

תנו לכנסת לפקח

מאפייניה של כנסת ישראל מונעים מחבריה לבצע את מלאכתם היטב, ומותירים אותנו עם פרלמנט חלש ולא-יעיל. מחובתנו למצוא דרכים לחזק את הכנסת

בית הנבחרים, הפרלמנט, הוא הגוף המייצג את העם באופן הישיר ביותר, ובייצוג זה מתממש – יותר מכול – עקרון ריבונות העם שהוא מהותה של הדמוקרטיה. בישראל רווחת התפיסה כי חקיקה היא מלאכתו המרכזית של בית הנבחרים, אולם אין זה אלא תפקיד אחד מתוך מגוון תפקידי – וגם לא החשוב שבהם. למעשה, תפקידי החשובים יותר הם אלה שבאמצעותם אמורים חברי לוודא שהרשות המבצעת שאותה הוא ממנה, הממשלה, אכן פועלת להגשמת רצון הריבון לגווניו. אלא שכנסת ישראל, יותר משאינה ממלאת כראות את ייעודה כמחוקקת – סוגיה שקולמוסים רבים כבר נשתברו עליה¹ – הרי שהיא סובלת מתת-תפקוד בכל הנוגע לפיקוחה על הממשלה.

במאמר זה אבקש לעמוד על חשיבותו של הפיקוח על הממשלה במסגרת עבודת הפרלמנט; להצביע על האופנים שבהם הכנסת כושלת בעבודתה-זו ועל הגורמים לכך; ולהציע כמה הצעות שתאפשרנה להתגבר על הכשלים הללו ולחזק את הכנסת בפועלה כמפקחת על הממשלה.

של העם, מטעם העם, למען העם

המשטרים הדמוקרטיים בעולם מתחלקים לשני סוגים: משטר פרלמנטרי ומשטר נשיאותי. במשטר נשיאותי, הן הפרלמנט הן ראש הרשות המבצעת נבחרים על ידי העם, ולכן סמכות הפעולה של שניהם נובעת מאותו מקור. במשטר פרלמנטרי, לעומת זאת, מי שנבחר לייצג את רצון העם הוא הפרלמנט אשר בוחר את הממשלה; כתוצאה מכך, הרשות המבצעת מחויבת לתת לבית הנבחרים דין וחשבון על תפקודה. צורת ההתארגנות הנפוצה בדמוקרטיות כיום היא הדגם הפרלמנטרי והיא הנהוגה גם בישראל².

תפקידו הראשון של הפרלמנט הוא הסמכת ממשלה³, ומשעה שנתכוננה הממשלה, חובתו הקדושה של הפרלמנט היא לפקח על פעילותה: לשקף לה את רצון האזרחים

שרון חסון הוא דוקטורנטית במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית, החוקרת בתי מחוקקים וממשלות קואליציוניות.

על מנת שתתווה מדיניות בהתאם; לבקר את המדיניות שהיא מתווה ולאשרה במידה שזוהי אכן מדיניות ראויה וטובה; לדאוג לכך שהיא מבצעת מדיניות זו בצורה מושכלת ובהתאם למה שהתקבל על ידי בית הנבחרים; ולודא שחבריה אינם מועלים בתפקידם ואינם מנצלים לרעה את הכוח שהופקד בידם. המילה המתארת בצורה הטובה ביותר את מחויבותה של הממשלה כלפי הפרלמנט היא "אחריותיות" (accountability). זוהי חובת דיווח של הממשלה לפרלמנט על פעולותיה, בין אם כתגובה לדרישת הפרלמנט, בין אם באופן יזום בצורה של הגשת הצעות חוק ממשלתיות ותקציב מדינה. למעשה, זהו רובה המכריע של העבודה השוטפת בפרלמנט, הנעשית על ידי שלל אמצעי הפיקוח והביקורת הנתונים בידי (שיפורטו מיד).

לפרלמנט שתי זירות פעולה: המליאה ואולמי הוועדות. נשיא ארצות הברית ה-28, ודרו וילסון, היטיב לתאר את ההבחנה בין שתי הזירות כשטען כי המליאה היא "הפרלמנט כהצגה", בעוד הוועדות הן "הפרלמנט בעבודה"⁴. ועדות הפרלמנט הן נושאות וממוקדות: חברים בכל אחת מהן מספר מצומצם של חברי פרלמנט המופקדים על תחומי העיסוק של הוועדה – חינוך, ביטחון, כלכלה וכל כיצא באלו – ועוסקים במסגרתה בפיקוח מעמיק ומהותי על תפקוד הממשלה בתחום מסוים. בפורום המליאה, לעומת זאת, לא מתאפשר פיקוח מעמיק ומהותי אלא בעיקר דיון הצהרתי (בשל גודל הפורום) אולם לפעילות המליאה ערך רב: היא מאותתת לממשלה שהכנסת מתבוננת במתרחש והיא מציפה בפני הממשלה – בפומבי – את מגוון השאלות בכלל הנושאים שעל הפרק. הדיונים במליאה הם מעין תמצית לדיוני המשנה המתקיימים בוועדות הפרלמנטריות: הם מאפשרים את עדכון כלל חברי הפרלמנט בנושאים שבהם אותם חברים אינם עוסקים באופן אינטנסיבי, וממילא מקדמים את מעורבות חברי הפרלמנט בנושאים אלה. מכיוון שהמליאה מתוקשרת יותר, הדיונים בה מסייעים גם בתיווך עבודת הפרלמנט והממשלה לציבור.

בידי הפרלמנט שני סוגים של כלי פיקוח: חזקים וחלשים. כלי פיקוח חזקים הם מנופי הלחץ, ולעיתים אמצעי הענישה, שבעזרתם הפרלמנט עשוי להעמיד את הממשלה במקומה ולהזכיר לה שהיא כפופה לו.⁵ רבי-העוצמה שבכלי הפיקוח החזקים – ובהתאם גם הנדירים שבהם – הם הצבעת אי-אמון ואישור התקציב:⁶ הצבעת אי-אמון היא בחירה של הכנסת לפזר את הממשלה ולסיים את כהונתה;⁷ תקציב הממשלה הוא האמצעי המרכזי הנתון בידיה לשם מימוש משנתה ומדיניותה, ועליו להיות מאושר בידי הפרלמנט. שני כלים אלה מאפשרים לפרלמנט לשרטט קווים אדומים לפעילות הממשלה או להבטיח קווי יסוד מסוימים שמחובתה לא לסטות מהם. כלי בקרה חזקים, גם אם דרמטיים פחות, עומדים לרשותו של הפרלמנט ברמת הוועדה, באמצעות מעורבותם של חברי הפרלמנט בעיצוב תוצרי החקיקה שמציעה הרשות המבצעת. כחלק מהכנתם, עוברים התוצרים הללו לדיון בוועדות, ולחבריהן שמורה הזכות לעכבם בגין מגוון סיבות ולדרוש בהם שינויים כתנאי להעברתם הלאה.⁸ בניגוד



להצבעת אי-אמון ואישור התקציב, שבהם פועלים חברי הפרלמנט כגוף מאוחד על פי קווים מפלגתיים, הנה בביקורת החקיקה סדר העדיפויות של חברי הכנסת עצמם יכול לקבל ביטוי רב יותר.

כלי הפיקוח החלשים הם שלל נהלים המחייבים את הממשלה לתת לכנסת, או לכמה מחבריה, דין וחשבון על פעולותיה.¹⁰ גם כאן, ישנם כלים פרפורמטיביים יותר שהשימוש בהם נעשה במליאה: שעת שאלות, דיונים במליאה, ושאלות. במסגרות אלו קוראים חברי הכנסת את חברי הממשלה לסדר, דורשים מהם להסביר את פעולותיהם ומפעילים עליהם לחץ לטפל בסוגיות מסוימות או לממש מדיניות שהתחייבו לה.¹¹ לעומתם, ישנם כלים פרודוקטיביים שהשימוש בהם נעשה במסגרת הוועדות. בוועדות הפרלמנטריות מתקיימים דיונים ממוקדים בתדירות קבועה, המיועדים לדיון בחקיקה, לעיסוק בסוגיות שעל סדר היום, או להצעת קובלנות ותלונות בפני גורמים ממשלתיים. במסגרת זו, בסמכותם של חברי הוועדה לזמן גורמים ממשלתיים רלבנטיים, לתחקרם, לקבל מהם נתונים, ולדרוש מהם הצדקות למדיניות שהם נוקטים או מבקשים לנקוט.

הפרלמנט משמש גם ככמה לדיון ציבורי וברשותו של כלים שנועד לשם כך. בעבודת המליאה, לחברי הכנסת ניתנת הזדמנות לנאום בפני חבריהם וחברי הממשלה, להציף סוגיות ערכיות או צרכים של אוכלוסיות הסובלות מתתי-יצוג בממשלה ולדאוג שקולן יישמע, וכן להעלות נושאים שונים על סדר היום. בדיוניהן של הוועדות בדברי חקיקה ומדיניות רשאים לנכוח נציגים מקרב הציבור ולהשמיע את קולם בפני חברי הוועדה כדי שעמדתם תילקח בחשבון; זוהי הדרך לשתף את הציבור בדיון ולא רק לייצגו. אפיק פעולה נוסף של הפרלמנט הוא החקיקה הפרטית, שבמסגרתה חברי כנסת יוזמים התוויית מדיניות, בשם הציבור, בלי להמתין לממשלה.

כאשר נעשה שימוש נכון בכלים אלה ודומיהם, הם נכס ראשון-במעלה במשטר דמוקרטי בריא ויעיל. כמו דירקטוריון טוב, הפרלמנט יכול לוודא בעבור בעלי העניין – במקרה זה האזרחים כולם – כי בעלי התפקידים שהם מינו אכן קובעים מטרות נכונות ועומדים בהן, משיגים את התוצאות המצופות, וקשובים לציבור שלמענו הם פועלים. כמו במשל כן בנמשל: ההבדל בין גוף מפוקח-היטב לגוף שאינו מפוקח-היטב הוא ההבדל בין מיזם מרוויח לבין מיזם מפסיד, בין פרויקטים היוצאים לפועל לבין דיבורים והחלטות ללא כיסוי, בין שירות העם לבין מצג שווא שלו.

ברי כי על מנת שעבודת הפיקוח על הממשלה תיעשה היטב, צריכים להתקיים כמה תנאים: ראשית, מן ההכרח שלמפקחים, הלוא הם חברי הכנסת, תהיה מידה של הבנה ומומחיות בתחומי הפעילות שעליהם הם אמורים לפקח; שנית, חיוני כי בין המבקר למבוקר תהיה מידה מספקת של חוסר תלות או התלכדות אינטרסים, כדי שלא ייווצר תמריץ שלילי לפיקוח; לבסוף, רצוי שהמפקחים ידעו לעשות שימוש ראוי

ומושכל בכלי הפיקוח העומדים לרשותם. אלא ששלושת התנאים הללו, המתקיימים באורח מעורר השתאות בפרלמנטים ותיקים ומבוססים בעולם הדמוקרטי, מתקיימים באופן מוגבל מאוד בפרלמנט הישראלי.

חולשת הפרלמנט הישראלי

לפרלמנט הישראלי סמכויות וכלי פיקוח רבים אשר מוסדרים ב"חוק יסוד: הכנסת" (1958), ב"חוק הכנסת, תשנ"ד-1994", ובתקנון הכנסת המתעדכן מעת לעת; אולם למרות הכלים העומדים לרשותה, עבודת הכנסת אינה יעילה כלל ועיקר. כמה מהסיבות לאי-יעילות זו נובעות מתכונות מבניות של הכנסת; חלקן קשורות לנורמות המפלגתיות והקואליציוניות הקיימות בישראל; ואחרות קשורות למאפיינים של חלק מהכלים עצמם. הבעיות העיקריות הפוגמות בעבודת הכנסת הן: (1) חוסר התמחות של חברי הכנסת בתחומים הדורשים פיקוח; (2) תלות גדולה של חברי הכנסת בסיעה שהם משייכים אליה; (3) נטייה לשימוש בלתי-מתאים או בלתי-ראוי בכלי הפיקוח. נפרט בעיות אלו אחת לאחת.

נפתח בוועדות. הוועדה אמורה להיות זירת הפיקוח המהותי, המרחב שבו מתבצעת עבודת ביקורת מתמשכת ויציבה,¹¹ שכן מחמת גודלו המצומצם של פורום הוועדה, מתאפשרת במסגרתו החלפת מידע יעילה, התמחות החברים בתחום מדיניות מסוים, אפשרות לשמוע מומחים, וקיום שיתופי פעולה בין-מפלגתיים. תנאי ראשון-במעלה לעבודה אפקטיבית של חבר כנסת הוא צבירת מומחיות בנושאים שעליהם הוא מופקד במסגרת חברותו בוועדה; אולם התנאים השוררים כיום בכנסת מקשים מאוד על האפשרות שחבר כנסת פלוני אכן ירכוש מומחיות מספקת בתחומו.

ראשית, תחומי העיסוק של שתיים-עשרה הוועדות הקבועות של הכנסת אינם חופפים את תחומי הפעילות של משרדי הממשלה. לא-פעם תחום עבודתו של משרד ממשלתי אחד מתפרס על יותר מוועדה אחת, וכך נפגעת יכולתה של הוועדה לפקח על המשרד באופן אפקטיבי. לדוגמה, משרד החקלאות מצהיר בחזונו¹² כי הוא אחראי לשמירת הסביבה והגנת היערות והאילנות, נושאים הכלולים בתחום עיסוקה של ועדת הפנים והגנת הסביבה,¹³ אך המשרד מופקד גם על ענף החקלאות הכלול בתחום עיסוקה של ועדת הכלכלה.¹⁴ מנגד, גם מצב שבו ועדה אחת מפקחת על משרדים רבים אינו רצוי, משום שהיקף כזה מגביל את יכולתה לחקור תהליכי עומק. בהמשך לדוגמה הקודמת, ועדת הפנים והגנת הסביבה מתמקדת בנושאי איכות סביבה אך גם בנושאי שלטון מקומי, עיתונות ומודיעין, משטרה ובתי סוהר ועוד. כל הדוגמאות הללו ודומותיהן גורמות לכך שוועדות הכנסת הן יותר מגיבות מאשר יוזמות, שכן כשתחום הבקרה אינו ממוקד, זיהוי כשלים הוא משימה קשה עד מאוד והמעקב אחר ביצוע החלטות הופך למשימה המחייבת ערנות ארגונית מוגברת.

שנית, אין בכנסת די כוח אדם זמין לעבודת הפיקוח, ובמילים אחרות: מספר חברי הכנסת אינו הולם את מספר הוועדות והיקף העבודה בהן. עם הוועדות הקבועות נמנים רק חברי כנסת שאינם מכהנים כשרים או כסגני שרים. עד הכנסת ה-19, גודלן הרב של הממשלות הותיר רק כשני שלישים מחברי הכנסת – כ-80 איש ואישה – לכהן בוועדות הקבועות, והוביל לכך שחבר כנסת כיהן במומצע בשלוש ועדות קבועות שונות בו-זמנית. בקרב חברי הקואליציה המצב היה חמור אף יותר, והיו מחברי הכנסת שכיהנו בשש ועדות במקביל; וזאת משום שחברי הממשלה, שאינם יכולים לכהן בוועדות, הם מהקואליציה אך שמור לה רוב מובנה בוועדות (כלומר יותר כיסאות לאישי אך פחות כוח אדם לשם כך).¹⁵ בהנחה שפיקוח משמעותי דרך הוועדות יכול להתרחש רק באמצעות למידה יסודית המאפשרת שאלות ממוקדות ומידועות על מדיניות הממשלה ופעולותיה, לא סביר שעומס עבודה כזה מאפשר הכנה ראויה לדיון עומק.

המצב השתפר מעט בכנסות ה-19 וה-20, שבהן חבר כנסת מן הקואליציה היה חבר "רק" בכשלוש ועדות במומצע, בזכות הגבלת מספר השרים ו"החוק הנורבגי" שלפיו שר ראשי להתפטר מתפקידו כחבר כנסת ומועמד אחר מרשימת מפלגתו נכנס במקומו. אחד הטעונונים המרכזיים בעד חוק זה היה שהשרים בלאו הכי מתרכזים בענייני משרדם, ולכן נגרעים ממצבת חברי הכנסת ויש להחליפם בחבר כנסת במשרה מלאה. יחד עם זאת, החוק עבר במתכונת מצומצמת שלפיה יופעל פעם אחת בלבד בכל רשימת מועמדים; ומשמעותו של סייג זה היא שהמספר המרבי של חברים מחליפים הוא כמספר המפלגות המרכיבות את הקואליציה – כלומר בודדים בלבד.

בעיית ההתמחות של חברי כנסת נעשית בולטת יותר כאשר בוחנים את רציפות חברותם בוועדות: ישנם שינויים תכופים בוועדות שעמן נמנה חבר כנסת במהלך קדנציה אחת. הגורמים לשינויים אלה רבים, אך הבולט שבהם הוא הוותק של חבר הכנסת המוביל לרוב לשיבוץ בוועדות יוקרתיות, דוגמת ועדת הכספים וועדת חוץ וביטחון, כביטוי לשדרוג מעמדו.¹⁶ עברו המקצועי של חבר הכנסת אינו מתועל, ברוב המקרים, לטובת שיבוצו בוועדה רלבנטית ולשם קיצור תהליך ההתמחות. יתרה מכך: אין זה מחזה נדיר שחבר כנסת חדש מתמנה לראשות ועדה אף שלא התנסה מעולם בעבודת הפיקוח ולא תרגל אותה. כל העובדות הללו מרדדות את החברות בוועדות הכנסת לעניין של סטטוס גרידא, הגם שישנה משמעות רבה לאופן ביצוע התפקיד וליכולותיו המקצועיות של המחזיק בו.¹⁷ הצטברותן של עובדות אלו מבטיחה כי מידת ההתמחות וההעמקה של חברי הוועדות תהיה נמוכה למדי. זוהי נקודת פתיחה קשה ביותר לפרלמנט הנדרש לבצע את תפקידו העיקרי הלוא הוא הפיקוח על הממשלה.

על רקע הכשל הראשון צף ועולה הכשל השני המרכזי של כנסת ישראל: עודף התלות של חברי הכנסת מהקואליציה בסיעותיהם. עבודת פיקוח אפקטיבית תלויה – מעצם מהותה – במידה של ניתוק אינטרסים בין המפקח והמפוקח וכן בעצמאות

של המפקח; אלא שחברי הכנסת, במיוחד אלה החברים בקואליציה, נהנים מעצמאות מוגבלת למדי שכן שורה של אמצעים המאפשרים משמוע של חברי הכנסת בידי הסיעה מעוגנים בתקנון הכנסת. במגבלות אלו יש היגיון לא מבוטל, שהרי שיטת הבחירה בישראל היא רשימתית ולא בעבור מועמדים ספציפיים – ובכלל נדרשת מידה של משמעת סיעתית וקואליציונית כדי לשמור על יציבות שלטונית וכן על אמון בין חברות הקואליציה – אך הקלות והזמינות של הפעלת סנקציות מצד סיעות הקואליציה כלפי חברי כנסת רומסות את מעמדם ומבטיחה מחסור בעצמאות פיקוחית כלפי הממשלה.

הביטוי הבולט ביותר של בעיה זו הוא העובדה שחברות בוועדה היא הקצאה סיעתית ולא אישית;¹⁸ משמעותה של עובדה זו היא שחבר כנסת עלול, בכל רגע נתון, לאבד את כיסאו בוועדה שבה הוא מכהן אם הסיעה תחפוץ בכך. דבר זה מצר באופן משמעותי את צעדיהם של חברי הכנסת החרוצים, מקטין את המחויבות לוועדה ומגדיל את המחויבות לסיעה. ואכן, זהו אחד הכלים החזקים ביותר שבאמצעותם מפלגות מטיילות בחבריהן משמעת. אלא שהיחס לכיסא בוועדה כהטבה או כעונש, ולחברי הכנסת כ"פיונים", הוא מעשה ציני הפוגם מאוד במסירותם של חברי הכנסת לציבור.¹⁹

ביטוי נוסף של בעיה זו קשור בעניין שלא הזכרנו עד כה: מכסות השימוש הקיימות ביחס לחלק מכלי הפיקוח. עצם קיומן של מכסות שימוש בכלי פיקוח הוא ככל הנראה בגדר הכרח בלי-יגונה; אדרבה, ייתכן שיש להרחיב את השימוש במכסות לכלים נוספים שחברי כנסת נוטים להשתמש בהם לרעה. אולם הבעיה היא שלעיתים המפלגות, ולא חברי הכנסת, הן השולטות על מכסות השימוש בכלי הפיקוח. זהו המצב למשל באחד מכלי הפיקוח שאינם מנוצלים בצורה מיטבית בכנסת: הצעות לסדר היום. הצעות לסדר היום הן כלי שבעזרתו יכולים חברי הכנסת לדרוש מהממשלה לעסוק בנושאים שעל הפרק (או בנושאים שאינם על הפרק אך ראוי בעיני אותם חברי כנסת שיועלו על הפרק). לפי תקנון הכנסת, הממשלה רשאית להציג את עמדתה לגבי התנגדותה (או הסכמתה) להכניס את הדיון בנושא לסדר היום וכן להגיב במרוכז על שתי הצעות או יותר.²⁰ זוהי דרך טובה להשפיע על סדר היום של הוועדות, אך לא פחות מכך זוהי דרך להשפיע על המליאה – גם אם לא תתקבל ההצעה. לחבר הכנסת שהגיש את ההצעה יש הזדמנות להסביר אותה, לקבל עליה תגובה מן הממשלה, ולקיים דיון קצר בעמדה שהוצגה;²¹ וזהו אמצעי נוסף המאפשר לחבר כנסת לעמת את הממשלה עם מה שנראה חשוב בעיניו. באופן כללי, הצעות-לסדר מזכירות לממשלה כי הכנסת היא גם גוף יוזם ולא רק גוף מגיב.

אלא שבכלי זה נהוגה מכסת הצעות סיעתית, ולמעשה השימוש בו מוגבל פעמיים: גם כחלק מההקצבה לסיעה, וגם בשל סינון ההצעות לפי התאמתן לעמדות המפלגה. יתרה מזאת: לא פעם חבר כנסת שהתנהגותו אינה מקובלת על הסיעה והנהגתה נענש

באמצעות שלילת יכולתו להגיש הצעות לסדר היום. אומנם קיים מנגנון העוקף בעיה זו מבחינה מסוימת: האפשרות להגיש הצעות דחופות לסדר היום, אולם השימוש באלו תורם להצפה מיותרת ולעומס עבודה על נשיאות הכנסת ובכללה יושב הראש (וזהו הסיבה שבגינה נקבעו מלכתחילה מכסות להצעות-לסדר). הפתרון שניתן לכך בסוף שנות השמונים היה צמצומו של כלי זה גם כן: הוחלט לאגד הצעות דחופות תחת חמישה נושאים שיוצגו במליאה יחד; ונוסף על כך הוחלט כי לא תוכר דחיפותה של יותר מהצעה-לסדר אחת לכל חבר כנסת בכל שבוע.²²

חברי הכנסת תלויים אפוא במידה רבה מדי בסיעותיהם, ולפיכך תלויים בקואליציה ובממשלה, ועובדה זו גוררת בהכרח פיקוח הדוק-פחות וביקורת קפדנית-פחות על הממשלה. בעיה זו נובעת מאופיו של המשטר בישראל שבו הבחירות הן מפלגתיות ולא אישיות, אולם תוצאתה בעייתית: עודף המשמעת הסיעתית, יחד עם בעיית המומחיות שנידונה לעיל, מפחיתים מאוד את יכולת הפיקוח של חברי כנסת ואת התמריץ שלהם לפקח כנדרש. קו ישיר נמשך ממציאות זו אל הכשל השלישי והכמעט-בלתי-נמנע של כנסת ישראל: בהיעדר יכולת ותמריצים לנצל היטב את כלי הפיקוח, נוצר תמריץ לניצול גרוע של כלי הפיקוח שלא למטרתם.

כל נבחר ציבור עומד בפני הצורך להשקיע בשני אפיקי פעולה בו-זמנית: האחד הוא לבצע את עבודתו היטב; והשני לדאוג לכך שייבחר שוב. לא אחת מטרות אלו סותרות זו את זו, ככל שנבחר הציבור נדרש לקבל החלטות שנויות במחלוקת או לקדם צעדים לא פופולריים. זוהי בעיית תמריצים מובנית במשטר דמוקרטי, ותיאורטיקנים שונים הציעו לה פתרונות מגוונים שאין כאן המקום לעסוק בהם.²³ מי שער לבעיה זו כלל לא יופתע למראה דינמיקה בולטת ומצערת המתרחשת בכנסת ישראל: בהיעדר יכולת להשתמש בכלי הפיקוח באופן אפקטיבי, לשם ביצוע עבודתם, חברי הכנסת מתעלים אותם לטובת מפגנים פופוליסטיים – כדי לזכות בתשומת לב מצד התקשורת, הציבור וחבריהם לסיעה, להבליט את עצמם ולקדם את עצמם כפרסונות ציבוריות.

הדוגמה הבולטת והמוכרת לשימוש פופוליסטי בכלי פיקוח רם-מעלה בישראל היא ההסבה שעברו הצבעות אי-האמון – מנשק יום הדין, השמור לזמנים שבהם בעיות מסדר גודל חמור ביותר התגלו בפעולת הממשלה וכלו כל הקיצין, עד לטקס מלא פתוס אך ריק ממהות. במשך שנים רבות, יום שני היה ידוע כיום שבו מגישים הצעות אי-אמון: כל יום שני, ולא חשוב מה התרחש בינו לבין יום שני שקדם לו. הסבירות שהצעת אי-האמון השבועית תתקבל הייתה כמובן נמוכה עד אפסית (קל וחומר לאחר מעבר לאי-אמון מבנה, המחייב גם הסכמה על חלופה ולא רק התנגדות לממשלה הקיימת), אלא שחברי הכנסת מן האופוזיציה בקשו למנף את הבמה שהצעות אלו מעמידות לרשותם על מנת לבקר את הממשלה. התוצאה הייתה זילות מוחלטת של הכלי המשמעותי והחזק ביותר העומד לרשות הכנסת והסבתו להזדמנות לנאום בפרלמנט, אף שלכך מוקדש זמן נפרד. זוהי כנראה הדוגמה המוכרת ביותר לתופעה

שבמסגרתה חברי כנסת עושים שימוש בלתי-הולם בכלי הפיקוח העומדים לרשותם ובכך מועלים בתפקידם.

לאחרונה, במהלך הכנסת ה-20, כחלק מניסיון הייעול של עבודת הפיקוח ובהובלתו של יו"ר הכנסת ח"כ יואל אדלשטיין, צומצם מספר ההצעות לאי-אמון שסיעה רשאית להגיש. כפיצוי התווספה לארגו הכלים הפרלמנטריים שעת שאלות לשרים. לפי הוראת השעה, ועדת הכנסת תקבע בכל מושב עשרה מועדים שבהם יזמנו שרים – וכן ראש הממשלה – לענות על שאלות הנוגעות לתחומי תפקידם.²⁴ מטרתו של כלי זה היא לקבל דיווח ישיר ופומבי מן המופקד על תחום ביצועי מסוים בנוגע לתהליכים המתרחשים תחת אחריותו. באופן עקרוני, בכך באה לידי ביטוי בצורה מזוקקת חובת הדיווח של הממשלה כלפי הפרלמנט כולו וכלפי כל אחד מהחברים בו. אופי השאלות תלוי בשואל: מחד-גיסא, השאלות הן ספונטניות ולא מחייבות הגשה-מראש לנשאל, כך שחברי כנסת המעוניינים בגרימת מבוכה והוכחת אי-בקיאות בהחלט יכולים לגרום לכך; מנגד, הגשת שאלות-מראש מאפשרת לקבל תשובה ממצה ומגובה בנתונים. בניסיון להקדים תרופה למכה ולמנוע גם את זילותו של כלי זה, נקבע כי יו"ר הישיבה רשאי לפסול שאלה שיש בה "בקשה לחוות דעת כללית או לחוות דעת בשאלה משפטית מופשטת, עניין היפותטי או עניין שאינו בתחום תפקידיו של השר הנשאל".²⁵ התקנון אף מעגן מתן עדיפות לשאלות של חברי כנסת מן האופוזיציה, אך גם לחברי כנסת מן הקואליציה ניתנת הזדמנות לדרוש תשובות פומביות לתהליכים.

בשעת השאלות הראשונה לראש הממשלה, ביולי 2016, פנו אליו חברי הכנסת בשאלות מגוונות הנוגעות לתחומי האחריות הרבים שלו; הסברה, דיוור, תפוצות, המגזר הערבי, מיגון תושבי הדרום ועוד. הייתה זו דוגמה לשימוש מושכל וראוי בכלי החדש שניתן בידי המפקחים על פעולת הממשלה. לעומת זאת, בשעת השאלות השנייה לראש הממשלה, בינואר 2017, רבות מן השאלות התמקדו בכתבי האישום נגדו ולכן אפשרו ליושב הראש לפסול אותן בהתאם לתקנון. אף שחברי הכנסת מן האופוזיציה יכלו ללמוד מן השואלים הקודמים להם ולנצל את זכות השאלה שלהם לנושאי מדיניות, הם השתמשו שוב ברדידות בכלי שיכול להפיק הרבה יותר מהות. חריגים בעניין זה היו חברי הכנסת מן הרשימה המשותפת אשר היטיבו לשאול על תקציבים המופנים למגזר הערבי.

דוגמה נוספת ומצערת-במיוחד היא התהליך העובר בשנים האחרונות על עבודת הוועדות מאז נפתחו דיוניהן לתקשורת. פתיחת הדיונים כצעד לשם הגברת השקיפות, והעברתם בשידורים חיים, טשטשו את ההבדלים בין איכות הדיונים בוועדות ובמליאה; לא-פעם נדמה שחבר כנסת מדבר אל המצלמות ולא לגופו של דיון, וחמור מכך – יוצא מן הדיון אחר שסיים לומר את דבריו. מקרים מעין אלה מקבלים תהודה תקשורתית רבה, והמוטיבציה של חברי הכנסת בהופעתם – תרתי משמע – בוועדות, מועתקת מקידום התחום שעליו מופקדת הוועדה לקידום עצמי.

אומנם הכנסת כמחוקקת אינה ענייניו של מאמר זה, אולם משהגענו לכאן לא נימנע מלהזכיר כי תופעה זו שגלשה לעבודת הפיקוח שוררת זה מכבר על תחום החקיקה. מן המפורסמות שרובן של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בפועל "הצהרות חוק" המונחות על שולחנם של עורכי העיתונים ומהדורות החדשות. בידיעתם שמן הנמנע שהצעות אלו תאושרנה, חברי כנסת, בעיקר מהאופוזיציה (אך לא רק ממנה), מניחים צרורות – מאות במושב – של הצעות חוק יומרניות ולחלוטין לא בנות ביצוע, שעיקרן מפגן אידאולוגי ומצג שווא של עשייה. גם זה הוא תוצר של אותו קושי: חברי כנסת מעוקרים, שאין להם יכולת לנשור, מנצלים כל הזדמנות על מנת לנבוח.

נוכח הבעיות שתוארו – חוסר הזדמנות להתמחות באופן המאפשר פיקוח איכותי, וחוסר עצמאות המעקר את היכולת לפקח באופן איכותי – נדמה שבחירתם של חברי כנסת לחתור לנראות במקום למהות היא בריחה אל המקום הקל, הזמין והמתגמל. כאשר חברי הכנסת עסוקים בעיקר בשאלה "איך אנו נראים", אין פלא שכך הכנסת נראית. ניצול ציני של כלי פיקוח, לצרכים אישיים או מפלגתיים, תורם לירידת קרנה של הכנסת הן בעיני הציבור הן בעיני הממשלה שעליה אמורה הכנסת לפקח. ובכן, הגיע הזמן שאזרחי ישראל – וגם חברי הכנסת – ישאלו את עצמם ברצינות: האומנם כך אנו רוצים שיראה ויתנהל הפרלמנט שלנו?

המשימה: לחזק את הכנסת

מכל האמור לעיל מצטיירת תמונה עגומה למדי של הפרלמנט הישראלי. יש בהחלט מה לעשות בנידון, אך בטרם ניגש להצעות-לתיקון יש לציין כי ישנם תחומים שבהם הכנסת מתפקדת היטב; אומנם היא לוקה בתפקידה כמפקחת, אולם בתפקידה כמייצגת היא עושה את מלאכתה נאמנה – על פי רוב. חברי הכנסת מנצלים היטב את הבמות שניתנות להם – שלל פורמטים של נאומים קצרים וארוכים, ודיונים במסגרות השונות – כדי להביע עמדה בנושאים שונים מבלי לדון בהם לעומק, לתת פומביות לנושא שקרוב לליבם, להאיר תופעה שולית אך חשובה בעיניהם ועוד. בכך הם מעוררים שיח פנים-פרלמנטרי ומאפשרים לנבחרים לייצג מגוון דעות ולשכנע את הציבור בצדקת כל אחת מהן.

אולם גם במסגרת זו באות לידי ביטוי הבעיות שעליהן עמדנו. כפי שראינו, חברי הכנסת חומסים לעצמם כלים אחרים כדי לבצע תפקיד זה, הזמין ביותר בעבורם. כמו כן, כלי הייצוג מנוצלים באופן תדיר ומיטבי ביותר בידי חברי האופוזיציה. חברי הקואליציה המרוסנים ממעטים באופן יחסי לנאום,²⁶ שכן הם כפופים לקו המפלגתי ומכך נובעת כפיפות לקו של הממשלה המיוצגת על ידי שריה בהזדמנויות רבות. מטבע הדברים, כאשר חבר כנסת הנעמד להביע את עמדתו סובל מהיעדר מומחיות והבנה בנושא, יש מקום לתהות מה הועילו חכמים בתקנתם.

כדי שהכנסת תבצע את תפקידיה – ובראשם הפיקוח – באופן מיטבי יותר, דרושים אפוא פתרונות בעבור שלוש הבעיות שנמנו במאמר זה: חוסר ההתמחות, חוסר העצמאות, ועודף התמריצים השליליים. בניסיון להמציא מזוור לבעיות אלו טמון קושי רב, שכן הן נובעות במידה רבה ממאפיינים מבניים ומערכתיים ששינויים אינו כה פשוט. בדברים הבאים נצביע על כמה הצעות שאפשר לנקוט לטובת שיפור המצב: חלקן אינן קשות לביצוע ואין כל סיבה שלא לקדמן; קידומן של האחרות קשה יותר אולם לא נימנע מלציין – לכל הפחות כקריאת כיוון.

נתחיל מהבעיה השלישית: השימוש הלא-ראוי בכלי הפיקוח המתבטא בעיקר בהעדפת נראות על פני מהות. כפי שראינו, בעיה זו קשורה בבירור בשתי חברותיה, אולם ישנם צעדים מיידיים שניתן לנקוט כדי למזער – ולו במעט – את מערך התמריצים המחזק נטייה זו בקרב חברי הכנסת גם בטרם הוסדרו פתרונות לבעיות השורש (גודל הכנסת וחוסר העצמאות של חבריה).

צעד מתבקש בהקשר זה הוא הפסקת צילומי ישיבות הוועדות ושידוריהם. כוונתם של הצילומים הללו היא ללא ספק טובה וראויה, ונועדה להגביר את השקיפות של פעילות הכנסת, אולם חסרונותיהם עולים על יתרונותיהם. הסרת המצלמות תצמצם את התיאטרליות מפעילות חברי הכנסת בוועדות, תמקד אותם במהות הדיון, ותאפשר שיח נקי יותר ממסרים פופוליסטיים. תיעוד מספק של מהלך הישיבות יכול להיות בפרוטוקולים נגישים, המאפשרים גישה למידע על אודות התנהגות חברי הכנסת והצבעתם (גם אם לא בזמן אמת). הוצאת המצלמות מחדרי הוועדות תסייע גם להגברת עצמאות חברי הכנסת מפני סיעותיהם. כפי שראינו, בשל בעלות מוחלטת של הסיעה על התפקיד בוועדה, פעילותו האישית של חבר הכנסת עצמו מוגבלת ביותר; דומה כי הוצאת מצלמות היא המעט שניתן לעשות כדי לשחררו ולו במשהו מהצורך לרצות את סיעתו במסגרת דיון בוועדה.

אכן, טיפול כולל בבעיית עודף התלות של חברי הכנסת בסיעות (ולפיכך גם בממשלה), דורש שינויים מערכתיים לא-פשוטים. שורשה של בעיה זו נעוץ כאמור במערכת המפלגתית הישראלית, ולכן אחד הפתרונות המערכתיים שעשויים לחזק את מעמדו של חבר הכנסת כלפי הסיעה הוא מעבר לפתק הצבעה פתוח-למחצה ביום הבחירות. בשיטה זו, המקובלת במדינות שונות, לבוחר מוצגת רשימה של מועמדים מטעם המפלגה שלה הוא מצביע: באפשרותו לקבלה כפי שהיא או לסמן רשימה משל עצמו שבה הוא מבקש להיטיב עם מועמדים מסוימים. שיטה זו מאפשרת למתמודדים לגבש בסיס כוח שאינו תלוי במוסדות המפלגה ומגדילה את מחויבותם לציבור הבוחרים. לצד הכוח המצוי כיום בידי הסיעות, לטובת הבטחת המשמעת של חבריהן, שיטה כזו תאפשר איזון רב יותר בין חברי הכנסת לבין הסיעות והקואליציה ותחזק את עצמאותם באופן שיאפשר פיקוח משמעותי יותר על פעולות הממשלה.²⁷ שינוי מערכתי כזה דורש תזמון נכון, תכנון מעמיק וארוך טווח, הסכמה רחבה, מניעים חוצי-מפלגות, יושרה והמון רצון טוב.

גם לצורך טיפול בבעיית חוסר ההתמחות דרושים שינויים מבניים, וככלל נדרשים שני צעדים על מנת להציע לה מענה. ראשית, כפי שראינו, ישנה אי-הלימה בין התחומים שעליהם מופקדות הוועדות לבין תחומי הפעילות של משרדי הממשלה. הפתרון הפשוט – וההכרחי – לבעיה זו הוא התאמת תחומי העיסוק של הוועדות למשרדי ממשלה. צעד זה אינו דורש רק שינוי של אופי הוועדות אלא גם סידור-מחדש של משרדי הממשלה וחלוקת סמכויות שונה, באופן המשרטט במדויק את תחומי האחריות של המשרדים מבלי שתהיה חפיפה רבה ביניהם. תרומתו של שינוי כזה ליכולות הפיקוח תהיה עצומה: מצב זה יאפשר לחברי הוועדה להתמחות בתחומה ולקבל ראייה רחבה ומקיפה על פעולות המשרד הממשלתי;²⁸ נוסף על כך, שינוי זה יגדיל את המחויבות של המשרד כלפי הוועדה, ולא פחות חשוב מכך גם את המחויבות של חבר הוועדה לתחום עיסוקה.

שנית, יש להגדיל את היחס בין מספר חברי הכנסת הפנויים לכהן בוועדות, לבין הוועדות שהם מכהנים בהן (וממילא התחומים שעליהם הם נדרשים לפקח); וכאן אנו נוגעים בעניין חיוני: גודלה של הכנסת. כנסת ישראל היא מהפרלמנטים הקטנים ביותר בעולם המערבי. מאז היווסדה של כנסת ישראל, חברים בה 120 נציגים – מספר סמלי שנועד להזכיר את "הכנסת הגדולה" של שיבת ציון בראשית ימי הבית השני. אכן, אף שאוכלוסיית המדינה גדלה פי עשרה ויותר מאז הוקמה המדינה, מספר הנציגים בכנסת לא עודכן מעולם. גודלו של בית מחוקקים אמור להיות מושפע ממאפייניה של המדינה (למשל גודל האוכלוסייה והשטח הגיאוגרפי שלה) אך גם להתחשב ביעילות העבודה של הבית (כמו יכולת משילות ויעילות פרלמנטרית): כשהפרלמנט גדול מן הרצוי, זרימת המידע מסורבלת יותר; ומנגד, כשהפרלמנט קטן מהרצוי, המידע שאיתו נאלץ הנציג להתמודד הוא רב יותר, והדבר יוצר עומס קריטי ופגיעה בעבודתו.²⁹ ישנו קשר הדוק אפוא בין המחסור במחוקקים בפרלמנטים לבין אי-יכולתם של פרלמנטים לפקח. לפי המחקרים העוסקים בנושא, מספר הנציגים הרצוי לשם יעילותה של כנסת ישראל הוא 180.³⁰

עד כה נעשו שני ניסיונות להתמודד בעקיפין עם גודלה של הכנסת. הראשון הוא הגבלת מספר השרים וסגניהם, כדי להקטין את כמות נבחרי הציבור הנגרעים מעבודת הפרלמנט. אף שברוב המדינות הפרלמנטריות לא קיימת הגבלה רשמית על גודל הממשלות, בשנת 1996 תוקן "חוק יסוד: הממשלה" כך שיגביל את הממשלה ל-18 שרים ו-6 סגני שרים, אך תיקון זה בוטל בשנת 1999.³¹ בשנת 2014 תוקן החוק שוב ומספר השרים הוגבל ל-19, אך שנה לאחר מכן נדחה התיקון בהוראת שעה. הן הביטול ב-1999 הן הדחייה ב-2015 נבעו מהכרה במגבלה החוקית ככובלת את ידי מרכיב הממשלה וכמצרה את משילותה, שכן אחת הדרכים לרצות את השותפות הקואליציוניות היא חלוקת משרות. בכנסת ה-20 הממשלה הייתה קטנה ביחס לממשלות שכיהנו עשור לפני כן; אך למרות זאת, לא רק שהמספר המומלץ של חברי

הכנסת הוא 180 כאמור – כלומר ישנו פער של 60 נציגים בין הרצוי למצוי – אלא שמתוך אותם 120 חברים, יותר מ-20 חברי כנסת, נושאי משרה בממשלה, מנועים מלשאת בנטל העבודה בוועדות.

הניסיון השני היה אימוץ החוק הנורבגי על מנת להגדיל במעט את כמות חברי הכנסת לאחר גריעת השרים, אלא שהחוק הוחל בישראל במתכונת מצומצמת: כאמור, הוא הופעל לראשונה בכנסת ה-20 אך נקבע כי יופעל פעם אחת בלבד בכל רשימת מועמדים ובכפוף לרצון השר. משמעותה של מגבלה זו היא שבממשלה קואליציונית שבה חברות חמש מפלגות, מרב החברים שיכולים לפצות על ניכוי השרים ממצבת כוח האדם הדרוש לעבודה הפרלמנטרית הוא חמישה. אכן, גם אילו הוחל החוק הנורבגי במתכונת מלאה, וגם אם מספר השרים היה קטן יותר, מספרם של חברי הכנסת הנושאים בנטל היה נמוך מדי.

שני הניסיונות הוכחו כבלתי-מספקים והמסקנה העולה מהם ברורה: כנסת ישראל לא תוכל לתפקד כפרלמנט יעיל כל עוד היא שומרת על גודלה הנוכחי. למצער, אפשר שהגדלת הבית תהיה הדרגתית וכך תתאפשר היערכות טובה יותר לכך – הן מצד חברי הכנסת הן מצד המפלגות.

אלה הם צעדים ראשוניים, אך הם עשויים לשפר במידה משמעותית את עבודת הפיקוח של חברי הכנסת בוועדות. למעשה, הצעדים המכוונים לשיפור ההתמחות הם הצעדים שיש להתמקד בהם, שכן לקיומם של חברי כנסת מומחים ייתכנו השלכות שיקלו על הבעיות האחרות שנידונו, גם אם הן לא תטופלנה ישירות, וכן על בעיות אחרות. כאשר חבר כנסת ייחשב כבעל מומחיות בתחום עיסוקה של הוועדה שבה הוא חבר, תגדל הלגיטימציה של עמדתו השונה מן הקו המוכתב מן הסיעה; הוא יוכל להוביל לשינוי הקו המפלגתי ולהאיר בפני חבריו היבטים שלא היו עולים ללא העמקה בסוגיה.

הגדלת מומחיותם של חברי כנסת תסייע גם להתמודדות עם אחת הסוגיות המרכזיות בשיח הציבורי הישראלי בימים אלה: מעמדם של נבחרי הציבור לעומת הפקידים המקצועיים, בעלי אתוס "שומרי הסף". תוספת כוח משמעותית לזכות הווטו ששומרים לעצמם "שומרי הסף" נובעת מן הקושי של חברי הכנסת להתווכח עימם. בהיעדר ידע מספק, ידם של חברי הכנסת על התחלונה ורבות הפעמים שבהן הם נאלצים לקבל את מרותם של הפקידים, ש"מקצועיותם" מעניקה להם לגיטימציה גדלה-והולכת להכתבת ההחלטות. התמקצעות של חברי כנסת תמקד את השיח עם הפקידים ביכולת ליישם מדיניות ותעלה את קרנם של הנבחרים. עם התחזקות מעמדם של הנבחרים, צפויה להתחזק גם הלגיטימציה של הבית כולו.

ועם כל זאת, וגם אחרי העיסוק בסיבות האובייקטיביות לכשלים המרכזיים בעבודת הפיקוח, מוכרחים להדגיש כי אין תחליף לתרבות פרלמנטרית המחמיאה להסדרי

השלטון. בכנסת, כלי פיקוח רבים אינם מנוצלים עד תום, הן במכסתם הן בתועלת שעשויה להיות מופקת מהם. רשות מפקחת אפקטיבית לא תיכון מבלעדי תרבות פוליטית המחזקת אותה, דוגמת התרבות הקיימת במדינות בעלות מסורות פוליטיות עשירות כבריטניה. כנסת ישראל יכולה ללמוד הרבה מפרלמנטים אחרים בהקשר זה, ואחד הצעדים שעשויים לשפר במידה רבה את מחויבותם של חברי הכנסת לתפקיד הפיקוח הוא הכשרות פרלמנטריות (בתחומים: אתיקה, משפט, ניהול תקציב, מדיניות ציבורית ועוד) ושיפור החשיפה של חשיבות הפיקוח.

שליחותם של חברי הכנסת גדולה, ומלאכתם רבה עד מאוד. הם מבצעים את עבודתם הפרלמנטרית בתנאים שכדאי שישתפרו, אך גם להם אחריות לא-מועטה לרמת הפיקוח הנמוכה שהכנסת מפעילה על הממשלה. הם נמצאים בתווך בין הרצון להיבחר שוב לבין שלל מחויבויות אחרות כמו הקו המפלגתי, המיקום של מפלגתם באופוזיציה או בקואליציה, וכמובן האידיאולוגיה והערכים שבהם הם דוגלים. תודעת פיקוח צומחת ממקום אחר: מתוך הבנה ואמונה כי הם שליחי ציבור שנבחרו לשם ייצוגו ולשם הגנה עליו מפני השלטון. מובן שצריכים להיות בידם כלים אפקטיביים לעשות זאת, אך שימוש נכון בכלים הקיימים הוא דרישה לא פחות חשובה.

כנסת ישראל זקוקה להגדלת מספר חבריה, לארגון-מחדש של ועדותיה ושל משרדי הממשלה, ולשינויים במערך התמריצים של חבריה – ברמה המפלגתית-מערכתית וברמה הפרטנית. לכל אחד מהשינויים הללו לבדו יש פוטנציאל לשפר את איכות הפיקוח על הממשלה; וקל וחומר לכולם יחדיו. כל השינויים הללו נחוצים ובה-במידה תלויים בגורם אחד בלבד: בנכונותם של חברי הכנסת עצמם לבצע את השינויים הנדרשים על אף הכוחות הפועלים נגדם.

לא ניתן להפריז בהדגשת נקודה זו: בדמוקרטיה הפרלמנטרית אין גוף העומד מעל לפרלמנט ואין מי שיושעו מלבדו. אם יהיו חברי הכנסת חלשים, תיוותר הכנסת חלשה; אם רצוננו שתתחזק, בידם ורק בידם הכוח לחזקה. כאזרחים מוטלת עלינו אפוא החובה להעניק את כוחנו למתמודדים ולנבחרים ציבור שיחתרו לחזק את הבית שהם מועידים עצמם אליו, וזאת כדי שיוכלו להקדיש את כוחותיהם בעבורנו כראוי.

הפיקוח של הכנסת, השקעתם של חברי הכנסת בתחומי החקיקה באה לא-אחת על חשבון יכולת הפיקוח והבקה על הממשלה.

2. John D. Huber, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review*, 90.2 (1996), pp. 269–282; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 2012, pp. 84–99; Giovanni Sartori,

1. על תפקודה של הכנסת כרשות מחוקקת נכתב לא מעט, וקוראיו הנאמנים של כתב עת זה בוודאי זוכרים את מאמרה של שרת המשפטים לשעבר איילת שקד ("מסילות אל המשילות", השילוח, 1 [תשע"ז], עמ' 56–37) שבו התייחסה בין היתר לנתח הרב שתופסת מלאכת החקיקה מסך עבודת הכנסת. לטענתה ולטענת רבים נוספים, גודש החקיקה מעמיס על כוח האדם בכנסת, וטענה זו נכונה במידה רבה. למרות קביעתה כי המספר הרב של הצעות החוק הוא בעיה משנית לפגיעה בחירות האדם, בהקשר של יעילות

לשליחות מטעם המדינה. בדיון בוועדה הוחלט על הגבלת סמכויותיו של ממלא המקום לזימון ישיבות וניהולן.

9. ככלל, עוצמת הפיקוח החלש שמפעיל פרלמנט במשטר פרלמנטרי קטנה מזו של הפיקוח המופעל בפרלמנט במדינה עם משטר נשיאותי, בייחוד בשל יכולתו של הפרלמנט להשתמש בעת הצורך בכלי פיקוח חזקים ובראשם הצבעת אי-אמון. כפועל-יוצא, ממשלות המתבססות על רוב פרלמנטרי (שהן כשני שלישים מכל הממשלות) חוות לחצים מתונים יותר מצד הפרלמנט.

10. בשנת 2013 נשאל שר המשפטים דאז פרופ' יעקב נאמן על התאבדותו של אסיר אוסטרלי בכלא ("האסיר X") וכך נחשף דבר מעצרו החשאי של אורח אוסטרלי-ישראלי בשם בן זיגירי. השר לא השיב על השאלות, אך חברי הכנסת גלאון, טיבי וחנין הוכיחו בפומבי במליאה את הרשות המבצעת על פעולותיה.

11. פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח", עמ' 579–580.

12. ראו באתר משרד החקלאות, "חזון ויעדי המשרד".

13. תקנון הכנסת, חלק ח: ועדות הכנסת, סעיף 100 (5), תשע"ט.

14. שם, סעיף 3(10), תשע"ט.

15. חן פרידברג וניר אטמור, "גודלם של בתי נבחרים: כיצד נקבע, האם משתנה ובאילו נסיבות?", תיקון שיטת הממשל בישראל, עמ' 606–630.

16. כך עולה מבדיקה שנערכה בשנת 2015, החל מהכנסת ה-4 ועד לכנסת ה-19.

17. פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח", עמ' 584–585.

18. תקנון הכנסת, חלק ח: ועדות הכנסת, סעיף 102 (א).

19. מציאות זו התגשמה בדוגמה חריפה בשנת 2017, כאשר ח"כ שרון השכל הודחה מכל הוועדות שבהן שובצה מטעם הליכוד, מכיוון שסירבה לתמוך בהצעות חוק של הממשלה. השכל לא הודחה בגלל בעיה בעבודתה בוועדות – ואפילו לא מחמת חוסר נכונות לדבוק בקו הסיעתי בתוך אותן ועדות (שכן מבחינה זו היא פעלה באופן מספק מבחינת הסיעה) – אלא בשל עניין אחד שבו נקטה קו התואם את עמדותיו של ציבור רחב מקרב מצביעי הליכוד. ראו יהונתן ליס, "ביטן ביקש מנתניהו להדיח את יו"ר ועדת הכנסת מתפקידו לאחר שהפר מושמעת קואליציונית", הארץ, 14.3.2017. יחד עם השכל הודחו גם ח"כ יהודה גליק וח"כ יואב קיש, אולם האחרון החזר לתפקידו לאחר שבכירים בליכוד התערבו לטובתו. סירובה של השכל לתמוך בהצעות החוק של הממשלה נעשה בתגובה לסירובה של הקואליציה לקדם את חוק אי-הפעלה של צרכני קנבים שאותו ביקשה השכל לקדם (נושא זה עמד בקובנוס רחב שנתיים לאחר מכן, במערכת הבחירות הראשונה של שנת 2019).

"Parliamentary Systems", *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, NYU Press, 1997, pp. 101–119.

3. ישנן מדינות שקבעו כי ההסמכה צריכה להיות מפורשת, באמצעות הצבעה על הממשלה והעומד בראשה. במדינות אלו האמון ניתן באופן פעיל לממשלה מצד הפרלמנט ולכן דגם זה מכונה "פרלמנטריות חיובי". הוא קיים במדינות רבות וביניהן ישראל שבה מתקיימת השבעת ממשלה. לעומתן, ישנן מדינות שבהן ההסמכה היא משתמעת, כלומר כל עוד אין התנגדות לממשלה, היא יכולה לכהן. בדגם זה, הממשלה היא לכל הפחות נסבלת על ידי הפרלמנט. הדגם מכונה "פרלמנטריות שלילי" וקיים באוסטריה, בפינלנד, בהולנד ובמדינות נוספות.

4. Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus, OH: Ohio State University Press, 2001, p. 1.

5. חן פרידברג ורואב חן, פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשע"ט, עמ' 25–30.

6. חן פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח", גדעון רהט ואחרים (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשע"ג, עמ' 578–605.

7. ישנם שני סוגים של אי-אמון: רגיל ומבנה. אי-אמון רגיל פירושו שרוב פשוט (או מוחלט) של חברי הפרלמנט מתנגדים לממשלה הקיימת. לעומת זאת, אי-אמון מבנה (constructive) משמעו שרוב מוחלט המתנגד לממשלה קיימת תומך גם בממשלה חדשה. אי-אמון מבנה מציב תנאי-סף גבוהים יותר להצלחתו, מחזק את הממשלה ומצר את יכולתו של הפרלמנט לאיים עליה. במקרה של הצלחת הצבעת אי-אמון מבנה, הממשלה שאותה הציעו התומכים באי-אמון מתחילה לכהן מיד, ללא תקופת ביניים של הרכבה. בישראל, הפעם היחידה שבה ממשלה הודחה באי-אמון הייתה ב"תרגיל המסריח" בשנת 1990: רוב של 60 חברי כנסת הצביע בעד סיום כהונת הממשלה לעומת 55 מתנגדים, ולאחר מכן החל תהליך הרכבה של ממשלה חדשה. קיימת גם הצבעת אמון שאותה יוזמת הממשלה במקרים שבהם היא רוצה להחיל מושמעת על חברי הממשלה בהצבעות הרות גורל, באמצעות איום על המשך כהונת הממשלה. כלי זה אומנם נתון בידי הרשות המבצעת, אך הוא מבוסס על הגיון וזה לוח של הצבעת אי-אמון והשימוש בו נדיר מאוד.

8. למשל, בדיון על תיקון "חוק יסוד: הממשלה" בשנת 2001 דנו באבסורד המצוי בחוק הקיים שלפיו יציאתו מן הארץ של ראש ממשלה מכהן מסמיכה את ממלא מקומו להיות ראש ממשלה בפועל, גם אם יצא

20. ההצעה יכולה להידחות, להתקבל ואז תידון במליאה בתוך פרק זמן ארוך של שלושה חודשים (פרק זמן הפוגם פעמים רבות ברלבטיות של ההצעה) או להיות מועברת לדיון מהיר בוועדה הפרלמנטרית שעוסקת בתחום. המשיב צריך להיות ראש הממשלה, השר הממונה על הנושא שבהצעה או סגנו; ובנסיבות מיוחדות גם שר אחר יכול להשיב על ההצעה. במשך שנים לא-מעטות התקיים נוהג שלפיו השר התורן במליאה הוא שמגיב על הצעות-לסדר, אך ביוני 2016 הודיע יו"ר הכנסת, ח"כ יואל אדלשטיין, כי עד להודעה חדשה רק השר שהנושא באחריות משרדו יהיה המשיב; ובשינוי זה יש משום שיפור יחסי בכבוד שניתן לכנסת בהתייחסות הממשלה להצעותיה. השר יכול להשיב על ההצעה מתוך ידיעה והיכרות עם התחום ולהסביר את חשיבות הנושא או את אופן הטיפול בו (אם הוא אכן מטופל במשרדו).
21. **תקנון הכנסת**, חלק ד: כלים פרלמנטריים, סעיפים 61–52.
22. פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח", עמ' 596.
23. ראו שגיא ברמק ועידן ארץ, "למען הדורות הבאים: חוק יסוד להגבלת הגירעון", השילוח, 15 (תשע"ט), עמ' 33–56.
24. **תקנון הכנסת**, חלק ד: כלים פרלמנטריים, סעיף 50 (א).
25. שם, סעיף 47 (2).
26. חן פרידברג, אביטל פרידמן וניב שובל, "הכנסת ה-20 במספרים", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.5.2019.
27. עמנואל נבון, "חיוזוק הדמוקרטיה בישראל: בלי שינוי השיטה", השילוח, 5 (תשע"ז), עמ' 41–66.
28. פרידברג, "הכנסת כגוף מפקח", עמ' 584.
29. פרידברג ואטמור, "גודלם של בתי נבחרים", עמ' 608–610, 613–614.
30. מספר זה מחושב לאור מודל "השורש השלישי" שפיתחו טאגאפרה ושוגרט בעבור הגודל הרצוי של פרלמנט. מודל זה מתחשב בייצוגיות ובקשר בין הנבחר לבוחר, אך גם ביעילות עבודת הפרלמנט ובקשר בין הנבחרים. בעוד המרכיב הייצוגי במודל תלוי בעיקר בשיטת הבחירות במדינה (רובי מול יחסי), הרי שמרכיב יעילות העבודה אינו תלוי בגורמים חיצוניים אלא באופן זרימת המידע וברשת הקשרים בפרלמנט. לקריאה נוספת ראו: פרידברג ואטמור, "גודלם של בתי נבחרים", עמ' 624–625; Rein Taagepera and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effect and Determinants of Electoral System*, New Haven: Yale University Press, 1989.
31. שלומית ברנע ואחרים, "ממשלות במלכוד: מצבן של ממשלות ישראל – דיאגנוזה", תיקון שיטת הממשל בישראל, עמ' 353–395.