

פרויקט "כנסת תכליתית" מבית מכון תכלית

פיקוח הכנסת על הממשלה: תקציר המחקר והמלצות לשינויי תקנון

בשיטת המשטר הפרלמנטרית, אבן יסוד במערכת האיזונים והבלמים החוקתית היא הפיקוח של בית הנבחרים על הממשלה. הממשלה מכהנת מכוח אמון הפרלמנט ואחראית כלפיו, וחלק משגרת עבודתה כולל דיווח והצדקת פעולותיה על מנת להמשיך ולהנות מאמונו. אך מזה שנים רבות, תיאוריה לחוד ומציאות לחוד. הפיקוח הפרלמנטרי בישראל מוגבל ובמקרים רבים חסר-שיניים. שורה ארוכה של קשיים מוסדיים מונעים מהכנסת מלפקח על הממשלה באופן אפקטיבי ומועיל.

מטרת סדרת מחקרי "כנסת תכליתית" היא לאבחן את הבעיות המבניות והתשתיות בפעילות הכנסת ולהציע שינויים להתאמת תפקידיה ותפקודה לצרכי מדינת ישראל כיום. המחקר העוסק בתפקיד הכנסת כמפקחת על הממשלה מתמקד בשלוש סוגיות עיקריות: האחת, ניתוח כלי הפיקוח הפרלמנטרי הקיימים כיום. השנייה, ניתוח הסיבות המחלישות את האפקטיביות של הפיקוח. השלישית, בחינת צעדים לקיומו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי. בנייר זה, נציג את תמצית הבעיות ונדון בהצעה למספר מוגבל של שינויים בתקנון הכנסת, כאלו אשר התשומות הכרוכות ביישומן צנועות יחסית ויכולה להיות להן השפעה חיובית מהירה על הליכי הפיקוח בכנסת.

נכתב על ידי ד"ר בל יוסף

כסלו, התשפ"ד | דצמבר, 2023

תוכן עניינים

א. מבוא: בעיות הפיקוח הפרלמנטרי	3
ב. המטרה: פיקוח אפקטיבי	6
ג. מפת דרכים: קווי יסוד לשיפור עבודת הפיקוח בכנסת	6
(1) היתכנות ושימויות	7
(2) הסכמה רחבה	7
(3) פרוספקטיביות	8
ד. המלצות לשינויים תקנוניים	10
(1) רפורמת המידע	10
1.1. מנגנון "שאלות פתוחות" חלף מנגנון "ארבעים חתימות"	11
1.2. מנגנון שאלונים	13
1.3. שיפורים הליכיים במנגנון השאלות	14
1.4. העברת מידע ישירה לחברי הכנסת	16
(2) תיקונים פרוצדורליים וארגוניים לטיוב עבודת הפיקוח	16
(3) הקמת ועדת כנסת לפיקוח פרלמנטרי	19
(4) מנגנון הודעות הכנסת לממשלה	21
(5) תוכנית עבודה למושב	22
(6) ביטול מנגנוני פיקוח מיותרים	23
ה. סיכום	25

א. מבוא: בעיות הפיקוח הפרלמנטרי

בשנה האחרונה התעורר השיח הציבורי בישראל אודות האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון. בסופה הטראגי של השנה, חווה הציבור הישראלי את חשיבות התגובה הממשלתית לאירועי חירום, והרגיש על בשרו את חשיבות הבקרה השוטפת על פעילותה. משני ההיבטים עולה חשיבותו הקריטית של הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, תפקיד עליו הופקדה הכנסת כבית הנבחרים של המדינה. חיזוק הכנסת כמפקחת על הממשלה הוא מהלך שככל שיתבצע באופן חכם ומדויק ושיוביל לפיקוח אפקטיבי, יהיה בסיס לשורה של תמורות חיוביות בממשל הישראלי, ביניהן:

- ❖ העלאת אמן הציבור בכנסת כמוסד ובחבריה;
- ❖ שיכון משבר הייצוג,¹ וחיזוק תפיסת הכנסת כמייצגת העם;
- ❖ צמצום ההתערבות השיפוטית בפעילות הממשל;
- ❖ עיגון התנהלות בין-מוסדית תקינה ובריאה בין המוסדות הפוליטיים.

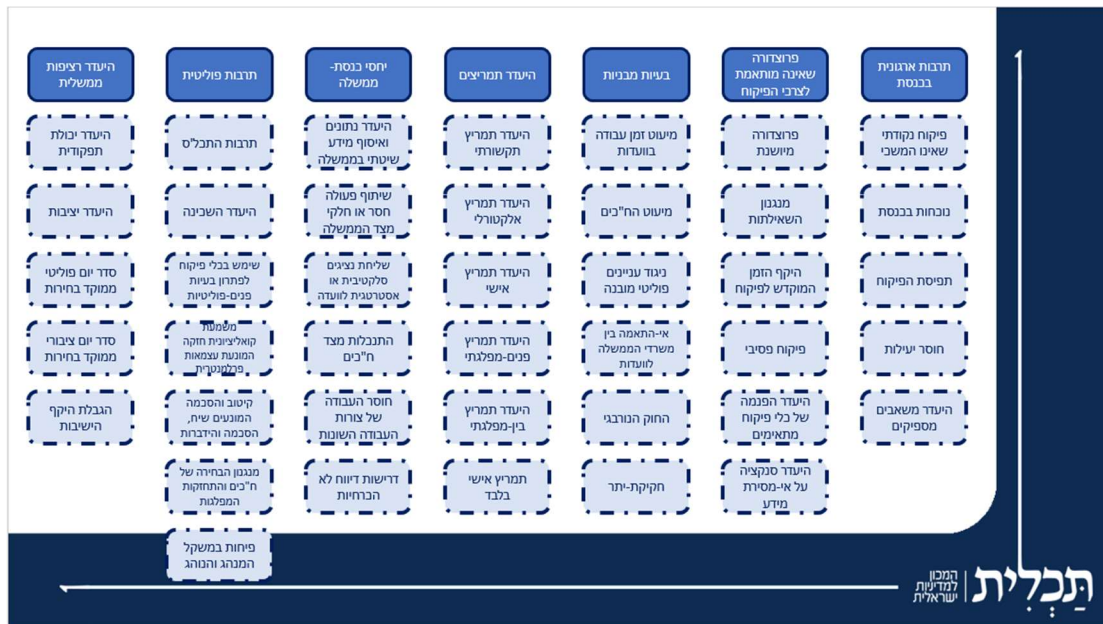
על-אף נחיצות הפיקוח ועל-אף שהיקף וחומרת הבעיה ידועים לכל, הוקדש בישראל מחקר מועט מאוד לשאלה זו. מקרב המחקר שנעשה, לא הוקדשה תשומת לב מספקת להבנת השאלה מהו פיקוח אפקטיבי, ולניסיונות להתחקות באופן מדויק ומתוחכם אחר האופנים לבצע אותו. לעתים נדמה כי ככל שהפיקוח הפרלמנטרי "ירסן" את הממשלה, כך מצבה של הדמוקרטיה הישראלית ישתפר. אך המצב רחוק מכך. פיקוח תכליתי לא נמדד במידת יכולתו לרסן את הממשלה או לגלות לעומתיות פרלמנטרית למולה, אלא ביכולתו לסייע לשיפור המדיניות הציבורית דרך תהליך של דיון ציבורי, הצפת מידע מן הציבור, שיפור אחריות פוליטית כלפי הציבור וחיזוק הקשר בין מקבלי ההחלטות לבין הציבור הרחב.

מסמך זה נכתב על בסיס מחקר שנערך בעיקרו לפני אירועי ה-7 באוקטובר, אשר מטבע הדברים לא רק גבו מחיר אדיר ממדינת ישראל ואזרחיה, אלא גם השפיעו על סדר היום הציבורי. החודש שלאחר ה-7 באוקטובר הדגיש את חיוניות הפיקוח הפרלמנטרי והמחיש כי במשך זמן רב, הפיקוח היה כה חלש ורפה באופן שאפשר לחולשות שונות במשרדי הממשלה להכות שורש – עובדה שפגעה בתגובה הממשלתית למשבר.²

¹ בהקשר זה נהוג לזהות "גירעון דמוקרטי" המונע מתחושה של פרטים בחברה כי הם אינם מיוצגים פוליטית. היבט זה יכול לנבוע מכשל במנגנוני הייצוג עצמם (ראו בהקשר זה Simon Tormey, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, 1 DEMOCRATIC THEORY 104 (2014)) או מעליית מידת המעורבות של בירוקרטים בצמתים רבים בחיי הפרט (ראו מנקודת מבט ביקורתית Heidi Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, 65 (UCLA L. Rev. 1532 (2018)).

² לשם המחשה, משרדי ממשלה רבים לא הצליחו למלא את תפקידיהם. משרד ההסברה לא הצליח לתת מענה, עד כדי התפטרות השרה העומדת בראש המשרד. משרד האוצר עצר, בהתאם לדיווחים שונים בהוראת השר, העברות כספיות עבור צרכיהם השונים והרבים של תושבי העוטף. משרד הרווחה לא יכול היה לתפקד באופן מלא לנוכח חוסר אדיר בכוח אדם, הכולל כ-1,500 משרות לא מאוישות. משרד החקלאות לא הצליח לתת מענה לחקלאים הרבים

הפיקוח הפרלמנטרי בישראל הוא דל, חלקי ו"חסר שיניים"³. רק לעיתים נדירות הוא מצליח להוביל לשינוי של ממש ולהשפיע על מדיניות הממשלה או על התנהלותה. מהן הסיבות לכך? על-בסיס ראיונות עומק עם גורמי ממשל, לצד בחינת פרוטוקולים, דוחות ומסקנות, לצד הדין הקיים, גיבשנו חלוקה של הקשיים לשבע משפחות שונות, אשר מהן נובע כל קושי.



תרשים 1. גורמי חולשת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל – חלוקה למשפחות

(1) **תרבות ארגונית בכנסת:** פרקטיקות העבודה השונות והאופן שבו הכנסת מתנהלת כגוף מחוקק. בכלל אלה ניתן לציין פיקוח נקודתי (להבדיל מעקבי) שאינו אפקטיבי; נוכחות לא עקבית וקושי לצבור מומחיות בנושאי פיקוח; היעדר תפיסה אחידה של פיקוח פרלמנטרי ושל חשיבותו, וחוסר במשאבים מספיקים.

ששדותיהם ננטשו בשל פינוי האזור מטעמים ביטחוניים. למשרד התחבורה לקח זמן רב להפעיל מערך היסעים בסופי שבוע, באופן שיאפשר הגעה של אנשי ונשות המילואים הרבים המגויסים ברחבי הארץ. חלק בלתי-מבוטל מההגעה לשטח ובחזרה הסתמך על התנדבות ועל רכבים פרטיים. גם משרד ראש הממשלה, אשר אמון על תכלול עבודת המשרדים, לא הצליח למלא את תפקידו. בנקודה בה פרצה המלחמה, לששה משרדי ממשלה (מודיעין, ביטחון לאומי, חינוך, הסברה, מודיעין, תרבות) כלל לא היה מנכ"ל, מטעמים שונים.

³ למחקרים קודמים שנעשו בנושא זה בישראל ראו למשל חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות** 18 (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); Chen Friedberg, *Oversight by the State Control Committee in the Israeli parliament: form of accountability under stress*, 19 ISRAEL AFFAIRS 306, 317–319 (2013). ראו בהקשר זה גם את העבודה המקיפה שנעשתה על-ידי יחזקאל יונין: עובד יחזקאל, מזכיר הממשלה ואיל יונין, מזכר בנושא הצעות והמלצות בעניין יחסי הגומלין שבין הכנסת לבין הממשלה (ירושלים, פברואר 2009).

(2) **פרוצדורה בלתי מותאמת:** הליכי דיון שאינם ממוקדים בפיקוח ומקשים על קיומו. הפרוצדורה מתבטאת בעיקר בתקנון אך גם בחקיקה ובפרקטיקות שאינן מעוגנות. בקבוצה זו כללנו הוראות מיושנות; קשיים במנגנוני השאילתות הקיימים; היקף הזמן מועט המוקדש לפיקוח; אופיו הפסיבי של הפיקוח, אשר סמוך על שולחן הממשלה; היעדר כלי פיקוח מודרניים; והיעדר סנקציה על אי-מסירת מידע.

(3) **בעיות מבניות:** קשיים הכרוכים באופן בו הכנסת כמוסד בנויה. אלו כוללים את מיעוט זמן העבודה בוועדות; מיעוט חברי הכנסת; ניגוד עניינים פוליטי מובנה; היעדר התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה; החוק הנורבגי; וחקיקת יתר.

(4) **היעדר תמריצים:** בהינתן שפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי הוא מלאכה מורכבת הדורשת תשומות רבות, לחברי ולחברות הכנסת נדרש סט מתאימים של תמריצים לשם כך. אולם סט זה אינו בנמצא. בהקשר זה אנו מדגישים את היעדרם של תמריצים תקשורתיים; אלקטורליים; אישיים; פנים-מפלגתיים; ובין-מפלגתיים; וכי התמריץ הכמעט-יחיד שנותר לפיקוח הוא תמריץ מקצועי.

(5) **יחסי כנסת-ממשלה:** פיקוח אפקטיבי דורש מידע וכן מידה מסוימת של שיתוף פעולה. שני אלו קיימים אך לוקים בחסר. בכלל זה מדובר בהיעדר נתונים ואיסוף מידע שיטתי בממשלה; שיתוף פעולה חלקי או חסר מצד הממשלה; שליחת נציגים סלקטיביים ואסטרטגית לוועדות; חוסר הבנה של צורות העבודה השונות במוסדות השונים; וכן דרישות דיווח מיותרות שאינן הכרחיות.

(6) **תרבות פוליטית:** לאופן שבו הכנסת התפתחה עם השנים, ותמורות הקשורות בעת הנוכחית, יש השפעה גם כן על טיבו, היקפו ואיכותו של הפיקוח. בהקשר זה יש לציין את הקיטוב והניכור הגוברים בין המחנות הפוליטיים המונעים שיח, הסכמה והידברות; שימוש אסטרטגי לרעה בכוח הפיקוח מטעמים פופוליסטיים; משמעת קואליציונית חזקה מדי; ופיחות במשקל המנהג והנוהג.

(7) **היעדר יציבות ממשלית:** ארבע שנים אשר במהלכן לא הייתה ממשלה מתפקדת באופן רציף נתנו את אותותיהם על תפקוד הכנסת כגוף מפקח. בין אלה ניתן למנות את היעדר היכולת התפקודית; היעדר היציבות; סדר יום פוליטי ממוקד-בחירות וסדר יום ציבורי ממוקד-בחירות; וכן הגבלת היקף הישיבות בשל הבחירות.

הקשיים השונים אשר מובילים להכשלת קיומו של פיקוח אפקטיבי ומשמעותי קשורים זה בזה. קושי אחד יכול להחמיר קושי אחר. פתרון קושי אחד יכול להקל משמעותית על קיומו של קושי אחר. דוגמה ממחישה היא התפיסה כי הפיקוח הוא נקודתי ולא המשכי. תפיסה זו נובעת ממיעוט זמן העבודה בוועדות, היעדר המשאבים המספיקים, חקיקת-היתר, התמריצים החלשים לבצע פיקוח שיטתי ומתמשך, והיעדר עצמאות פרלמנטרית הנובעת משליטת הממשלה החזקה. היות הפיקוח נקודתי ולא המשכי, משפיע בתורו גם על היעדר הפנמה של כלי פיקוח מתאימים ועל שימוש בפיקוח פרלמנטרי ככלי לפתרון בעיות פוליטיות. במילים אחרות, אין די בכך שכל קושי עומד בפני עצמו: כל קושי יוצר תגובת שרשרת המחזקת ומעגנת סט של קשיים אחרים.

בשל כך, די בפירוק חלקי של הקשיים ושיכונם כדי להשפיע לטובה על כך מערך הפיקוח הפרלמנטרי. אמנם בהקשרים מסוימים מדובר על קשיים הנובעים משאלות יסוד נפרדות, הכרוכות למשל במבנה הכנסת או במספר חבריה, אך אלו יידונו במחקר המשך נפרד. המחקר הנוכחי מיועד להציע הצעות קונקרטיות, צרות ובעלות היתכנות, הנשענות על התפיסה האמורה כי הקשיים מצטלבים זה עם זה, וכי גם טיוב של חלקם של הקשיים יאפשר לרכז קשיים נוספים, ולשפר את יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

ב. המטרה: פיקוח אפקטיבי

ההבחנה בין עצם קיומו של פיקוח פרלמנטרי לבין היכולת לבצע פיקוח אפקטיבי שמוביל לשיפור התנהלות ושינויי מדיניות היא חשובה ומרכזית. לשם כך המחקר בוחן את הקשיים השונים שזוהו בעבודת הכנסת ומנתח אותם בהתאם לספרות המחקרית הרלוונטית, ראיונות עומק עם חברי כנסת ועובדי כנסת בעבר ובהווה ויישום של מקרי בוחן מהעבר. על-בסיס אלה, גיבשנו את ההגדרה הבאה הכוללת את הרכיבים והמאפיינים החיוניים לפיקוח אפקטיבי:

פיקוח אפקטיבי נדרש להיות יזום, נמשך ואקטיבי ולהתקיים באופן קבוע. עליו להתבסס על הבנה על-אודות חשיבותו בקרב כלל צוותי הממשל בכנסת ובממשלה, על נהלי עבודה סדורים וברורים בין זרועות שלטון אלה, ועל פרוצדורות קבועות, מוגדרות ושימוש. הפרוצדורות וכללי העבודה האמורים נדרשים להתאים לזירה הפרלמנטרית המדויקת שבה הם פועלים. פיקוח אפקטיבי דורש תעדוף גבוה בסדר היום הציבורי, שיתוף של התקשורת, ושיתוף פעולה פנים-פרלמנטרי מקצועי ופוליטי גם יחד.

ג. מפת דרכים: קווי יסוד לשיפור עבודת הפיקוח בכנסת

בכל שאיפה והצעה לעיצוב מוסדי ששואפת לצאת מהכוח אל הפועל, ישנם קווי יסוד המנחים את מי שמבקש להטמיע שינויים בצורה מוצלחת. במקרה זה, כל פתרון שנבחן על ידינו הוערך דרך

שלושה דגשים עיקריים: מידת ההיתכנות והשימויות של ההסדר המוצע; דרישה להסכמה רחבה לצורך השינויים המוצעים; וכן תחולה פרוספקטיבית החל מהכנסת הבאה.

(1) היתכנות ושימויות

ההסדרים שלפנינו הם הסדרים מתחום העיצוב המוסדי. השאלה המרכזית אותה יש לשאול היא כיצד יש לעצב מוסדות ואת דרכי הפעולה בתוך אותם מוסדות על-מנת לשמר את פעילותם באופן המיטבי.

כיום ברור לנו, ויש לכך עיגון חזק במחקרים קודמים, כי מרבית ההסדרים שעניינים הסדרי הליבה של כל מדינה (כדוגמת בית מחוקקים יחיד או בית מחוקקים כפול, דרישות רוב למול רוב מוחלט, ביטויים שונים של ייצוג, וכדומה) הם מקובעים וקשה מאוד לשנותם מרגע שהתקבעו.⁴ לכן, מוטב לתמוך בעיצוב מוסדי שאינו מבקש לשנות רכיבי-יסוד בשיטת הממשל אלא לעסוק בהסדרים נקודתיים, ניתנים לשינוי, אשר יכולים בתורם ליצור שינוי.⁵

סל השינויים המוצע, הכולל מספר רפורמות ממוקדות וצרות, עונה על דרישה זו. אימוץ של השינויים המוצעים יוכל להוביל לשינוי של ממש בתפיסת הפיקוח הפרלמנטרי בישראל ובדרכים השונות להוציא אותו לפועל, וזאת מבלי לבצע שינויי עומק בשיטת הממשל והמשטר בכללותה.

(2) הסכמה רחבה

אחד מהתנאים היסודיים לשינויים מערכתיים או משמעותיים הוא כי עליהם להתקבל מתוך הסכמה רחבה בין המחנות היריבים. על הסכמה זו לכלול קואליציה ואופוזיציה גם יחד, והסכמתם של נציגים ונציגות מקרב מפלגות שונות. אין משמעות הדבר כי נדרש רוב מוחלט, אך אין לבצע מהלך זה באמצעות רוב רגעי. על-מנת להוביל לשינוי בכלים המוסדיים השונים ובאופן הפעלתם, יש בראש ובראשונה להוביל לשינוי תפיסתי ומושגי, בדבר הבנת חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי לפעילותה התקינה של הכנסת – על כל מפלגותיה, מוסדותיה ועמדותיה. שינוי זה אינו יכול להגיע מקרב רוב רגעי, אלא מתוך מהלך רחב יותר, אשר יתגבש בכנסת כמוסד, ולא רק על-ידי מפלגה דומיננטית.

יתרה מכך, כיוון שפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי דורש פעילות ממושכת, אין די בהסכמה פוליטית רגעית, מהסוג שמתרחש תדיר במהלך החיים הפוליטיים. ההסכמה נדרשת להיות יסודית על-מנת

⁴ Elizabeth Garrett & Adrian Vermeule, *Institutional Design of a Thayerian Congress*, 50 DUKE L.J. 1277, 1280 (2001).

⁵ שם, בעמ' 1281–1282.

לאפשר את **ההפעלה בפועל** של אותם מנגנונים באופן שיוביל לפיקוח אפקטיבי. כך מקובל גם במשפט המשווה.⁶

יפים לעניין זה דבריו של השר יריב לוין, בכהונתו כשר התיירות והשר המקשר בין הכנסת לממשלה, בהתייחסו לשינויים מוצעים בנושא פיקוח הכנסת על הממשלה, עוד בשנת 2018:

אני חושב שבעניינים כאלה חייבים הסכמה. כשעשינו את שינויי התקנון כאן, כתבנו אותו מהתחלה, הכלל היה שיש הסכמה מלאה של כל 120 חברי הכנסת. אחד שהתנגד לאיזשהו סעיף – הוא לא היה. זה מה שעשינו. יש לזה חסרונות, אבל אני חושב שבסופו של דבר היתרונות יותר גדולים. אין פה איום, כי מי שלא ירצה – זה לא יהיה. בעיניי אסור לכפות את זה, ואני בטח לא במקום הזה.⁷

באותו דיון שרת המשפטים חברת הכנסת איילת שקד הדגישה גם את חשיבות ההסכמה הבין-מוסדית, בין הכנסת לממשלה:

הלוואי שהממשלה לא תקבל עוד כתף קרה מהכנסת. שתי הרשויות יוכלו להרוויח הרבה, ולא אחת על חשבון השנייה. נושא הסדרת היחסים שבין הכנסת לממשלה צריך להיקבע אך ורק בהידברות בין הכנסת לבין הממשלה, וכמובן, את הכנסת צריכות לייצג כל סיעות הבית, וכמובן, אסור שרשות אחת תכפה משהו על הרשות השנייה.⁸

(3) פרוספקטיבות

על השינויים המוצעים לחול החל מהכנסת הבאה, ולא על הכנסת הנוכחית. זאת מתוך תפיסה יסודית כי אין לשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק. הדברים יפים במיוחד לגבי הסדרים דמוקרטיים ובין-מוסדיים. הסדרי הפיקוח הם הסדרים בעלי אופי חוקתי וחוקי גם יחד, שכן הם לא מסדירים רק את הפרוצדורות אלא גם את מרקם היחסים בין רשויות השלטון. משכך, יש להחיל עליהם את העקרונות והכללים אשר חלים על שינוי הסדרים חוקתיים.

הנחת המוצא במישור זה הינה כי כל הסדר חוקתי נועד לעמוד מעל הרוב הרגעי, כאמור. משמעות הדברים בהקשר הנוכחי היא מניעת מצב שבו רוב מזדמן או אקראי משנה את כללי המשחק הבסיסיים ובכך יוצר לעצמו יתרון מובנה. בשל כך, קיימת נורמה חוקתית-מוסדית לפיה כל שינוי משמעותי בכללים החוקתיים יחול רק באופן פרוספקטיבי, קרי, בתחולה נדחית – החל מהכנסת

⁶ Philip Norton, *Reforming parliament in the United Kingdom: The report of the commission to strengthen parliament*, 6 J. OF LEG. STUD. 1, 4 (2000).

⁷ ד"ר 2.7.2018, 69.

⁸ שם, בעמ' 86.

הבאה.⁹ דרישת הפרוספקטיביות מיועדת להבטיח שקביעת "כללי המשחק" תיעשה רק מאחורי "מסך בערות",¹⁰ משמע, בתנאים שבהם יש מידה מספקת של אי-ודאות באשר להשפעתו של הסדר מסוים על אינטרסים סיעתיים של חברי הכנסת.¹¹

לתחולה מיידית של שינויים חוקתיים רחבי-היקף אף אין הצדקה מבחינה מעשית, שכן יש בה כדי לתרום ולעודד שינויים חוקתיים תכופים ומזדמנים. זאת, מתוך הנחה מוטעית שיהיה ניתן לשנות שוב ושוב את ההסדר החוקתי. כלומר, אם ייקבע ששינויים חוקתיים חייבים לחול באופן פרוספקטיבי, הדחף לשינויים קוניוקטורליים יפחת, באפן שיטיב עם המשטר החוקתי ועם יציבותו.¹²

⁹ בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פס' 138 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר (נבו 12.7.2021); איל גבאי "שינוי רטרופקטיבי בחוק-יסוד: הממשלה – חוקתיותו" הפרקליט מד 151, 154 (1998).

¹⁰ מושג "מסך הבערות" נועד לתאר מצב של קביעת הסדרים יסודיים מבלי לדעת כיצד הם יחולו בעתיד על קובעי ההסדרים עצמם. כך למשל, יצירת הסדרים מאחורי מסך בערות תוביל למצב שבו פוליטיקאים קובעים הסדרים פוליטיים מבלי לדעת האם כאשר ההסדרים יחולו עליהם הם יהיו בקואליציה או באופוזיציה. המושג מבוסס על כתיבתו של הפילוסוף ג'ון רולס: JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE (1971).

¹¹ ברק מדינה ועשור ויצמן "המהפכה החוקתית או מהפכת זכויות האדם? על העיגון החוקתי של הנורמות המוסדיות" עיוני משפט מ 595, 604 (2017).

¹² בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 9, פס' 126 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר.

ד. המלצות לשינויים תקנוניים

בשורות הבאות נציע מספר שינויי תקנון נקודתיים העומדים בתנאי היסוד המתוארים לעיל. שינויים אלה מהווים נגזרת חלקית של המחקר הרחב אשר עתיד להתפרסם בקרוב. ביחס לכל שינוי, נתאר תחילה את הרציונאל ואופן פעולת המנגנון המוצע, ולבסוף נסכם את עיקרי ההמלצות.

(1) רפורמת המידע

מיפוי הקשיים אשר מונעים כיום פיקוח אפקטיבי מעלה כי בעיה יסודית קשורה בהיקף המידע אשר עובר מהממשלה לכנסת. מדובר בתרגום של בעיית הנציג (Principal-agent), אשר החלה דרכה בתחום לימודי הכלכלה ויובאה למדע המדינה.¹³ בעיית הנציג הקלאסית כאשר מתורגמת לפיקוח פרלמנטרי נראית כך: המנהלים הם חברי הפרלמנט, והסוכנים הם חברי הממשלה והפועלים במסגרתה. המנהלים מסמיכים את הסוכנים לבצע פעילות א. הסוכנים לעומת זאת, בשל מיקומם המאפשר להם שיקול דעת רחב, מבצעים פעילות ב. הסוכנים מנצלים את החירות שניתנה להם, את המידע הרב בו הם מחזיקים שאינו זמין ונגיש למנהלים, וסוטים מהמנדט שבשמו הם פועלים.¹⁴ במצב מעין זה, אשר כונה גם Governmental drift, יש הכרח חזק במיוחד בפיקוח פרלמנטרי על הממשלה.¹⁵

בעיית הנציג ממוקדת בעיקרה בשאלת המידע: הממשלה (בין אם השרים או הבירוקרטים) היא הסוכן, וחברי הכנסת הנבחרים הם המנהל. הסוכן מחזיק במידע רב הרבה יותר מאשר המנהל, מה שמונע מהמנהל לפקח על פעולות הסוכן. בדיון בנושא בוועדת הכנסת ביוני 2022, הודגש שוב ושוב, מקרב גורמים שונים, את הקושי בקבלת מידע מלא, מדויק ומהיר ממשרדי הממשלה.¹⁶ קושי זה נותר איתן, והודגש גם בדיון בוועדת הכנסת בנושא מסירת מידע ביוני 2023.¹⁷ על-כן, בשל מרכזיות סוגיית העברת המידע לשם פיקוח אפקטיבי, אנו סבורים כי חלק משמעותי מתהליך טיוב הפיקוח הפרלמנטרי דורש התמקדות בחיזוק יכולותיה של הכנסת לקבל מידע מהממשלה.

¹³ D. RODERICK KIEWIET AND MATHEW D. MCCUBBINS, THE LOGIC OF DELEGATION: CONGRESSIONAL PARTIES AND THE APPROPRIATIONS PROCESS (1991).

¹⁴ Thomas Saalfeld, *Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight*, EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL RESEARCH, 353, 355 (2000).

¹⁵ Daniel Finke and Annika Herbel, *Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union*, 53 GOVERNMENT AND OPPOSITION 388, 389 (2018).

¹⁶ פרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24 (7.6.2022) (בנושא "חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה – מסירת מידע למרכז המחקר והמידע").

¹⁷ פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25, 29 (26.6.2023) (בנושא "קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת ולממ"מ על ידי משרדי הממשלה").

במסגרת רפורמת המידע, אנו מציעים ליתן דגש על מספר רכיבים:

- מנגנון שאלות פתוחות (במליאה);
- הטמעת מנגנון שאלונים (בוועדות);
- שינוי תקנון נוספים (אשר עניינם הן במליאה והן בוועדות).

1.1. מנגנון "שאלות פתוחות" חלף מנגנון "ארבעים חתימות"

בעבר פעל כנסת מנגנון "שעת שאלות" שבועי אשר הופנה בכל שבוע לשר אחר.¹⁸ יתרונו הגדול היה ביצירת דיון אשר באופיו ספונטני יותר מהמקובל כיום. אנו מציעים להישען על יסודותיו, אך לאפיין את המנגנון באופן שונה, כך שיווצר דיון דינמי ואקטיבי, בדומה למנגנון הקיים בפרלמנט הבריטי.

פעם בשבוע, בימי שני בשעה 16:00 או בימי רביעי בשעה 11:00, יתקיים דיון באמצעות מנגנון ששמו "שאלות פתוחות". ב-40 הדקות הראשונות יעמוד בפני המליאה ראש הממשלה. במשך 40 דקות אלה, 20 הדקות הראשונות יוקצו לשאלות מטעם יושב-ראש האופוזיציה. 20 הדקות הנוספות תוקצנה לחברי כנסת הן מהאופוזיציה והן מהקואליציה, בשל החשיבות שאנו מזוהים גם בפיקוח מקרב הקואליציה.

ב-20 הדקות האחרונות של השעה יעמוד בפני המליאה אחד השרים, אשר סוגיות הקשורות למשרדו מצויות על סדר היום הציבורי. השר שיעמוד בפני המליאה ייבחר בהתאם לכמות השאלות שהוגשו למשרדו בשבוע הקודם, באופן שיבחר באילו סוגיות יש את העניין הפוליטי הרב ביותר. כיום אין לכנסת אפשרות לזמן למליאה שר על-מנת לדון בסוגיות המצויות באחריות משרדו, ובעבר כבר עלו הצעות לתקן מצב זה.¹⁹ בחלקו של הדיון בו יתייצב השר בפני המליאה, 5 דקות תוקצנה ליושב-ראש האופוזיציה, וביתר הזמן חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה יוכלו לשאול שאלות.

מניסיון המנגנון בבריטניה, ככלל יושב-ראש האופוזיציה מתמקד בשאלות מדיניות עקרוניות ואילו שאר חברי הפרלמנט עוסקים בשאלות ממוקדות יותר. אולם, ניתן יהיה לפתח מנגנון "נוסח ישראל" ואין הכרח להיצמד למודל הבריטי.

באופן שבו המנגנון פעל בעבר (באחת מהדרכים שבה נערך), השאלות נמסרו מראש לשרים. היבט זה הוביל להפחתת האופי הספונטני של האירוע. בשל כך, אנו מציעים כי הן יושב-ראש האופוזיציה והן חברי הכנסת אשר עתידים לשאול את השאלות יעבירו מראש את נושאי השאלות שהם עתידים לדון בהן. העברת נושאי השאלות תוכל למקד את ראש הממשלה והשר הרלוונטי, ולהוביל לכך

¹⁸ יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 20-21.

¹⁹ שם, בעמ' 22.

שהאירוע יהיה יותר ענייני ומקצועי (ותמנע את הפרקטיקה המיותרת של "אבדוק ואחזור אליך" כפי שניתן לראות ברבות מהשאלות היום).

אנו גם מציעים כי בתוך המנגנון תוטמע אפשרות לשאלת המשך. בכך יובטח כי האירוע יתנהל כדיון, באופן שיאפשר שיח והעמקה. אמנם יש בכך כדי ליצור התנגשויות ומתח. כך קיים גם במודל הבריטי וניתן לשמוע את קולות ה"בז" ו"הידד" של חברי הפרלמנט. עם זאת, במקביל יש בכך גם כדי ליצור אירוע בעל עניין ציבורי ופוליטי רב, אשר ימשוך את חברי הכנסת, התקשורת והקהל לתוך זירת הכנסת. אנו מציעים כי גם הגורם המבוקר (ראש הממשלה, השר הרלוונטי) יוכל לשאול בעצמו שאלת המשך אשר תאפשר להצית את הדיון, ותוביל את חברי הכנסת המבקרים להתכונן היטב לדיון.

כחלק מהלקחים שזיהינו מוועדת כבל בעניין הענקת אשראי ללווים גדולים במשק, לצד וכן משעת השאלות בפרלמנט הבריטי,²⁰ אנו סבורים כי לשאלת ההעמדה (setting) יש משקל רב באירוע. התזזיתיות של האירוע – חברי פרלמנט שעולים לבמה ויורדים ממנה, תזוזות של חברי פרלמנט סביב השולחן, חברי פרלמנט אשר יושבים בתורם ונעמדים על-מנת להשיב – בכל אלה יש כדי להגביר את העניין וההשתתפות באירוע הפיקוח. אנו מציעים במועד עריכת "שאלות פתוחות" להציב במליאת הכנסת, במרחב שבין שולחן הממשלה לבין בימת הכנסת, שתי במות קטנות (פודיום) הפונות זו למול זו, ולצד כל פודיום ספסל. בפודיום הממשלה ישבו ראש הממשלה והשר הנוסף שעונה באותו שבוע. בשולחן הכנסת ישבו יושב-ראש האופוזיציה וחברי הכנסת השואלים, בין אם מקרב הקואליציה או האופוזיציה. בעת שאחד הדוברים (בין אם מהכנסת ובין אם מהממשלה מדבר), כל שאר הגורמים שלוקחים חלק באירוע יושבים. מי שמבקש לדבר, עומד בסמוך לפודיום. קריאות מהקהל הן רק קריאות כלליות ואין אפשרות להתייחס לקריאות ביניים או לשאלות ביניים. להעמדה זו של האירוע צפוי להיות משקל רב על מידת המעורבות והעניין – הפוליטי, תקשורתי וציבורי גם יחד – שהמנגנון ימשוך.

מטעמי יעילות, אנו סבורים כי מנגנון זה צריך להחליף את מנגנון הדיון בהשתתפות ראש הממשלה מכוח בקשת 40 ח"כים.²¹ מטרת המנגנון אינה להכביד על הממשלה, וככל שראש הממשלה והשר הרלוונטי מתייצבים ממילא בפני המליאה, באופן אשר מאפשר דיון בסוגיות המרכזיות שעל סדר היום, יש להימנע מכפל מנגנונים. האפשרות להגיש שאלתה רגילה או דחופה לשרים תיוותר בעינה.

ככל שיוטמע מנגנון השאלות הפתוחות, אנו סבורים כי הוא יהפוך להיות מרכז הכובד של הפיקוח הפרלמנטרי במליאה, וכי היקף הזמן והמשאבים המושקעים כיום בשאלות הרגילות יצטמצם.

²⁰ Question Time, UK PARLIAMENT, זמין כאן.

²¹ סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה; ס' 45 לתקנון הכנסת.

אנו ממליצים:

- ❖ קיום של ישיבה שבועית בת שעה בנוכחות ראש הממשלה (40 דקות ממשך הישיבה) ושר נוסף אשר ענייני משרדו מצויים על סדר היום (20 דקות ממשך הישיבה). במהלכה חברי כנסת מהאופוזיציה והקואליציה יוכלו לשאול שאלות בנושאים שעל סדר היום הציבורי תוך קיום דיון בין המשתתפים.
- ❖ מתכונת הישיבה: נושאי השאלות (אך לא תוכן המדויק) יימסרו מראש לנשאלים, על-מנת לקדם דיון ענייני ומבוסס מידע. לפונים יוקצה זמן מוגדר לשאלות המשך על-מנת לאפשר התעמקות בסוגיות רלוונטיות. תיושם הקפדה על דיון ענייני בפרקי זמן מוגדרים.
- ❖ הסדרת המנגנון: המקום המתאים לקביעת המנגנון הוא בפרק ד' לתקנון הכנסת ("כלים פרלמנטריים"), ובפרט בין סעיף 45 העוסק בדיון בהשתתפות ראש הממשלה לבין סעיפים 46–50 אשר עוסקים במנגנון השאלות.
- ❖ סעיפים אשר עשויים להיות מושפעים מתיקון הסעיף: סדרי הדיון בסעיפים 27–30; וכן דיון בהשתתפות ראש הממשלה בס' 45. כמו כן, יבוטל מנגנון הדיון עם ראש הממשלה לפי דרישת ארבעים חברי הכנסת, המעוגן בסעיף 42(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

1.2 מנגנון שאלונים

מנגנון עזר נוסף אותו ניתן להטמיע הוא מנגנון השאלונים. מנגנון מעין זה קיים בצרפת, ומאפשר לוועדות הפרלמנטריות לבקש מידע ממשרדי הממשלה באמצעות שאלון. השאלון נכתב באופן ייעודי בהתאם לצורך במידע.

מנגנון זה יוכפף לסמכות ועדות הכנסת ונועד לדייק ולמקד את המידע שאותו דורשות הוועדות. גם כאן יש תכלית של מיקוד המידע והקטנת העומס: הוועדות מבקשות בדיוק את המידע אשר דרוש להן לצורך הפיקוח; הממשלה עונה על שאלה, ללא צורך לאסוף נתונים אחרים אשר מסתברים כלא רלוונטיים, לא נקראים או לא נדונים.

כלי זה מעניק לוועדות עדיפות על-פני פניות ישירות של חברי הכנסת, בדומה להצעת חוק מטעם ועדה שאינה נדרשת לעבור קריאה בדיון מוקדם. לנוכח היות הפנייה מוגשת ישירות מוועדה פרלמנטרית, אנו מציעים גם לקבוע כי תינתן לה עדיפות על-פני פניות אחרות, כולל על-פני פניות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ). עם זאת, ועל-אף יצירת המדרג בחשיבות הפניות, כלי זה מאפשר גם להימנע מהטלת עומס נוסף על כתפיו של הממ"מ העמוס לעייפה שכן חלק מהמידע שמתבקש כיום דרך חוקרי הממ"מ יתבקש ישירות על-ידי הוועדות.

כלי עזר זה יכול להיחשב כממלא את דרישות הפיקוח השונות הקיימות במאות דברי חקיקה שונים, ומענה ענייני על השאלון יכול להחליף את הדו"ח המסורתי שמוגש לכנסת במסגרת הדרישות הקיימות בחוק. בשל כך, בשונה מהאופן בו המנגנון מופעל בצרפת – שם מונו לצורך זה 42 דווחים ייעודיים, המרוכזים בוועדת הפיננסים, הכלכלה והתכנון של האספה הלאומית בצרפת ומרכזים את עבודת הדיווח²² – איננו סבורים כי יש צורך בתקנים ייעודיים עבור משרות דווחים, וכי השאלונים יכולים להפוך לכלי עזר במילוי התפקיד הקיים ממילא לדיווח.

אנו ממליצים:

- ❖ הסמכת ועדות הכנסת לבקש מידע ישירות ממשרדי הממשלה באמצעות שאלונים שיוגשו מטעם הוועדות.
- ❖ שאלונים מטעם ועדות יקבלו עדיפות על-פני פניות עצמאיות של חברי כנסת ועל-פני פניות של מרכז המחקר והמידע, וייקבעו בתקנון פרקי זמן מוגדרים למתן מענה.
- ❖ הסדרת המנגנון: המקום המתאים לקביעת המנגנון הוא בחלק ח' לתקנון הכנסת העוסק בוועדות, ובפרט בפרק השביעי ("מוזמנים לשיבות הוועדות ומסירת מידע לוועדות"). לשיטתנו המיקום המדויק לקיבוע המנגנון הוא בין סעיף 123 לסעיף 124.
- ❖ סעיפים אשר עשויים להיות מושפעים מתיקון הסעיף: סמכויות הוועדות בסעיף 101; בפרק החמישי בחלק זה העוסק בפומביות הישיבות והפרוטוקולים יהיה צורך לייחס סעיף העוסק בשאלת הפומביות של החומר שהתקבל במסגרת מנגנון זה; סייגים למסירת מידע בסעיף 124; וכן אי-מסירת מידע בסעיף 127.

1.3. שיפורים הליכיים במנגנון השאלות

האופן שבו מנגנון השאלות פועל כיום חשוף לבעיות רבות, על-אף מרכזיותו בעבודת הפיקוח הפרלמנטרי. לשם כך אנו מציעים מספר הצעות קונקרטיות, רובן פרוצדורליות, לשיפור יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה באמצעות מנגנון השאלות. אנו סבורים כי הטמעת הצעות אלה יכולה לטייב את איכותו וכמותו של המידע שנאסף.

INTER-PARLIAMENTARY UNION, GLOBAL PARLIAMENTARY REPORT 2017: PARLIAMENTARY OVERSIGHT: ²² PARLIAMENT'S POWER TO HOLD GOVERNMENT TO ACCOUNT (2017).

אנו ממליצים:

❖ **קיצור זמני המענה:** יקוצר משך הזמן המקסימלי למענה על שאלות, אשר עומד על 21 ימים. ברוב הגדול של המקרים מדובר במידע שניתן לאתרו בקלות ובמהירות ואינו מצריך היערכות ניכרת מראש. ברירת המחדל תקוצר ל-7 ימים, ובמקרים המצריכים מענה מעמיק השר יוכל לדרוש את מלוא 21 הימים בהודעה מנומקת. בנוסף, ראוי לשקול מחדש את הזמנים המוקצים בתקנון לצורך מענה על שאלות ושאלות מטעם הכנסת, על גורמיה השונים, תוך התאמתם לעידן הדיגיטלי.

יתוקן סעיף 48 לתקנון הכנסת:

(ב) השר הנשאל יכין את תשובתו לשאלתה רגילה או יודיע על סירובו להשיב, בתוך 7 ימים מיום קבלת השאלתה. לאחר 7 ימים רשאי השר להודיע כי נדרשים לו 14 ימים נוספים לשם מענה על השאלתה וינמק את הודעתו.

❖ **שינוי במנגנון השאלות הדחופות:** על אף חשיבותו הרבה, מנגנון השאלות הדחופות²³ מיושם באופן לקוי. במקרים רבים המליאה כמעט ריקה, והשאלות והתשובות גם יחד אינן זוכות לעניין ציבורי, אף לא של חברי הכנסת עצמם. האירוע מסתיים תוך זמן קצר, והוא לרוב חסר משמעות מעשית. יש להשיא את חשיבותן של השאלות הדחופות, וכן להעלות את כמות השאלות שנדונות מדי שבוע. בהינתן שבפועל, לשרים נדרשות דקות ספורות לענות על כל שאלה,²⁴ מומלץ לקבוע מכסה של 12 שאלות דחופות בשבוע. על-מנת למנוע מצב שבו יושבי-ראש הכנסת או ממלאי מקומם מקצים אך חלק מן הזמן, אנו מציעים לקבוע זאת לא כמכסה, אלא מספר קבוע ומוגדר של שאלות, אשר יימשך לערך כשעה. כמו כן, יש לקבוע מראש כי שני-שליש (8) מהשאלות הדחופות תוגשנה על-ידי האופוזיציה, ושליש (4) תוגשנה על-ידי הקואליציה. הקראת השאלות נדרשת להתבצע מהבמה ולא מאולם המליאה; וכי יש להרחיב גם בהקשר זה את מנגנון שאלת ההמשך, ולאפשר שתי שאלות המשך.

יתוקן סעיף 49 לתקנון הכנסת:

(ב) יושב ראש הכנסת יאשר מדי שבוע את השאלות הדחופות שלהן תימסר תשובה באותו שבוע, והוא יאשר 8 שאלות שתוגשנה על-ידי חברי כנסת מטעם האופוזיציה ו-4 שאלות שתוגשנה על-ידי חברי כנסת מטעם הקואליציה.

²³ סעיף 49 לתקנון הכנסת.

²⁴ ראו למשל כאן.

1.4. העברת מידע ישירה לחברי הכנסת

❖ **מסירת מידע ישירה לחברי כנסת:** יש לשקול תיקון חוק הכנסת באופן שיקנה זכות לבקשת מידע לחבר הכנסת (בדומה למצב הקיים בסעיף 64 לחוק המקנה זאת למרכז המחקר והמידע), ואף יקנה עדיפות לבקשות מידע של חברי כנסת. הצעה זו כפופה לכך שבקשות המידע מטעם חברי הכנסת תהיינה ממוקדות וצרות ולא תעסוקנה בשאלות מדיניות רחבות. ככל שבקשה זו תבוא לידי ביטוי בחוק, יהיה צורך לקבוע לכך תמיכה מתאימה בתקנון.

יתוקן סעיף 64 בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994:

64א. (א) חבר כנסת רשאי לדרוש מגוף מבוקר המנוי בסעיף 9(1) עד (6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מידע, מסמכים ודוחות (בסעיף זה – מידע) שבתחום סמכותו של אותו גוף ושדרושים לחבר הכנסת, למילוי תפקידו. גוף כאמור ימסור למרכז המחקר והמידע את המידע המלא בלא דיחוי.

(ב) בקשת מידע בסעיף קטן (א) תוגש ישירות למנכ"ל הגוף המבוקר או לסגנו.

(ג) הסייגים החלים על מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת בסעיף 64(ב), 64(ד) ו-64(ה) חלים גם על דרישה למידע מכוח סעיף קטן (א).

(ד) החלטה שלא למסור מידע לפי סעיף קטן (א) שהתקבלה על-ידי הגוף המוסמך בסעיף קטן (ב) תימסר ישירות לחבר הכנסת בידי השר הממונה על הגוף, ואם הגוף אינו כפוף לשר – בידי הגורם המוסמך בסעיף קטן (ב).

(2) תיקונים פרוצדורליים וארגוניים לטיוב עבודת הפיקוח

לצד ההצעות הממוקדות, לנוכח המשקל הרב אשר מונח על כתפיו של אופן הארגון של הכנסת, ישנן מספר הצעות ממוקדות נוספות אשר צפויות להוביל לשיפור ניכר של יכולת הכנסת לפקח על הממשלה, והדגשת החשיבות הניכרת של פונקציית הפיקוח.

אנו ממליצים:

❖ **שינוי במנגנון הצעות לסדר יום:** מומלץ לקבוע מכסות נפרדות להצעות חוק ולהצעות לסדר יום, באופן שיאפשר להשתמש באופן יותר נרחב וחופשי במנגנון ההצעות לסדר יום. כיום חברי וחברות הכנסת מקנים עדיפות מובהקת לחקיקה על-פני כמעט כל פעילות פיקוחית אחרת, ומרבית התמריצים הרלוונטיים אשר משפיעים על חברי הכנסת מחזקים עדיפות זו. בדומה למנגנון השאילתות הדחופות, אנו מציעים להקצות 12 הצעות לסדר יום בשבוע, אשר קיימת חובת תקנונית למלאן ככל שהוגשו. גם במודל זה, מוצע כי 8 הצעות לסדר יום תוקצנה

לאופוזיציה, ו-4 לקואליציה. יש לשקול להפריד את מנגנון ההצעות לסדר היום ממנגנון דו-שלבי למנגנון חד-שלבי שבו בפועל כבר יתקיים דיון וחבר הכנסת המציע יכלול כבר סיכום.²⁵

יתוקן סעיף 99 לתקנון הכנסת ויתווסף סעיף 99א:

99. (א) ועדת הכנסת תקבע את מכסת הצעות החוק הפרטיות לדיון מוקדם (בסעיף זה – הצעות חוק) שכל סיעה רשאית להציע בכל מושב של הכנסת ובכל שבוע, בהתאם לגודלן של הסיעות, ואולם הוועדה תקצה מכסה גדולה יותר לסיעות האופוזיציה, בשיעור שייראה לה; מזכיר הכנסת ינהל רישום של ניצול המכסות.

(ב) הצעת חוק שיזמו חברי כנסת מכמה סיעות תבוא במניין ההצעות של סיעתו של היוזם הראשון או של סיעתו של יוזם אחר בהסכמת היוזם הראשון.

(ג) במכסתה למושב ובמכסתה השבועית תקבע הסיעה את הצעות החוק שיוכלו חבריה להעלות לדיון ואת המועד שבו יוכלו להעלותן, ובלבד שתאפשר לכל אחד מחבריה להעלות לדיון את מספר ההצעות שהוא זכאי להעלות באותו מושב, בפיזור סביר במשך המושב.

(ד) במניין ההצעות לפי סעיף זה לא יבואו הצעות שלגביהן נקבע כך בתקנון זה, ובכלל זה הצעת חוק שהממשלה הודיעה שהיא תומכת בה או שאין בדעתה לנקוט עמדה ביחס אליה, כאמור בסעיף 77(א).

99א.

(א) ועדת הכנסת תקבע את מכסת ההצעות לסדר היום שכל סיעה רשאית להציע בכל מושב של הכנסת ובכל שבוע, בהתאם לגודלן של הסיעות, ואולם הוועדה תקצה מכסה כפולה לסיעות האופוזיציה, בשיעור שייראה לה [לחלופין: הוועדה תקצה 8 הצעות לסדר יום מדי שבוע לסיעות האופוזיציה וכן 4 הצעות לסדר יום לסיעות הקואליציה]; מזכיר הכנסת ינהל רישום של ניצול המכסות.

(ב) במכסתה למושב ובמכסתה השבועית תקבע הסיעה את ההצעות לסדר יום שיוכלו חבריה להעלות לדיון ואת המועד שבו יוכלו להעלותן, ובלבד שתאפשר לכל אחד מחבריה להעלות לדיון את מספר ההצעות לסדר יום שהוא זכאי להעלות באותו מושב, בפיזור סביר במשך המושב.

(ג) במניין ההצעות לפי סעיף זה לא יבואו הצעות שלגביהן נקבע כך בתקנון זה, ובכלל זה הצעה דחופה לסדר היום והצעה לסדר היום מאת רוב חברי הכנסת, כאמור בסעיפים 54 ו-55.

²⁵ ראו את ההצעה בנוגע למנגנון גם אצל יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 14 ו-21 (בדגש על צמצום החקיקה).

❖ **הגדלת הזמן המוקצה לפיקוח בוועדות הכנסת:** בהמלצות האיגוד הבין-פרלמנטרי, הנשענות על מחקר השוואתי רחב-היקף, הודגש כי במבנה בו ועדות הפרלמנט הקבועות עוסקות הן בפיקוח והן בחקיקה, חיוני להקצות די והותר זמן לצורך פיקוח.²⁶ המלצות אלה נתמכות היטב במחקר הנוכחי על ישראל. אמנם קיימים בעולם מודלים אשר "צובעים" פרקי זמן מסוימים לפיקוח ופרקי זמן אחרים לחקיקה,²⁷ אך לשיטתנו במודל הפרלמנטרי הקיים בישראל אין יתרון בהדרה מוחלטת של פונקציה פרלמנטרית מסוימת (בין אם חקיקה או פיקוח) לתקופת זמן מסוימת. העלאה יחסית של היקף הזמן לפיקוח מתוך הזמן הכולל מהווה לשיטתנו פתרון שמתאים יותר למידותיה של הכנסת. על-כן אנו מציעים להעלות את היקף הדרישה לפיקוח בוועדות בסעיף 111(ב)(2)(א) לתקנון הכנסת לשליש מזמן העבודה בוועדות במקום הרבע הקיים כיום.

יתוקן סעיף 111(ב)(2)(א) לתקנון הכנסת:

- (א) לפחות שליש מדיוני הוועדה בכל מושב של הכנסת (בפסקה זו – המכסה) יוקדשו לפיקוח על עבודת הממשלה, ובכלל זה –
- (1) דיונים בהצעות לסדר היום ודיונים מהירים שהועברו לוועדה, והכול בנושאים שיש בהם משום פיקוח על עבודת הממשלה;
 - (2) דיונים בדיווחים של שרים או של נציגי הממשלה לפי סעיף 123(ז) או לפי חיקוק;

❖ **הוספת ימי עבודה לוועדות הכנסת:**²⁸ מומלץ להוסיף ימי עבודה בוועדות הכנסת (ימים א' ו-ה') על מנת לשפר את זרימת המידע בין הממשלה לכנסת באמצעות הגדלת זמן הפיקוח האפקטיבי.

²⁶ HIRONORI YAMAMOTO, TOOLS FOR PARLIAMENTARY OVERSIGHT: A COMPARATIVE STUDY OF 88 NATIONAL PARLIAMENTS 17–18 (2007). תרגום המחקר לעברית זמין באתר הכנסת, ראו [כאן](#).

²⁷ כך למשל בצרפת, בעקבות תיקון נרחב משנת 2008, שבוע בחודש מוקדש לפיקוח; דינה צדוק "מדדים לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה – סקירה משווה" **הכנסת, מרכז המחקר והמידע** 5 (25.3.2019) (זמין [כאן](#)).

²⁸ הצעה זו כבר עלתה במחקרי עבר, פורטה ונומקה. ראו למשל Chen Friedberg, *Oversight by the State Control Committee in the Israeli parliament: form of accountability under stress*, 19 ISRAEL AFFAIRS 306, 317–319 (2013).

(3) הקמת ועדת כנסת לפיקוח פרלמנטרי

בפרלמנטים רבים בעולם קיים מודל שכולל לא רק פיקוח שגרתי בוועדות הפרלמנטריות, אלא גם ועדת פיקוח כללית, שתפקידה הוא תכלול עבודת הפיקוח של הוועדות השונות, קבועות וארעיות. ה-Liaison Committee בפרלמנט הבריטי היא דוגמה פרדיגמטית, ויש רבות נוספות ברחבי העולם.²⁹

בהינתן מכלול קשיי הפיקוח בישראל, ובהם קשיים מבניים עקשניים, הפתרון המיטבי הוא הקמת ועדת פיקוח כללית בכנסת. כחלופות פחות מיטביות ניתן לשקול את הרחבת סמכויות הוועדה לביקורת המדינה או הקמת ועדת משנה בוועדת הכנסת או הוועדה לביקורת המדינה.³⁰

בראש הוועדה החדשה יש להעמיד חבר אופוזיציה, ולמקד את עבודתה בפיקוח פרלמנטרי בלבד. מניסיון מודל דומה בעולם, ועדת פיקוח כללית יכולה לזהות כשלים קיימים בפיקוח (בוועדה מסוימת או באופן כללי), להמליץ שוועדות אחרות יחקרו סוגיות ספציפיות, ואף להעלות יוזמות שונות לשיפור יכולת הפיקוח של הכנסת.

בעבר עלו הצעות להקמת "ועדות צללים" – ועדת משנה לפיקוח אשר תלווה כל ועדה פרלמנטרית קבועה, או למצער את הוועדות המרכזיות ביותר: כספים, כלכלה, חוץ וביטחון, פנים והגנת הסביבה, חוקה, חוק ומשפט. אולם, ניסיונות עבר ליצור ועדות צללים לא הניבו תוצאות של ממש, מה גם שוועדות אלה כרוכות בהשקעת משאבים רבה – בעוד שכבר כיום יש בעיה בהקצאת המשאבים לפיקוח. יתרה מכך, נדמה כי מדובר במהלך אשר ההיתכנות הפוליטית שלו נמוכה במיוחד ביחס לחלופות המוצעות לעיל.

הוועדה תוכל להתמודד הן עם סוגיות קונקרטריות תוך הפנייתן לוועדות המתאימות, והן עם סוגיות עקרוניות אשר משפיעות על היכולת לפקח על הממשלה. גם במישור התמריץ התקשורתי יש לכך תועלת: ריכוז עבודת הפיקוח בוועדה מרכזית יוכל למשוך סיקור תקשורתי נרחב ועדיף על מספר רב של ועדות צללים אשר ניתן להניח כי ישכפלו את מידת העניין התקשורתי הקיים כיום, ולא יותר מכך.

²⁹ Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight, לעיל ה"ש 26.

³⁰ כיוון שכבר כיום קיימות ועדות רבות, וקיימת מגמה לצמצום היקף הוועדות חלף הגדלתן, ניתן לשקול את הפיכת הוועדה לביקורת המדינה לוועדה לביקורת המדינה ופיקוח פרלמנטרי, ולהעניק בידיה סמכות זו. הישענות על הוועדה הקיימת, תוך שינוי שמה והגדלת היקף סמכויותיה יוכל להוביל להגשמת הרציונלים ביסודה, תוך שימור ההיבט ההצהרתי על-אודות חשיבות הפיקוח, מבלי להידרש להקמת ועדה נוספת בכנסת.

אנו ממליצים:

- ❖ תוקם ועדה ייעודית לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה, אשר כל עניינה יהיה בחיזוק, שיפור ותכלול עבודת הפיקוח של הכנסת. כאמור, קיימות חלופות פשוטות יותר ליישום מיזוג הסמכויות לוועדה שתכונה הוועדה לביקורת המדינה ופיקוח פרלמנטרי או הקמת ועדת משנה.
- ❖ סמכויות הוועדה יכללו את: הבקרה על עבודת הפיקוח בכנסת; תוכניות עבודה בנושאי פיקוח; העברת מידע מהממשלה לכנסת; התייצבות הממשלה ונציגיה בפני הכנסת; הקשר עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; סמכויות על-פי חוק מבקר המדינה וחוקים אחרים; מעמדם וסמכויותיהם של מבקרים פנימיים.

❖ יתוקן סעיף 111(ב) לתקנון הכנסת:

- (1) יושב ראש הוועדה יקבע את סדר יומה של הוועדה ויזמין לשיבותיה את חברי הוועדה וממלאי המקום הקבועים;
- (2) (א) לפחות רבע מדיוני הוועדה בכל מושב של הכנסת (בפסקה זו – המכסה) יוקדשו לפיקוח על עבודת הממשלה, ובכלל זה –
 - (1) דיונים בהצעות לסדר היום ודיונים מהירים שהועברו לוועדה, והכול בנושאים שיש בהם משום פיקוח על עבודת הממשלה;
 - (2) דיונים בדיווחים של שרים או של נציגי הממשלה לפי סעיף 123(ז) או לפי חיקוק;
- (ב) במניין הדיונים לפי פסקה זו לא יובאו בחשבון דיונים לאישור חקיקה או חקיקת משנה;
- (ג) חלק מהדיונים לפי פסקה זו יכול שיתקיימו בוועדת משנה של הוועדה;
- (ד) (1) המכסה לא תחול על ועדת החוקה חוק ומשפט;
- (2) הוראות פסקה זו יחולו על ועדת הכספים, ואולם המכסה לגביה תהיה 12% מדיוניה;
- (3) המכסה לגבי הוועדה לביקורת הכנסת על הממשלה וביקורת המדינה תהיה 50% מדיוניה.
- (ה) הוראות פסקה זו לא יחולו על ועדת הכנסת.

(4) מנגנון הודעות הכנסת לממשלה

כיום, רבות מפעילויות הפיקוח הפרלמנטרי לא מקבלות מענה ראוי על-ידי הממשלה, בין אם מדובר בשאלות אשר כלל לא נענות, המלצות ומסקנות ועדות שלא זוכות לתגובה וכדומה. מומלץ להטמיע כלי אשר יעודד את התגובות הממשלתיות לפיקוח הכנסת וידרוש מידה מסוימת של היענות ממשלתית. בליבו של אמצעי זה אחריות המבוססת על הצהרה, במקום כפייה. עיקרון מנחה נוסף בהפעלת המנגנון הוא דרישה לקונצנזוס. עקרונות מנחים אלה יוכלו יוכל לאפשר לכנסת חירות רבה יותר בשימוש במנגנון זה.

המנגנון יפעל באופן הבא: ועדה פרלמנטרית מסוימת מציעה הצעה שמיועדת לממשלה, אשר עיקרה הצורך לנקוט בפעולה מסוימת (כגון מינוי ועדה או הנחת חקיקה בנושא מסוים על שולחן הכנסת). ההצעה מובאת לאישור הכנסת במליאתה, ואם אישרה אותה הכנסת, קמה חובה על הממשלה לפעול בהתאם להצעה, או לחלופין להסביר בפומבי מדוע היא אינה עושה כן. הוועדה אומרת: במקום מנגנון כופה, מנגנון מבוסס-הצדקה.

כחלק מהמלצתנו, אנו סבורים כי הטמעת מנגנון זה דורשת תנאי סף שעיקרו מרחב מבוסס-הסכמה. על-כן אנו מציעים כי על-מנת להשתמש במנגנון זה נדרש קונצנזוס (או למצער, רוב יחסי גבוה) בוועדה. ניהול נכון ומדויק של יושב-ראש הוועדה יכול לאפשר זאת. כך, למשל, החלטות שהתקבלו בהסכמה גורפת של כלל חברי וחברות הוועדה, מקרב הקואליציה והאופוזיציה גם יחד, ניתן היה לראות בוועדת הכספים בראשות חבר הכנסת משה גפני, בוועדה למיזמים לאומיים בראשות חבר הכנסת אוהד טל ובוועדה לבחינת התנהלות הבנק בהסדרי אשראי ללווים גדולים בראשות חבר הכנסת איתן כבל.

כחלק ממנגנון זה יש ליצור חובת דיווח שנתית של הממשלה על כל הודעות הכנסת לממשלה, המפרטת לפי חתך משרדי האם ומה נעשה ביחס לכל הצעה. מנגנון דומה קיים בשבדיה (tillkännagivanden).³¹ שם, הדיווח השנתי נדון על-ידי ועדת החוקה. אנו מציעים כי במודל הישראלי הדיווח השנתי יידון בוועדת הכנסת, או במסגרת ועדת הפיקוח המוצעת, אם תוקם.

אנו ממליצים:

- ❖ יוקם מנגנון חדש אשר במסגרתו הכנסת מוסמכת להעביר הודעה לממשלה שעניינה קריאה לעשות מעשה (חקיקה, החלטת ממשלה, הקמת ועדה וכיו"ב) או להימנע ממנו.
- ❖ לשם הפניית הודעה תידרש הסכמה מלאה או למצער רוב יחסי גבוה של הוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית המעוניינת להעביר את ההודעה וכן יידרש אישור הכנסת במליאתה.

³¹ צדוק "מדדים לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה – סקירה משווה", לעיל ה"ש 27.

- ❖ לאחר שההודעה תעבור את אישור המליאה, היא תובא לידיעת הממשלה. הגם שהממשלה לא תהיה מחויבת לאמץ את עמדת הכנסת, עליה לשקול אותה. מדי שנה יפורסם דוח על האופן שבו הממשלה התמודדה עם כל הודעה.
- ❖ הסדרת המנגנון: המקום המתאים לקביעת המנגנון הוא בחלק ד' לתקנון הכנסת ("כלים פרלמנטריים"). מומלץ לקבוע בחלק זה בתקנון פרק חדש (פרק שישי), לאחר ההצעות לסדר יום, אשר יחל לאחר סעיף 61.
- ❖ סעיפים אשר עשויים להיות מושפעים מתיקון הסעיף: סמכויות הוועדות בסעיף 101; בפרק החמישי בחלק זה העוסק בפומביות הישיבות והפרוטוקולים יהיה צורך לייחס סעיף העוסק בשאלת הפומביות של ההודעות; וכן ניתן להציע כי בפרק השביעי (סעיפים 123-127) העוסק במסירת מידע לוועדות, יהיה עיגון של ההצהרה של הממשלה כיצד בחרה לפעול ביחס לכל הודעה.

(5) תוכנית עבודה למושב

ליקוי משמעותי כיום במצב הפיקוח הפרלמנטרי הוא היעדר תכנון מראש. פיקוח אפקטיבי דורש שיטתיות, מעקב, וכן חשיבה והכנה מראש. בשל כך, הצעה מרכזית ומשמעותית היא הטמעת תרבות ארגונית שבה בתחילת כל מושב יושב-ראש הוועדות השונות יקבעו מראש מספר נושאים מרכזיים (אנו ממליצים לא יותר משלושה) שברצונם ליתן דגש מיוחד עליהם. זה היה המצב, למשל, בנושא שיפור הקליטה הסלולרית בשטחי יו"ש או בדיונים בנושא הנגשת בריאות לנשים בדואיות. דיונים אלה הובילו לשינוי של ממש. הנושאים הוגדרו מראש על-ידי יושב-הראש של הוועדות כמצריכים התמקדות, ומשאבי הוועדה הושקעו בהם בהתאם. הגדרת נושאי פיקוח מרכזיים שהם תחומים בהיקפם מאפשרת לוועדה גם זמן פנוי לפיקוח שעולה מסדר היום הציבורי, ואינה סוגרת את פעילות הוועדה אך לאותם נושאים.

זהו מודל שראוי לאימוץ באופן רחב ושיטתי. ניתן להציע כבר כעת כי נושאי הפיקוח ייקבעו על-ידי יושב-ראש הוועדה בתיאום עם יושב-ראש הכנסת. היות התוכנית מתחלפת כל מושב מאפשרת גם דינמיות ומונעת קיבעון בסוגיות הפיקוח (הגם שאם יש סוגיה בעלת חשיבות מיוחדת ניתן לשבץ אותה בתוכנית העבודה לפיקוח במושב העוקב).

מומלץ כי במתכונת דומה לזו שהחלה בכנסת ה-20, יתקיימו פעמיים בשנה (בסוף או בתחילת כל כנס) ימי תוכניות עבודה שנתיים בתחום הפיקוח. האחד יעסוק בהצגת תוכניות העבודה והשני באופן שבו הן מומשו. מנגנון ימי תוכניות עבודה – ככל שיוטמע כחלק מהתרבות הארגונית ויתקיים באופן קבוע – עתיד להוביל להצבת יעדים ברורים ומדידים, לסייע לתהליכי הפקת לקחים, וליצור מנגנון אחריותיות משמעותי על הוועדות ועל העמידה ביעדיהן בתחום הפיקוח. עמידה או אי-עמידה ביעדי הפיקוח תוכל גם לסייע בתחום התמריצים, שכן ודאי תזכה לפרסום ציבורי ותקשורתי, באופן שיעמיד את מלאכת הפיקוח על סדר היום הציבורי.

אנו ממליצים:

- ❖ ייקבעו בתקנון הוראות לניסוח תוכנית עבודה בוועדות הכנסת עבור כל מושב. התוכנית תזהה שלוש סוגיות אותן הוועדה מוצאת כמרכזיות ובעלות חשיבות ומצדיקות את השקעת המשאבים עבור פיקוח פרלמנטרי שוטף ושיטתי לאורך המושב.
- ❖ לצד תוכנית העבודה, אנו מציעים לקבוע פעמיים בשנה (סמוך לשני הכנסים) יום תוכניות עבודה, האחד יעסוק בגיבוש תוכניות העבודה והשני יעסוק באופן בו הן יושמו.
- ❖ יתווסף לתקנון הכנסת נוסח סעיף כדלקמן:

X. (א) בשבוע הקודם לתחילת כל מושב ייקבע יושב-ראש של כל ועדה המנויה בסעיף 100 לתקנון, למעט הוועדות המנויות בסעיפים קטנים (1), (6) ו-(10) תוכנית עבודה לפיקוח הוועדה על הממשלה.

(ב) תוכנית העבודה תכלול שלוש סוגיות שבהן יש עניין בפיקוח. הוועדה תקיים דיונים בנושאים אלה לאורך המושב תוך בירור עם גופים מבוקרים רלוונטיים.

(ג) תוכנית העבודה תיקבע בתיאום עם יושב-ראש הכנסת.

(ד) מדי מושב תקיים הכנסת שני ימי תוכניות עבודה. יום העבודה בכנס החורף יוקדש לגיבוש תוכניות עבודה; יום העבודה בכנס הקיץ יוקדש ליישום תוכניות עבודה.

(6) ביטול מנגנוני פיקוח מיותרים

חלקן של ההצעות האמורות מטילות עומס נוסף על כתפיהן של המליאה, הוועדות והממשלה גם יחד. על-כן, ומתוך הבנה כי פיקוח שאינו אפקטיבי אינו תורם לכנסת ולממשלה ואף מכביד עליהן, אנו מציעים לנקוט בצעדים הבאים להסרת מנגנוני פיקוח שלא הוכיחו את עצמם כיעילים ואינם מתאימים לעבודת הפיקוח בבית מחוקקים מודרני.

אנו ממליצים:

❖ **ביטול התייצבות ראש הממשלה בפני הכנסת:** תיקון סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה וביטול סעיף 45 לתקנון המסדיר את הנוהל לפי הוראה זו, והחלפתו במנגנון השאילתות הפתוחות המוצע לעיל.

❖ **קביעת מכסה צרה יותר לשאילתות רגילות:** ככל שמנגנון השאלות הפתוחות יוטמע, מומלץ צמצום ניכר של היקף השאילתות אותן חבר הכנסת יכול להפנות לחברי הממשלה. המענה ששעת השאילתות תספק הן באשר לשאלות מדיניות והן באשר לשאלות מקצועיות המופנות

לשרים השונים, תאפשר להסתפק ב-10 שאילתות רגילות ו-50 שאילתות ישירות בכל מושב לעומת המצב הקיים כיום בסעיף 46(ה) (1) לתקנון של 30 שאילתות רגילות ו-80 שאילתות ישירות.

❖ **קביעת מכסה צרה יותר להצעות חוק פרטיות:** סדר יומה של הכנסת מוגבל. השאת היקף התשומות שתושקענה בפיקוח יידרש להוביל לצמצום בהיקף החקיקה הפרטית. יובהר כי כבר כיום הכנסת נתפסת על-ידי גורמים פוליטיים, מקצועיים ומחקריים כמצויה בבעיה של חקיקת-יתר. גם במדדים השוואתיים, הכנסת כבר הוגדרה כשיאנית החקיקה הפרטית בעולם. יתרה מכך, הצעות החוק הפרטיות הפכו לכלי העבודה המרכזי של חברי כנסת בין היתר בשל היעדרם של כלים פרלמנטריים אחרים. חיזוק יכולות הפיקוח של חברי הכנסת תוך מתן כלים פרלמנטריים חלופיים אשר יבצעו לחברי הכנסת לבצע את עבודתם הפרלמנטרית, להתבלט ולהעלות סוגיות חשובות על סדר היום הציבורי והפוליטי, יתאזן למול צמצום מכסת הצעות החוק הפרטיות. בשל כך צמצום היקף החקיקה הפרטית הוא לשיטתנו האופן הטוב ביותר לאזן בין המשאבים השונים אשר נדרשים מהכנסת. היקף המכסה נדרש להיקבע בתיאום בין הגורמים הפוליטיים השונים.

❖ **צמצום או ביטול הוראות פיקוח אנכרוניסטיות:** ישנן דרישות פיקוח רבות שאינן רלוונטיות לעבודת הכנסת כיום. לקיומן השפעה במספר רבדים: הגברת העומס על הממשלה אשר צריכה להכין את הדיווח, הגברת העומס על ועדות הכנסת אשר נדרשות לבחון את הדיווח ולהתייחס אליו, ובמקרים רבים הגברת המתח שבין הגורמים. זאת הגם שמדובר בסוגיות שהן לא תמיד רלוונטיות ובמקרים רבים אינן מצדיקות את השקעת הזמן, והלכה למעשה מהוות בזבוז משאבים. בזבוז משאבים זה גוזל מהיכולת לקיים פיקוח בתחומים נדרשים אחרים.

בעבר עלו הצעות להקים ועדות מומחים לצורך מעקב אחר יישום החקיקה, בדומה למנגנון ה-PLS הקיים באנגליה.³² במצב הקיים כיום, ועדות אלה יובילו לתוספת עומס הן על הכנסת והן על הממשלה. חלף זאת, אנו רואים לנגד עינינו תכלית של הקטנת העומס, ופינוי משאבי השלטון לסוגיות המרכזיות והחשובות אשר הן שמצדיקות את העיסוק וההתעמקות בהן. בשל כך, אנו מציעים להקים ועדת מומחים מייעצת לחקיקה, אשר מטרתה לבחון היכן ניתן לוותר על דרישות פיקוח שאינן רלוונטיות. נקודת המוצא צריכה להיות שהזמן הן של הכנסת והן של הממשלה הוא מוגבל, ונדרש תעדוף טוב יותר. דיווח ממשלתי הוא חשוב ומרכזי הן עבור עבודת הממשלה פנימה והן עבור היכולת לבצע פיקוח פרלמנטרי איכותי, ולכן יש לדייק את דרישות הדיווח.

ראוי כי ועדת המומחים תהיה ועדה על-בסיס מקצועי ולא פוליטי, וישתתפו בה גורמי מפתח מקרב משרדי הממשלה, מזכירות הכנסת והנהלת הוועדות. המלצתנו היא כי ישבו בה גם גורמי מפתח כגון מזכיר הממשלה, מזכיר הכנסת, נציגים מטעם שרי המשפטים והאוצר, יושבי-ראש

³² יחזקאל וינון, לעיל ה"ש 3, בעמ' 14.

ועדות החוקה, חוק ומשפט וועדת הכספים (זאת שכן משרד המשפטים ומשרד האוצר חולש על מעל כחצי מכלל החקיקה בישראל),³³ השר המקשר בין הממשלה לכנסת ונציגות של הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת. על הוועדה יהיה להכין דו"ח ובו המלצות מפורטות אלו דרישות פיקוח ניתנות לוותר. מלאכה זו הופכת למעשית יותר בשל עבודת הכנה משמעותית אשר נעשתה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת עם הקמת מאגר דיווחים ופעולות מכוח חוק, אשר ביצעה ריכוז מקדים של כלל חובות הדיווח של הממשלה לכנסת.

❖ **דיון בשאלונים ובהודעות כנסת לממשלה כחלק ממכסת זמן הפיקוח:** ככל שהמנגנונים המומלצים בנייר זה יוטמעו, מומלץ כי דיונים בוועדה באשר לשני מנגנונים אלה יחשבו כחלק ממכסת זמן הפיקוח המוצע באופן שימנע מהוספת עומס חדש על הוועדות.

ה. סיכום

אין צורך להכביר מילים על-אודות חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי, ועל התועלות האדירות שבחיזוק יכולת זו. במחקר הרחב, אשר מסקנותיו מוצגות כאן, ניתן יהיה למצוא פירוט נרחב על שאלה זו, כמו גם על יתר הסוגיות המוצגות בנייר מדיניות זה. תהפוכות ואירועי השנה האחרונה – הניסיונות לשנות את מרקם היחסים שבין רשויות השלטון בתחילתה, והמלחמה הנוראית שבסופה – לימדו אותנו שיעור כואב על חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי בשגרה הפוליטית.

אנו סבורים כי חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי יוביל לשורה של השלכות חיוביות: טיוב אופן הפעולה של הרשות המבצעת והיכולת שלה להעניק לאזרחי מדינת ישראל את השירותים עליהם היא אמונה; העלאת אמן הציבור בכנסת ובחבריה; שימור אחריותיות בקרב הרשות המבצעת, כמנגנון בקרה ציבורי; צמצום ההתערבות השיפוטית בפעילות הממשל; עיגון התנהלות בין-מוסדית תקינה ובריאה בין המוסדות הפוליטיים; וכן חיזוק יכולותיה של הכנסת לייצג את העם.

מהעבודה שלנו בנושא עולות שתי תובנות מרכזיות. ראשית, ההבנה כי הפיקוח הפרלמנטרי הקיים כיום אינו מספק ואינו אפקטיבי. שנית, ההכרה בחשיבותו של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי חוצת מחנות פוליטיים ואידאולוגיה. פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי פועל בדרכים שונות לטובת הקואליציה, האופוזיציה, הכנסת כמוסד, הרשות המבצעת בכללותה, וכמובן – האזרחים. משכך, הצענו סדרה של מהלכים ממוקדים ושימיים אשר נועדו לחזק את יכולת הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת, תוך שמירה על כללי היסוד של עיצוב מוסדי: היתכנות ושימות, הסכמה רחבה ותחולה פרוספקטיבית. מהלך של הטמעת ההצעות עתיד להוביל לשיפור משמעותי ויסודי ביכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה באופן אפקטיבי.

³³ משרד המשפטים דו"ח החקיקה הממשלתי לשנת 2018 (ירושלים, 2019) (זמין כאן).