

כנסת במלחמה

בתי מחוקקים בחירום
והשפעת מלחמת חרבות ברזל על הכנסת

טל אלוביץ'



© כל הזכויות שמורות לתכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"ד-2024

רחוב אחד העם 35, תל-אביב 6578403

טל. 03-6587445 | דוא"ל. info@tachlith.org.il

אתר אינטרנט: tachlith.org.il

נדפס בישראל ניסן תשפ"ד, אפריל 2024

כתיבה ומחקר: טל אלוביץ'

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל ג'בקה קלאוס

תודה לד"ר גלעד וינר, ד"ר בל יוסף, ד"ר אלעד גיל וצוות מכון תכלית על הערותיהם המועילות שסייעו למסמך זה.

טל אלוביץ' הוא חוקר אורח במכון תכלית, דוקטורנט למדעי המדינה באוניברסיטת מילאנו ועמית מחקר במכון מולד. מחקריו מתמקדים במערכת היחסים בין הרשות המבצעת למחוקקת בישראל ממבט השוואתי תוך התמקדות בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי המחוקקת. לפני שהחל את עבודת הדוקטורט, עבד במשך עשור במגוון תפקידים במרחב הכנסת ושימש בין היתר יועץ ליו"ר ועדת הכלכלה, לוביסט מסחרי ומנהל סיעה בקואליציה. לצד עבודתו מילא מספר תפקידים ציבוריים בהתנדבות ביניהם יו"ר ועדת הביקורת של אגודת הלהט"ב, חבר האספה הכללית של קק"ל וחבר ועדת הבחירות הארצית לכנסת ה-25. אלוביץ' בוגר תואר ראשון במדעי המדינה, יחסים בינלאומיים ותקשורת מהאוניברסיטה הפתוחה ותואר שני בלימודי ביטחון מאוניברסיטת תל אביב. בשנת 2021 פרסם את הספר "פוליטיקה של ביטחון" על הקשר בין תפיסת הביטחון של ישראל ליציבות הקואליציונית.

תכלית
המכון
למדיניות
ישראלית

תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

מלחמת חרבות ברזל, שנפתחה עם הטבח בשבת השחורה ב-7.10.2023, השאירה את חותמה על כל בית בישראל והשפיעה גם על תפקודה של הכנסת כמוסד, כבית נבחרים וכגוף המפקח על פעילות הרשות המבצעת. אף שזו אינה המלחמה הראשונה בשנות קיומה של המדינה, ובשים לב לכך שמדינת ישראל נמצאת במצב חירום תמידי, **לכנסת אין נהלים מסודרים לאופן פעילותה בשעת חירום.**

מיד עם פרוץ המלחמה, בין אם ביוזמת יו"ר הכנסת או בהסכמה בין חלקי סיעות הבית, הכנסת צמצמה את פעילותה. ישיבות המליאה בימי שלישי בוטלו, צומצמה האפשרות להגיש שאילתות דחופות, הצעות לסדר היום, דיונים מהירים וחקיקה פרטית, ואנשי מנהלת הכנסת הופנו לסיוע למשימות של הרשות המבצעת. כמו כן, נמנעה הכנסת מלציין במליאה את ימי הזיכרון הממלכתיים לראשי הממשלה דוד בן-גוריון ויצחק רבין ז"ל, למרות הוראת חוק מפורשת.

כך, דווקא בתקופת חירום, בה מועברות סמכויות נוספות לרשות המבצעת ותקינות תפקודה של הממשלה היא נושא של חיים ומוות לאזרחים רבים, **הגוף האמון על הפיקוח על הרשות המבצעת צמצם את פעילותו.** צמצום פעילות הכנסת נעשה כאשר במקביל נמתחת ביקורת רבה על תפקוד הממשלה וזרועותיה – חוסר התיאום בין משרדי הממשלה זכה למספר התייחסויות מצד מבקר המדינה, אמון הציבור בממשלה נמצא בשפל וחברי הכנסת והשרים מתקוטטים אלה עם אלה, תוך הטחת האשמות שונות.

הפיקוח הפרלמנטרי אינו מותרות. הוא מרכיב משמעותי במערכת הבלמים והאיזונים המתקיימת בדמוקרטיה בין הרשות המחוקקת, המבצעת והשופטת. בישראל, הפיקוח הפרלמנטרי מתקיים בידי חברי הכנסת במסגרת דיוני המליאה, דיוני הוועדות ובאמצעות שימוש בכלים פרלמנטריים דוגמת שאילתות, הצעות לסדר היום וקידום חקיקה פרטית. הפיקוח הפרלמנטרי מגלם תפיסה לפיה **הממשלה, על-אף שהיא משקפת את רוב נבחרי הציבור התומכים בה מכוח ההסכמים הקואליציוניים, מחויבת בדיון וחשבון בפני הכנסת כמוסד,** זאת מכוח האחריות של כלפי הציבור.

חשוב לציין כי שינוי בהפעלת הפיקוח על הרשות המבצעת בשעת חירום אינו דבר חריג ואין בו כשלעצמו להצביע על בעיה. אך ראוי לבחון, על רקע הימשכות המלחמה ודיווחים על תת-תפקוד של לפחות חלק מגופי הממשל בתגובה אליה, **כיצד השפיעה תקופת המלחמה על פעילות הכנסת? והאם ניתן להצביע על צעדים לשיפור המצב בעתיד?** שאלות אלה מתחדדות אל מול חולשתה המוסדית של הכנסת בתפקידה כמפקחת על הרשות המבצעת בישראל ועצמאותה הרבה של הרשות המבצעת שלה.

נייר זה מבקש לבחון את האופן שבו השפיעה המלחמה על מרחבי הפיקוח הפרלמנטריים בכנסת במהלך שלושת חודשי המלחמה הראשונים, תוך התייחסות לכלים הפרלמנטריים, לישיבות המליאה

ולשיבות הוועדות. ההשפעה נבחנה אל מול פעילות הכנסת ה-25 בכנס הקיץ 2023, וכן ביחס לפערים בין הפעילות בכנסי הקיץ וכנסי החורף מהכנסת ה-20 ואילך. בנוסף, נערכה בחינה איכותנית בדבר התנהלות הכנסת במצבי מלחמה קודמים בהם היא לא שהתה בפגרה: מלחמת ששת הימים, מלחמת לבנון הראשונה, מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן.

עיקרי הממצאים:

מאז 7 באוקטובר 2023 נסוגה הכנסת מתפקידה כמפקחת על הממשלה – הן בהשוואה להיקף פעילותה בכנס הקודם שלה (קיץ 2023) והן בהשוואה למלחמות עבר שהתרחשו במהלך כנס פעיל. מציאות זו מצביעה על לאקונה מהותית במתכונת פעילותה של הכנסת בשעת חירום ועל צורך אקוטי למסד את פעילותה כגוף המפקח על הממשלה דווקא בתקופה שבה הרשות המבצעת מקבלת סמכויות נרחבות מבשגרה.

הבחינה הראשונה שנערכה מעלה כי ב-12 השבועות הראשונים לכנס החורף 2024 חלה ירידה משמעותית בהיקף הפעילות של הכנסת בכלל, והשימוש בכלים פרלמנטריים בידי חברי הכנסת בפרט, בהשוואה לכנס הקיץ 2023.

במרחב הוועדות חלה ירידה של כ-40% במספר הישיבות ביחס לכנס הקיץ החולף. הירידה בהיקף הישיבות הורגשה לאורך כל שלושת החודשים הראשונים, כאשר בכל שבוע התקיימו בממוצע 48 ישיבות בכלל הוועדות, לעומת ממוצע של 78 ישיבות בשבוע בתקופת ההשוואה. במקביל, היקף הישיבות החסויות שנתקיימו במהלך שלושת החודשים הראשונים ללחימה עלה ב-216% לעומת כנס הקיץ.

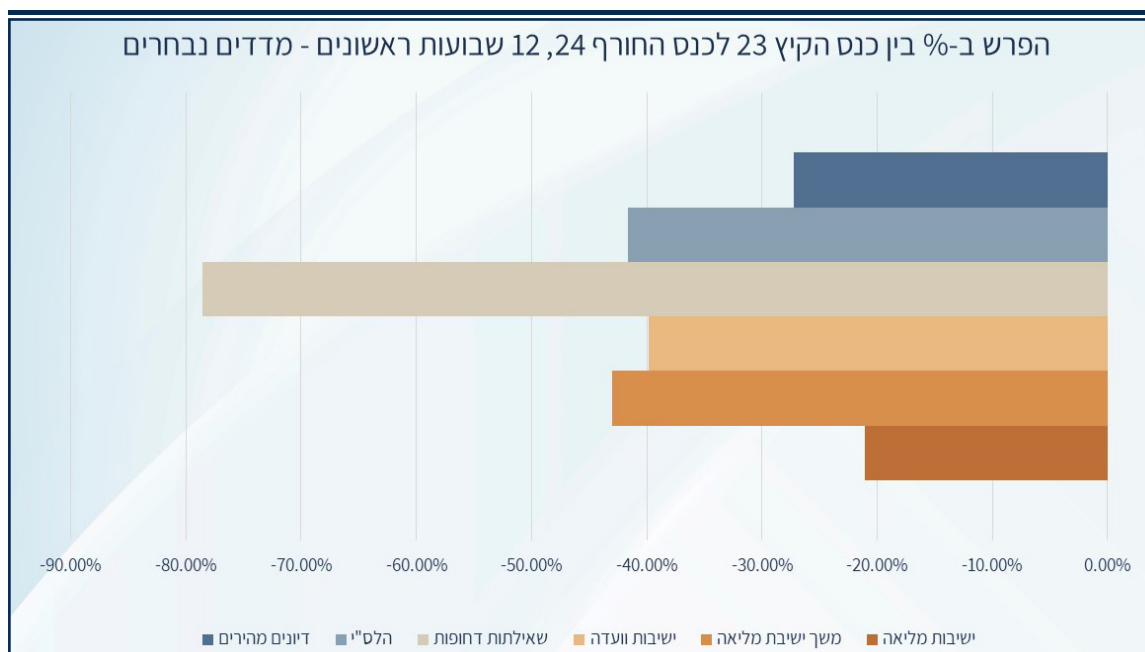
מספר הישיבות אינו יכול ללמד בפני עצמו על איכות העבודה או טיב הפיקוח, אך הוא מצביע על **ירידה בהיקף ההזדמנויות לפיקוח**, כלומר במספר הישיבות המפגישות אזרחים, גורמי ממשל וחברי הכנסת, היכולים במסגרתן להציף סוגיות ולפעול לקבל מענה.

בנוסף, חלה ירידה של 20% במספר ישיבות המליאה והן התקצרו בממוצע ב-43%. התקצרותן של ישיבות המליאה מלמדת על צמצום משך הדיונים ומספר הפיליבסטרים, לצד התמקדות בנושאים שנמצאים יחסית בהסכמה.

בהתייחסות לכלים הפרלמנטריים הפעילים במליאה, מספר השאלות הדחופות שאושרו פחת ב-80%; מספר ההצעות לסדר היום שאושרו פחת ב-42%; ודיונים על הצעות חוק פרטיות במליאה נעלמו כמעט לחלוטין – רק שישה דיונים כאלה התקיימו בתקופה האמורה, לעומת 225 בתקופה המקבילה בכנס הקיץ. גם מספר הדיונים המהירים שאושרו לדיון פחת ב-27% בתקופת ההשוואה.



בדיקה שנייה העלתה כי לא ניתן לייחס את היקף הירידה בפעילות בכנס החורף 2024, במכלול הכלים הפרלמנטריים שנבחנו, לשונות הרגילה שקיימת באותה כנסת בין כנס קיץ, הנחשב לפחות פעיל, לכנס חורף, שבה ישנה לרוב עלייה בפעילות. ניתוח השונות בפעילות הכנסת בין כנס חורף לכנס קיץ בשנים 2015-2022 מעלה כי הפרש הפעילות בין כנס הקיץ 2023 לכנס החורף 2024 בזמן מלחמת חרבות ברזל חורג מהשונות הרגילה הקיימת בין כנסים שונים באותה הכנסת בתקופה שנבחנה.



הבדיקה השלישית שנערכה מצאה שבניגוד למלחמות קודמות שהתקיימו במקביל לכנס כנסת פעיל, מלחמת חרבות ברזל השפיעה באופן מהותי על פעילות הכנסת ה-25. ניתוח מקרי המבחן מלמד שבמלחמות ובמבצעים קודמים שהתרחשו במקביל לתקופת מושב פעילה המשיכה הכנסת לעסוק בענייניה כרגיל, תוך שחברי הכנסת ממשיכים להשתמש בכלים הפרלמנטריים.

בבחינה השוואתית של מספר מרכיבי פעילות בפרלמנטרית בתקופת מלחמות ששת הימים (1967), לבנון הראשונה (1982) ולבנון השנייה (2006) ובמהלך מבצע צוק איתן (2014), ניכר כי ההתנהלות במסגרת חרבות ברזל מהווה מקרה קיצון של צמצום פעילות הכנסת בעת מלחמה:

טבלה א' – השוואת מקרי מבחן

מרכיב	ששת הימים	לבנון I	לבנון II	צוק איתן	חרבות ברזל (3 חודשים)
ישיבות מליאה	6-7.6 – בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	בוטלו ימי ג'
הצעות לסדר היום	בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא הוגשו במשך 6 שבועות
שאלות	בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא הוגשו במשך 5 שבועות
אי-אמון	לא הוגשו	הוגשו	הוגשו	הוגשו	לא הוגשו
חקיקה פרטית	לא נידונו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא נידונו במשך 9 שבועות

מניתוח מקרי המבחן עולה כי עד מלחמת חרבות ברזל, בזמן מלחמה הכנסת **לא נהגה להגביל את עצמה**, וככל שאכן קרה הדבר, הרי שהוא נעשה בהסכמה **מלאה** של כל סיעות הבית. אמנם השינוי בפעילות הכנסת ובכלים הפרלמנטריים במהלך חרבות ברזל נעשה בהסכמה רחבה בין הקואליציה לאופוזיציה, אולם הסכמה זו לא היתה על דעת כולם. היעדרם של נהלים ברורים בתקנון הכנסת בדבר התנהלותה במצב חירום, כיצד מגיעים להסכמות ומערערים עליהן וכיצד משמרים את סמכויות הפיקוח – מחייב נקיטת משנה זהירות ומחשבה על האופן הנכון שבו יש להסדיר סוגיות אלה בחוקי הכנסת והתקנון שלה.

עיון בשיח שהתקיים בנושא בכנסת בעשור הראשון לשנות ה-2000, כמו גם בדוגמאות מהעולם (בדגש על תקופת מגפת הקורונה), מאפשרות לגבש מספר המלצות בדבר האופן בו נכון להסדיר את פעילות הכנסת בשעת חירום. **המלצות אלה, המדגישות את הצורך לחזק את עקרון הפומביות המלווה את פעילות הכנסת, נועדו לשפר את פעילותה כבית הנבחרים וכגוף המפקח על הממשלה ולהגביר את אמון הציבור בפעולות בשעת חירום.**

המלצות מרכזיות:

חקיקת חוק ייעודי למצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף" – החוק נועד להסדיר בחקיקה ראשית את מערכת היחסים בין הממשלה לכנסת בשעת החירום, לשמור על רציפות תפקוד הכנסת, להבטיח מעקב ראוי אחר חקיקת חירום ולשמור על רצף מידע בין הממשלה לכנסת – ודרכם לציבור. מומלץ כי החוק יכיל את הנקודות הבאות, שיכולות להיות מיושמות בנפרד או כמכלול בחוק ייעודי:

- 1. ביטול פגרה בעת מצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"** – מוצע לקבוע כי בהינתן מצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף", הכנסת לא תצא לפגרה, ואם היא כבר נמצאת בפגרה, עליה להתכנס בהקדם האפשרי למושב.
- 2. קביעת כללים לעניין השימוש בכלים פרלמנטריים במצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"** – מוצע כי לוועדת הכנסת תהיה הסמכות, לפי המלצת הנשיאות, לקבוע כללים מיוחדים לעניין הכלים הפרלמנטריים במלחמה או ב"מצב מיוחד בעורף". מוצע כי ההחלטה תובא בפני המליאה.
- 3. הקמת ועדת משנה למעקב אחר חקיקת חירום** – מוצע כי תוקם ועדת משנה אשר במצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף" תקיים מעקב אחר מכלול חקיקת החירום ופעולות נוספות של הרשות המבצעת. במצב הקיים ועדה זו יכולה לקום תחת ועדת הכנסת, או כחלק משינוי רחב יותר – במסגרתה של ועדת פיקוח ייעודית. הוועדה תדווח לוועדה הפרלמנטרית הממונה עליה ולחברי הכנסת אחת לשבוע.
- 4. פגישת עדכון שבועית בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה** – מוצע כי בשעת חירום שהיא תוצאה של מלחמה או "מצב מיוחד בעורף", תעלה תדירות פגישות העדכון בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה מפעם בחודש לפעם בשבוע. זאת, כדי לשמור על עדכון שוטף בענייני היום ולחזק את האמון בין האופוזיציה לממשלה בשעת החירום.
- 5. קביעת חובת דיווח שבועית מטעם הממשלה** – מוצע כי הממשלה תדווח אחת לשבוע במליאת הכנסת באשר למצב המלחמה או ה"מצב המיוחד בעורף". מוצע כי במסגרת דיווח זה יתאפשר לחברי הכנסת להציג שאלות לשר המדווח. אפשר שהשר המדווח יהיה השר המקשר בין הממשלה לכנסת. דיווח

על נושאי ביטחון חסויים ניתן יהיה לקיים בוועדת החוץ והביטחון.

המידע וההמלצות המובאות במחקר זה מוגשות במטרה לקדם את הכנסת כמוסד ליבה בדמוקרטיה הישראל ולשיפור מוכנותה, כמוסד, לתפקוד במצבי מלחמה. מוכנות זו נדרשת הן לאור ההיסטוריה הצבאית של מדינת ישראל והן בשים לב לכך שמלחמת חרבות ברזל עודנה נמשכת, נכון למועד כתיבת שורות אלה.

9	מבוא
11	שתי זירות פיקוח
12	הכנסת בחירות
14	בתי מחוקקים בשעת חירום
18	דוגמאות מהעולם
20	מגפת הקורונה
22	מקומה של הכנסת בשעת חירום
24	הכנסת כמוסד בעת חירום
27	סיכום
29	שיטות מחקר
30	אוכלוסיית המחקר
31	מקרי מבחן
32	מקורות מידע
33	השפעת מלחמת חרבות ברזל על הכנסת
35	מרחב המליאה
36	מרחב הוועדות
38	השוואה לכנס הקיץ
41	ניתוח מקרי מבחן
42	מלחמת ששת הימים
43	מלחמת לבנון הראשונה
44	מלחמת לבנון השנייה
45	צוק איתן
46	השוואת מקרי המבחן
48	דין והמלצות
51	חוק ייעודי למצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"
53	סיכום
55	נספח א' – ישיבות המליאה שנבחנו במחקר האיכותני

מבוא

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה לאחר מתקפת חמאס ב-7.10.23, משפיעה עמוקות על חיי כלל האזרחים במדינת ישראל ועל תפקוד המוסדות השונים, לרבות אלה הדמוקרטיים. מחקר זה מבקש להתמקד בהשפעת המלחמה על תפקוד הכנסת ובשימוש בכלי הפיקוח הפרלמנטריים במסגרתה, לאור חשיבותם להתנהלות תקינה של מדינה, ליכולת לזהות נקודות כשל ולחשיבות השיח הפומבי המתאפשר במסגרתם, ודאי על רקע חוזקה המבני של הממשלה בישראל.

חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי זכתה לכתיבה מחקרית רבה והיא ניצבת בבסיס תפיסת הבלמים והאיזונים במערכות דמוקרטיות.¹ באמצעות הפיקוח הפרלמנטרי ממלאת הרשות המחוקקת את חובתה לפקח על פעולות הרשות המבצעת, להביא את המידע לידיעת הציבור ולקיים דיונים פומביים על אודות המידע. חשיבות זו אף נמצאת בבסיס הנימוקים לקידום מתווה "שרים נורווגים" בישראל – מתווה שהורחב בשנים האחרונות בשם הצורך לפנות חברי כנסת לטובת מלאכת הפיקוח הפרלמנטרי.² ואולם, חשיבות הפיקוח אינה פוחתת בשעת חירום ומצב מלחמתי, אלא המציאות שבתוכה מתקיים הפיקוח משתנה. מדינות רבות בעולם, לרבות ישראל, קבעו כללים בדבר הכרזה על מצב חירום והסמכויות המועברות לרשות המבצעת מידי הרשות המחוקקת על-מנת להתמודד בצורה מהירה ואפקטיבית עם מצב החירום, אך מבלי להידרש לכלל התהליכים המתקיימים ברשות המחוקקת.

מחקר זה לא נולד מתוך ריק אלא בתגובה לתחושה ציבורית משמעותית של חוסר סדר בהתנהלות הממשלה בתקופת מלחמת חרבות ברזל, בדגש על החודשים הראשונים שלה. תחושה זו איננה רק עניין של הציבור הכללי, שאמונו בממשלה בחודש הראשון ללחימה עמד על 18%³ – עדויות בדבר חוסר התיאום בין משרדי הממשלה עלו מאז 7 באוקטובר מפי מבקר המדינה, שרי הממשלה וחברי הכנסת.⁴

קו הפיקוח הראשון על פעולות הממשלה הוא הכנסת, הסביבה החוקית והציבורית בה מתנהל הפיקוח על הממשלה. ככזה, חשיבות תפקודה גוברת כאשר ישנן עדויות על קשיים בפעילות הרשות המבצעת, ודאי בזמן חירום. קו פיקוח זה לא עבד בימים הראשונים למלחמה כיוון שהכנסת היתה בפגרה, ובשבועות הראשונים למלחמה – כפי שיוצג במחקר – הוא צומצם למינימום האפשרי.

הפיקוח על פעולות הממשלה באמצעות הכנסת מתקיים בתוך מספר מרחבי פיקוח, המעמידים לרשות המחוקקים מנעד רחב של פעולות וכלים לצורך כך. אך כבר בראשית הדברים ראוי לציין כי על-אף שהכנסת, כבית מחוקקים, הינה מוסד חזק, הרי שחברי הכנסת כמפקחים על הממשלה אינם מצוידים

1 עוד על הפיקוח הפרלמנטרי בשגרה ניתן לקרוא אצל בל יוסף "הפיקוח הפרלמנטרי" תכלית (21.12.2023).
2 כך לדוגמה בדברי ההסבר להרחבת החוק הנורווגי בכנסת הנוכחית (חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 52)), הודגש כי "ההסדר משרת הן את עקרון הפרדת הרשויות והן את האינטרס הציבורי כי יכהנו בכנסת מספר מספיק של חברי כנסת הפעילים בעבודה השוטפת". הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 52) (הפסקת חברות בכנסת של שר או סגן שר) התשפ"ג-2023, הצעות חוק הכנסת – 944.
3 תמר הרמן ואור ענבי "סקר בזק חרבות ברזל: אמון הציבור בצה"ל ובממשלה גבוה מבינוי 2023" המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.10.2023).
4 עוד בהרחבה אצל: בל יוסף "על היעדרו של פיקוח פרלמנטרי" ICON-S-IL Blog (21.11.2023).

בכלי פיקוח אפקטיביים דיים – ואלה הקיימים לא עודכנו כבר זמן רב.

עיקר פעולות הפיקוח מוסדרות בכלים פרלמנטריים פורמליים, דוגמת הצעה לסדר היום, שאילתות, דיונים מהירים וחקיקה. עם זאת, פעולת פיקוח יכולה גם להיות, לדוגמה, שאלה שאינה בנושא הדיון, אשר מופנית לשר במהלך דיון במליאה או לנציג ממשלה הנמצא בדיוק בדיון ועדה. בהיעדר כנסת מתפקדת – בשל פגרה מתוכננת או בשל צמצום הפעילות – נעלמים כמעט כל מרחבי הפיקוח. אלה תלויים בכך שהכנסת תתפקד, סדר יומה יתנהל באופן שגרתי וחברי הכנסת יוכלו להשתמש בכלים שעומדים לרשותם.

קיומם של מרחבי הפיקוח ופומביות הדיון במסגרתם, שאף מעוגנים בחוק-יסוד: הכנסת ובתקנון הכנסת, משרתים את חובת הפיקוח של הרשות המחוקקת על המבצעת. בנוסף, הם מאפשרים לציבור הכללי להיחשף לדיון, לטיעונים שמועלים, לתגובות הממשלה ולהחלטות שנתקבלו. פומביות זו הינה קריטית, ובניגוד לממשלה בישראל – שדיוניה בנושאי ביטחון ויחסי חוץ מוגדרים חסויים כברירת מחדל (סעיף 39(א) לחוק-יסוד: הממשלה) – הרי שבכנסת חל עיקרון הפומביות. כך, ברירת המחדל היא שהכנסת תשב בפומבי ושההליכים והדיונים במסגרתה מותרים לפרסום (סעיפים 27 ו-28 לחוק-יסוד: הכנסת).

פומביות הדיון משרתת מספר נדבכים: ראשית, היא מביאה לידיעת כלל הציבור, לרבות ציבור המחוקקים שלא לקחו חלק בהחלטה, את הדיון שהתקיים על נושא כלשהו. שנית, היא מאפשרת לציבור לקחת חלק בהליכי הפיקוח והחקיקה המתקיימים בוועדות. תקנון הכנסת מסדיר בסעיפים 118-120 את פומביות הדיון בוועדות והשתתפות הציבור במסגרתו. בניגוד לנעשה בממשלה, שם הציבור ואף חברי הכנסת אינם יכולים להגיע ללא הזמנה, הרי שבועדות הדינימיקה שונה וכברירת מחדל הדיונים נגישים לכלל הציבור. שלישית, לדיון הציבורי והפומבי חלק משמעותי במתן לגיטימיות ציבורית לצעדי מדיניות, ודאי בשעת חירום כאשר אלו עשויים להכיל פגיעות משמעותיות בזכויות יסוד, כפי שקרה בתקופת הקורונה.⁵

שתי זירות פיקוח

עקרון פומביות הדיון חל בשתי זירות הפיקוח של הכנסת – המליאה והוועדות. בזירות אלה מופעלים כלי הפיקוח השוטפים ובהן מתאפשר עיסוק בשאלות הקשורות לנושאים שעל סדר היום הציבורי, שמרביתם נוגעים לפעולות הרשות המבצעת.

בזירת המליאה יכולים חברי הכנסת להגיש הצעות לסדר היום, להציג שאילתות דחופות ורגילות לשרי הממשלה, לנאום נאומים בני דקה על סוגיות השעה ולקדם חקיקה פרטית. בכל אחד מהכלים הללו קיים מרכיב מסוים של פיקוח על הממשלה והוא מאפשר הפקת תוצרים שונים. כך, לדוגמה, הצעה לסדר היום

Jia Liu et al., Government response measures and public trust during the COVID-19 pandemic: Evidence from 5 countries around the world, 33 BRITISH JOURNAL OF MANAGEMENT, 571–602 (2021).

מאפשרת לחבר הכנסת המגיש להציג סוגיה במשך 10 דקות. לאחר מכן, שר מתייחס בשם הממשלה לסוגיה שהוצגה וחבר הכנסת יכול להגיב ולבקש שהמליאה תקיים על הסוגיה דיון ייעודי, שהנושא יועבר לדיון בוועדה, או להסתפק בהודעת השר. לחילופין, שאילתה דחופה מאפשרת להציג נושא בקצרה, במגבלה של 40 מילים, ולשאול שאלת המשך אחת את השר המשיב. נוסף על הכלים הפורמליים, זירת המליאה מאפשרת מגע בלתי אמצעי בין חברי הכנסת לשרים, בסביבה ללא יועצים ובאופן המאפשר פעמים רבות הצפת סוגיות ופתרון באופן מהיר.⁶

זירת הוועדות מהווה נקודת מפגש משמעותית בין חברי הכנסת, הציבור ונציגי הממשלה השונים. זוהי אחת הזירות היחידות שבהם מתקיים מפגש כזה ופעמים רבות הוועדות אף משמשות נקודת מפגש בין נציגי הממשלה עצמם. דיוני הוועדות, בין אם מדובר בדיון על חקיקה או על סוגיה הנמצאת בסדר היום הציבורי, מאפשרים להציף סוגיות ופערים באופן פומבי כברירת מחדל, כך שהפיקוח מתקיים בשיתוף הציבור.

לדיוני הוועדה מספר מקורות מרכזיים: דיוני חקיקה ראשית ומשנית – דיוני הכנה ואישור של הצעות חוק ושל תקנות המוגשות לוועדה מהמליאה, ועדת הכנסת או הממשלה; דיונים מתוקף חוק – דיווחי שרים ורגולטורים לוועדות מתוקף חקיקה; דיונים ביוזמת חברי הכנסת – דיונים מהירים, הצעות לסדר היום ודיון בחתימת שלישי מחברי הוועדה; ודיונים ביוזמת יושב ראש הוועדה.

הכנסת בחירות

בישראל, על-אף שמצב חירות נמצא בתוקפו מימיה הראשונים של המדינה ואף שידענו סבבי לחימה לאורך שנות קיומנו, אין נהלים מסודרים בדבר התנהלות הכנסת בשעת חירום. בנוסף, כפי שפורח בהמשך, כמעט שלא התקיימו דיונים באשר לאופן התנהלות הכנסת עצמה כמוסד, חברי הכנסת בתוכו, ישיבות המליאה והכלים הפרלמנטריים בשעת חירום.

אמנם, מצב החירום בו נמצאת ישראל מאושר מדי שנה ומעמד הכנסת כשותפה בעיצוב המדיניות בשעת חירום, בעיקר באמצעות ועדת החוץ והביטחון, מעוגן במספר חוקים.⁷ עם זאת, היעדר התייחסות להתנהלות הכנסת עצמה בחירום מציף שאלות בדבר הצורך בקביעת כללים שכאלה והאופן שבו אמורים להתנהל מרחבי הפיקוח. בנוסף, היעדר קביעת הכללים מציפה שאלות נורמטיביות, שאין מחקר זה מקיף, בדבר האופן שבו תופסים חברי הכנסת את תפקידם ואת הכלים העומדים לרשותם, בשגרה ובחירום.

6 הצעת לסדר היום מוסדרת בסעיפים 52-58 לתקנון הכנסת. שאילתה דחופה מוסדרת בסעיף 49 לתקנון.

7 דוגמת חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, הקובע הגבלות על היכולת לגיוס בצו חירום ללא אישור הוועדה וחובה לאישור תוכניות מילואים שנתיות בוועדה. ר' הרחבה בחלק על מקומה של הכנסת בשעת החירום.

שאלות אלה מתחדדות על רקע העובדה כי במדינת ישראל נהנית הממשלה בזמן שגרה מסמכויות נרחבות מאוד בהשוואה לדמוקרטיה אחרות. כך, לדוגמה, במחקר שניתח מגבלות מוסדיות על השלטון ב-66 מדינות דמוקרטיות נמצא כי ישראל היא היחידה שבה אין מגבלות מוסדיות על כוחו של השלטון, בין אם באמצעות גוף בינלאומי, דוגמת הנעשה באיחוד האירופי, או באמצעות בית המחוקקים, שכן בישראל הממשלה מחזיקה בו ברוב קואליציוני.⁸ נוסף על כך, היעדרה של חוקה במדינת ישראל, בדומה למודל הבריטי (Westminster); ממשלה המחזיקה בפרלמנט באמצעות הרוב הקואליציוני; וקיומה של סמכות שיורית לממשלה (סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה), כלומר סמכות שלא ניתנה לרשות אחרת מוענקת לממשלה – הם תנאים המאפשרים את פעולתה של ממשלה בעלת סמכויות רבות בשגרה וחירום. עוצמתה של הממשלה בשגרה – וודאי בחירום – מחדדת את הצורך לבחון כיצד התנהל גוף הפיקוח על פעילותה, הלא הוא הכנסת.

במחקר זה אבקש להציג נתונים ביחס לאופן ההשפעה של מלחמת חרבות ברזל על תפקוד הכנסת, תוך התייחסות למצבי מלחמה שהתרחשו בעבר במקביל לתקופת מושב כנסת מתפקד (כלומר, כשהיא איננה בפגרה או בפגרת בחירות): מלחמות ששת הימים, לבנון הראשונה ולבנון השנייה ומבצע צוק איתן. באופן ממוקד יותר, אבקש לבחון – כיצד השפיעה המלחמה על תפקוד הכנסת? ועד כמה השפעה זו חריגה במבט השוואתי?

לצורך מענה על שאלות אלה אסתייע בנתונים על אודות היקף פעילות הכנסת מתוך מאגר המידע הפרלמנטרי של הכנסת, כמו גם על ניתוח פרוטוקולים של ישיבות מליאה וועדות הכנסת השונות. מניתוח המידע תעלה תמונת מצב ביחס להשפעת המלחמה על מדדים פרלמנטריים נבחרים, היכולים ללמד על פעילות מרחבי הפיקוח בכנסת – ישיבות מליאה, הצעות לסדר היום, שאילתות, חקיקה פרטית והצעות אי-אמון. הנתונים נאספו ביחס לשלושת החודשים הראשונים של הלחימה, מתוכם 12 שבועות בתקופת כנס החורף 2024 של הכנסת. מחקר זה מצטרף למחקר שפרסם בתחילת 2024 המכון הישראלי לדמוקרטיה ביחס למלחמת חרבות ברזל ודיוני הכנסת.⁹

מסמך זה בנוי מחמישה חלקים. בחלק הראשון תוצג סקירה הסדרים מוסדיים להתנהלות פרלמנטים דמוקרטיים בעולם, וכן התייחסות למעמדה ותפקידה של הכנסת במצב חירום, כפי שהוא משתקף מהחקיקה בישראל. בחלק השני יוצגו בקצרה שיטות המחקר ואופן איסוף הנתונים. החלק השלישי יציג את תמונת המצב ביחס להשפעת מלחמת חרבות ברזל על פעילות הכנסת. בחלק הרביעי יוצג ניתוח של מקרי המבחן והשוואה אל תקופת חרבות ברזל. בחלק החמישי ייערך דיון קצר ויוצגו המלצות מדיניות אפשריות.

8 עמיחי כהן **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018).

9 אביטל פרידמן ואסף שפירא "כנסת במצב חירום: פעילות הכנסת ב-100 הימים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (30.01.2024) www.idi.org.il/articles/52492.

בתי מחוקקים בשעת חירום

הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת נחשב לאחד מאבני היסוד החשובות במשטרים דמוקרטיים בני ימינו, בין אם מדובר בדמוקרטיה פרלמנטרית או נשיאותית. בדמוקרטיה פרלמנטרית, דוגמת ישראל, הממשלה שואבת את סמכותה מהפרלמנט ואחראית כלפיו. כלומר, ממשלה מקבלת את אמון הפרלמנט והיא כולה, וכל שר בפרט, אחראים כלפי חברי הכנסת בדין וחשבון שוטף באשר לפעולות אסדרה וחקיקה בתחומם. בשגרה, אחריות זו באה לידי ביטוי בין היתר בכך שסמכויות החקיקה, הקצאת המשאבים והפיקוח על יישום החקיקה נמצאות בידי הפרלמנט וועדותיו.¹⁰

אולם כשמדינה נמצאת במצב חירום, קל וחומר במצב חירום צבאי, מערכת היחסים בין הרשויות משתבשת ומקומו של הפרלמנט מצטמצם לטובת הרשות המבצעת. בדמוקרטיה רבות מצב חירום מאפשר לרשות המבצעת להתקין תקנות מיוחדות (דוגמת תקנות שעת חירום בישראל), לקבוע חוקים זמניים ולדלג על הליכי דיון בפרלמנט.¹¹

מדינות, המתקיימות מקדמת דנא כיחידות המבקשות להגן על הפרטים המתקיימים בתוכן ומתארגנות במערכת פוליטית לצורך כך, פועלות בשעת חירום כדי להבטיח את שלום אזרחיהם. בעוד שבמדינות סמכותניות הכוח מרוכז כברירת מחדל בידי המנהיג או המפלגה המנהיגה, הרי שבמדינות דמוקרטיות הסמכויות מבוזרות בשגרה במערכת האיזונים והבלמים המוכרת, שהונהגה על-מנת לצמצם מצב של ריכוז סמכויות בידי גוף סמכותני. שעת החירום, המחייבת את המדינה לפעולות מהירות כדי להגן על אזרחיה, מביאה עמה התנגשות מובנית בין הצורך לשמור על האיזונים והבלמים, כדי לא להידרדר למשטר סמכותני, לבין הצורך בפעולה מהירה.¹²

הגישה הרווחת במחשבה המדינית היא שבשעת חירום, הרשות המבצעת נתפסת כבעלת יכולות רבות יותר לפעול מאשר הפרלמנט.¹³ זהו תהליך שמושגת על הנחה כי בעיתות חירום, יכולת התגובה המהירה והיעילה של הרשות המבצעת חשובה יותר מתהליך הדיון המפורט והממושך בפרלמנט.¹⁴

אך באותה נשימה, הגישה שמצדיקה העברת סמכויות לידי הרשות המבצעת גם מזהירה מפני ניצולן לרעה. הרעיון כי בשעת חירום כוח עשוי להיות מנוצל לרעה, גם במדינות דמוקרטיות, הועלה עוד על-ידי אפלטון ואריסטו והוא ניצב בבסיס הדיון באשר לאיזון בין המענה למצב חירום לבין שמירה על מבני חלוקת הכוח, הפיקוח והאיזון.¹⁵ על-פי רוב, העברת הסמכויות לרשות המבצעת במצב

10 ה"ש 4.

11 Mark Tushnet, The Political Constitution of Emergency Powers: Parliamentary and Separation-of-Powers Regulation, 3 INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW IN CONTEXT, 275-288 (2007).

12 גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנניסטי **תקנות שעת חירום: הצעה לרפורמה חוקתית** (הצעה לסדר 53, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2023).

13 Justin DePlato, The theory of executive emergency power: Competing thoughts and models supporting extraordinary executive power in times of crisis, 18(3) US-CHINA LAW REVIEW, 134-152 (2021).

14 ה"ש 11.

15 The Riksdag Act, Swedish Fundamental Laws § 15 (1974).

חירום בדמוקרטיה אינה מוחלטת. מדינות רבות, לרבות ישראל (כפי שיודגם בהמשך), קבעו כללים שתכליתם לאזן בין יכולת התגובה המהירה של הממשלה לשמירה על סמכויות פיקוח מסוימות מצד הפרלמנט, איסור פגיעה באמצעות כללי חירום במוסדות הדמוקרטיים וקביעת כללים לסיום מצב החירום.

הפיקוח הפרלמנטרי בשעת לחימה סובל מקשיים מבניים נוספים שאינם תוצאה של העברת סמכויות לרשות המבצעת, אלא נובעים מכך שסביבת לחימה אינה מעודדת פיקוח ובקרה. אירועי הלחימה לרוב אינם נגישים לציבור ולתקשורת, חשיפת מידע הקשור ללחימה באופן פומבי עלולה לפגוע במאמצי הביטחון והעיסוק בביטחון נעטף במעטה של חשאיות.¹⁶

כדי לדון בטיב הפיקוח הפרלמנטרי בשעת מלחמה, אבקש להתחיל את הדיון מהמקום של הרשות המחוקקת בהחלטות הקשורות לשימוש בכוח צבאי. במילים אחרות, כיצד מאשרים במדינות ביצוע פעולות צבאיות, והאם סמכות זו מסורה בלעדית לרשות המבצעת? נקודת המוצא היא ששימוש בכוח צבאי יכול להוביל למצב חירום ביטחוני, ומכאן שאם יש לפרלמנט מקום משמעותי בשאלה אם להפעיל כוח צבאי, הרי שיש מקום להניח שבשעת החירום עצמה יישמר לו מקום בהליך קבלת ההחלטות.

כשם שאין מדינה אחת זהה לאחרת, כך אין דמוקרטיה אחת זהה לחלוטין לרעותה. מדינות דמוקרטיות נבחרות ביניהן באשר לדרגות החופש והעצמאות שכל אחת מהרשויות נהנות מהן במסגרת מערכת האיזונים והבלמים הפנימית. כך, לדוגמה, כשהחוקר וולפגנג ואגנר (Wagner) בחן את הכללים לאישור פעולות צבאיות, והתפקיד של הפרלמנט במסגרתו, ב-36 דמוקרטיות המשתייכות לארגון המדינות המפותחות (OECD), הוא הבחין בשונות משמעותית בין המדינות. לפי ממצאיו, ב-11 מדינות הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות צבאיות "מצומצם", כלומר הממשלה אינה נדרשת לאישור מפורש לביצוע פעולה צבאית, וקיים מנגנון דיווח ופיקוח; בשבע מדינות הפיקוח הפרלמנטרי "בינוני", כלומר הממשלה נדרשת לעבור הליך מסוים בפרלמנט, אולם אין למחוקקים זכות וטו; ובשמונה מדינות נוספות הפיקוח הפרלמנטרי "משמעותי", והממשלה אינה יכולה לפתוח בהליך צבאי ללא אישור הפרלמנט.¹⁷

כפי שיודגם בהמשך, את ישראל ניתן למקם בקבוצה הראשונה, בה הפיקוח הפרלמנטרי על פעולות צבאיות הינו מצומצם לכתחילה. יצוין כי במרבית הדמוקרטיות שנבחנו, לפרלמנט לא מסורה הסמכות למנוע פעולה צבאית אם הרשות המבצעת סבורה שזו נדרשת.

¹⁶ הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורם **דין וחשבון** (2004).
¹⁷ Wolfgang Wagner, Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism, Occasional Paper no. 12, 17 DCAF – Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2006).

טבלה 1: עוצמת הפיקוח על פעולות צבאיות, מדינות OECD נבחרות (2006)¹⁸

מדינות	עוצמת הפיקוח על פעולות צבאיות
אוסטרליה, קנדה, אנגליה, ניו זילנד, יוון, פולין, פורטוגל, ארה"ב, צרפת, בלגיה, הונגריה	מצומצמת
אוסטריה, צ'כיה, איטליה, יפן, לוקסמבורג, הולנד, נורווגיה	בינונית
דנמרק, פינלנד, גרמניה, שוודיה, סלובקיה, ספרד, אירלנד, שווייץ	משמעותית

במחקר המשך משנת 2014 ביקשו פיטרס וואגנר (Peters & Wagner) לבחון את היקף הסמכויות של רשויות מבצעות בחירום. הם מאפיינים שלושה מרכיבים המשפיעים על רמת הפיקוח של הפרלמנט על פעולות צבאיות: האיום החיצוני אותו חווה המדינה, מסורתה החוקתית וחויית כישלון צבאי קשה בעבר (כישלון אינו נמדד בהכרח כהפסד, אלא גם כניצחון שלווה בקורבנות רבים). באמצעות ניתוח 49 מדינות, לרבות ישראל, הם קובעים כי מדינות שבהן הרשות המבצעת נהנית מסמכויות נרחבות בכל הקשור לפעולות צבאיות ומצבי חירום, הן גם מדינות הנמצאות ברמת איום גבוהה יותר וכאלה שחוו היסטוריה של כישלונות צבאיים.¹⁹

השונות בנתוני המדינות שנבחנו מייצגת את האיזון העדין בין הצורך ליישם מדיניות באופן מהיר ובתגובה לאתגרים המשתנים תדיר בעת מצב חירום – לבין הצורך בשימור הפיקוח על פעולות הממשלה, אשרור החלטותיה ושימור הלגיטימיות הציבורית לפעולות אלה. איזון זה כאמור מושפע ממידת האיום הנשקף לביטחון המדינה ומההיסטוריה הצבאית שלה.

מחקר שבחן חוקות של 29 דמוקרטיות אירופיות בשנת 2009 העלה כי בשני שלישים מהן קיימות הוראות בחוקה המשמרות את מקומו של הפרלמנט גם במצבי חירום, וכי הגבלות משמעותיות על הפרלמנט במצבי חירום קיימות בדמוקרטיות שחוו תקופה של שלטון יחידי (אוטוריטרי).²⁰ חוקות רבות קובעות הוראות בדבר הסמכות לאשרור הוראות וחקיקת חירום בפרלמנט, הוראות בדבר סיום מצב חירום בידי הפרלמנט וכינוס הפרלמנט. כך, לדוגמה, חוקת ספרד קובעת כי בעת מצב חירום הפרלמנט לא ייצא לפגרה (ואם הוא נמצא בפגרה עליו להתכנס מיד) ושמצב החירום לא יפגע בפעילות הפרלמנט. חוקת פורטוגל קובעת כי מצב חירום לא יוכל להשפיע על התפקידים החוקתיים המסורים לרשויות השונות, ובכלל זה הפרלמנט ובתי המשפט.²¹

18 ה"ש 17.

19 Dirk Peters & Wolfgang Wagner, Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of Parliamentary War Powers, ARMED FORCES & SOCIETY, 310–331 (2013).

20 Anna Khakee, Securing Democracy?: A Comparative Analysis Of Emergency Powers In Europe, Policy paper no. 3, DCAF – Geneva Centre For Security Sector Governance (2009).

21 חוקת ספרד, סעיפים 116 ו-169; חוקת פורטוגל, סעיפים 19.7 ו-213. מצוטטים בה"ש 20.

מאחר שמצב חירום מייצר חוסר איזון בין הרשויות השונות וריכוז סמכויות בידי הרשות המבצעת, חוקרים מתייחסים למצב זה כ"גירעון דמוקרטי".²² הכוונה היא שבניגוד לתקופת שגרה, בה הסמכויות מבוזרות באופן שיוצר שיווי משקל בין הרשויות, תקופת חירום מפרה איזון זה ומייצרת גירעון דמוקרטי, בעיקר לרעת הרשות המחוקקת אולם במדינות מסוימות גם לרעת הרשות השופטת, ומכאן שהיא דורשת תשומת לב מוגברת.²³ מספר מדינות הקדישו לכך תשומת לב מיוחדת וקבעו הוראות המתייחסות לצורך בפיקוח אפקטיבי בשעת מלחמה.

דוגמאות מהעולם

חוקת גרמניה מ-1949 קובעת מספר כללים ביחס לפעילות בתי המחוקקים בשעת מלחמה. לאחר כל מערכת בחירות נבחרת ועדה משותפת בת 48 חברים מבית המחוקקים העליון והתחתון. שני שלישים מחברי הוועדה נבחרים מתוך בית המחוקקים העליון תוך ייצוג ליחסי הכוחות בין המפלגות, ואילו השליש הנותר מייצג את בית הנבחרים התחתון כנציגי המדינות המרכיבות את גרמניה (16 נציגים בסך הכל, אחד לכל מדינה). בשעת חירום ובהינתן שיותר ממחצית מבית הנבחרים העליון אינו יכולים להתכנס, הוועדה המשותפת ממלאת את מקומם של שני בתי הנבחרים ביחד. לוועדה נתונות בשעת חירום כל הסמכויות הנתונות לבתי המחוקקים, לרבות סמכות אי-אמון. חקיקה שנקבעה על-ידי הוועדה המשותפת יכולה להחליף חקיקה של אחת המדינות ותוקפה עד חצי שנה מתום מצב החירום.²⁴

בשבדיה מונהג בחוקה משנת 1974 הסדר לפיו לאחר כל מערכת בחירות נבחרת בפרלמנט ועדה קבועה, "משלחת המלחמה" (War Delegation [krisdelegationen]). בשעת חירום מוסמכת הוועדה להחליף את הפרלמנט ולהיכנס לנעליו, לרבות מילוי פעולות הפיקוח הפרלמנטרי; עם זאת, אין לה סמכות לערוך שינויים בחוקה. הוועדה מונה 51 חברים – יו"ר הפרלמנט ועוד 50 חברים, הנבחרים באופן המייצג את יחסי הכוחות הפוליטיים הקיימים. הפעלת הוועדה מתאפשרת בשני מצבים: (א) במצב שבו קיים רק איום של מלחמה, נדרשת החלטה משותפת של הממשלה ושל המועצה המייעצת למלך בענייני חוץ (גוף המורכב מ-18 מחוקקים), וראש הממשלה חייב לתמוך בהצבעה עצמה; (ב) בזמן מלחמה – בהחלטת המועצה המייעצת בלבד, אך בהתייעצות עם ראש הממשלה.

דוגמאות אלה מלמדות על החשיבות לה ייחסו מעצביה של מערכת היחסים בין הרשות המבצעת למחוקקת בכל מדינה להמשך קיומה ותפקודה בעת חירום של מסגרת מחוקקים, אשר בידיה מצויים כל הסמכויות והכלים של מסגרת הפיקוח הגדולה בשגרה. יצוין כי בשתי המדינות חברים בשגרה

²² ה"ש 19.

²³ דינה זילבר, עלי זלצברגר, יעל כהן-רימר, ראובן כץ, ברק מדינה, מרדכי קרמניצר, מיכאל בירנהק, רינת קליין **שמירה על הדמוקרטיה כתשתית חיונית בזמן חירום חפה**, ישראל: מוסד שמואל נאמן, 2024. <https://neaman.org.il/Democracy-as-a-Critical-Infra-structure-during-a-State-of-Emergency>

²⁴ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Federal Law Gazette Part III 100-1 §§ 53a, 115a, 115e, 115f (1949).

בבית המחוקקים הגדול מאות מחוקקים. המסגרת המצומצמת, השומרת על הייצוג של יחסי הכוחות הפוליטיים, נועדה מחד גיסא לענות על צרכי המהירות והיעילות הנדרשים בשעת חירום, ומאידך גיסא משמרת הליכי דיון ופיקוח בידי נבחר הציבור.

שתי מדינות נוספות, קנדה וברזיל, מציגות דגם מצומם יותר של פיקוח פרלמנטרי על סמכויות חירום. בקנדה חוקק בשנת 1988 חוק סמכויות החירום, הקובע כי בהינתן מצב חירום (ביטחוני, אזרחי, בריאותי או אסון טבע) ובאישור שני בתי המחוקקים, יוקנו לרשות המבצעת סמכויות מיוחדות – לרבות סמכויות חקיקה ברמה המקומית – והכל כדי להתמודד עם מצב החירום. בד בבד, החוק מחייב הקמת ועדה פרלמנטרית למעקב אחר השימוש שעושה הרשות המבצעת בסמכויות החירום. הוועדה מורכבת מנציג אחד מכל מפלגה ובלבד שיש לפחות נציג אחד לקואליציה ואחד לאופוזיציה. באחריות הוועדה לערוך דיוני מעקב וכן לדווח למליאת הפרלמנט באופן שוטף אחר יישום מצב החירום בידי הרשות המבצעת. בנוסף, החוק קובע כי 60 יום מתום מצב החירום תוקם ועדת חקירה לבחינת נסיבות ההכרזה על מצב החירום וההתמודדות עמו.²⁵

בברזיל, סעיפים 140 ו-141 לחוקה שאומצה בשנת 1988 קובעים כי בשעת הגנה על המדינה או מצור תקים נשיאות הפרלמנט, לאחר שהתייעצה עם ראשי המפלגות, ועדה בת חמישה חברים אשר תפקח על הצעדים אשר מיישמת הרשות המבצעת בשעת החירום.²⁶

שאלת הפיקוח של הפרלמנט איננה רק שאלה של יכולות וסמכויות אלא גם – ואולי אף יותר מכך – שאלה של רצון. ברוס ג'ורג' (George), לשעבר יו"ר ועדת הביטחון בבית הנבחרים הבריטי, בניתוח יחסי הפיקוח של בית הנבחרים והממשלה בנושאי ביטחון, התייחס לשלושת מרכיבים אלה כ"משולש Author-A" - ity, Ability and Attitude ("סמכות, יכולת וגישה").²⁷ שאלת רצון המחוקק לעסוק בפיקוח על הרשות המבצעת בתקופת חירום מושפעת לא רק מטיב מערכת היחסים בין הרשויות, אלא מקיומם של כוחות חיצוניים בעת מצב החירום, כמו עוצמת האיום ודעת הקהל הציבורית.

בשעת מלחמה מוכרת תופעת "Rally around the flag" – "התלכדות סביב הדגל" – במסגרתה מתאחד הציבור סביב המדינה ומניח למחלוקות הפוליטיות של השגרה. תופעה זו אינה רק נחלתו של הציבור הכללי אלא גם של מקבלי ההחלטות וחברי הפרלמנט, והיא משפיעה על מידת רצונו של המחוקק לעסוק במשימת הפיקוח, גם אם הוא משתייך לאופוזיציה.²⁸ מכאן שהפיקוח הפרלמנטרי, על-אף שהוא מתאפשר מבחינה מבנית, עלול להתאיין אם חברי הפרלמנט אינם מעוניינים לקיימו.

25 Canada Emergencies Act, RSC 1985 § 57-63 (1988).

26 Constitution of Brazil, October 1988 § 40-41 (1988).

27 Bruce George, Parliament and National Security, 143 THE RUSI JOURNAL, 24-28 (1998).

28 Dieuwertje Kuijpers, Rally around all the flags: The effect of military casualties on incumbent popularity in ten countries 1990-2014, 15 FOREIGN POLICY ANALYSIS, 392-412 (2019).

חשוב לציין כי אירועי לחימה אקטיביים בשטחן של מדינות דמוקרטיות או בגבולותיהן הינם נדירים בעולם שלאחר מלחמת העולם השנייה, וביתר שאת לאחר תום המלחמה הקרה. אין זה אומר כי דמוקרטיות אינן מעורבות בעימותים צבאיים – הן כן – אולם הללו אינם מתרחשים על-פי רוב בתוך שטח המדינה או בסמוך לגבולותיהן. המחקר במדעי המדינה מצביע על קשר אפשרי בין היותה של מדינה דמוקרטית לשמירה על מצב של “שלום” בידי אותה מדינה. על אף שחוקרים חלוקים באשר לשאלת ההשפעה – האם דמוקרטיה מובילה למצבי שלום? או שמצבי שלום מובילים לדמוקרטיה? – הרי שאין ויכוח על כך שדמוקרטיות נמצאות פחות במצבי לחימה אקטיביים.²⁹

מגפת הקורונה

בדמוקרטיות בנות זמננו הסדרי חירום רבים, ודאי כאלה שמוסדרים לשעת מלחמה, מעולם לא נכנסו לתוקף ועמדו במבחן. המבחן האחרון לשעת חירום שחוזה העולם הייתה מגפת הקורונה (2020-2022). על-אף שמצב חירום במגפה אינו דומה למצב לחימה ואיום טריטוריאלי, הוא עדיין עורר קשיים ביישום כלי פיקוח פרלמנטריים, לאור הפער בין הצורך בצעדים מידיים לבין הימשכות הליכי החקיקה והפיקוח בפרלמנט.³⁰

עיון בהתנהלות פרלמנטים מראשית המגפה ולאורכה מעלה כי בתי מחוקקים רבים התאימו את פעילותם למצב המשתנה. דו"ח של מרכז המחקר של הפרלמנט האירופי הראה כי אף שבתחילת המגפה נקטו מרבית המדינות בצעדים מתוקף מצב חירום כללי, מרבית הפרלמנטים קבעו מדיניות חירום ייעודית לתקופת החירום ושמרו על מסגרת פיקוח פרלמנטרי, לצד הגבלות הנוכחות מרחוק והריחוק הפיזי שחייבה המגפה.³¹ מחקר נוסף שערכו איתי בר-סימן-טוב ואח' על פעילות פרלמנטים ברחבי העולם בתחילת מגפת הקורונה העלה כי מתוך 26 פרלמנטים, רק ארבעה השעו את עבודתם. בחמש מדינות צמצמו את מספר חברי הפרלמנט הפעילים ומרבית הפרלמנטים קבעו הוראות זמניות וחדשות שיאפשרו את המשך מלאכת החקיקה והפיקוח בצל המגפה.³²

מחקרים נוספים שניתחו את התנהלות מדינות שונות ביחס למגפת הקורונה ואת מעורבות הפרלמנט בהחלטות אלה מצביעים על כך שבמדינות רבות, ובדגש על אלה שהתמודדו בצורה טובה יותר עם

Sebastian Rosato, The flawed logic of Democratic peace theory, 97 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 29 585–602 (2003); Bruce Bueno de Mesquita et al., An institutional explanation of the Democratic peace, 93 AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 791–807 (1999).

Mihail Chiru, The resilience of parliamentary oversight during the COVID-19 pandemic, 47 WEST EUROPEAN 30 POLITICS, 408–425 (2023).

Parliaments In Emergency Mode: Lessons Learnt After Two Years Of Pandemic, THINK TANK | EUROPEAN 31 PARLIAMENT (2022).

ICON-S-IL Blog “פעילות הפרלמנט ופיקוח פרלמנטרי בעת מגפת הקורונה” 32 איתי בר-סימן-טוב, איתי כהן, תאיר סמימי גולן וחני קוט “פעילות הפרלמנט ופיקוח פרלמנטרי בעת מגפת הקורונה” ICON-S-IL Blog (7.4.2020).

המגפה, בית המחוקקים היה שחקן משמעותי.³³ במדינות שונות, לצד העברת סמכויות חירום משמעותיות לממשלה, חוזקה המעורבות של הפרלמנט בהליכי הדיון והאישור, כמו גם בעיצוב המדיניות עצמה.

בניתוח התגובה של 106 מדינות – דמוקרטיות ושאינן – למגפת הקורונה בחצי השנה הראשונה להתפרצותה, מצביעים החוקרים גינסבורג ו-ורסטיג (Ginsburg & Versteeg) כי 72% מהדמוקרטיות קבעו כללים המשמרים את מעורבות הפרלמנט בניסוח הוראות החירום. כללים אלה – דוגמת חובת אישור תקנות החירום טרם כניסתן לתוקף, אישור הפרלמנט להארכת מצב החירום וחובות דיווח של ממשלות לוועדות פרלמנטריות – חיזקו לדעת החוקרים את מערכת האיזונים והבלמים שמתקיימת בתוך מדינה דמוקרטית ואת אמון הציבור בצעדי החקיקה.

בישראל, חקיקת החירום הייעודית למגפת הקורונה קבעה כללים מחמירים בדבר התקנת תקנות לניהול המגפה, וכן הסדירה קבועי זמן קצרים יותר לאישור התקנות מאשר בתקנות חירום רגילות. נוסף על כך, החקיקה אפשרה לראשונה לחברי הכנסת לשנות את נוסח התקנות בדיוני הוועדה הזמנית הייעודית שהוקמה לצורך כך, ולאחר מכן בוועדות הקבע, גם מבלי שנתקבלה לכך הסכמת השר שהתקין את התקנות (זאת בניגוד לשגרה, אז לוועדה נתונה האפשרות לאשר או לדחות בלבד, מבלי לערוך שינויים).

דוגמה לשימוש בכוח זה זכורה בהחלטות ועדת הקורונה בכנסת ה-23 בעניין הפעלת חדרי הכושר והמסעדות, וזאת בניגוד לרצון השר ולנוסח התקנות הראשוני.³⁴ חקיקת החירום שהסמיכה את הממשלה בסמכויות נרחבות יצרה גם מנגנוני פיקוח פרלמנטריים מחמירים לאישור הכללים וההגבלות בשעת המגפה. החקיקה הייעודית בנוסחה הסופי קבעה גם כי פעילות הוועדות האמונות על אישור תקנות חירום ביחס למגפה, לא תושפע או תוגבל במצב שבו הכנסת נמצאת בפגרה.³⁵

ראוי להתעכב על המקרה הישראלי בקורונה ולפרק אותו לגורמיו. חברי הכנסת סברו כי על-אף תקופת החירום, נדרשת מעורבותם באופן פעיל בקביעת המדיניות ובפיקוח על ההגבלות שקובעת הממשלה. בניגוד למצב הקיים במצב חירום ביטחוני, לפיו הממשלה יכולה להתקין תקנות לתקופה של עד שלושה חודשים, במצב החירום הבריאותי בקורונה הוגבלה הממשלה לתקופה של עד 28 יום ולוועדות הכנסת ניתנה תחילה האפשרות לדון, לאשר או לדחות את התקנות בתוך 24 שעות.

33 Tom Ginsburg & Mila Versteeg, The bound executive: Emergency powers during the pandemic, 19 INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW, 1498–1535 (2021); Elena Griglio, National parliaments' resilience under the Euro-Zone and the COVID-19 crises: Continuity and discontinuity in the Euro-National Scrutiny, 28 THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES, 313–331 (2022); Mikko Värntö, Parliamentary oversight of emergency measures and policies: A safeguard of democracy during a crisis?, 10 EUROPEAN POLICY ANALYSIS, 84–100 (2023).

34 חן פרידברג ואביטל פרידמן **הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה: מקרה מבחן לפיקוח הכנסת על הממשלה** (הצעה לסדר 49, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2023).

35 חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020.

עם התפתחות מצב החירום הותאמה החקיקה באופן שהסדיר את העברת התקנות הקשורות למצב החירום אל ועדה ייעודית, וגם הוגדרה תקופות זמן לדיון ואישור תקנות שהינן גמישות יותר מ-24 השעות שהיו בהתחלת המשבר. בוועדות עצמן כאמור ניתנה לחברי הכנסת האפשרות לאשר באופן חלקי את התקנות ובמובן מסוים היה זה לכלי חדש, שכן בדיוני תקנות רגילים חברי הוועדה יכולים כאמור רק לאשר או לדחות את כל התקנות. ניתן לסכם ולהגיד שחברי הכנסת סברו שצריך להיות להם מקום משמעותי בשעת החירום הרפואית. במבט מפוכח, כארבע שנים מפרוץ מגפת הקורונה, קשה לחשוב על הכנסת כגורם שהפריע בצורה כלשהי למדינה להתמודד עם המגפה.

קביעת מנגנוני פיקוח פרלמנטרי בתקופת מגפת הקורונה שיחקה תפקיד משמעותי במתן הלגיטימציה לצעדי החירום של הממשלה, אשר הצרו משמעותית את הזכויות הדמוקרטיות של אזרחים רבים. העובדה כי מדינות רבות שיתפו את הפרלמנט בקביעת כללי החירום והתנו את הסמכויות המיוחדות של הממשלות באישור שוטף של המחוקקים, תוך שמירה והתאמה לצורך גמישות בשעת החירום ותחת דיון ציבורי – חיזקו את אמון הציבור בפעולות הנדרשות ובהחלטות, לרבות אלה הקשורות לחיסון. מחקר שניתח את תגובות הציבור ב-178 מדינות בחודשים הראשונים לפרוץ המגפה, הצביע על קשר בין מידת האמון הציבורי לה זכו צעדי המדיניות של הממשלה לבין הסדרים מוסדיים באותה מדינה שחייבו שמירה על שקיפות ודיון ציבורי.³⁶

מקומה של הכנסת בשעת חירום

בחלק זה אבקש להציג בקצרה את מעטפת החקיקה הקיימת בישראל, המבהירה את חשיבותו של תפקוד הכנסת בשעת חירום והתפקידים המיוחדים המוקנים לה בעת שכזו.

בראשית הדברים צריך לציין כי מדינת ישראל נמצאת במצב חירום ברצף כמעט מיום הקמתה. ב-19.5.48, עם אימוץ פקודת סדרי השלטון והמשפט בידי מועצת המדינה הזמנית, נכנס לתוקפו מצב החירום בישראל – הכרזה שלא בוטלה עד היום ומוארכת אחת לשנה. דיוני מועצת המדינה הזמנית על אימוץ פקודת סדרי השלטון והמשפט היו יצריים למרות תקופת החירום, וחברים רבים במועצת המדינה הזמנית הלינו על הסמכות הנרחבת אותה מקבלת הרשות המבצעת כחלק מהפקודה.³⁷

הצעת פשרה שנתקבלה בוועדה שהכינה את החקיקה היא שמצב החירום ייקבע על-ידי מועצת המדינה הזמנית ובאפשרותה יהיה גם לבטל אותו, בניגוד להצעה בנוסחה המקורי, שהקנתה לממשלה סמכות לקבוע את מצב החירום ולבטלו. כבר בראשית ימיה של הרשות המחוקקת הישראלית הורגש המתח שבין הצורך בהסדרה מהירה בידי הממשלה לבין שמירה על תפקיד המחוקקים וחלקם בדיון, וזה הוכרע זמנית לטובת המחוקקים.

36 ה"ש 5.

37 מועצת המדינה הזמנית א, ישיבה א, 17-7 (16.05.1948).

בישיבת אישור הפקודה, ולאור הדיון הער בדבר סמכויות החירום, פנה ראש הממשלה דוד בן גוריון לחברי הכנסת והצדיק את הקניית סמכויות החירום לממשלה בין היתר באופן הבא: "אנחנו חיים בשעת חירום... אין דבר שיעמוד בפני חובת הפעולה המהירה, היעילה, המיידית, לפעמים כהרף עין. הפעולה למען הביטחון והעצמאות קודמת לכל דבר אחר, ולפעמים גם לצורך של בירורים מוקדמים, פומביים".³⁸ ואכן, הצורך בפעולה מהירה הועדף על פני הבירורים הפומביים אותם מקיימת רשות מחוקקת; מצב החירום נכנס לתוקף ועמו שורה של תקנות שעת חירום שקבעו את המסגרת הנורמטיבית הראשונה בישראל.³⁹ תקנות שעת חירום, היכולות להחליף חקיקה קיימת ולקבוע הוראות לתקופת החירום, הוגבלו בתוקפן למשך שלושה חודשים, אלא אם יאושרו כחוק בכנסת.

ואמנם, בעוד שהוסדר מעמדה של הכנסת ביחס להכרזה על מצב חירום, בכל הקשור לביצוע פעולות צבאיות, לרבות כאלה העשויות להגיע לכדי מלחמה, אין הממשלה נדרשת לאישור הכנסת. הוראות סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה קובעות כי החלטה על ביצוע פעולה צבאית משמעותית או הכרזת מלחמה מסורה לרשות המבצעת באופן בלעדי, בין אם במליאת הממשלה או בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. על הממשלה חלה רק חובת עדכון לוועדת החוץ והביטחון ועל ראש הממשלה למסור את ההודעה בכנסת, בהקדם האפשרי.

במרוצת השנים, ועל-אף שמצב החירום לא בוטל עד היום, חלו תמורות ביחסים שבין הממשלה לכנסת בכל הקשור להכרזה על מצב חירום, בין היתר על רקע שינוי שיטת הבחירה והמעבר לבחירה ישירה. משנת 1996, תקופת מצב החירום בישראל מוגבלת לשנה אחת, אותה ניתן להאריך באישור הכנסת בהמלצתה של ועדת החוץ והביטחון. כיום, ההוראות קבועות בסעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה ובהוראות פרק ו' לתקנון הכנסת, הקובעים כי בקשה להכרזה על מצב חירום או ביטולו יכולה להיות מוגשת מטעם הממשלה או מטעם קבוצה של 30 חברי כנסת. התקנון קובע כי הבקשה תידון בוועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט, וזו תמליץ למליאת הכנסת בדבר הצורך באישור מלא, חלקי, או דחייה של הבקשה.⁴⁰

חיזוק נוסף למעמד הכנסת התקבל ב-1997, כחלק מתהליך הפקת לקחים מתקופת מלחמת המפרץ וכן שני מבצעי צה"ל בלבנון, "דין וחשבון" ו"ענבי זעם". באותה שנה הגישה הממשלה תיקון לחוק התגוננות אזרחית, המתיר לממשלה או לשר הביטחון להכריז על "מצב מיוחד בעורף", אשר יאפשר לממשלה ולזרועות הביטחון לקבוע כללים וצווים מחייבים להתנהגות האוכלוסייה במצבים שהחוק הקיים אינו נותן עבורם מענה מספק. במסגרת החוק נקבע כי הכרזת "מצב מיוחד בעורף" כפופה לאישורה של ועדת החוץ והביטחון בתוך כשבוע, אם הממשלה היא זו שהחליטה על "המצב המיוחד בעורף", או בתוך 48

38 מועצת המדינה הזמנית א, ישיבה ב, 4-5 (19.05.1948).

39 עוד על תקנות שעת חירום בישראל ניתן לקרוא בהרחבה אצל ניר קוסטי ויואבי מחוזאי "השימוש בתקנות שעת חירום בישראל בתקופת הקורונה ובמבט היסטורי 1948-2020" **מחקרי רגולציה** ה', 211-256 (2022).

40 ועדת החוץ והביטחון – הייעוץ המשפטי. **דין בבקשת הממשלה לשוב ולהכריז על מצב חירום** (2022).

שעות, אם היתה זו הכרזה של שר הביטחון בלבד.⁴¹

העשור הראשון של שנות ה-2000 היה משמעותי בחיזוק מעמדה של הכנסת בשעת חירום. בשנת 2000, בין היתר, עוגן מעמדו של ראש האופוזיציה בחקיקה ונקבעת החובה לשיחת עדכון בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה שתעסוק בענייני המדינה.⁴² עיגון מעמד ראש האופוזיציה באותה עת ייחד חשיבות למיעוט הפוליטי המיוצג בבית המחוקקים אך לא ברשות המבצעת, ולחובה לשמור את ראש האופוזיציה, ואגב כך את יתר חבריה, מעודכן בענייני המדינה השוטפים, ובכלל זה נושאי ביטחון ובשעת חירום.

ב-2004 מונתה על-ידי יו"ר הכנסת ויו"ר ועדת החוץ והביטחון ועדה ציבורית בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין שעניינה חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון. המלצות הוועדה, כמו גם מלחמת לבנון השנייה והשלכותיה, היוו תמריץ לשינויים בחקיקה ובתקנון הכנסת ביחס לפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון. כך, בין היתר, תוקן חוק שירות המילואים באופן שמקבע את מעמדה של ועדת החוץ והביטחון כגורם מאשר בשורה ארוכה של צווי קריאת מילואים, לרבות צווי חירום (צו 8), וכגורם מעודכן בתוכנית השנתית לשמירת הכשירות. בנוסף, נערכו תיקונים בתקנון הכנסת ביחס למצב החירום.⁴³

הכנסת כמוסד בעת חירום

עד כה ניתן להתרשם כי ההסדרים החוקתיים בישראל עוצבו כך שבמצב חירום הכנסת ממשיכה לתפקד ויש לוועדות שלה, בדגש על ועדת החוץ והביטחון, מקום משמעותי בשעת החירום – וכפי שיוצג בהמשך, על-פי רוב תפקודה נמשך ללא הפרעה. פרידברג וחזן מכנים זאת יחסים של "דיאלוג בין הכנסת לממשלה".⁴⁴ אולם מה ביחס להתנהלות הכנסת עצמה כמוסד בשעת חירום?

על-אף שישראל נמצאת במצב חירום מיום הקמתה, וחרף העובדה שבתקופה זו אירעו מספר לא מבוטל של סבבי לחימה אשר חייבו גיוס מילואים נרחב והשפיעו על מספר רב של אזרחים, עד למלחמת לבנון השנייה ב-2006 לא נדרשה הכנסת לשאלת התנהלותה בשעת מלחמה. בעקבות יציאת הכנסת לפגרה שבוע בדיוק לאחר תחילת המלחמה,⁴⁵ והעובדה כי בזמן הפגרה לא התאפשר שימוש בכלים הפרלמנטריים אלא רק קיום ישיבות ועדה, גיבשו חברי הכנסת עמי איילון וראובן ריבלין הצעת חוק לשנות זאת. הצעתם ביקשה לקבוע כי הכנסת לא תצא לפגרה בעת מצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף", ואם היא בפגרה היא תתכנס מיד. בדברי ההסבר מציינים חברי הכנסת כי "פעילות הכנסת בעת מצבים מסוג

41 חוק התגוננות אזרחית (תיקון מס' 9), השת"ח-1997. ס"ח 1644; דברי הסבר, הצעת חוק התגוננות אזרחית (תיקון מס' 9) (מצב מיוחד בעורף), השת"ח-1997. הצעות חוק הממשלה והכנסת 2640.

42 חוק הכנסת (תיקון מס' 8), התש"ס-2000. ס"ח 1746.

43 Chen Friedberg & Reuven Y. Hazan, Israel's prolonged war against terror: From executive domination to executive-legislative dialogue. THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES, 15(2-3), 257-276

44 ה"ש 43.

45 מלחמת לבנון השנייה החלה ב-12.7.2006, יום רביעי. הכנסת יצאה לפגרה הקיץ ב-19.7.2006, יום רביעי.

אלו צריכה להיות סדירה ורצופה, ללא כל מגבלות, עצמאית לחלוטין ושאינה מותנית בשיקולים פוליטיים וקואליציוניים כאלו ואחרים.⁴⁶

הצעת החוק האמורה אושרה בקריאה הטרומית בינואר 2007 והתקיימו עליה שני דיונים בוועדת הכנסת במהלך חודש נובמבר 2007 במסגרת ההכנה לקריאה הראשונה. מעיון בפרוטוקולי הדיונים ניתן להתרשם כי חברי הכנסת ייחסו משקל רב לחשיבות התכנסותה של הכנסת בשעת חירום – הן במובן המוראלי כלפי הציבור והן מבחינת תפקוד הכנסת וקיום פעולות פיקוח. יחד עם זאת, הצעת החוק לא הבשילה לכדי חקיקה מלאה; במקומה, בוצע תיקון לתקנון הכנסת המאפשר ל-25 חברי כנסת לכנס את מליאת הכנסת הנמצאת בפגרה לשם דיון בהצעה לסדר היום. עד מלחמת חרבות ברזל היו אלה דיוני העומק האחרונים שהתקיימו בכנסת בדבר היקף פעילותה בשעת חירום.⁴⁷

מקומה של הכנסת בשעת חירום אינו מוסדר במקום אחד; תחת זאת, העניין שזור במספר חוקים המעצבים את התנהלות המדינה בשעה שכזו. מארג חקיקה זה, המפורט בטבלה מס' 2, מראה כי לתפקודה השוטף של הכנסת חלק משמעותי במתן האפשרות לתפקד במצב החירום, וזאת בדגש על ועדת החוץ והביטחון.

לצד חשיבותה לתפקוד כוחות הביטחון ונגזרותיהם, לכנסת תפקיד משמעותי נוסף בשעת החירום – הקצאת המשאבים. כבר בימיה של מועצה המדינה הזמנית נקבע כי הוצאות המדינה ייקבעו על-ידי הממשלה ויידונו ויאושרו בכנסת, וכך היה מחודש יולי 1948 ועד לימינו. הקצאת משאבים היא פעולה הדורשת את אישורה של הכנסת, בין אם באמצעות אישור שינוי תקציב בוועדת הכספים ובין אם באמצעות חקיקה המתקבלת במליאה.

⁴⁶ הצעת חוק הכנסת (תיקון - כינוס הכנסת בעת מצב מיוחד בעורף או מצב מלחמה), התשס"ז-2006, פ/17/1813.

⁴⁷ פרוטוקול ישיבה 158 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-17 (05.11.2007); פרוטוקול ישיבה 174 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-17 (28.11.2007).

טבלה מס' 2 – מקומה של הכנסת בשעת חירום מתוך החקיקה הקיימת

עוצמת הפיקוח על פעולות צבאיות	מדינות
חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008	סעיף 3(ד) – הצגת תוכנית כשירות המילואים לוועדת החוץ והביטחון.
סעיף 7 – אישור הוועדה להחלטות שר הביטחון בעניין מקצועות לשירות מילואים ושירות מילואים מעל למכסה.	אוסטריה, צ'כיה, איטליה, יפן, לוקסמבורג, הולנד, נורווגיה
סעיף 8 – אישור הוועדה להחלטות שר הביטחון לגיוס מילואים בצו 8. האישור נדרש בתוך 48 שעות.	דנמרק, פינלנד, גרמניה, שוודיה, סלובקיה, ספרד, אירלנד, שווייץ
סעיף 9 – אישור הוועדה להחלטות שר הביטחון לגיוס מילואים בצו 9 בשל מצב מיוחד. האישור נדרש בתוך 48 שעות.	
סעיף 10 – אישור הוועדה להחלטות שר הביטחון בעניין איסור יציאת משרתי מילואים למדינות מסוימות.	
חוק יסוד: הממשלה	סעיף 39 – מתן סמכות לממשלה להתקין תקנות לשעת חירום היכולות לשנות חקיקה ולקבוע הוראות חדשות. התקנות מוגבלות בתוקף של עד 90 יום ולאחר מכן נדרשות לעבור חקיקה בכנסת.
סעיף 40(ג) – בהינתן הכרזה על מצב מלחמה, נדרש למסור על כך הודעה לוועדת החוץ והביטחון והודעת ראש הממשלה במליאת הכנסת בהקדם האפשרי.	
חוק הכנסת, התשנ"ד-1994	סעיף 2א(ה) – עד לבחירת ועדת הכנסת והקמת הוועדות הקבועות, תבחר הכנסת ועדת חוץ וביטחון זמנית.
סעיף 4א – הרמטכ"ל ידווח לוועדת החוץ והביטחון אחת לחודשיים וכן לפי דרישת הוועדה בתוך 48 שעות.	

סעיף 69 – מקנה סמכות לוועדה משותפת של ועדת החוץ וביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט לדון בהכרזת הממשלה על מצב חירום ולהמליץ למליאה בדבר אישורו או ביטולו, וכן קובע את החובה לאשר במליאה. סעיף 69(ז) מקנה סמכות זו לוועדת החוץ וביטחון הזמנית אם טרם נבחרו הוועדות הקבועות לאחר בחירות.	תקנון הכנסת
סעיפים 18-19 – מגדירים ועדה משותפת לחוץ וביטחון וכספים לעניין אישור תקציב הביטחון וגופי הביטחון, אישור שינויי תקציב שוטפים ואישור שינויי תקציב בתוכניות הצטיידות והתעצמות.	חוק יסודות התקציב – התשמ"ה-1985
סעיף 9ג – קובע כי לממשלה האפשרות להכריז על "מצב מיוחד בעורף" (שאינו מצב מלחמה) ועליה להודיע מיד לוועדת החוץ וביטחון. ועדת החוץ וביטחון רשאית לזמן את ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל להופיע בפניה בתוך 48 שעות. הוועדה רשאית שלא לאשר את ההכרזה, ובמצב כזה תפקע ההכרזה בתוך 5 ימים.	חוק התגוננות אזרחית – התשי"א-1951

מאחר שקיים קשר ישיר בין הקצאת משאבים ליכולת של המדינה להתמודד עם מצב החירום, בין אם מדובר בהוצאות צבאיות או אזרחיות, תפקודה השוטף של הכנסת נחוץ כדי לדון ולאשר את ההקצאות שהממשלה מבקשת. כך היה במלחמות ששת הימים, יום כיפור ולבנון הראשונה, כאשר הכנסת חוקקה חוקי מלווה לצורך מימון הוצאות המלחמה – וכך במלחמת חרבות ברזל, כאשר הכנסת נדרשת לאישור חקיקה העוסקת בהקצאת משאבים, תוכניות סיוע ועדכון מגבלות ההוצאה. נדבך זה הינו משמעותי להבנת מכלול תפקידי הכנסת שאינם מושפעים ממצב מלחמה, ואף מתעצמים במהלכה. זאת, בשל החשיבות שבמתן מענה מהיר וגמיש לאתגרים המשתנים בשעת מלחמה.

סיכום

בטרם אפנה לחלק האמפירי של מחקר זה ולניתוח השפעתה של מלחמת חרבות ברזל על השימוש בכלים הפרלמנטריים, אבקש לסכם בקצרה את הנקודות שהוצגו בחלק זה. הפיקוח הפרלמנטרי הוא חלק בלתי נפרד מהשיטה הדמוקרטית ככלל ובזו הפרלמנטרית בפרט. ממשלה במשטר פרלמנטרי שואבת את כוחה מבית הנבחרים ואחראית כלפיו; אחריות זו אינה מתאינת במצב חירום, אלא אף מתעצמת לאור האתגרים שמגיעים עם הפרת האיזון בין הרשויות וריכוז כוח רב יותר, גם אם באופן זמני, בידי הרשות המבצעת – ודאי כאשר מדובר בממשלה המחזיקה בכוח רב לכתחילה. השונות הרבה בין מדינות דמוקרטיות מלמדת כי אין תורה אחת לניהול מערכת היחסים בין הרשויות בשעת חירום, וכי הכללים שנקבעו בכל מדינה הם תוצר של סביבת האיומים עליה וההיסטוריה הלאומית במצבי לחימה.

יחד עם זאת, ולמרות השונות, מדינות רבות – ישראל ביניהן – הטילו מגבלות על ריכוז הכוח בידי הרשות המבצעת ושימרו מגגנוני בקרה בידי הרשות המחוקקת. בישראל נקבע מקומה של הרשות המחוקקת

בשעת מלחמה, באמצעות ועדותיה, במספר חוקים. מאלה ניתן ללמוד כי על-אף שאין לכנסת זכות וטו באשר ליציאה למלחמה, הרי שהחוק שם בידיה מנגנוני פיקוח המחייבים את הממשלה לתת דין וחשבון – ובתרחישי קיצון, בכוחה של הכנסת לא לאפשר את הקצאת המשאבים למהלך המלחמה.

מספר מדינות עסקו באופן נרחב יותר בשאלת הפיקוח עצמו בשעת החירום והתאמת מבנה הפרלמנט לתקופת לחימה. הדוגמאות שהוצגו מגרמניה ושבדיה עוסקות בקיומם של בתי מחוקקים קטנים, ואילו הדוגמאות מקנדה וברזיל עוסקות בחובה להקים מנגנון פיקוח ייעודי לחקיקת החירום. בישראל מקומם של חברי הכנסת עצמם, והשימוש שלהם בכלי הפיקוח השוטפים, לא זכו להתייחסות מיוחדת מצד חברי הכנסת, פרט לתקופה קצרה לאחר מלחמת לבנון השנייה. כך, למרות מצב החירום המתמשך ואירועי הלחימה שחוותה המדינה מיום הקמתה, אין כיום נהלים קבועים ומסודרים בנושא.

כפי שיודגם בחלקים הבאים, מלחמת חרבות ברזל מהווה אירוע קיצון בכל הקשור לשימוש, או להימנעות משימוש, בכלים הפרלמנטריים בשעת לחימה. ייתכן כי לאחר המלחמה תשוב הכנסת לעסוק בשאלת תפקיד המוסד עצמו בשעת מלחמה.

שיטות מחקר

בבסיס מחקר זה ניצבות שתי שאלות: כיצד השפיעה מלחמת חרבות ברזל על תפקוד הכנסת? והאם השפעה זו חריגה במבט השוואתי?

שאלות המחקר מחייבות אימוץ גישה דו-שלבית לאיסוף הנתונים וניתוחם. ראשית, נדרש להגדיר באיזה אופן ייערך ניתוח ההשפעה של מלחמת חרבות ברזל על הכנסת ואילו כלים פרלמנטריים ייבחנו. לאחר מכן, על בסיס הכלים הפרלמנטריים שנבחרו, תיערך השוואה ביחס למצבי מלחמה קודמים בישראל.

השוואת השימוש בכלים הפרלמנטריים לאורך זמן ובכהונות כנסת שונות מצריכה זהירות רבה בשלב עיבוד הנתונים. נפח השימוש בכלים ואופיים השתנו לאורך השנים וכלים חדשים נוספו מעת לעת (דוגמת "שעת שאלות" בכנסת ה-19). לצד השינוי באופי הכלים הפרלמנטריים, לכל כנסת הרכב אישי ומפלגתי שונה ויחסי הכוחות בין הצדדים משתנים באופן שמשפיע גם הוא על השימוש בכלים באופן שוטף. בהתאם לכך, אימנע מביצוע השוואות של היקף השימוש בכלים הפרלמנטריים מחוץ לכהונת אותה הכנסת, ובמקום זה אתמקד בבחינה איכותנית.

בהתאם לכך, ייערכו שלוש השוואות שונות, ששילובן יאפשר קבלת תמונה מהימנה באשר להשפעתה של מלחמת חרבות ברזל וייחודה בהשוואה לאחרות:

- הראשונה בודקת את תפקוד הכנסת ה-25 בשני כנסים שונים, בצורה כמותנית ואיכותנית.
- השנייה בודקת את השונות בפעילות הכנסת ה-25 מול הכנסות ה-20, 23 ו-24, בצורה כמותנית.
- השלישית בודקת מספר כנסות בעת מלחמה, בצורה איכותנית.

הכלים הפרלמנטריים שייבחנו באופן השוואתי היו חלק מפעילות הכנסת בכל מצבי המלחמה במחקר זה: הצעות לסדר היום, שאילתות, הצעות אי-אמון וחקיקה פרטית. הם מהווים חלק ממרחבי הפיקוח הפרלמנטרי, כפי שנסקר בתחילת המחקר.

אוכלוסיית המחקר

מלחמת חרבות ברזל שהחלה ביום שבת, 7.10.2023, היא אירוע מלחמתי הנמשך גם בעת מועד כתיבת שורות אלה. המלחמה, שנפתחה באירוע הטרור הגדול ביותר שידעה ישראל, גבתה קורבנות רבים בגוף ובנפש, חייבה גיוס מילואים נרחב והיא אירוע הלחימה הארוך ביותר מאז מלחמת העצמאות.

בשים לב לכך שהמלחמה עודנה נמשכת, איסוף הנתונים וההשוואה במחקר זה יהיו לתקופת שלושת החודשים הראשונים של המלחמה – 7.10.2023 עד 11.01.2024. מאחר שהכנסת ה-25 החלה את כנס החורף 2024 רק ביום 15.10.2023, השוואת הכלים הפרלמנטריים תתמקד בתקופה של 12 השבועות הראשונים לכנס.

ניתוח השפעתה של תקופת המלחמה על היקף פעילות הכנסת ה-25 ייעשה במבט השוואתי ל-12 השבועות הראשונים של כנס הקיץ 2024, שהחל ב-30.04.2023. כדי לתקף את המסקנות העולות מהנתונים, תיערך השוואה באשר לשונות בפעילות הכנסת בין כנסים (כנס קיץ וחורף) לאורך הכנסות ה-20, ה-23 וה-24 (בכנסות ה-21 וה-22 לא הושבעה ממשלה והן התפזרו בסמוך להיבחרן).

בכנסת ה-20 הוחל לראשונה הסדר "שרים נורווגיים", שהגדילו את מספר חברי הכנסת במליאה שאינם שרים, ומנקודה זו נבקש לבחון את השונות בין הכנסים. ההשוואה תתמקד במשך דיוני המליאה, ישיבות הוועדה, דיונים על הצעות חוק פרטיות ושאלות דחופות ורגילות שנענו במליאה. בשים לב לכך שאין סנכרון בין מועד תחילת הכנס הראשון לאחר בחירות לבין מועד השבעת הממשלה, שלאחריו נכנסת הכנסת לשגרת עבודה מליאה, לרבות שימוש בכל הכלים הפרלמנטריים, לצורך מחקר זה נקבע מועד תחילת הכנס הראשון לאחר בחירות כיום השבעת הממשלה.⁴⁸

מקרי מבחן

כדי לבחון את האופן החריג שבו השפיעה מלחמת חרבות ברזל על פעילות הכנסת ה-25, יש לבחון מקרים נוספים בהן הכנסת התנהלה בשעת מלחמה.

טבלה מס' 3 מציגה את מצבי המלחמה אשר נכללים כמקרי מבחן במחקר זה. בבחירת המקרים הושם דגש על קיומו של מצב לחימה המצריך גיוס מילואים והתקיים במקביל למושב כנסת פעיל, תוך אימוץ גישת השוואת המקרים הדומים ביותר (Most Similar Cases) בביצוע מחקר משווה.⁴⁹ יודגש כי מלחמת יום כיפור, מבצע ענבי זעם ומבצע עופרת יצוקה התנהלו במסגרת פגרת בחירות ועל-כן הושמטו מההשוואה, מאחר שבתקופת פגרה מרחבי הפיקוח, המאפשרים לחברי הכנסת לעשות שימוש בכלי הפיקוח, אינם פעילים.

טבלה 3 - רשימת מקרי מבחן להשוואה

משך	תאריך תחילה	מצב מלחמתי
6 ימים	5.6.67	מלחמת ששת הימים
כשלושה חודשים וחצי	6.6.82	מבצע שלום הגליל (מלחמת לבנון הראשונה)
כחודש	12.7.06	מלחמת לבנון השנייה
כחודש וחצי	8.7.14	מבצע צוק איתן

48 לפירוס נתוני הכנסים שנוסחו ניתן לפנות למחבר.

49 Jason Seawright & John Gerring, Case selection techniques in case study research, 61 POLITICAL RESEARCH QUARTERLY, 294–308 (2008).

בכל אחד ממקרי המבחן ייבחנו השימוש בכלים הפרלמנטריים, התנהלות הממשלה והלך הרוח בכנסת, ככל שניתן ללמוד לגביו מעין בפרוטוקולים השונים. ניתוח מקרי המבחן והשוואתם לממצאים ביחס למלחמת חרבות ברזל יאפשרו לגבש מענה לשאלת חריגות ההשפעה של תקופת הלחימה הנוכחית על הכנסת.

הערה חשובה לגבי מקרי המבחן: בכל אחד מהמקרים קדמה למצב המלחמה תקופת מתיחות ביטחונית כלשהי. במובן זה, המערכות לא הופתעו מפרוץ המלחמה, אלא ההפך הוא הנכון – קיומה של מתיחות ביטחונית הורגש לא רק במישור הביטחוני, אלא גם בין כותלי הכנסת עוד בטרם החלה המלחמה. כך, לדוגמה, בטרם פרצה מלחמת ששת הימים הושבעה ממשלת אחדות והוחלף שר הביטחון; למלחמת לבנון הראשונה קדמה תקופת שיגורי רקטות מדרום הלבנון; למלחמת לבנון השנייה קדמה חטיפת החייל גלעד שליט ומבצע צה"ל ברצועה; ולמבצע צוק איתן קדמה חטיפת שלושת הנערים ומבצע "שובו אחים".

מקורות מידע

לשם הערכת היקף השימוש בכלים הפרלמנטריים בכנסת הנוכחית, ישיבות ועדה וישיבות מליאה, נאספו נתונים משרת הכנסת באמצעות פרוטוקול Odata⁵⁰ ונבנה מאגר מידע ייעודי לטובת מחקר זה. שרת הכנסת מאפשר איסוף מידע ביחס לשימוש בהצעות לסדר היום, שאילתות, דיונים מהירים, ישיבות המליאה וסדר היום, ישיבות הוועדה, הצעות חוק וחוקים שנחקקו. בעבור שנים בהם לא היה מידע בשרת הכנסת, נערך חיפוש ידני בפרוטוקולי ישיבות המליאה וישיבות ועדת הכנסת, על-מנת ללמוד על השימוש השוטף בכלים שעמדו לרשות חברי הכנסת.

נספח א' למחקר זה מפרט את רשימת פרוטוקולי ישיבות המליאה שנסקרו לטובת החלק האיכותני במחקר זה. בניתוח הפרוטוקולים הושם דגש על אופי פעילות המליאה, הדיונים שנתקיימו במסגרתה והשימוש בכלים פרלמנטריים במרחב המליאה.

50 "מידע פרלמנטרי זמין" הכנסת (01.02.2024). <https://main.knesset.gov.il/activity/info/pages/databases.aspx>

השפעת מלחמת חרבות ברזל על הכנסת

מהלכי המלחמה, שנפתחו עם הטבח בשבת השחורה, החלו בשבוע האחרון לפגרת הקיץ 2023 וטרם חזרה הכנסת לכנס החורף 2024. ערב המלחמה, סדר יומה של הכנסת לכנס החורף היה צפוי לעסוק בבחירות ברשויות המקומיות, בחוק הגיוס ובהשלכות של פסיקת בג"צ בעניין עילת הסבירות, שאז עוד לא נמסרה. ברור לכל, גם מבלי שנצלול לנתונים גולמיים, כי המלחמה השפיעה על סדר היום של כולם ושינתה את השיח הפוליטי במדינת ישראל.

את השבוע הראשון למלחמה העבירו חברי הכנסת בציפייה להקמת ממשלת חירום ולהודעת ראש הממשלה על מצב המלחמה. עד לכינוס המליאה שהתקיים ביום חמישי, 12.10.2023, קיימה הכנסת שלוש ישיבות ועדה בלבד – ועדת החוץ והביטחון, ועדת הכספים ועדת החוקה – כולן בנושא המלחמה. במקביל, פתחה הכנסת חמ"ל סיוע לאזרחים שהורכב מחברי כנסת מהסיעות השונות ועובדי הכנסת.⁵¹

עם פתיחת כנס החורף ב-15.10.2023 היה ברור כי יחולו שינויים בהיקף פעילות הכנסת. השימוש בכלים הפרלמנטריים הוקפא בסיכום בין יו"ר הקואליציה לבין מרכזת האופוזיציה, ונשיאות הכנסת קיבלה החלטה כי לא יתקיימו ישיבות מליאה בימי שלישי. החלטה זו בדבר מליאת ימי שלישי הגיעה לאישור ועדת הכנסת, שהיא הגורם המוסמך לביטול ישיבות מליאה והוספתן, רק שבועיים לאחר מכן – ב-30.10.2023 – ואושרה לאחר מכן אחת לשבועיים, עד ל-22.01.2024. במהלך הישיבה הלינו חלק מחברי הכנסת הן על הפרת תקנון הכנסת ביחס לביטול ישיבות ללא החלטת ועדת הכנסת והן על צמצום הכלים הפרלמנטריים.⁵²

צמצום הכלים הפרלמנטריים נעשה בדגש על הצעות דחופות לסדר היום ושאלות דחופות, כלים המשמשים את חברי הכנסת על-מנת להעלות נושאים לסדר יומה של הכנסת תוך קבלת התייחסות השר האחראי. שאלות דחופות אושרו מחדש בידי היו"ר בשבוע הרביעי לכנס והצעות דחופות לסדר היום אושרו על-ידי הנשיאות מהשבוע החמישי שלו. על-אף שצמצום כלים אלה נעשה פה אחד בנשיאות הכנסת (כך מדבריו של יו"ר ועדת הכנסת ב-30.10.2023),⁵³ יש לזכור כי נשיאות הכנסת אינה מייצגת את כלל סיעות הבית.

שני כלים פרלמנטריים נוספים הוקפאו לתקופה ארוכה, הפעם בהסכמת כלל סיעות הבית ובשיתוף פעולה שלהן: הראשון הוא החקיקה הפרטית, שלא קודמה על-ידי אף סיעה, פרט להצעת חוק משותפת ל-84 חברי כנסת בעניין סיוע למשפחות החטופים. רק ב-20.12.2023, בשבוע העשירי לכנס החורף, עלו שתי הצעות חוק פרטיות לדיון שלא בהסכמה מלאה לגביהן.⁵⁴ הכלי השני הוא הצעות אי-אמון, אך ב-12-

⁵¹ "השבוע הראשון למלחמה" הכנסת (01.02.2024) <https://main.knesset.gov.il/About/Occasion/Pages/IronSwords1.aspx>

⁵² פרוטוקול ישיבה 88 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (30.10.2023).

⁵³ ה"ש 52.

⁵⁴ דקלה אהרון שפרן "הסכם התיאום בכנסת הופר: ח"כים מהאופוזיציה העלו הצעות חוק פרטיות לראשונה מאז פרוץ המלחמה" כאן (20.12.2023) <https://www.kan.org.il/content/kan-news/politic/659167>

השבועות הראשונים של כנס החורף 2024, לא קידמה אף סיעה הצעת שכזו.

מרכיבים נוספים בפעילות חברי הכנסת צומצמו אף הם בתקופת הלחימה. כך, לדוגמה, הוגבלו כינוסי שדולות בידי יו"ר הכנסת במשך חודשיים, נקבעה מכסת היתרים מצומצמת לרשות חברי הכנסת ובוטל הנוהג לציין ימי ציון מיוחדים ואף כאלה המחויבים בחוק, דוגמת ישיבת מליאה לזכר רה"מ יצחק רבין ז"ל. עוד הושהה נוהל ימים מיוחדים ביוזמת חברי הכנסת, אשר הונהג לרוב במסגרת ישיבות המליאה בימי שלישי.

להלן התייחסות להשפעתם של שלושת חודשי המלחמה הראשונים על פעילות הכנס דרך ניתוח זירת המליאה והוועדות. לאחר מכן, תוצג השוואה לתקופה המקבילה בכנס הקיץ 2023.⁵⁵

מרחב המליאה

ישיבות מליאת הכנסת השתנו באופן משמעותי מיד עם הכרזת המלחמה, מעבר לביטול הכולל של ישיבות המליאה בימי שלישי בתקופת המחקר. דיוני חקיקה ארוכים ופיליבסטרים מצד סיעות האופוזיציה, שאפיינו את כנס הקיץ 2023, פינו את מקומם לדיונים קצרים וחקיקה המובאת להצבעה על-פי רוב בהסכמה. בהתאמה, ב-12 השבועות הראשונים של כנס החורף התקצר הזמן הממוצע של ישיבת מליאה בכשלוש שעות ועמד על 3 שעות ו-45 דק', לעומת 6 שעות ו-40 דק' בממוצע לישיבת מליאה בכנס הקיץ.

לצד העובדה כי ישיבות המליאה נמשכו פחות זמן, התקיימו גם פחות ישיבות. כפי שנסקר קודם לכן, ישיבות המליאה בימי שלישי בוטלו עד 22.01.2024, אולם יש לציין כי לבקשת יו"ר הכנסת נוספו ארבע ישיבות מליאה בימי חמישי לאורך נובמבר ודצמבר 2023, על-מנת לקדם את חקיקת הסיוע הכלכלי והתקציב. בסך הכל, בתקופת המחקר התקיימו 30 ישיבות מליאה, לעומת 38 בתקופה המקבילה בכנס הקיץ 2023.

בכל הקשור לחקיקה פרטית, וכפי שנסקר לעיל, לאורך תקופת המחקר צומצמו משמעותית – עד כדי נעלמו לחלוטין – הדיונים בקריאה הטרוםית. לאורך התקופה הוגשו רק שש הצעות חוק פרטיות, לעומת 225 בכנס הקיץ שקדם לכן. מבחינת חקיקה, בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית לא חלה ירידה; למעשה, ההפך הוא הנכון. בשלושת החודשים הראשונים למלחמה אישרה מליאת הכנסת 52 הצעות חוק בקריאה הראשונה – יותר מאשר בתקופה המקבילה בכנס הקיץ, אז אושרו 43 הצעות. 58 הצעות חוק אושרו בקריאה השנייה והשלישית בשלושת חודשי המלחמה הראשונים, כשמרביתן קשורות באופן בלעדי למהלכי המלחמה. גם נתון זה הינו גבוה יותר מהיקף החקיקה שאושרה בקריאה שנייה ושלישית בכנס הקיץ, אז עברו 34 חוקים.

55 ניתוח איכותני של תוכן דיוני הוועדות ניתן למצוא במחקר שנערך על-ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, ה"ש 9.

נתונים אלה, לצד הירידה החדה במשקם של הדיונים במליאה, יכולים ללמד על מידת ההסכמה הרחבה למהלכי החקיקה השונים וצמצום חוסר ההסכמות בין חברי הכנסת, או לכל הפחות לביטוי הפומבי שלהם במליאת הכנסת.

מרחב הוועדות

הוועדות הן לבה של הפעילות הפרלמנטרית, שכן במסגרתן מתבצעת עבודת הפיקוח על הממשלה בשלוש מסגרות עיקריות: דיוני פיקוח יזומים, דיוני חקיקה (ראשית או משנית) ודיוני פיקוח מתוקף חוק. עם תחילת המלחמה ועד לתום תקופת המחקר, צנח היקף ישיבות הוועדה באופן משמעותי. מממוצע של 78 דיוני ועדות בשבוע בכנס הקיץ, עם שבועות בהם התקיימו יותר מ-100 ישיבות, בשלושת החודשים הראשונים למלחמה ירד מספר הישיבות השבועי הממוצע ל-48 בלבד. למעשה, בשבועיים הראשונים ללחימה התקיימו רק 44 דיונים.

מספר הישיבות לבדו אינו יכול ללמד על איכות העבודה או טיב הפיקוח, אך הוא מצביע על ירידה בהיקף ההזדמנויות לפיקוח, כלומר במספר הישיבות המפגישות בעלי עניין וחברי הכנסת, שיכולים במסגרתן להציף סוגיות ולפעול לקבל מענה. ישיבות הוועדה וסביבתן מהוות מרכיב חשוב במרחבי הפיקוח של הכנסת על הממשלה. זהו המקום היחיד בו מתרחש דיון פומבי ונגיש לציבור על סוגיות שונות שעל סדר היום הציבורי, ענייני חקיקה ודיווחי פעילות שוטפים.

לצד הירידה במספר הישיבות, חלה עלייה – אותה ניתן היה לצפות מראש – בהיקף הישיבות החסויות של הוועדות. תקנון הכנסת מתיר ליו"ר ועדה לקבוע כי דיון מסוים יוגדר חסוי אם יש סיבות המצריכות זאת. בתקופת המחקר קיימו הוועדות 19 ישיבות חסויות, לעומת שש בלבד בתקופת כנס הקיץ.

ועדה אחת אשר הגדילה את מספר הדיונים שלה באופן בולט היתה הוועדה המיוחדת לעובדים זרים. הוועדה קיימה 60% ישיבות יותר בתקופת המחקר לעומת כנס הקיץ, שעיקרן עסקו בפיקוח על פעולות הממשלה בנושא המענה לעובדים הזרים והתמודדות עם המחסור שנגרם בשל המלחמה.

לעומתה, מספר ועדות בלטו לרעה לאחר שרשמו ירידה משמעותית בהיקף עבודתן. הוועדה לפיקוח על הקרן למען אזרחי ישראל קיימה רק ארבע ישיבות בשלושת חודשי המלחמה הראשונים – ירידה של 80% לעומת כנס הקיץ. מספר הישיבות של ועדת הכלכלה צנח ב-56%, מ-124 ישיבות בכנס הקיץ ל-54 בתקופה הנידונה. ירידה דומה נרשמה גם בוועדות הפנים והגנת הסביבה, שמספר הישיבות שקיימו ירד ב-52%, וכמוהן גם הוועדה לביטחון לאומי, שקיימה בתקופת המלחמה 45% ישיבות פחות לעומת כנס הקיץ.

בטרם אפנה להשוואה לכנס הקיץ בכנסת הקודמת, אבקש לבחון אם קיימת בשגרת הפעילות של הכנסת שונות בנפח הפעילות והשימוש בכלים הפרלמנטריים בין כנס הקיץ לכנס החורף – באותה הכנסת

ובכלל. כדי לחזק את מסקנות הניתוח וכדי לנטרל את החשש לפיו הפעילות בכנס החורף בשגרה שונה מהותית לעומת כנס הקיץ בשגרה – ומכאן שהנתונים לגבי הכנסת ה-25 אינם מעידים על שינוי משמעותי בהשוואה לעבר – נערך ניתוח לשכיחות השימוש בכלים הפרלמנטריים השונים ומשך זמן דיוני המליאה בשנים 2015-2022, בכנסות ה-20, ה-23 וה-24.

בתקופת ההשוואה נערכו 581 ישיבות מליאה, שאורכן הממוצע היה 5 שעות ו-59 דקות – בדומה למשך ישיבות המליאה במהלך כנס הקיץ 2023. לא נרשמה שונות מובהקת מבחינה סטטיסטית בין משך ישיבות המליאה בכנס הקיץ לעומת בכנס החורף. ביחס לשכיחות יתר הכלים שנבחנו – שאילתות שנענו במליאה, דיוני חקיקה פרטית ודיוני ועדות – לא נמצאה שונות סטטיסטית בין השכיחות השבועית בתקופת כנס הקיץ לשכיחות השבועית בתקופת כנס החורף, כפי שניתן להתרשם בגרף מס' 1. בדיקות נוספות שנעשו לנתונים, דוגמת ניתוח ANOVA בעזרת תוכנת STATA, הצביעו גם הן על היעדר שונות סטטיסטית בין הכנסים ביחס לכלים שנבחנו.



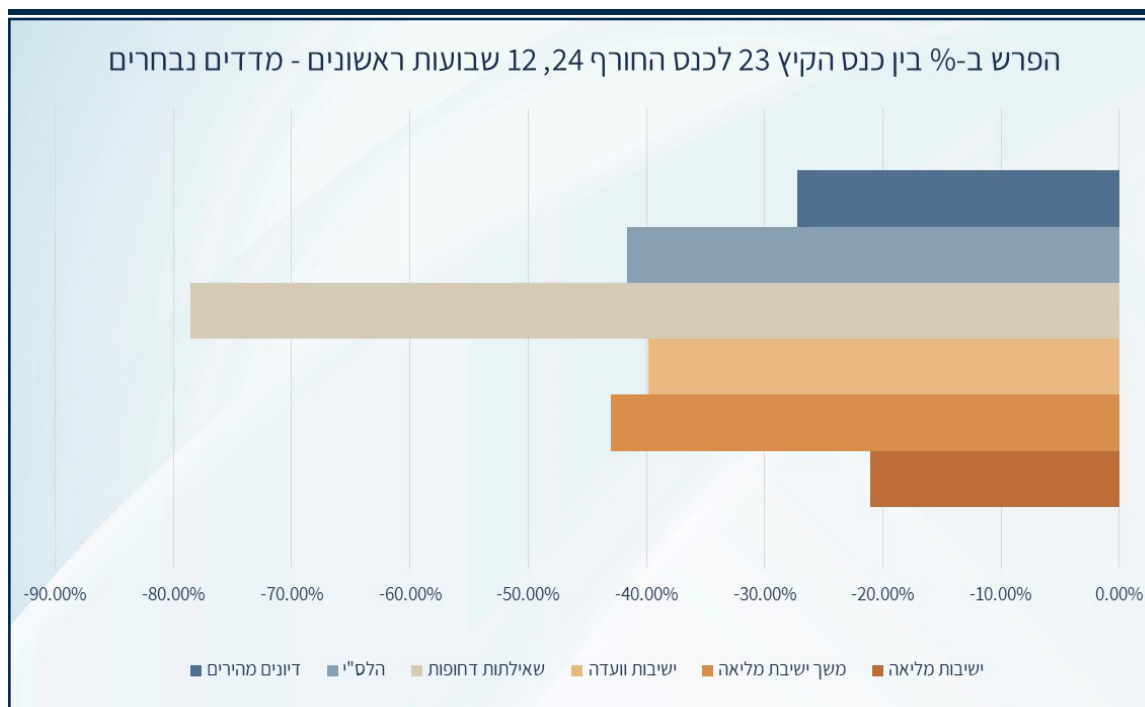
נתונים אלה מלמדים שלא קיימת שונות בין היקף הפעילות בכנס הקיץ להיקף הפעילות בכנס החורף בשנים 2015-2022. אך כפי שיוזגם להלן, השונות המוצגת בין כנס קיץ 2023 לכנס חורף 2024 של הכנסת ה-25 הינה גבוהה משמעותית מסטיית התקן בתקופת ההשוואה הקודמת.

השוואה לכנס הקיץ

כפי שצוין בחלק שעסק בשיטות המחקר, השפעת המלחמה על תפקוד הכנסת בכנס החורף 2024 תיבחן ביחס לתקופה המקבילה בכנס הקיץ 2023 – וליתר דיוק, לתקופה בת 12 השבועות הראשונים של כל כנס. טבלה מס' 4 מציגה את המידע בחלוקה למרכיבים נבחרים בהשוואה. כפי שניתן לראות, וביתר פירוט בגרף מס' 2 המציג את ההפרש באחוזים, אחד הכלים שנפגע משמעותית בתקופת המחקר הוא כלי השאילתה. היקף השאילתות שאושרו וקיבלו מענה במליאה ירד משמעותית, בשיעור של 78%. חשוב לציין כי השאילתה היא אחד מכלי הפיקוח הוותיקים הנמצאים בשימוש חברי הכנסת והוא מאפשר פיקוח ישיר על עבודת הממשלה וקבלת מענה ישיר מהשר האחראי או שר אחר המייצג אותו, כמו גם מתן אפשרות לחבר כנסת אחר לשאול שאלה נוספת בעניין השאילתה. צמצום השימוש בכלי זה מצמצם כפועל יוצא גם את נקודות הממשק בין השרים לחברי הכנסת, וטומן בחובו פגיעה אפשרית בזרימת המידע ובאיכות הפיקוח של חברי הכנסת.

טבלה 4 – השוואת פעילות הכנסת ה-25 בתקופה הלחימה ולפניה, מדדים נבחרים

ממד	כנס קיץ 2023	כנס חורף 2024
ישיבות מליאה	38	30
משך ישיבת מליאה ממוצעת	6:39:16	3:47:27
ישיבות וועדה שהתקיימו	1,000	602
ישיבות ועדה חסויות	6	19
שאילתה דחופה/רגילה שאושרה	56	12
הצעות לסדר היום שאושרו	36	21
דיונים מהירים שאושרו	44	32
חקיקה פרטית – דיון במליאה	225	6



כפי שנסקר לעיל, גם במרחב הוועדות פחת היקף הישיבות באופן רוחבי. גרף מס' 3 מציג את מספר הישיבות הממוצע השבועי לכלל הוועדות לאורך 12 השבועות מפתיחת הכנס. כפי שניתן לראות, להוציא את תקופת חג השבועות תשפ"ג (מאי 2023) בכנס הקיץ, אז הכנסת יצאה לחופשת חג, לאורך כל תקופת המחקר היה היקף הישיבות בתקופת המלחמה נמוך יותר לעומת כנס הקיץ.



בחינת מכלול הנתונים יכולה ללמד על היקף ההשפעה של המלחמה על תפקוד הכנסת, כמעט בכלל המובנים. בין אם מדובר בהגבלות ממוסדות, דוגמת ביטול ישיבות המליאה בימי ג' או בהגבלה של הגשת שאילתות דחופות, ובין אם מדובר בהגבלות עצמיות שלקחו על עצמן הסיעות, דוגמת אי-הגשת חקיקה פרטית או הצעת אי-אמון, הרי ש-12 השבועות הראשונים למלחמה מדגימים כיצד השימוש בכלים השונים בידי חברי הכנסת הושפע באופן משמעותי, וצומצמו הזדמנויות הפיקוח שהן מנת חלקה של הכנסת בשגרה.

בחלק הבא יוצג ניתוח מקרי המבחן אשר ישמשו להשוואת ההשפעה של תקופת הלחימה הנוכחית על תפקוד הכנסת לעומת תקופת אחרות, באופן איכותני.

ניתוח מקרי מבחן

בחלק זה אבקש להציג בקצרה את התנהלות הכנסת והשימוש בכלים הפרלמנטריים בארבעה מקרי מבחן אשר באפשרותם לשפוך אור על הנוהג בכנסת בשעת חירום. חשוב להדגיש כבר בהתחלה שלכל אחד ממצבי המלחמה שמקרי המבחן הללו מייצגים קדמה תקופת מתיחות ביטחונית, והכניסה למצב מלחמתי לא הגיעה כרעם ביום בהיר. זאת, בניגוד כמובן למהלכי מלחמת חרבות ברזל, אשר החלו בהפתעה וללא תקופת מתיחות ביטחונית מוגדרת בגבול רצועת עזה. נקודה זו משמעותית מבחינת התייחסות להלך הרוח ומידת ההפתעה אשר ליוותה את פתיחת מהלכי המלחמה.

מלחמת ששת הימים

מלחמת ששת הימים, שהתקיימה בין התאריכים 05.06.1967-10.06.1967, החלה בהתקפה יזומה של מדינת ישראל על צבאות מדינות ערב, לאחר תקופת מתיחות משמעותית בגבולות המדינה. עוד בטרם החלו מהלכי המלחמה שונה ההרכב הקואליציוני של ממשלת ישראל ה-13, וב-01.06.1967 הורכבה ממשלת אחדות שייצגה 111 חברי כנסת. השרים החדשים קיבלו את אמון הכנסת ונשבעו לתפקידם ביום הראשון למלחמה.

ביום פתיחת המלחמה התכנסה מליאת הכנסת כמתוכנן לישיבת יום שני רגילה. במסגרת הישיבה אישרה הכנסת שלושה חוקים שנדרשו לטובת מימון הוצאות המלחמה, נמסרה הודעת ראש הממשלה ביחס למהלכי המלחמה ונתקיימה הצבעה והשבעת השרים החדשים בממשלה. תקופת המלחמה, אשר נמשכה פחות משבוע, השפיעה משמעותית על עבודת הכנסת – שתי ישיבות מליאה בוטלו וכלל הכלים הפרלמנטריים של חברי הכנסת הוקפאו. ההחלטה בדבר ביטול ישיבות המליאה הנוספות התקבלה בישיבת נשיאות הכנסת בשיתוף הסיעות שאינן מיוצגות בנשיאות.⁵⁶

במהלך שבוע המלחמה המשיכו שתי ועדות בפעילותן: ועדת הכספים הכינה את הצעות החוק שעניינן מימון מהלכי המלחמה ואישור מלווה חירום, וועדת החוץ והביטחון קיימה ישיבות שוטפות עם ראש הממשלה ושר הביטחון, במסגרתן חברי הוועדה העלו שאלות ביחס למהלכים הצבאיים ומטרות הלחימה.⁵⁷

שבוע לאחר מכן, ב-12.06.67, התקיימה ישיבת מליאה קצרה לזכר החיילים שנפלו במערכה וכן נמסרה הודעת ראש הממשלה ביחס אליה.⁵⁸ הכנסת יצאה מיד לאחר מכן לחופשת חג השבועות ושבחה לעבודה מלאה ב-19.06.67.

56 פרוטוקול ישיבה קפ"ב של הכנסת ה-6 (05.06.1967).

57 פרוטוקול ישיבה 65 של ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-6 (07.06.1967).

58 פרוטוקול ישיבה קפ"ג של הכנסת ה-9 (12.06.1978).

מלחמת לבנון הראשונה

מלחמת לבנון הראשונה, או בשמה הרשמי "מבצע שלום הגליל", החלה ב-06.06.82 ונמשכה עד להפסקת האש ויציאת צה"ל מהעיר ביירות ב-29.09.82. רשמית החל המבצע לאחר ניסיון ההתנקשות בשגריר ישראל בבריתניה, שלמה ארגוב, אולם קדמה למבצע תקופת מתיחות ולחימה בעצימות נמוכה לאורך גבול הצפון, במהלכה נערכו הכנות צבאיות לכיבוש דרום לבנון והרחקת איום המחבלים.⁵⁹

היציאה למבצע לא השפיעה משמעותית על עבודת הכנסת – המליאה המשיכה להתכנס כרגיל ולעסוק בענייני השגרה לצד החירום. כך, לדוגמה, בשבוע הראשון למלחמה התייצבו במליאה שרים לדיווח תקופתי על פעילות משרדם ומענה לשאלות חברי הכנסת (נוהג זה הוחלף בדיווח תקופתי בוועדה בימינו); שרים וסגני שרים המשיכו להשיב לשאלות רגילות במליאה; והמליאה המשיכה בעבודת החקיקה הרגילה, לרבות חקיקה פרטית.⁶⁰ יחד עם זאת, כבר ביומה השלישי של המלחמה הציג ח"כ מאיר וילנר בשם סיעת החזית הדמוקרטית לשלום ושוויון הצעת אי-אמון בממשלה נוכח "ההחלטה לפתוח במלחמה ולפלוש ללבנון".⁶¹

בניגוד לנעשה במלחמות ששת הימים ויום כיפור, אז נמסרה הודעת ראש הממשלה למליאת הכנסת בסמוך לפתיחת מהלכי המלחמה, הודעת הממשלה לכנסת במלחמת לבנון הראשונה נמסרה רק שלושה שבועות לאחר פתיחת המבצע, ב-29.06.82.⁶² התמהמהות הממשלה במסירת ההודעה לכנסת הובילה לדיון בוועדת הכנסת, לאחר שנשיאות הכנסת דחתה הצעה דחופה לסדר היום שהגיש ח"כ תופיק טובי כבר בשבוע השני ללחימה.⁶³

ועדות הכנסת המשיכו לקיים את ישיבותיהן על נושאי השגרה והטיפול בהצעות לסדר קודמות שהועברו לדיון טרם פתיחת המלחמה. במקביל, קידמה ועדת הכספים שינויים בתקציב המדינה כדי לאפשר הסטות תקציב לטובת מימון מהלכי המלחמה ותוכנית ממשלתית לסיוע ליישובי קו העימות. מעיון בדברי יו"ר הכנסת בסיכום כנס הקיץ לפני היציאה לפגרה ניתן להתרשם כי הכנסת שמרה על פעילות מלאה, והיו"ר מציין כי על-אף הקשיים עשה מאמץ לשמור על זכויותיהם וכליהם של חברי הכנסת.⁶⁴

59 עוד מידע על המתיחות ניתן לקרוא אצל ראובן ארליך "מלחמת לבנון הראשונה: מה היו מטרות המלחמה ומה הייתה השפעתה של המודיעין על קבלת ההחלטות שהובילו למלחמה?" **מרכז המידע למודיעין ולטרור על-שם אלוף מאיר עמית** (2015).

60 ביום השני ללחימה מסר סגן ראש הממשלה ושר החקלאות דיווח על ענייני משרדו והתקיים דיון על דיווחו; ביום הרביעי ללחימה ציינה המליאה את יום הסביבה הבין-לאומי, ושר התחבורה ושר העבודה והרווחה מסרו למליאה דיווחים על פעילות משרדם.

61 פרוטוקול ישיבה צ"ה של הכנסת ה-10 (08.06.1982).

62 פרוטוקול ישיבה ק"ג של הכנסת ה-10 (29.06.1982).

63 פרוטוקול ישיבה 71 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-10 (15.06.1982).

64 פרוטוקול ישיבה קט"ז של הכנסת ה-10 (28.07.1982).

הכנסת יצאה לפגרה כמתוכנן ב-28.07.82, חודשיים לפני הסכם והפסקת האש. בתקופת הפגרה התכנסה המליאה ארבע פעמים לצורך דיון בהצעות לסדר היום, אישור חקיקה ממשלתית ומסירת עדכון מהממשלה בדבר מהלכי המלחמה.

מלחמת לבנון השנייה

מלחמת לבנון השנייה נפתחה ב-12.07.06 עם חטיפת חיילי המילואים אהוד גולדווסר ואלדד רגב ז"ל בגבול הצפון ובמקביל למבצע "גשמי קיץ" שהתקיים ברצועת עזה לאחר חטיפת החייל גלעד שליט שלושה שבועות קודם לכן. תחילתם של אירועי המלחמה במקביל לישיבת המליאה באותו היום, יום רביעי, לא השפיעו על סדר היום פרט להתייחסויות בודדות להתקפה שבוצעה באותו הבוקר.

הודעת הממשלה נמסרה לכנסת בידי ראש הממשלה בישיבת המליאה העוקבת, ביום שני 17.07.06, לא לפני שבאותה ישיבה התקיימו דיון והצבעה בשלוש הצעות אי-אמון שהוגשו בידי סיעות חד"ש, רע"ם-תע"ל ובל"ד. שתיים מההצעות עסקו במבצע שמתקיים ברצועת עזה ואחת עסקה בהסלמה בגבול הצפון. באותה ישיבה המשיכה הכנסת גם בענייניה הרגילים – שר המשפטים התייצב למענה לשאלות רגילות והמליאה דנה בהצעות חוק שאינן קשורות למצב החירום.⁶⁵ כך המשיכה המליאה עד ליציאה לפגרה ביום רביעי באותו השבוע.

הכנסת יצאה לפגרת הקיץ כמתוכנן ב-19.07.06, משמע לאורך מרבית תקופת המלחמה לא עמדו לרשות חברי הכנסת הכלים הפרלמנטריים הזמינים בתקופת מושב. היציאה של הכנסת לפגרה במקביל למלחמה דחפה את חברי הכנסת עמי איילון וראובן ריבלין להגשת הצעת חוק שתמנע מצב כזה בהמשך, כפי שנסקר מוקדם יותר. בתגובה לביקורת שנשמעה בזמן אמת בדבר היציאה לפגרה במקביל ללחימה, אישרה יו"ר הכנסת לוועדות הכנסת לקיים דיונים ללא ההגבלות הנהוגות בזמן פגרה.⁶⁶

לאורך פגרת הכנסת ועד לכניסת הפסקת האש לתוקף ב-14.08.06 התכנסה המליאה חמש פעמים לקבלת דיווח מטעם הממשלה ביחס למהלכי המלחמה, המגיעים להסדרים מדיניים ובדבר תוכניות הסיוע הכלכלי.

65 פרוטוקול ישיבה ל"ו של הכנסת ה-17 (17.07.2006).

66 פרוטוקול ישיבה 27 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-17 (17.07.2006).

מבצע צוק איתן

מבצע צוק איתן נפתח ב-08.07.14 ברצועת עזה לאחר תקופת מתיחות ושיגורים מהרצועה ומבצע שובו אחים ביהודה ושומרון, שנערך במשך כחודש לאחר חטיפתם והריגתם של גיל-עד שער, יעקב פרנקל ואיל יפרח ז"ל. תחילתו של מבצע צוק איתן בפעולות חיל האוויר ברצועה והמשכו, מ-17.7.14, בכניסה קרקעית אליה, עד הפסקת האש שנכנסה לתוקפה ב-26.8.14.

לאורך ימי המבצע נמשכה עבודת הכנסת כסדרה, לרבות השתתפות שרי הממשלה ב"שעת שאלות" (הונהגה בכנסת ה-19),⁶⁷ מענה לשאלות דחופות ורגילות, דיונים בהצעות לסדר היום וחקיקה רגילה. טרם הכניסה הקרקעית לרצועה המשיכו סיעות מרצ וחד"ש-תע"ל-רע"ם להגיש הצעות אי-אמון שעסקו בהידרדרות הביטחון ברצועת עזה.⁶⁸ בשבועיים שלאחר מכן לא הוגשו הצעות אי-אמון.

חשוב לציין כי השרים שהשתתפו במהלך המבצע ב"שעת שאלות", שרת המשפטים ציפי לבני ושר התקשורת גלעד ארדן (ששבועיים לפני כן התפטר מתפקיד השר להגנת העורף), היו חברי הקבינט המדיני-ביטחוני ובמסגרת "שעת השאלות" הופנו אליהם, בין היתר, שאלות הנוגעות למהלכי המלחמה.

בזמן הלחימה גבר העיסוק של חברי הכנסת במעטפת הסיוע לתושבי הדרום ולעסקים שנפגעו כתוצאה מהמבצע. חברי הכנסת יזמו ישיבות בוועדות וכן הגישו הצעות לסדר היום שעסקו בנושאי היערכות המדינה למתן מענה לתושבים ולעניין שיקולי המיגון השונים.

במקביל למלחמה, וכמתוכנן, נערכה השבעתו של הנשיא העשירי של מדינת ישראל, ראובן ריבלין, ב-24.07.14 בישיבת מליאה מיוחדת שנתקיימה ביום חמישי.

עם יציאת הכנסת לפגרה כמתוכנן ב-30.07.14, ובעוד הלחימה נמשכת, נקבע כי לא יהיו הגבלות על התכנסות ועדות בזמן הפגרה וזאת לשם עבודת הפיקוח על הממשלה, בדומה לנעשה במלחמת לבנון השנייה. יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין, בדברי הברכה לסיום הכנס, ציין בגאווה כי הכנסת המשיכה כרגיל לעסוק בעניינה וכי "לא ניתן לאף אחד, לא לטרוריסטים ולא לגורמים אחרים, לשבש לנו את הפרלמנט".⁶⁹

⁶⁷ במסגרת "שעת שאלות" לחברי הכנסת ניתנה הזדמנות להפנות לשאלות במליאה אל השר והכל במסגרת דיון של שעה. בשבוע הראשון למבצע הופיעה שרת המשפטים ואילו שר התקשורת הופיע בשבוע השני ללחימה.

⁶⁸ פרוטוקול ישיבה קנ"ז של הכנסת ה-17 (14.07.2006).

⁶⁹ פרוטוקול ישיבה קנ"ז של הכנסת ה-17 (14.07.2006).

השוואת מקרי המבחן

עיון במקרי המבחן לעיל מעלה את התמונה הבאה: להוציא מלחמת ששת הימים, ביתר מלחמות ישראל שהתקיימו במקביל למושב הכנסת נמשכה עבודת בית המחוקקים כהרגלה, והשינויים בשגרתה נשמרו למינימום האפשרי, לרבות יציאה לפגרת הקיץ כמתוכנן. חברי הכנסת המשיכו לעשות שימוש בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם, שרי הממשלה המשיכו להשיב לשאלות שהוגשו וועדות הכנסת המשיכו בעבודת השגרה לצד החירום.

טבלה מס' 5 מציגה את ההשוואה בין מקרי המבחן לפי מספר מרכיבים בעבודת הכנסת: ישיבות המליאה, קיומן של הצעות לסדר היום, הדיון בשאלות, הגשת הצעות אי-אמון ודיונים בקריאה הטרומית על הצעות חוק פרטיות. כפי שניתן להבחין, שלושת החודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל מהווים מקרה קיצון בהשוואה למערכות קודמות בישראל.

טבלה מס' 5 – השוואת מקרי מבחן, מרכיבים נבחרים

מרכיב	ששת הימים	לבנון I	לבנון II	צוק איתן	חרבות ברזל (3 חודשים)
ישיבות מליאה	6-7-6 – בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	בוטלו ימי ג'
הצעות לסדר היום	בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא הוגשו במשך 6 שבועות
שאלות	בוטלו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא הוגשו במשך 5 שבועות
אי-אמון	לא הוגשו	הוגשו	הוגשו	הוגשו	לא הוגשו
חקיקה פרטית	לא נידונו	ללא שינוי	ללא שינוי	ללא שינוי	לא נידונו במשך 9 שבועות

במהלך מלחמת ששת הימים הושבתה פעילות הכנסת לאורך שבוע על דעת כלל סיעות הכנסת, כפי שהוצג בסקירה לעיל. חשוב להדגיש כי במהלך מלחמה זו היתה העיר ירושלים בחזית הלחימה; עם זאת, מהלך המלחמה הקצר הוביל לכך שההשפעה על הפעילות של הכנסת היתה מצומצמת, והיא שבה להתכנס שבוע לאחר תום הקרבות. פרט למלחמת ששת הימים, ביתר מערכות ישראל – עד מלחמת חרבות ברזל – לא בוטלו ישיבות מליאה כלל. תקופת חרבות ברזל מהווה גם מקרה קיצון בכל הקשור ליתר הכלים הפרלמנטריים, אשר צומצמו באופן משמעותי בתחילת המלחמה וחזרו לפעילות באופן הדרגתי רק כחודש וחצי לאחר מכן.

השוואת מקרי המבחן לעיל לפי מרכיבים נבחרים בעבודת הכנסת נועדה לספק נקודת מבט רחבה באשר לשאלת ההשפעה של מהלכי המלחמה הנוכחיים על פעילות הכנסת. בחלק הבא אבקש לדון במשמעות הנתונים וכן להציג המלצות מדיניות אפשריות.

דיון והמלצות

את הדיון בנתוני המחקר אבקש להתחיל בציטוט מתוך חוק-יסוד: הכנסת. סעיף 19 לחוק, מכוחו קבעה הכנסת את תקנונה, קובע כי בהיעדר סדרי עבודה, "...תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה".⁷⁰ כלומר, לנוהג בכנסת יש משמעות, בוודאי במקרים שבהם לא נקבעו סדרי עבודה רלוונטיים, ומכאן שיש חשיבות בהבנת השפעתם של מהלכי מלחמה על התנהלות הכנסת.

מחקר זה נולד מתוך תחושות ציבוריות על אופן התנהלות הממשלה במלחמת חרבות ברזל, שהדגישו את הצורך לשאול ולבחון כיצד הגוף האחראי לפקח על הממשלה – הכנסת – מתפקד במצב חירום. שאלה זו מתחדדת בהיעדר נהלים מוסדרים בכנסת להתנהלות בשעת חירום שהיא מצב מלחמתי, ואפילו לא במצב חירום דוגמת מגפת הקורונה. מלחמת חרבות ברזל, שפגשה את כלל אזרחי ישראל במלוא עוצמתה, פגשה גם את הכנסת – אולם לזו אין תורה מסודרת להתמודדות והתנהלות בשעת חירום. סוגיה זו, שעלתה מספר פעמים לאורך קיומה של הכנסת, לא קיבלה מענה עד היום.

היקף השפעתה של מלחמת חרבות ברזל על תפקוד הכנסת ניכר היטב במכלול הנתונים עליהם מתבוננים בהקשר פעילות הכנסת, ובמיוחד על הפעלת הכלים הפרלמנטריים השוטפים הנדרשים לטובת פיקוח על הממשלה והעלאת סוגיות לסדר היום. צמצום מרחבים אלה משיקולים ביטחוניים נעשה לראשונה מאז מלחמת ששת הימים ובהיקף משמעותי. כפי שצוין ועלה בישיבת ועדת הכנסת בנושא, ביטול ישיבות המליאה בימי שלישי נעשה תחילה באופן המנוגד לתקנון וקיבל את אישור ועדת הכנסת לכך, כנדרש, רק לאחר מעשה. פעילות זו, לצד החלטות תיאום בין יו"ר הקואליציה למרכזת האופוזיציה – שלא זכו לפרסום ודיון פומבי – מחייבים הפניית תשומת לב לחשיבותה של הסדרת ההתנהלות בחירום.

אחד העקרונות המשמעותיים בפעילות הכנסת, וכזה המעוגן בסעיף 27 לחוק-יסוד: הכנסת, הוא עקרון הפומביות. ההליכים בכנסת, למעט אם יש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, מתנהלים בפומביות ומשרתים את זכות הציבור לדעת. אותו הדין צריך לחול גם באשר לסיכומים ייחודיים בין צדדים בכנסת, אשר יישומם משפיע על כלל חברי הכנסת וכפועל יוצא על יכולתם לקחת חלק במלאכת הפיקוח על עבודת הממשלה. צמצום אחד מתפקידי המפתח של בית הנבחרים שלנו אינו יכול להיעשות ללא דיון ציבורי נאות, גם אם אנו נמצאים במלחמה.

ההשוואה של מלחמת חרבות ברזל למצבי מלחמה קודמים בישראל אינה מותרת מקום לספק באשר להיקף ההשפעה של המלחמה הנוכחית על פעילות הכנסת. ההתנהלות במלחמה עומדת בניגוד לנוהג הקיים בכנסת לפיו "ההצגה חייבת להימשך" והכנסת ממשיכה ככל האפשר בענייניה, גם בצל מלחמה. הלכה למעשה, במהלך החודשים הראשונים למלחמת חרבות ברזל הוחלף הנוהג הקיים בעשורים האחרונים בנוהג חדש, תוך ריסון השימוש בכלים השוטפים. מתוך נקודה זו ניתן לתהות אם העובדה שבמשך 75 שנות קיומה של הכנסת לא מצאו המחוקקים לניחוי כללי התנהלות בשעת חירום, וזאת

70 ס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת.

למרות קיומם של סבבי לחימה לאורך שנות פעילות הכנסת, אינה מעידה על הרצון והכוונה להמשיך להתנהל כבשגרה.

הפיקוח הפרלמנטרי אינו מותרות בדמוקרטיה, אלא אבן פינה עליה נבנה מנגנון האמון והאיזון בין הרשות המחוקקת למבצעת. צמצום הכלים הפרלמנטריים חייב להיעשות באופן זהיר וכזה המודע לכך שהכלים הועמדו על-ידי הציבור לרשות חברי הכנסת לביצוע מלאכתם, ושמלאכה זו אינה נעצרת בשעת חירום אלא מתווספת למלאכת הפיקוח המורכבת בשגרה.

חשוב לתת את הדעת לכך שהשינויים בעבודת הכנסת במצב החירום הנוכחי לא נעשו באופן סדור, המאפשר להתחקות אחר מכלול השיקולים ולתת לחברי הכנסת האחרים להביע את דעתם ביחס להליך, כפי שנעשה במקרים שבהם ועדת הכנסת מאשרת שינויי תקנון וישיבות מליאה או קובעת תקדימים. חלק מהסיכומים נעשו בעל פה, חלקם בהודעות אלקטרוניות, ומרביתם ללא הליך מסודר. לעובדה זו חשיבות לא רק בהקשר של מצב החירום הנוכחי, אלא גם מבחינת שימור הידע לדורות הבאים של המחוקקים והיכולת להסיק מסקנות מהתנהלות הכנסת בחירום.

פומביות הדיון בכנסת מחייבת שגם הדיון בדבר צמצום הכלים בכנסת ייעשה באופן גלוי, כזה המאפשר לחברי הכנסת והציבור לגבש עמדה ביחס לסוגיה ולהביע אותה במרחב הרלוונטי. "אנו סבורים כי... יש לנקוט בעקרון הגורס כי ככל שהדיון גלוי יותר, כך ייטב גם לדמוקרטיה הישראלית, גם לביטחונה" – כך פותחים חברי ועדת רובינשטיין את הדו"ח לעניין הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון. לא רק בענייני ביטחון, גם בענייני ניהול הבית ואופן ביצוע מלאכת הפיקוח, טוב ונכון שהדיון יהיה פומבי וגלוי ככל האפשר.

מתוך נקודה זו אבקש להמשיך אל מספר המלצות מדיניות שגובשו מתוך דוגמאות שהובאו ממדינות אחרות, דיוני עבר שנתקיימו בכנסת ובהתאמה לאופי היחסים הקיים בה. ההמלצות בנויות באופן שמאפשר לאמץ את ההמלצה המרכזית או חלקים ממנה. המלצות אלה עשויות לשפר ולחזק את עבודת הכנסת בשעת מלחמה, לחזק את מוסד חבר הכנסת, להגביר את אמון הציבור ולייצר מדיניות טובה יותר. כל זאת נעשה מתוך ההבנה כי לכנסת יש תפקיד משמעותי למלא גם בשעת חירום, ושיש להבטיח כי תפקיד זה מתקיים באופן שאינו פוגם בגמישות הנדרשת בתקופת חירום.

חוק ייעודי למצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"

ברוח החוק הקנדי למצבי חירום, מוצע כי יחוקק בחקיקה ראשית חוק למצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף". החוק יכיל בתוכו הוראות בדבר אופן התנהלות הכנסת בשעת החירום, הסדרת הקשר בין הממשלה לאופוזיציה, הסדרת הפיקוח על חקיקת החירום ומנגנון להקמת ועדת חקירה באופן אוטומטי בתום מצב החירום. הסדרת התנהלותם של בית המחוקקים וממשקי הפיקוח בשעת חירום ראוי שייעשה בחקיקה ראשית, בהתאם לחשיבות הנושא. יחד עם זאת, ניתן לפעול וליישם סעיפים מתוך החוק הייעודי המוצע ברוח הסעיפים שלהלן:

ביטול פגרה בעת מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"

ברוח הצעת החוק שהוגשה על-ידי עמי איילון וראובן ריבלין ב-2007, כחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן ובהתאם לרוח החקיקה בתקופת הקורונה, מוצע כי בהינתן מלחמה או "מצב מיוחד בעורף" הכנסת לא תצא לפגרה מתוכננת, ואם היא נמצאת בפגרה עליה להתכנס בהקדם האפשרי.

להצעה זו היבט מוסרי והיבט פרקטי. מבחינה מוסרית, יציאה לחופשה מתוכננת במהלך מלחמה עשויה להיתפס כמעשה לא ראוי בידי הציבור, וחברי כנסת העלו נקודה זו בעבר. מבחינה פרקטית, במהלך פגרה הכלים הפרלמנטריים השוטפים אינם עומדים לרשות חברי הכנסת ועל-כן יש לשוב לתקופת מושב הכנסת על-מנת לאפשר שימוש בהם.

קביעת כללים ייעודיים בהקשר הכלים הפרלמנטריים בעת מלחמה או "מצב מיוחד בעורף"

ברור כי מצב חירום דורש התאמה באופן פעילות המוסדות הדמוקרטיים וברור כי גמישות היא חשובה, אולם זו אינה יכולה להיות שמורה לדיון או להסכמה בין שני אנשים או קבוצת אנשים מצומצמת. תחת זאת, עליה להתקיים בתוך מרחב קבלת החלטות באופן שמשמר את עיקרון פומביות הדיון ומאפשר לכלל חברי הכנסת לקחת חלק בהליך.

מוצע לאפשר לנשיאות הכנסת להמליץ על כללים מיוחדים למצב חירום ולהביאם לאישור ועדת הכנסת. כדי לשמר לגיטימיות להחלטה, מוצע כי אם אחת מהסיעות בכנסת תבקש זאת, יש לקיים הצבעה על החלטת ועדת הכנסת במליאה. כך, לדוגמה, ניתן לקבוע בתקנון הכנסת את הסעיפים הבאים:

1. בהינתן הכרזה על מלחמה או "מצב מיוחד בעורף" תהיה רשאית ועדת הכנסת, על יסוד המלצת נשיאות הכנסת, לקבוע כללים מיוחדים לשימוש בכלים הפרלמנטריים במהלך התקופה, לרבות שימוש באמצעים חזותיים מרחוק.
2. החלטת ועדת הכנסת תוצג במליאה לשם אישורה.

הצעה זו שומרת על עיקרון הפומביות ומאפשרת מחד גיסא לרוב הפרלמנטרי להתאים את כללי העבודה לשעת החירום, ומאידך גיסא לחברי הכנסת ולציבור לקחת חלק בדיון בדבר הצמצום המתבקש ולתהות בקול רם בדבר נחיצותו, ככל שהדבר נדרש. מטרת ההצעה איננה להעניק לאופוזיציה כוח יש מאין ולהתנות שינויים, שניתן לבצעם כיום בתקנון הכנסת ברוב רגיל, ברוב מיוחד בעת מלחמה – אלא למסד מסלול במסגרתו יתאפשר להבא להביא לדיון מסודר בפני חברי הכנסת הצעה בדבר התאמת הכלים הפרלמנטריים.

הקמת ועדה משנה ייעודית לחקיקת חירום

בעת מצב מלחמתי או "מצב מיוחד בעורף" נדרשת הממשלה לקביעת מדיניות חירום, בין אם בתקנות שעת חירום או באישור חקיקה ייעודית. ככל שמהלכי המלחמה מורכבים יותר וההשפעה נרחבת יותר על אזרחי ישראל, כך היקף חקיקת החירום גדל.

במצב הדברים היום, ועדות הכנסת דנות באופן נפרד בתקנות שעת חירום וחקיקה בהתאם לסמכויות הקבועות בתקנון הכנסת. מוצע שוועדת הכנסת תקים ועדת משנה ייעודית, אשר תכליתה יהיה לעקוב אחר מכלול פעולות החירום. ועדת המשנה תוכל לסייע לחברי הכנסת לקבל תמונת מצב מלאה באשר לפעולות אותן נקטה הממשלה ואלה שאישרה הכנסת. כך, לדוגמה, ניתן להוסיף לתקנון הכנסת את הסעיפים הבאים:

1. בעת הכרזה על מלחמה או "מצב מיוחד בעורף" תוקם ועדת משנה ייעודית בוועדת הכנסת שעניינה מעקב אחר חקיקת החירום המאושרת בידי הממשלה.
2. ועדת המשנה תגיש דיווח שבועי לחברי הכנסת ולוועדת הכנסת ביחס לתקנות והצעות החוק שקודמו, תחומי האסדרה וכן פעולות אסדרה נוספות הקשורות למהלכי החירום.

בהצעה מטעם מכון תכלית, במסגרת מחקר העוסק בשיפור הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה בשגרה, מוצע להקים ועדת פיקוח קבועה.⁷¹ ועדה זו, כפי שמוצע שם, תוכל לעמוד כוועדה עצמאית או להתמזג עם הוועדה לביקורת המדינה. ככל שהצעה זו תאומץ, ועדת המשנה הייעודית לחקיקת חירום המוצעת כאן תוכל לפעול תחת ועדה זו.

71 בל יוסף "כנסת תכליתית: חיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה" תכלית (מיועד לפרסום).

פגישה שבועית בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה

כיום, מנגנון העדכון בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה מתקיים אחת לחודש ללא פרוטוקול מסודר. העדכון שנמסר לראש האופוזיציה אמור, בין היתר, לתרום לעדכון האופוזיציה בענייני היום, לרבות בנושאי ביטחון. בעוד שפגישה אחת לחודש עשויה להספיק בשגרה, הרי שבשעת חירום ניתן לשקול להגביר את תדירות הפגישות, לעדכן את האופוזיציה באופן שוטף ולתרום להליך הפיקוח והעברת המידע בין הממשלה לחברי הכנסת המפקחים עליה.

מוצע כי בהינתן מצב מלחמה או "מצב מיוחד בעורף", ראש הממשלה יעדכן אחת לשבוע את ראש האופוזיציה בענייני מצב החירום.

דיווח שבועי של הממשלה במליאת הכנסת

בניתוח מקרי המבחן ניתן היה להבחין בשונות באשר לתדירות ואופן דיווח הממשלה למליאת הכנסת, ואגב כך לציבור, בדבר מהלכי המלחמה והשלכותיהם. על אף שהוראות סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה קובעות כי על ראש הממשלה לדווח למליאה על פתיחה בצעדים צבאיים משמעותיים, הרי שמדובר בדיווח חד-פעמי ולא בעדכון שוטף ומסודר.

על-ידי יצירת מנגנון דיווח שבועי במליאה יוכל להתקיים דו-שיח בין הממשלה לחברי הכנסת באופן שיכול לשפר את מסירת המידע והפיקוח על פעולות הממשלה. דיווח שבועי זה ניתן שיימסר בידי שר בממשלה, ואין חובה כי יהיה זה עדכון מפי ראש הממשלה. מוצע כי מנגנון הדיווח יהיה בדומה למנגנון שהונהג בכנסת בזמן "שעת שאלות", לפיו לחברי הכנסת תינתן האפשרות להציג שאלות למוסר העדכון מטעם הממשלה ובנושא העדכון שנמסר. אפשר שהדיווח השבועי יהיה מפי השר האמון על הקשר בין הממשלה לכנסת, ככל שקיים תפקיד כזה.

סיכום

מחקר זה נערך מתוך הכרה בחשיבותה של הכנסת והבנה כי על-מנת לקדם שיח בדבר מוכנותה לשעת חירום, בהיבט תפקודה ותפקוד חברי הכנסת במסגרתה, יש להניח תשתית ידע בפני הציבור ומקבלי ההחלטות. בכך ביקשתי לגעת בחשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי, הן תוך מתן דוגמאות ממחקר בינלאומי, הן תוך הסתכלות על מקומה של הכנסת ביחס לפעולות צבאיות והן מתוך השוואה להתנהלות הכנסת בארבעה מצבי מלחמה בעבר.

תקופת חירום ואירועי קיצון חושפים לעיתים נקודות שלא הוסדרו דיין בפעילות המנגנונים הדמוקרטיים. כך היה, לדוגמה, לאחר מלחמת יום כיפור, אז נדרשו לראשונה חברי הכנסת לשאלת גיוסם לשירות מילואים, שלא הוסדרה משנת 1949. רק לאחר המלחמה התפנו חברי הכנסת לבחון אם וכיצד עליהם

להתגייס למילואים בזמן כהונתם כמחוקקים. דיונים אלה, שנמשכו לאורך שנה, הובילו ב-1975 לאימוץ נוהל שירות מילואים של חברי כנסת, נוהל המתקיים עד היום. אירועי המלחמה הנוכחית עשויים להוות זרז להסדרת נקודות שלא נחשפו עד עתה, דוגמת פעילות הכנסת בתקופת חירום.

שורות אלה נכתבות כאשר מלחמת חרבות ברזל עדיין נמשכת, חיילי צה"ל נמצאים בשטח רצועת עזה ויותר מ-100 חטופים עדיין מוחזקים בידי חמאס. לצד התקווה כי כולם ישובו לביתם בשלום ובמהרה, ישנה הידיעה כי מהלכי המלחמה הנוכחיים עשויים להימשך זמן רב, ואם ללמוד מההיסטוריה וממיקומנו במזרח התיכון, עלולים להתקיים בעתיד מצבי לחימה נוספים. בהתאם לכך, המחקר מבקש להציף את הצורך בעיצוב מדיניות להתנהלות הכנסת כמוסד בשעת מלחמה, וממחיש זאת באמצעות השוואות אמפיריות המדגישות את החריגות שבהתנהלותה של הכנסת ה-25 בחודשי המלחמה הראשונים.

אני מקווה כי נתוני מסקנות המחקר ישרתו את המעוניינים לקדם את הדיון הציבורי ביחס לחשיבותה של הכנסת כמוסד דמוקרטי ולחשיבות הפיקוח הפרלמנטרי, בשגרה ובחירום.

נספח א' – ישיבות המליאה שנבחנו במחקר האיכותני

מערכה	כנסת	ישיבה
ששת הימים	6	ישיבת מליאה בתאריך 31/05/1967 בשעה 11:00
		ישיבת מליאה בתאריך 05/06/1967 בשעה 16:10
		ישיבת מליאה בתאריך 12/06/1967 בשעה 16:05
		ישיבת מליאה בתאריך 19/06/1967 בשעה 16:03
לבנון הראשונה – מבצע שלום הגליל	10	ישיבת מליאה בתאריך 02/06/1982 בשעה 11:06
		ישיבת מליאה בתאריך 07/06/1982 בשעה 16:02
		ישיבת מליאה בתאריך 14/06/1982 בשעה 16:05
		ישיבת מליאה בתאריך 15/06/1982 בשעה 16:03
		ישיבת מליאה בתאריך 16/06/1982 בשעה 11:02
		ישיבת מליאה בתאריך 21/06/1982 בשעה 16:03
		ישיבת מליאה בתאריך 22/06/1982 בשעה 16:04
		ישיבת מליאה בתאריך 23/06/1982 בשעה 11:12
		ישיבת מליאה בתאריך 28/06/1982 בשעה 16:04
		ישיבת מליאה בתאריך 29/06/1982 בשעה 16:07
		ישיבת מליאה בתאריך 30/06/1982 בשעה 09:03
		ישיבת מליאה בתאריך 05/07/1982 בשעה 16:05
		ישיבת מליאה בתאריך 06/07/1982 בשעה 16:02
		ישיבת מליאה בתאריך 07/07/1982 בשעה 11:02
		ישיבת מליאה בתאריך 12/07/1982 בשעה 16:04
		ישיבת מליאה בתאריך 13/07/1982 בשעה 16:03
		ישיבת מליאה בתאריך 14/07/1982 בשעה 11:01
		ישיבת מליאה בתאריך 19/07/1982 בשעה 16:03
		ישיבת מליאה בתאריך 20/07/1982 בשעה 16:04
		ישיבת מליאה בתאריך 21/07/1982 בשעה 11:04
		ישיבת מליאה בתאריך 26/07/1982 בשעה 16:04
		ישיבת מליאה בתאריך 27/07/1982 בשעה 16:03
		ישיבת מליאה בתאריך 28/07/1982 בשעה 09:10
		ישיבת מליאה בתאריך 12/08/1982 בשעה 10:10
		ישיבת מליאה בתאריך 12/08/1982 בשעה 15:04

ישיבת מליאה בתאריך 18/08/1982 בשעה 11:06		
ישיבת מליאה בתאריך 26/08/1982 בשעה 10:22		
ישיבת מליאה בתאריך 08/09/1982 בשעה 09:09		
ישיבת מליאה בתאריך 22/09/1982 בשעה 16:05		
ישיבת מליאה בתאריך 10/07/2006 בשעה 16:00	17	לבנון השנייה
ישיבת מליאה בתאריך 11/07/2006 בשעה 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 12/07/2006 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 17/07/2006 בשעה: 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 18/07/2006 בשעה 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 19/07/2006 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 08/07/2013 בשעה 16:00	19	צוק איתן
ישיבת מליאה בתאריך 09/07/2013 בשעה 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 10/07/2013 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 15/07/2013 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 17/07/2013 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 22/07/2013 בשעה 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 23/07/2013 בשעה 13:00		
ישיבת מליאה בתאריך 24/07/2013 בשעה 10:00		
ישיבת מליאה בתאריך 29/07/2013 בשעה 09:00		
ישיבת מליאה בתאריך 30/07/2013 בשעה 16:00		
ישיבת מליאה בתאריך 31/07/2013 בשעה 11:00		
ישיבת מליאה בתאריך 28/08/2013 בשעה 14:00		