנה אליה הגענו לאור "מבחן חמשת השלבים" היא האיסור (שבוטל) על זקן חברי הכנסת שהוא חבר ממשלה לנהל את ישיבות הכנסת בהעדרו של יושב ראש הכנסת. שאלה זו התעוררה עם כינוסה של הכנסת האחת-עשרה. השר יוסף בורג, שהיה זקן חברי הכנסת פתח וניהל את הישיבה<sup>173</sup>. בחוות דעתו קבע היועץ המשפטי לוועדת הכנסת, מר ענבר, כי חבר ממשלה לא יכול להמשיך ולנהל את ישיבות הכנסת כממלא מקום יושב ראש הכנסת. החלטה זו קיבל מר ענבר בהיקף מסעיף 2 לתקנון הכנסת ומכוח עקרונות כלליים של איסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים. בזמנו תוקן סעיף 4 לתקנון ונקבע, כי "עד לבחירת יושב ראש הכנסת ימלא זקן חברי הכנסת, שאינו שר או סגן שר, את תפקידו של היושב ראש" (הדגשה לא במקור). אולם, בתיקון 69 לתקנון הכנסת בוטל הסעיף<sup>174</sup>. נראה שביטול הסעיף מעלה תהיות רבות באשר לתפיסה את נושא האיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים. אותו עקרון המשמש נדבך חשוב בבניינה של המערכת השלטונית איבד, בעקבות תיקון 69, חלק רב מכוחו.

יושב ראש הכנסת בהימצאו במצב של ניגוד עניינים פוגע בכבוד הכנסת. הפסיקה כבר עמדה על כך שניגוד עניינים הוא אחד מעקרונות הבסיס של שיטתנו ויש בו לעלות כדי פגיעה בכבוד הכנסת. לפי סעיף 69 לתקנון הכנסת "חבר הכנסת המתנהג בישיבת הכנסת בצורה הפוגעת בכבוד הכנסת...יזהירו היושב ראש...". אם כן, וכפי שנאמר לעיל, יושב הראש גם אמון על שמירת כבוד הכנסת. שמירה על כבודה הוא מילוי אחר הנורמות והערכים שהם מרכיביו של מוסד הכנסת. יושב ראש כנסת אשר פועל תוך ניגוד עניינים פוגע בתפקידו, כאמון על שמירת כבוד הכנסת.

### 3. כללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו

להלן הצעה לתקנון כללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו. הכללים זהים בעיקרם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, אולם נדגיש את השינויים הנדרשים. כללי ניגוד עניינים של שרים וסגניהם מורכבים מחמישה פרקים. מוצע שהכללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו יורכבו משני

173 על פי סעיפים 13 ו-14 לחוק יסוד: הכנסת.

174 י"פ התשס"א, עמ' 2060.

פרקים. הפרק הראשון יעסוק בהוראות כלליות, והפרק השני ימנה את השינויים המחויבים.

3.1 הוראות

(א) כללי

1. על יושב ראש הכנסת חלים הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, בשינויים המחויבים, לרבות הרחבת סמכויות וועדת ההיתרים כאמור בפרק ד' לכללים.

2. "יושב ראש כנסת" – לרבות "סגן יושב ראש".

3. מלבד האמור בסעיף 1, יתווספו השינויים שבפרק ב'.

(ב) הוראות מיוחדות

על מנת לעמוד מקרוב על השינויים הדרושים לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, כך שיותאמו ליושב ראש הכנסת ולסגניו, יוצגו בטבלה להלן הסעיפים המקוריים ולמולם השינויים הדרושים (השינויים מודגשים).

טרם גיבוש סופי של הכללים והחלתם מוצע על הקמת וועדת-משנה לענייני אתיקה שתדון בענייני יושב ראש הכנסת וסגניו. בהתאם לזאת, מקום בו מצוין מבקר המדינה בכללים של סגנים וסגני שרים, יופיע "וועדת-המשנה לענייני אתיקה". הקמת וועדת-המשנה דורשת תיקון לסעיף 13 לתקנון הכנסת המונה את הוועדות הקבועות וענייניהן. דרוש כמובן תיקון לסעיפים 7 ו-8 לתקנון הכנסת שייקבעו איסור גורף על יושב הראש וסגניו להשתתף בדיוני וועדת-המשנה.

3.2 טבלה סיכום: כללים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו\*

כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
"יושב ראש הכנסת" – לרבות סגן יושב ראש הכנסת	פרק א': כללי סעיף 1	"שר" – לרבות ראש הממשלה וסגן שר	פרק א': כללי סעיף 1

\* אין אסופת השינויים המוצגים להלן מתיימרת להיות רשימה סגורה כי אם לתת ביד הקורא מקבץ דוגמאות מעניינות לשינויים הדרושים. לאור אופי תפקידו של יושב ראש הכנסת חלקן של הדוגמאות בנוי על נוסח הכללים הקודם (י"פ מס' 2646 (תש"ם)) בעמ' 2120.

כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגני		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
"ועדת-משנה לענייני אתיקה" – ועדת אתיקה לענייני אתיקה של יושב ראש הכנסת. כל אימת שמופיע "מבקר המדינה" יוחלף ויופיע "וועדת-המשנה לענייני אתיקה".	סעיף 1	אין הוראה כאמור	
יושב ראש הכנסת לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת יושב ראש הכנסת. הוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומפלגתית הנעשית ללא בתמורה, למעט לפי הוראות סעיף 5(ב)(1).	סעיף 5(ב) וייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת	שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר; הוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומפלגתית הנעשית ללא תמורה.	סעיף 5(ב) ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת
יושב ראש כנסת מכהן לא יתמודד לראשות מפלגה ולא יעמוד בראשה.	סעיף 5(ב)(1)	אין הוראה כאמור	
(א) בכל מקרה שיש ליושב ראש הכנסת עניין אישי בהחלטה או בפעולה אשר על פיהן או בעקבותיהן מוענקת לו טובת הנאה או זכות, חובתו של היושב ראש להצהיר מיד על העניין לוועדת-המשנה לענייני אתיקה ואסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בקבלת ההחלטה או בביצוע הפעולה.	פרק ב': הוראות מיוחדות סעיף 7 הצהרה על עניין אישי	(א) בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה...הודעה על הצהרת השר בדבר עניין אישי תישלח למבקר המדינה.	פרק ב': הוראות מיוחדות סעיף 7 הצהרה על עניין אישי



כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
<p>(ב) החלטה או פעולה שיש ליושב ראש הכנסת עניין אישי בה לא תתקבל אלא על ידי וועדת-המשנה לענייני אתיקה בהתייעצות עם וועדת האתיקה של הכנסת, ויצוין במפורש בפרוטוקול הישיבה כי ליושב ראש הכנסת היה עניין אישי בהחלטה זו; במקרים שהחלטה חייבת על פי דין להתקבל על ידי נושא משרה הכפוף ליושב ראש הכנסת, תובא ההחלטה לאישור וועדת האתיקה של הכנסת, בהתייעצות עם וועדת הכנסת.</p>		<p>(ב) היה שר במצב של ניגוד עניינים – (ב) (1) לגבי סמכות הנתונה לו על פי חיקוק, ניתן – לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה – לפעול באחת מדרכים אלה: (א) להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של השר באותו עניין לשר אחר... (ב) היה ניגוד העניינים זמני ולא מתמשך, לקבוע כי ימלא את התפקיד ראש הממשלה, או שר אחר...</p>	
<p>(א) וועדת-המשנה לענייני אתיקה תבדוק מילוי הוראות וכללים אלה על ידי יושב ראש הכנסת.</p> <p>(ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, תשמור וועדת-המשנה לענייני אתיקה על סודיות הצהרות יושב ראש הכנסת ולא תגלה כל פרט מבלי לקבל הסכמת היושב ראש.</p>	<p>סעיף 10 פעולות וועדת המשנה לענייני אתיקה</p>	<p>(א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה על ידי שרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).</p> <p>(ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט מבלי לקבל הסכמת השר הנוגע בדבר.</p>	<p>סעיף 11 פעולות מבקר המדינה</p>

כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
<p>(ג) וועדת-המשנה לענייני אתיקה, בהתייעצות עם וועדת האתיקה של הכנסת, רשאית להביא לידיעת ראש הממשלה כי היא בודקת אם יושב ראש הכנסת נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.</p> <p>(ד) וועדת-המשנה לענייני אתיקה רשאית, אם לדעתה נסיבות העניין מצדיקות זאת, לדווח על סטייה מכללים אלה לוועדת האתיקה של הכנסת ולוועדת הכנסת, ולהביא לידיעתן את ממצאיה.</p> <p>(ה) מצאה וועדת-המשנה לענייני אתיקה כי קיים חשש לעבירה פלילית – תעביר את העניין ליועץ המשפטי לממשלה.</p>		<p>(ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.</p> <p>(ד) מבקר המדינה רשאי, אם לדעתו נסיבות העניין מצדיקות זאת, לדווח על סטייה מכללים אלה לוועדת משנה שתיבחר על ידי וועדת ביקורת המדינה של הכנסת ולהביא לידיעתה את ממצאיו.</p> <p>(ה) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית – יעביר את העניין ליועץ המשפטי לממשלה.</p>	
<p>מיד עם תחילת כהונתו כיושב ראש הכנסת, ולא יאוחר מ-30 יום לאחר מכן, יתפטר יושב ראש הכנסת מכל תפקידיו במוסדות המפלגה אליה הוא שייך, ויפסיק על פעילות או עיסוק שאינם בהתאם לחוק, לתקנון הכנסת, ולכללים אלה.</p>	<p>פרק ג': חובות יושב ראש הכנסת עם כניסתו לתפקיד סעיף 11 התפטרות והפסקת עיסוק</p>	<p>מיד עם תחילת כהונתו כשר ולא יאוחר מ-30 יום לאחר מכן, יתפטר השר מכל משרה או כהונה, ויפסיק כל עיסוק או פעילות שאינם בהתאם לכללים אלה.</p>	<p>פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד סעיף 12 התפטרות והפסקת עיסוק</p>

כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
(א) וועדת-המשנה לענייני אתיקה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מכללים אלה. (ב) וועדת-המשנה לענייני אתיקה רשאית לסרב מתן היתר לתיתו או לדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית. (ג) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הכנסת.	פרק ד': וועדת-המשנה לענייני אתיקה סעיף 18**	(א) הוועדה מוסמכת לדון בבקשה לקבלת היתר אישי לאי-קיום כלל מכללי אלה. (ב) הוועדה רשאית לסרב מתן היתר לתיתו או לדבר נראה לה מוצדק בנסיבות המקרה ותקין מבחינה ציבורית. (ג) תוקף ההיתר לא יעלה על משך תקופת כהונת הממשלה.	פרק ד': וועדה למתן היתרים סעיף 19
(א) פנייה לוועדת-המשנה לענייני אתיקה לקבל היתר, יכול שתבוא מאת יושב ראש הכנסת או מאת מי שמועמד להיות יושב ראש הכנסת. (ב) קבלת היתר בענייני סגן יושב ראש הכנסת מוועדת-המשנה לענייני אתיקה יכול שתבוא מסגן יושב ראש הכנסת, מי שמועמד להיות סגן יושב ראש הכנסת, או על ידי יושב ראש הכנסת.	סעיף 19 בקשה להיתר	פניה לוועדה לקבל היתר יכול שתבוא מאת השר הנוגע בדבר או מאת מי שמועמד להיות שר.	סעיף 20 בקשה להיתר
(א) וועדת-המשנה לענייני אתיקה תשמע לפני מתן חוות דעתה את דבריו של יושב ראש הכנסת.	סעיף 20 החלטת הוועדה	(א) הוועדה תשמע לפני מתן החלטתה את חוות דעתו של מבקר המדינה לגבי המקרה שלפניה.	סעיף 21 החלטת הוועדה

כללים מוצעים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו		כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים	
נוסח מוצע	כלל מס'	נוסח מקורי	כלל מס'
(ב) יושב ראש הכנסת רשאי לערער על החלטת וועדת המשנה לענייני אתיקה לוועדת האתיקה של הכנסת אשר החלטתה זו תהיה סופית. (ג) העתק מהחלטת וועדת המשנה לענייני אתיקה תשלח לוועדת האתיקה הראשית. (ד) וועדת האתיקה של הכנסת רשאית לשלוח העתק מהחלטת וועדת המשנה לענייני אתיקה, לוועדת הכנסת.		(ב) החלטת הוועדה תהיה סופית.  (ג) העתק מההחלטה ישלח למבקר המדינה.  (ד) אין בהחלטת הוועדה לגרוע מסמכות מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) ולפי כל חיקוק אחר.	

\*\* מאחר שהרכב וועדת היתרים כאמור בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים אינה זהה לוועדת המשנה לענייני אתיקה, יש צורך לדון במינוי הוועדה ובחבריה (סעיף 17 לכללי השרים). מוצע כי הסמכויות המוקנות לוועדת היתרים, תהיינה מוקנות לוועדת המשנה לענייני אתיקה.

#### 4. הסדרים אחרים

##### 4.1 הגבלות כהונה

כמו שצוין לעיל, מוצע להגביל את יושב הכנסת וסגניו מלהשתתף בוועדות הכנסת כאמור בסעיף 8 לתקנון הכנסת. גם אוזכרה הבעייתיות החוקתית מאחר וזו הדרך בה הוא מבטא את המנדט שניטע בו על ידי העם. הדרך היחידה בה ניתן למנוע מיושב ראש הכנסת להשתתף בוועדותיה, היא אם ליושב הראש תמונה דמות מחוץ לכנסת (שופט בדימוס), או אחת שלא דבק בה שיוך פוליטי זה או אחר במשך זמן מסוים שייקבע, טרם בחירתה לתפקיד. מוצע כמו כן, להגביל, באופן גורף, את יושב ראש הכנסת מכהונה בתפקידי ניהול במוסדות וגופים ציבוריים, בהתנדבות וללא תמורה, בייחוד בעטייה של עשייה פוליטית רחבה. אולם, יש מקום לאפשר פנייה

לוועדת-המשנה לענייני אתיקה בבקשה לקבל היתר מיוחד. ההצעה דורשת שינויים לאורך סעיף 13 לחוק החסינות. הגבלה נוספת ומשמעותית המוצעת להלן היא ביטול תפקידו של יושב ראש הכנסת כממלא מקום נשיא המדינה. ביקורת להגבלה כאמור יכולה שתתבסס על כך שתפקידיו המגוונים של יושב ראש הכנסת מכינים אותו למילוי תפקיד ממלא מקום נשיא המדינה<sup>175</sup>. ראשית ועיקר, לאור תפקידיו המגוונים של יושב ראש הכנסת, עולים מצבים של ניגוד עניינים. שנית, תפקיד נשיא המדינה הוא תפקיד ממלכתי עליון. נשיא המדינה אינו מנהל את סדר הכנסת ובהחלט אינו אחרי לתקינות התנהלות הכנסת. מדוע יראה הטוען במוסד יושב ראש הכנסת את הממלכתיות הנדרשת ממוסד נשיא המדינה? אחת האפשרויות היא להסמיך את ותיק חברי הכנסת (לא זקן החברים) לכהן כנשיא המדינה באופן זמני כאשר מקומו של הנשיא נתפנה בהתאם להוראות סעיף 23 לחוק יסוד: נשיא המדינה. נדרש אם כן, שינוי בהתאמה, של סעיף זה. לצעד זה יש השפעות חשובות אחרות. הענקת זכות זו לוותיק שבין חברי הכנסת היא הבעת הערכה לתפקידו והוקרה לפועלו. במידה וייבחר יושב ראש, שלא מן המערכת הפוליטית ושאינו משתייך לפלג פוליטי זה או אחר – ניתן, או להימנע מביטול תפקידו כממלא מקום נשיא המדינה, או לבטא בחקיקה את ההצעה לכהונת ותיק חברי הכנסת כממלא מקום נשיא המדינה.

#### 4.2 הקמת נשיאות כנסת לעניינים מיוחדים

מוצע להקים מעין מועצת היושב ראש, בה יהיו חברים הסגנים, חברי ועדת החוקה, ועדת האתיקה והיועץ המשפטי לכנסת. במקרים מסוימים, כמו החוק לפיזור הכנסת או חילוקי דעות לגבי הגשת הצעת אי אמון, יכול ויהיה הצורך להרחבת מנגנון ההתייעצות, ולשתף בו את היועץ המשפטי לממשלה. המועצה תבחן כל עניין לגופו ותציג את חוות דעתה.

נראה שלא ניתן להרחיב את סמכויות היועץ המשפטי לכנסת מעבר לאילו שהתקבלו בתיקון האחרון לסעיף 17 לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994 (להלן חוק הכנסת), אשר באופן כללי מקביל את מעמדו של היועץ המשפטי לכנסת לזה של היועץ המשפטי לממשלה, בכל הקשור לייעוץ משפטי לכנסת. קרי, ייעוץ, ואף ייצוג בבית המשפט העליון, על ידי יועץ של הכנסת. מהלך זה היה מחויב המציאות לאור מקרים בהם הועלה חשש שהיועץ המשפטי לממשלה ממלא תפקידו כיועץ לכנסת תוך ניגוד עניינים. אולם, מהלך זה, של הפרדת הייעוץ, הובל על ידי יושב ראש הכנסת לשעבר, מר אברהם בורג. מר בורג ציין כי זו המהפכה הגדולה ביותר שעשה. משמע, כבילותו של היועץ המשפטי לכנסת, עלולה לטרפד את כוחו המאזן בנשיאות לעניינים מיוחדים. לפיכך מוצע להרחיב את חובת ההתייעצות של יושב ראש הכנסת

175 תודתנו לקורא האנונימי על הערה זו.

ביועץ המשפטי שלה, ולחייב אישור היועץ במקרים מסוימים. מוצע במקביל לבחון הרחבת חובת ההתייעצות עם סגני היושב ראש. בכך ניתן יהיה (1) להרחיב את סמכויות סגני היושב ראש, כמו גם ליצוק תוכן חדש לתפקיד זה<sup>176</sup>, ו-(2) למנוע ויכוחי סרק על היגיינות שיפוטו של היושב ראש במקרים רגישים פוליטיים. אם תתקבל הצעה זו יידרשו תיקונים לסעיפי פרק ז' לחוק הכנסת כמו גם לתקנון. לדוגמה, מוצע שהיועץ המשפטי לכנסת ימונה על ידי וועדת הכנסת בלבד<sup>177</sup>.

הקמת נשיאות כנסת לעניינים מיוחדים אכן נוגסת בסמכויותו הביצועיות של יושב ראש הכנסת. על מנת לשוות לגוף כאמור תוקף מעשי, מוצע להרחיב את מנגנון ההתייעצות הקיים בתקנון. מנגנון כאמור יחייב את יושב ראש הכנסת להעלות בפני הנשיאות לעניינים מיוחדים נושאים שהתקנון ידרוש התייעצות עם חברי נשיאות זו. מנגנון של התייעצות, מטבעו, נוגס בסמכויותיו של היושב ראש. הוא מחייבו שלא לקבל החלטה מבלי לערב גורמים נוספים. מנגנון כאמור אינו זר ליושב ראש הכנסת, ומספר הוראות בחוקים ובתקנון מחייבות את יושב ראש הכנסת להיוועץ בסגניו, או בוועדה מוועדות הכנסת, ואף עם יושב ראש וועדת הכנסת. הוראות אחרות מצריכות אישור וועדת הכנסת<sup>178</sup>.

מוצע כמו כן לאפשר לחברי נשיאות הכנסת לעניינים מיוחדים, להביא בפניה עניינים שלדעתם האישית דורשים התייעצות במסגרתה. מוצע לבחון יצירת מנגנון פנייה מסודר של חברי כנסת לוועדה. מודגש כי יש להקפיד שלא לנטרל את יושב ראש הכנסת מעבר למידה הרצויה. אין כל ספק שעבודת הנשיאות לעניינים מיוחדים תהיה תלויה ומושפעת, כמו גם "משופעת", בעשיית הכנסת ובאותן שאיפות פוליטיות של יושב ראש הכנסת וסגניו.

#### 4.3 הקמת וועדת אתיקה מיוחדת לענייני יושב ראש הכנסת וסגניו

מוצע להקים וועדת-משנה מיוחדת לענייני אתיקה. גם אם הכללים לניגוד עניינים של שרים וסגני שרים לא יתקבלו, עדיין וועדת-משנה כאמור תהא לה הסמכות לדון בענייני אתיקה של יושב ראש הכנסת וסגניו, ואולי אף בענייני חברי וועדת האתיקה הראשית. שוב, זהו מנגנון שנידרש על מנת לאזן את החלטותיו של יושב ראש הכנסת. איזון יכול שיושג הן בכינונה של וועדת-משנה כאמור והן על דרך של הקמת נשיאות כנסת לעניינים מיוחדים במקביל להגבלות כהונה. אחד היתרונות המרכזיים מכינונם

176 Seward במאמרו מצר על כך שתפקיד סגן יושב ראש הפרלמנט לא מקבל את תשומת הלב הראויה לו. ראו Seward M., "Unsung Heroes? The Deputy Speakers of the British House of Commons", *Journal of Legislative Studies*, 3(3) (1997), 39-57; Cross J., "Deputy Speakers and Party Politics", *Parliamentary Affairs*, 18 (1965) 361-367.

177 סעיף 18(א) לחוק הכנסת, קובע ש"היועץ המשפטי לכנסת יתמנה על ידי יושב ראש הכנסת, באישור וועדת הכנסת...". תיקון לסעיף 18(א) לחוק יגרור תיקון לסעיף 20 לחוק לעניין הוועדה הציבורית שימנה יושב הכנסת לקביעת כשירותם של מועמדים למשרת היועץ המשפטי לכנסת.

178 לעיל, פרק ד(2) ו-ר(3)(2).

של מנגנונים אלה או דומים להם הוא הסיכוי שיותר ויותר סכסוכים פוליטיים בבית ימצאו פתרון במנגנונים שקיימים במסגרת פעילותה השוטפת של הכנסת. יש בכך כדי למלא אחר בקשת בית המשפט "להתרחק מנקיטת עמדה בשאלות פוליטיות המפלגות את הציבור, ולשמור על תדמיתו כגוף שאינו מעורב בחיי הפוליטיקה, שעל פי טיבם אינם הולמים את חיי המשפט"<sup>179</sup>, ובמילים אחרות לסייע לבית המשפט מלפעול ב"זירה הפוליטית"<sup>180</sup>.

#### 4.4 בחירת יושב ראש שאינו חבר כנסת

פתרון מרחיק לכת הוא בחירת יושב ראש מחוץ למערכת הפוליטית. פתרון כאמור דורש התקנת כללים לעניין כשירות לכהונה כמו גם הגדרת "פעילות בחיים הפוליטיים". לדוגמה, סעיף 19 לחוק הכנסת קובע, לעניין כשירות כהונה של היועץ המשפטי לכנסת

"כשיר לכהן כיועץ משפטי לכנסת אזרח ישראלי ותושב ישראל הכשיר לכהן כשופט בית המשפט העליון, ובלבד שבחמש השנים הקודמות להצגת מועמדותו, לא היה פעיל בחיים הפוליטיים ולא היה חבר במפלגה כלשהי; לעניין סעיף זה, מי שלא שילם דמי חבר למפלגה ולא השתתף במוסדותיה, לא יראוהו כחבר מפלגה" (הדגשה לא במקור).

מסעיף 19 מוצע לאמץ בלבד את האבחנה של מהי "פעילות בחיים הפוליטיים" (מודגש), אולם להתעלם מהסיפא לפיה אי תשלום דמי חבר או פעילות במוסדות המפלגה, מספקת. באם הצעה זו תתקבל תידרש הכנסת לקבוע כללים לעניין כשירות מועמד ליושב ראש.

חלק חשוב בכהונה במשרת יושב ראש הכנסת צריכות למלא מגבלות הכהונה. לפיכך, מוצע שהגבלות הכהונה של יושב ראש שנבחר מחוץ למערכת הפוליטית יוקבלו לאלו של נשיא המדינה ומבקר המדינה. לדוגמה, מוצע להוסיף לתקנון הכנסת סעיף הדומה לסעיף 17(א) לחוק יסוד: נשיא המדינה, הקובע את יחוד כהונת הנשיא: "לא יכהן נשיא המדינה במשרה ולא ימלא תפקיד, זולת משרתו ותפקידו כנשיא המדינה, אלא על דעת וועדת הכנסת". דוגמה נוספת הוא סעיף 7 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958 הקובע לעניין איסור התעסקות של מבקר המדינה

(א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה  
רשאי

(1) להיות חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית או מועמד לחברות  
כזו;

179 דברי השופט זמיר בע"א 6490/97 אלהג' נ' אבו עקל, פ"ד נג(2) 49.

180 דברי השופט אור בע"א 6095/00 משרד הפנים נ' סאלח ח'באוי ואח', פ"ד נה(2) 1, 10.

- (2) להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים;
- (3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע;
- (4) להשתתף, במישרין או בעקיפין, במפעל, במוסד, בקרן או בגוף אחר, שהם בעלי זיכיון מאת הממשלה או נתמכים על ידיה, או שהממשלה משתתפת בהנהלתם, או שהועמדו לפיקוחה של הממשלה או לבקרתו של המבקר, וכן ליהנות, במישרין או בעקיפין, מהכנסותיהם;
- (5) לקנות נכסי המדינה, בין מקרקעין ובין מיטלטלין, לחכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זכיונות או הענקה אחרת, נוספת על שכרו, פרט לקרקע או להלוואה לשם התיישבות או לצרכי שיכון.
- (ב) מי שהיה מבקר אסור לו, שלוש שנים מתום כהונתו, להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר לפי...

אם תתקבל הצעה זו יידרש תיקון של סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע מי אינו כשיר לכהן כחבר כנסת. כמו כן, יש מקום לשקול הארכת תקופת הכהונה. אם משך כהונת יושב ראש הכנסת לא תהא צמודה לזו של הכנסת, ניתן להניח שכלל "שבע שנות כהונה"<sup>181</sup> והגבלה לכהונה אחת, יתאימו גם למשרת יושב ראש הכנסת. ואולי הדרך היחידה היא, בדומה לוועדות סטטוטוריות רבות, למנות שופט עליון בדימוס לתפקיד יושב ראש הכנסת. ובנימה אירונית, ייתכן שעל טענות של פוליטיזציה של הזרוע השופטת יש לענות בשפיטיזציה של המערכת הפוליטית.

## 5. סיכום ביניים

קיימת חובה ציבורית וחובה מוסרית ועניינית למציאת הסדרים שימנעו ניגוד עניינים במילוי תפקידו ובהפעלת סמכויותיו של יושב הכנסת. קיימות מספר אופציות להשגת אותה חובה. ההסדרים שהוצגו דורשים שינויי חקיקה ושינויים רבים לתקנון הכנסת. כנסת אשר תתעלם מהחובה למצוא הסדר, ומעצם קיומן של אפשרויות להסדר, מבקשת, בעגה המיוחדת לה, לקבע מצבים שאינם יכולים לדור בכפיפה אחת עם חובתה לכיבוד ערכי ממשל.

על מנת להעביר את ההמלצות לעיל למישור אופרטיבי, נדרש דיון בסוגייה בוועדת הכנסת. לאחר דיון ראשוני יש מקום לערב את יושב ראש הכנסת, כמו גם את סגניו. אין ספק כי וועדת הכנסת לבדה אינה יכולה להביא את ההמלצות לידי ממשיות,

181 ראו סעיף 3 לחוק יסוד: נשיא המדינה, וסעיף 7 לחוק יסוד: מבקר המדינה.



בייחוד לאור כמות הנושאים העומדים על סדר יומה. אולם, אל לה להזניח את סוגיית ניגוד העניינים של יושב ראש הכנסת. נוסף עוד כי העיתוי הוא בהחלט מוטיב חשוב, כלומר, כהונתו של יושב ראש לשעבר של הכנסת המעידות על האפשרויות המפתות שעשויות ותגענה למפתן משרדו של יושב ראש המכהן, מגבירה את הצורך במציאת פתרון לבעיות שהועלו בדיון<sup>182</sup>. לאור זאת, מוצע להקים וועדת-משנה מיוחדת לסוגייה שלפנינו אשר תדון בה ותניח על שולחן הכנסת את חוות דעתה. אם תישאר המערכת הפוליטית מבוצרת בשיקוליה ובאופן ראייתה את מוסד יושב ראש הכנסת, אם לא יוקם מנגנון שתפקידו בחינת תלונות כנגד יושב ראש הכנסת וסגניו, הדברים אשר נאמרו על ידי אחד מחברי הכנסת שהופיע בפני וועדת טוניק – "יש כללי אתיקה, אבל אין אתיקה"<sup>183</sup> – יהפכו פניהם חיים.

## פרק ז – אתנתא

אמון הציבור במערכת השלטון הוא אחד מנורמות הבסיס של משטרנו. מקומו במשפחת הנורמות אינו חדש. מצד אחד נראה כי תצורתו משתנה ומתאימה עצמה להלך הזמן. מצד שני נראה, כי לעיתים, פונקציות האמונות על שמירת הנורמות ועל קיבוען המוסרי, מתעלמות מקיומן וחיבותן. יושב ראש הכנסת, בפועלו במגוון תפקידים, בהפעילו צבא של סמכויות, ובחובשו שלל מגבעות, חורג מחובתו לשמור על אמון הציבור. ראינו שתפקידו של יושב ראש פרלמנט הוא אחד מאותם יסודות עליהם הוקם המשטר הפרלמנטרי בישראל ובעולם המודרני. אולם, קיים חשש שאותו משטר מעניק בידי היושב ראש סמכויות ותפקידים שאינם עולים בקנה אחד. החשש הופך מציאות לנוכח "מגבעותיו" של יושב ראש הכנסת. מלבד כהונתו במגבעתו הראשית, הוא חבר כנסת; חבר בוועדת הפירושים; רשאי להשתתף בכל וועדות הכנסת; ממנה את חברי וועדת האתיקה; פעיל במוסדות הסיעה אליה הוא

182 והרי לאחרונה הובא לידיעת הציבור כי יושב ראש הכנסת הנוכחי, מר ראובן ריבלין, רואה בחגיגות העצמאות ה-56 של מדינת ישראל, את הבמה הראויה להערות פוליטיות כנגד מדיניות הממשלה בעניין ההתנתקות מרצועת עזה. מר ריבלין האמין כי במת הדלקת המשואות אולי תשמש חזרה בטוחה לזירה הפוליטית ולמעמד בכיר בקרב חברי מפלגתו. האם יתעלם מתאוותיו הפולטיות עת ייעלו נושאי מחלוקת במליאת הכנסת? האם ימנע ממהלכים אשר ישרתו את רצונו לכבוש את הזירה הפוליטית עת יסיים את תפקידו? האם תפקיד יושב ראש הכנסת הוא נקודת זינוק למערכת הפוליטית?

גם בשאלות אלה עסקנו, ומהדיון עולה כי נראה כי קודמו האמין כי אין כל מפגש בעייתי בין תפקיד יושב ראש הכנסת, אחריות פרלמנטרית ואחריות ציבורית. הדיון לעיל לא השאיר מקום לשימת סימן שאלה נוסף בהגיענו למסקנה זו. הדיון לעיל לא רק האיר על הבעייתיות במפגש התפקידים, גם עמד על העובדה כי מפגש התפקידים הוא הצומת ממנה יוצאת הדרך המהירה למצבי ניגוד עניינים ולא למימוש אספירציות פוליטיות ואישיות.

183 לעיל, הערה 37, בעמ' 18–19.

משתייך; רשאי להתמודד על בחירות לראשות מפלגה (גם הגדולה בבית); רשאי להיבחר לראשותה; ורשאי להמשיך בתפקידו כיושב ראש הכנסת. חוק החסינות אף מתיר ליושב ראש הכנסת, מכוח היותו חבר בה, להתמודד ולכהן כיושב ראש נבחר של ההסתדרות הכללית החדשה או ההסתדרות העובדים הלאומית<sup>184</sup>.

האם אין בשילוב תפקידים וסמכויות אלה מקום מחסה לפעילויות שאינן "הולמות את מעמדו"<sup>185</sup> של יושב ראש הכנסת? פעילויות העלולות ליצור מצבים שיעלו כדי "פגיעה בכבוד הכנסת, במעמדו [של יושב ראש הכנסת] כחבר כנסת או בחובותיו כחבר כנסת" (הוספה לא במקור)?<sup>186</sup> שיעלו כדי "חשש של ניצול לרעה" או השגת "יתרון או העדפה אישיים"<sup>187</sup>? האם לא דושנה דיה הקרקע כדי להפיק מצבים של כהונה תוך ניגוד עניינים? חוק החסינות עצמו קובע איסור על ניגוד עניינים בין עיסוק נוסף לתפקיד חבר כנסת<sup>188</sup>. האם אין לראות בתפקיד "יושב ראש כנסת", עיסוק נוסף לעניין ניגוד עניינים? מהדיון לעיל לא נותר לנו אלא להסיק כי הטריאומוורט – שלישיית השליטים, של "מוסד יושב ראש הכנסת" אותו אנו מכירים, היא יושב הראש הוא עצמו, ניגוד עניינים, ואגד סמכויותיו.

הסייג היחיד לכהונה כיושב ראש כנסת מצוי בסעיף 2 לתקנון המגביל שר או סגנו מכהונה בתפקיד זה. הגבלה מינורית זו מעמידה את הכנסת במצב אבסורדי, שהיא עצמה אינה מסייגת את כהונת יושב ראש הכנסת במידה הראויה. וכפי שראינו, קיימים מצבים בהם יושב ראש הכנסת ממלא את תפקידו תוך ניגוד עניינים. מדוע אם כן הותקנו כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים? האם הסיבה טמונה במדרג ההיררכי של משטרנו? האם הסיבה ליצירת מדרג כאמור היא לא אופי תפקיד שר או סגן שר ומרחב הסמכויות לצד התפקיד? עצם ההחמרה עם שרים וסגני שרים, בניגוד לחברי כנסת, מבחינת הכללים בדבר ניגוד עניינים, מעידה על כך שמרחב סמכויות ואופי תפקיד הם מרכיבים חשובים, אם לא המרכזיים, בקביעת כללים נוקשים יותר. כבר עמדנו על כך שליושב ראש הכנסת מגוון סמכויות רחבות מאלה של חבר כנסת מן השורה. הדבר מעלה תהיות ושאלות אין ספור על ההקבלה של יושב ראש הכנסת לחבר כנסת 'רגיל' מבחינת ניגוד עניינים.

שיוכו הסייעתי של יושב ראש הכנסת בהחלט מעלה לעיתים חשש, מעבר לסביר, כי החלטותיו נגועות בניגוד עניינים. גם אם אינו רב, יש לעשות ככל שניתן על מנת למונעו. אולם, מאחר והכנסת החליטה כי היושב ראש ייבחר מבין חבריה המכהנים, יש לזכור כי "מרחב אין סופי" אינו מונח בעגה המקומית, רוצה לאמר, כנסת ישראל היא מוסד קטן, ולכן פתרון גורף לעניין ניגוד עניינים של יושב הכנסת הוא בעייתי.

184 סעיף 13א(1)א(1) לחוק החסינות.

185 סעיף 8(א) לחוק הכנסת.

186 סעיף 13א(ב)(1) לחוק החסינות.

187 שם, סעיף 13א(ב)(2).

188 שם, סעיף 13א(ב)(3).

לאור זאת הצגנו ודנו בהצעה להתקין כללים מיוחדים למניעת ניגוד עניינים של יושב ראש הכנסת וסגניו. הוצעו גם הסדרים מרחיקי לכת אחרים. אולם, נראה שבזמן הקרוב, המציאות הפוליטית תעדיף כללים מיוחדים על פני שינוי יסודי של השיטה. את הרעיונות שהוצעו עוטף נתון חשוב מאוד: הפרגמנטציה של הכנסת. ריבוי סיעות מעלה את כמות המקרים בהם עלול היושב ראש להימצא במצב של ניגוד עניינים, כי ריבוי מתנגדים מבית משמעותו אי הסכמות רבות להחלטותיו של היושב ראש המכהן, וטענות חוזרות לניגוד עניינים. הדוגמאות בגוף הדיון מעידות על כך שכהונה תוך ניגוד עניינים היא בבחינת התעלמות מוחלטת ממבחן האחריות המוטל על יושב כנסת מכהן. יושב ראש הכנסת הראשון, י' שפרינצק, אמר בנאומו בכנסת "כבוד האסיפה המכוננת:

"אני מודה על האמון ששמתם בי בהטילכם עלי תפקיד זה. מרגע היבחרי אני רואה עצמי אחראי בפני כולכם, כל נבחרי האסיפה המכוננת, כל שלומי אמוני עצמאות ישראל. במיטב יכולתי ובלא כוונה ופניה עצמית אעשה הכל כדי לקדם את האימון ששמו בי ולעמוד במבחן האחריות שהטלתם עלי. תפילתי שכוונתי לא תיפגם. אני משתחוה לאסיפה המכוננת של עם ישראל וישראל ואני מודה על הכבוד שזיכיתם אותי. כבוד זה מחייב. הוא מחייב את הכל, ועל כולם את אלה שנבחרו לנהל את המוסד הזה, שעליו הוטל לכוון את חיי ישראל וישראל"<sup>189</sup>.

מוסד יושב ראש הכנסת הוא חלק אינטגרלי מהשיטה הפרלמנטרית של מדינת ישראל. בליבת מהותו של מוסד זה נמצאים עקרונות השוויון כלפי כל חברי הבית, וטעמו הלא מתפשר לשמור על הגינות, על אמון הציבור. כל פגם בצביונם של אלמנטים אלה "יורד לשורשיו ומקעקע את יסודותיו"<sup>190</sup> של הקוד הערכי הנמצא במרכזה של המערכת השלטונית. האם מוסד יושב ראש הכנסת, בעגה הישראלית, שומר על אלמנטים אלה? ובמילים אחרות, האם יכול מוסד זה למלא אחר מבחן האחריות של שפרינצק? מהשיח לעיל עולה כי לאור הסמכויות שניטעו במוסד זה כמו גם התפקידים שעליו למלא, מוסד יושב ראש הכנסת אינו יכול לקיים מבחן זה במלואו.

החשש כי למול עיניו של יושב ראש הכנסת יעמוד, בעגה הלוקיאנית – "a"

189 ד"כ, שבת (תש"ט) (14–17 פברואר 1949), 1, ישיבות א'–ו' של הכנסת הראשונה ט"ו–י"ח. באותם מילים בחרה גם בטי Butroid, לשעבר יושבת ראש הפרלמנט של אנגליה, להביע מחויבותה לפרלמנט, אף לפני לפני האחריות שיש לה לכתר "May it please your Majesty, I have neither eyes to see, no tongue to speak in this place, but as the House is pleased to direct me, those servant I am here, and I humbly beg your Majesty's pardon than I cannot give any other answer than this to what your Majesty is pleased to demand from me". צוטט במאמרו של Seward M., לעיל, הערה 176, בעמ' 42.

190 דברי השופטת נתניהו בעניין ישפאר, לעיל הערה 4, בעמ' 524–525.

”...*distinct interest from the rest of the community*”<sup>191</sup>, הוא ממשי. הנשיא ברק, במאמרו “ניגוד אינטרסים במילוי תפקיד”, בחן חשש דומה ותאר את התגברות רגישותה של החברה לתופעות שליליות, במקביל ליצירת תלות של הפרט במערכת הציבורית. תלות זו מעבה את רגישות הציבור, וכאשר תופעה מסוימת “מכה שורשים ומניבה פרי אסור” התופעה כביכול עוברת שלב<sup>192</sup>. לימים בחר הנשיא ברק ליישם את האבחנה וליצור את מבחן “הפגיעה במרקם החיים הפרלמנטריים” ומבחן “סטיית הערך הקלה”. מהשיח לעיל עולה כי תפקידיו של יושב ראש הכנסת מגבירים את תופעת החשש להימצאו של זה במצבי ניגוד עניינים. אולם חשש זה כבר הכה שורשים, ומהחלטותיו ניתן לאמר, שאכן הניב את הפרי האסור. אם כן, החלטותיו של יושב ראש הכנסת עברו שלב. הן נמצאות בתחום האסור, בתחום שבו תלות הפרט במערכת הציבורית נפגעת, בתחום שבו ננגסת המערכת הציבורית היא עצמה באחד מיסודות קיומה – אמון הציבור. תחום זה הוא יסוד מיסודות המשטר ופגיעה בו היא *contra moralis*, אף *contra legem*. פגיעה בו היא תמיד פגיעה “במרקם החיים הדמוקרטיים”<sup>193</sup>. על כן, על מערכת שלטונית, טרם עוטה היא נוצות לו לה, לקבע במתחם הנורמות העליונות את האיסור בדבר ניגוד עניינים. נורמות עליונות אלה הן כמן להמונים, ועל נורמות עליונות אלה נבנה אופיו של משטר.

מונטסקייה כתב ב-*Mes pensées* מילים אלה: ‘Un chariot qui a quatre roues peut aller avec trois, même avec deux; mais il faut disposer autrement’ מרכבה בת ארבעה גלגלים תוכל לנסוע עם שלושה, או אפילו שניים, אולם, הם דורשים רה-ארגון על מנת שתוכל זו להמשיך ולנסוע. נראה כי הכיוון שאליו דוהרת “מרכבת מוסד יושב ראש הכנסת” דומה ל-‘*Un chariot à deux roues*’ (מרכבה עם שני גלגלים). בית הנבחרים חייב להיות קשוב לעובדה זו. בית הנבחרים, אם החליט שהמרכבה יכולה להמשיך ולדהור בשני גלגלים בלבד, נדרש ליכולת וירטואוזית ודמיון יצירתי, על מנת לבצע את הרה-ארגון הנדרש. לא נרחיק לכת ונאמר כי מוסד יושב ראש הכנסת עלול למצוא עצמו עם גלגל אחד – למרות שלעיתים לא נשארה דרך אחרת מלתארו כך – שהרי כל מידת יצירתיות לא תועיל למרכבה עם גלגל אחד. לכן, ובנימה אופטימית, אם דרוש לו לבית הנבחרים, המוסד החשוב כל כך של יושב ראש הכנסת, המוסד המשפיע תכופות על המארג הפרלמנטרי העדין, חייב הוא להיות קשוב להתנהלות היומיומית של מוסד זה, אשר יונק אליו תוכו, תכנים רבים אשר מערערים את יציבותו בסדר הפרלמנטרי, את יסודות מהותו, את ערכיותו הציבורית.

Locke, “Of the Legislative, Executive, and Federative Power of the Commonwealth” 191 הערה 13, עמ’ 335.

192 ברק, לעיל הערה 2, בעמ’ 13–14.

193 בג”צ 9056/00, בעניין חה”כ קליינר, לעיל הערה 122. ראו גם דברי בית המשפט במלואם, לעיל, פרק ד(5)(2).