

## נייטרליות וסמכויות של יושבי ראש פרלמנטים

תפקיד יושב ראש פרלמנט, היא המשרה הפרלמנטרית הרמה ביותר. הנושא בתפקיד נהנה מסמכויות נרחבות בניהול ענייניו של הפרלמנט, בדרך כלל ללא הגבלות חוקיות מפורשות. בימים אלו מוקדשת תשומת לב יתרה לתפקיד רב השפעה זה לנוכח הצעת החוק של י"ר הקואליציה זאב בוים, המבקשת לצמצם את הרוב הדרוש להדחת יושב ראש הכנסת. הצעת החוק גובשה על רקע החלטתו של י"ר הכנסת, אברהם בורג, לצאת לרמאללה כדי לנאום בפני הרשות המחוקקת הפלשתינית.

השאלות הנשאלות אגב הצעה זו עוסקות בטיבו של התפקיד וגבול סמכויותיו וכדי לענות עליהן כדאי להתייחס לשני מדדים שונים: רצף של זיהוי שבקצהו האחד כהונה חפה מזיהוי מפלגתי ובקצהו השני ניהול עניינים מגמתי החותר לקידום ענייניה של מפלגה אחת, כנהוג בקונגרס האמריקאי; ורצף של השפעה הנובע מסך סמכויותיו של יושב ראש הבית ומעיד על יכולתו הרחבה או המצומצמת להשפיע על מהלך החקיקה. שילוב של סמכויות נרחבות עם מאפיינים של כהונה לא נייטרלית יוצר כמובן תפקיד רב השפעה פוליטית כמוהו נראה בתפקיד יושב ראש הקונגרס האמריקאי ובפרלמנטים ביוון ובפורטוגל.

כדי להבהיר את סוגיית הזיהוי של יושב ראש פרלמנט, מקובל להתייחס לשלושה מודלים עיקריים המייצגים רמות שונות של מעורבות פוליטית – מפלגתית. המודל הבריטי המתאפיין בכהונה ללא משוא פנים וניתוק מן החיים הפוליטיים; המודל האמריקאי המייעד לכהונת יושב ראש הבית את מנהיג מפלגת הרוב החותר בכהונתו לקידום ענייניה של מפלגתו; ומודל הביניים שאינו נייטרלי או מגמתי במובהק. את תפקיד יושב ראש בית הנבחרים במרבית מדינות אירופה ובישראל ניתן לסווג בתחום ביניים זה בין המודל האמריקאי והמודל הבריטי.

מיקום הביניים המיוחס ליושב ראש הכנסת מבוסס על כמה ממאפייני התפקיד: ליושבי הראש השתייכות סיעתית מובהקת (ברוב המקרים כנציגיה של המפלגה הגדולה בקואליציה), הם אינם מנותקים ממעורבות מפלגתית והנושאים בתפקיד אינם פרלמנטרים בסוף דרכם הפוליטית, כנהוג בבריטניה. מצד שני מצופה יושב הראש להתנהלות נייטרלית המתבטאת בהימנעות דרך כלל מהצבעות או מדיונים במליאה. כמו כן, מסיבה זו לא ייבחר לתפקיד חבר ממשלה.

מדרגת הזיהוי הפוליטי, בהיותה סוגייה עמומה שאינה מוגדרת בחוק, היא באופן טבעי מקור לביקורת המוטחת מפעם לפעם כלפי יושבי ראש פרלמנטים. דוגמא לכך היא הזמנתו ב-1982 של יאסר עראפת על ידי י"ר הפרלמנט הפיני שבוטלה לאחר מכן לנוכח הביקורת נגדו על הפגיעה בנייטרליות של פינלנד. במקרה אחר בחר אותו יושב ראש להתעלם מן הביקורת הציבורית ונפגש בפולין עם הגנרל ירוזלסקי שהיה אחראי לדיכוי התנועה העממית 'סולידריות'. לצד זה, התפרשו לעיתים גם החלטות טכניות של יושבי ראש כמגמתיות ולא הוגנות ועוררו

ביקורת פרלמנטרית וציבורית. אחת מיני החלטות רבות שעוררו ביקורת כזו בישראל הייתה הוראתו של יושב ראש הכנסת, דב שילנסקי (ליכוד) וממלא מקומו, חבר הכנסת עלי עובדיה (ליכוד) במרץ 1990 לקיים הצבעה על הצעת אי אמון בממשלה שהגישה סיעת המערך, 48 שעות לאחר שהוגשה. ההוראה עמדה בניגוד למתחייב מן התקנון (24 שעות) ונתפרשה כניסיון מגמתי של יושב הראש להיחלץ לעזרת הממשלה. בדיעבד, לא הועילה ההחלטה ובאופן חסר תקדים הופלה הממשלה בהצבעת אי האמון. אירוע יוצא דופן בו הכריע יו"ר בניגוד לעמדת הממשלה היה החלטתו של יו"ר הכנסת מנחם סבידור לקיים הצבעה גלויה על הצעת חוק לפיזור של הכנסת העשירית. סבידור שילם על כך בכסאו כשלאחר מכן לא נכלל שמו בין רשימת מועמדי הליכוד לכנסת.

לעומת האמור, נוה יותר להגדיר את מדד ההשפעה שהוא פועל יוצא של כלל הסמכויות של יושב הראש, המעוגנות בחוק או בתקנון. ראש וראשון לסמכויות אלו הוא ניהול דיוני המליאה שהוא טכני מעיקרו ומחייב מילוי הוראות התקנון וקביעת תקדימים באופן שיהיה הוגן ומקובל על הצדדים. במסגרת זו מוקנות ליו"ר סמכויות משמעותיות החל מקריאה לסדר ועד להפסקת הישיבה. בשעת הצבעה הוא המעמיד את השאלות וקובע את תוצאות ההצבעה. ניהול דיוני מליאה ללא משוא פנים מתקיים בקונגרס האמריקאי כשם שהוא מתקיים בבית הנבחרים הבריטי ובכל הדמוקרטיה המבוססות ועל פניו אין בינו לבין רמת הזיהוי הפוליטי של יושב הראש, דבר. השוני בהגדרת תפקידם של יו"ר פרלמנטים בעולם מתבטא ביתר סמכויותיו של יו"ר הבית: קביעת סדר היום, השתתפות בהצבעות ובדיונים, יכולת הקצאת חוקים לוועדות, חברות בוועדות הפרלמנטריות, סמכות לפיזור וכינוסן של ישיבות המליאה וסמכויות ייחודיות.

בישראל קובעת נשיאות הכנסת (על פי חוק יסוד: הכנסת מורכב הגוף הזה מיו"ר הכנסת וסגניו אך על פי תקנון הכנסת עיקר הסמכויות מוקנות ליו"ר) את דחיפותן של ההצעות לסדר יום, ואת סדר הדיון בהצעות חוק פרטיות, אישורן של שאילתות והעברתן לשרים. בסמכותו של יושב הראש לפזר ישיבות מליאה, ולהצביע אם פינה את כסאו למחליף. אין בסמכותו לנתב הצעות חוק בין וועדות והוא גם מנוע מחברות בוועדות הפרלמנטריות.

קביעת סדר היום היא סמכות בעלת כוח השפעה פוליטי לא מבוטל והיא גם הולידה עתירות רבות לבית המשפט נגד שיקול דעתו של יושב הראש. דוגמא לכך הוא בג"צ חבר הכנסת יוסי שריד נגד יו"ר הכנסת מנחם סבידור. העתירה נסבה על החלטתו הטכנית לכאורה של יושב ראש הכנסת העשירית לקבוע הצבעה על הצעת אי אמון לשעה מאוחרת כדי, לפי טענת העותרים, לאפשר לתומכי הממשלה להגיע למליאה. השופטים קבעו כי: "... החלטות הכנסת בכל הנוגע ליחסי הגומלין שבינה לבין הממשלה טעונים לרוב מטען פוליטי כבד, אשר מן הראוי הוא, כי הרשות השופטת תמשוך ידה ממנו כדי למנוע עד כמה שניתן פוליטיזציה של השפיטה". לפי כלל זה נוהגת הרשות השופטת דיסון מהתערבות בהחלטותיו של יושב ראש הכנסת ובעקיפין מעניקה לו כו פעולה נרחב בקביעת סדר יומה של הכנסת.

סמכות חשובה אחרת היא כוחה של נשיאות הכנסת והיושב בראשה לאשר את הנחתה של הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת. סמכות האישור הורחבה במשך הזמן לא רק לפן הצורני

אגודת המורים

של החוק אלא גם לתוכנו ומטעם זה נפסלו על ידי נשיאות הכנסת כמה הצעות חוק שהגיש בזמנו חבר הכנסת מאיר כהנא.

מתוך הרשאותיו של יושב ראש הכנסת מעניין לראות כי קביעת סדר היום אינה בידי יושב ראש הפרלמנט בגרמניה, בצרפת, בבריטניה ובמדינות הנורדיות. סמכות פיזור ישיבות אינה בתחום סמכותם של יושבי הראש בפרלמנטים של גרמניה, שוויץ, דנמרק ושבדיה. לעומת זאת בכמה פרלמנטים שמורות ליושב ראש הבית סמכויות שאינן בידי יושב ראש הכנסת: בארצות הברית, אוסטרליה, בלגיה, צרפת, יוון ופורטוגל מקצה יושב ראש הבית את הצעות החוק לוועדות. בקונגרס האמריקאי מורשה יושב ראש להפנות הצעת חוק לוועדה גם אם החלו דיוני ועדה אחרת בעניינה. חברות של יושב ראש בוועדות הפרלמנטריות מותרת בהולנד, בנורווגיה ובבלגיה. סמכויות ייחודיות ניתנות על פי החוקה ליושב ראש הפרלמנט בשבדיה הממליץ בתום התייעצויות עם ראשי המפלגות, בפני המליאה, על בחירת ראש הממשלה. בישראל, על פי חוק יסוד: הכנסת ממלא יושב ראש הכנסת את מקום נשיא המדינה בהיעדרו וכלמרבית יושבי הראש נתונות גם בידו סמכויות מנהליות: אחריות על פעילות עובדי הכנסת ומזכירות הכנסת, מינוי מזכיר הכנסת, קבלת התפטרותו של חבר כנסת וכ"ב.

גודל ההשפעה הנתונה בידי יושב ראש הבית קשור גם במידת אי תלותו בפרלמנט. על כך מעידות כמה פרוצדורות: אופן הבחירה (גלויה או חשאית) והרוב הנדרש לכך, אורך הכהונה, אפשרות להדחה והרוב הדרוש לכך ובחירתו של יושב ראש מחדש. בישראל, על פי תקנון הכנסת, נבחר יושב ראש בהצבעה גלויה וברוב לא מיוחס. כהונתו משתרעת לאורך כהונת הכנסת והדחתו מתאפשרת על פי חוק הכנסת (התשנ"ד - 1994) ברוב מיוחס של לפחות שני שלישי (ראה מסגרת).

ראוי לציין כי הנהגת הצבעה גלויה והדחה ברוב גדול שהם מיוחדים למדי בישראל מצמצמים את מידת התלות של יושב ראש בכנסת. להבדיל, מרבית מדינות אירופה מנהיגות בחירות חשאיות לבחירת יושב ראש הפרלמנט והדחתו מתאפשרת ברוב לא מיוחס. בדומה לישראל, מכהן ברובן יושב ראש הבית לאורך כל תקופת כהונתו של הפרלמנט. יוצאות מכלל זה הן שוויץ, בלגיה והמדינות הנורדיות הבוחרות יושב ראש לתקופה של שנה.

בחירתו מחדש של י"ר כחבר בית המחוקקים אינה מוגנת באופן כלשהו בישראל. בניגוד לכך, כמה מדינות, כאמצעי לשימור הנייטרליות של יושב ראש והוצאתו מן המשחק הפוליטי, בחרו לחזק את סיכויי להיבחר מחדש. באירלנד בחירתו של י"ר מכהן כחבר הפרלמנט הבא מעוגנת כזכותו בחוק, בבריטניה הנוהג המפלגתי הוא שלא להעמיד מתמודד מול י"ר לשעבר, במחוז בחירתו, וגם בדנמרק נהנה יושב ראש מיתרון קל מול מועמד אחר בבחירות חדשות.

גם גיוס יושבי הראש הוא נקודה מעניינת המעידה על מעמדם של יושבי הראש ושיעור התמיכה בהם. מרבית יושבי הראש הם נציגיה של מפלגת הרוב הרואה למצער בתפקיד יושב הראש רשת ביטחון לעיתות מצוקה פרלמנטריות, אם לא כלי להשפעה יומיומית. כנגד זאת ישנן מדינות המנהיגות כללים שונים: בשוויץ מתחלפות המפלגות העיקריות בזכותן להציע מועמד ובדנמרק, איטליה והולנד, הכתיבו פעמים רבות נסיבות פוליטיות, בחירת מועמד מן האופוזיציה. כדאי לציין כי למרות היותם של מרבית יושבי הראש חברי המפלגה הגדולה הם נהנים לעיתים

אגודת תלמידי

קרובות מתמיכה רחבה יותר, ובישראל כמו במדינות רבות מתחרים לרוב על הכהונה שני אנשים למירב. בפינלנד, הולנד, ובצרפת מתמודדים בדרך כלל על תפקיד זה יותר מארבעה מועמדים באופן שגורע משהו מאותו מעמד קונצנזואלי ממנו נהנים מרבית יושבי הראש של פרלמנטים בעולם.

לאור האמור דומה שמעמדו של יושב ראש הכנסת על פי חוק, בהתאם לתקנון הכנסת ועל פי פרשנות שניתנה לתפקיד זה בפועל, הוא חזק. קביעה זו נובעת מתוך מידת תלותו הנמוכה בכנסת, מהחלטות והתנהלות המזוהות פוליטית ומהיקף סמכויות משמעותי. ניתן לאמר כי תפקיד יושב ראש הכנסת אינו עונה על מאפייני המודל המזוהה והמשפיע ביותר, שאב הטיפוס שלו הוא יו"ר הקונגרס האמריקאי, משום היעדרן של סמכויות חשובות המקנות שליטה על תהליך החקיקה ואינן נתונות בידו. למרות זאת נראה כי הוא רחב יותר בהגדרתו ממודל הביניים הנהוג במדינות הנורדיות ובמרבית מדינות אירופה.

סעיף 8 לחוק הכנסת (התשנ"ד - 1994)  
לפי סעיף זה נהוגה הפרוצדורה הבאה להדחת יו"ר הכנסת, שלא מחמת עבירה: 61 חברי כנסת יעבירו קובלנה לוועדת הכנסת וזו תמליץ ברוב של שלושה רבעים מחבריה על הצבעה במליאה. הגשת הקובלנה תלויה גם בהחלטה מקדימה של ועדת האתיקה כי יושב ראש הכנסת נהג באופן שאינו הולם את מעמדו. ההחלטה הסופית על העברתו של יושב הראש מכהונתו תתאפשר רק אם החליטה הכנסת על כך ברוב של שני שלישי מחבריה.

הכתוב מבוסס על:

הכתוב מבוסס על:

- ◆ בג"צ 652/81 שריד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לו (2), 197.
- ◆ בג"צ 1181/90 סיעת העבודה ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד מד (2), 31.
- ◆ רובינשטיין, אמנון והר זהב, רענן, חוק יסוד הכנסת, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 1993.
- ◆ Marcelo, J., & Wolfgang, C. Muller., "Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority?" in Herbrt Doring, (ed.), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, Frankfurt: Campus Verlag, 1995.