

הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה: מקרה מבחן לפיקוח הכנסת על הממשלה

חן פרידברג | אביטל פרידמן

מאי 2023

הצעה
לסדר
49





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה

מקרה מבחן לפיקוח
הכנסת על הממשלה

חן פרידברג | אביטל פרידמן

הצעה לסדר 49

מאי 2023

The Special Committee on the COVID-19 Virus:
A Test Case for Knesset Oversight of the Government
Chen Friedberg | Avital Friedman

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 7-422-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2023
נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חנם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזן ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
13	פרק 1. חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי בימי שגרה ובעיתות חירום
14	פרק 2. הוועדות הפרלמנטריות כמנגנון פיקוחי
19	פרק 3. ועדות זמניות בישראל
22	פרק 4. מקרה מבחן לפיקוח בשעת חירום: הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה בישראל
39	פרק 5. סקירה משווה של ועדות לטיפול במשבר הקורונה בפרלמנטים בעולם
46	פרק 6. השוואה בין מודלים לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה בשעת משבר
50	פרק 7. מסקנות והמלצות
54	נספח: רשימת הוועדות הזמניות בישראל 1948–2020
59	רשימת המקורות

תקציר

פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת הוא עקרון יסודי בסיסי בכל משטר דמוקרטי, והוא אחד מתפקידי החשובים של הרשות המחוקקת. פיקוח פרלמנטרי חיוני בעת שגרה, וחיוני שבעתים בשעת חירום, ובמיוחד לאחר

הכרזה על מצב חירום, מצב שבמסגרתו הממשלה נוטה לרכז בידיה סמכויות רבות המאפשרות לה להתקין תקנות ללא דיון פומבי ולהוציאן אל הפועל מייד, ואף להשהות לשם כך זמנית תוקפם של חוקים. מצד אחד, ריכוז סמכויות זה מאפשר תגובה מהירה יותר והסטת משאבים ליוזמות הדרושות להתמודדות עם מצב החירום, ואולם מצד שני, הוא מאפשר לנטרל את עבודת הפרלמנט ועלול לפגוע בזכויות אזרח בסיסיות. מטרתו של הפיקוח הפרלמנטרי בשעת חירום היא אפוא לוודא שהממשלה אינה מרכזת בידיה סמכויות רבות מדי כדי לנהל את מצב החירום; לאתר כשלים בהתמודדות עם מצב החירום ולפעול לתיקונם; לוודא שהפגיעה בזכויות האדם והאזרח העלולה להיגרם ממצב החירום היא מידתית, ואם יש צורך – לצמצמה, ולייצג אוכלוסיות שונות שלעיתים מודרות מתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה. בשלב מאוחר יותר, הפיקוח הפרלמנטרי חשוב גם כדי לוודא שמצב החירום וההגבלות המתלוות אליו יבוטלו מייד כאשר הנסיבות יאפשרו זאת.

הזירה העיקרית שבמסגרתה בא לידי ביטוי תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי היא הוועדות. מקובל לסווג את הוועדות הפרלמנטריות לשני סוגים עיקריים: ועדות קבועות ועדות זמניות. הסוג השני, הכולל גם ועדות מיוחדות, הוא העומד במוקד מחקר זה. מקום המדינה ועד היום הקימה הכנסת קרוב ל-90 ועדות מיוחדות. מרביתן הוקמו לשם טיפול בסוגיות רחב ועומק המלוות את החברה הישראלית, ומיעוטן לשם דיון בהצעות חוק ספציפיות. עם זאת, ניכר כי מעולם לא נעשה שימוש בוועדה זמנית כדי לפקח על הממשלה בזמן אמת במהלך משבר אקוטי וחריף – עד הכנסת ה-23.

בעקבות התפרצות מגפת הקורונה החליטה הוועדה המסדרת שהוקמה לאחר השבעת הכנסת ה-23 להקים ועדה מיוחדת שתפקח על התמודדות הממשלה עם המשבר. בראש הוועדה עמד ח"כ עופר שלח. חודשיים לאחר כינונה, עם השבעת הממשלה ה-35 (ממשלת נתניהו־גנץ), פוזרה הוועדה והוקמה מחדש

בראשותה של ח"כ יפעת שאשא־ביטון. ועדה זו פעלה כחצי שנה, עד פיזור הכנסת ה־23 ומאז לא הוקמה מחדש. הכנסת לא הקנתה לוועדת שלח סמכויות מיוחדות מעבר לאלה המוקנות לוועדות הכנסת הרגילות (כגון זימון בעלי תפקידים כדי לתת עדות ולהציג מסמכים, זימון שרי הממשלה וכו'). כמו כן, הוועדה נדרשה לבחון את ההיבטים הקשורים להתפשטות נגיף קורונה בלבד, ולהימנע מלדון בעניינים שבסמכות ועדת הכספים או ועדת החוץ והביטחון, לרבות ועדות המשנה שלהן. גם לוועדת שאשא־ביטון הוקנו סמכויות פיקוח חלשות (הפקת לקחים מגל הקורונה הראשון ומוכנות לגל הבא), ואולם כחודש לאחר התכנסותה, במסגרת "חוק הקורונה הקטן" ולאחר הסכמה פוליטית, ניתנה לה גם סמכות זמנית לאשר או לבטל בדיעבד תקנות של הממשלה. כעבור שבועיים הועברה הסמכות לאשר או לבטל תקנות לכמה ועדות קבועות (במסגרת "חוק הקורונה הגדול"), ולוועדה נותרו סמכויות הפיקוח המקוריות שלה. מרגע זה ועד פיזור הכנסת ה־23 התנהל הפיקוח הפרלמנטרי בישראל בנושא התמודדות הממשלה עם מגפת הקורונה על פי מודל היברידי: בוועדות הקבועות ובוועדה הזמנית במקביל.

במחקר זה ביקשנו לבחון את דפוסי הפעילות של שתי הוועדות המיוחדות שהוקמו בעקבות משבר הקורונה, ומתוך כך ללמוד על הסוגיה הרחבה יותר של פיקוח פרלמנטרי בשעת חירום, ולהמליץ המלצות בנידון. ראוי להדגיש כבר כאן כי המחקר אינו עוסק בסוגיות עקרוניות הנוגעות להכרזה על מצב חירום, להתקנת תקנות לשעת חירום ולפיקוח עליהן, או למנגנוני הפיקוח בוועדות הקבועות ובמליאה בעת חירום.

מהמחקר שערכנו עלה כי עבודת הפיקוח של הוועדות הזמניות שנבחנו הייתה סבירה בהתחשב ביעדים המצומצמים שהוגדרו להן ובכלים שעמדו לרשותן. מעצם היותן שקופות לציבור הן הפכו למוקד לקבלת מידע על ההתמודדות עם נגיף הקורונה, ולכן גם זכו לסיקור תקשורתי רב. הן התכנסו תדיר, יצאו לכמה סיורים, ובשתי התקופות הירבו יושבי הראש שלהן (האחד מהאופוזיציה והשנייה מהקואליציה) וכמה מחבריהן לבקר את הממשלה ואת החלטותיה. זאת ועוד, התקשורת בין הוועדות לבין ממלאי התפקידים ברשות המבצעת הייתה שוטפת, וכמעט בכל דיוניהן השתתפו בכירי המשרדים הרלוונטיים, וכן גורמים

עצמאיים רבים. כמו כן, הן הסתייעו במרכז המחקר והמידע של הכנסת לשם קבלת אינפורמציה מהימנה ואובייקטיבית, וכן במסמכי רקע רבים מגורמים לא ממשלתיים.

עם זאת, נראה שוועדת שלח הייתה אקטיבית יותר מוועדת שאשא־ביטון, להוציא התקופה שוועדת שאשא־ביטון הוסמכה זמנית לאשר או לבטל תקנות בדיעבד, בעיקר משום שוועדת שלח פרסמה דוח ביניים ודוח סופי שחשפו לציבור את הכשלים בהתמודדות הממשלה עם משבר הקורונה ואת מסקנותיה והמלצותיה בנידון. הסיבה לכך הייתה, כפי הנראה, שוועדת שלח פעלה בתקופת כהונת ממשלת מעבר, כאשר רוב ועדות הכנסת הקבועות לא פעלו, ולכן היא הייתה השחקן הפרלמנטרי היחיד שעסק במשבר הקורונה באותה עת, וכל פעילות הכנסת בנושא נוקזה אליה. ועדת שאשא־ביטון פעלה במציאות פוליטית אחרת, שבה הושבעה ממשלה, הוקמו ועדות קבועות ונחקקו חוקי הקורונה, ולכן חלק לא מבוטל מהפעילות הפרלמנטרית בסוגיה עבר לוועדות הקבועות.

המחקר בוחן בקצרה גם את סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי על התמודדות ממשלות עם מגפת הקורונה במדינות דמוקרטיות אחרות. בחינה זו מלמדת שהפיקוח התנהל על פי אחד משני מודלים: באמצעות הוועדות הקבועות או באמצעות ועדה זמנית. נמצא כי כרבע מהפרלמנטים במדינות ה־OECD הקימו ועדה זמנית ייעודית לפיקוח על החלטות הממשלה בעניין הקורונה (כגון אוסטרליה, ניו זילנד, נורווגיה, ספרד וארצות הברית). שאר הפרלמנטים ניהלו ביקורת שוטפת על החלטות הממשלה בעניין במסגרת הוועדות הקבועות, שפיקחו על החלטות הממשלה הקשורות לתחום אחריותן (למשל בריטניה, פינלנד, שוודיה וגרמניה). שלא כמו בישראל, בשום מדינה מהמדינות שנבדקו לא נערך הפיקוח בשני סוגי הוועדות בעת ובעונה אחת, או ששונתה האכסניה הפרלמנטרית לביצועו בתקופה הנבדקת (בוועדות קבועות או בוועדה זמנית).

מסקנת המחקר הזו היא שלפיקוח הוועדות על הממשלה בשעת חירום יש אפוא שני מודלים בסיסיים: ועדות קבועות וועדה זמנית־מיוחדת. לכל אחד מהמודלים יתרונות וחסרונות. היתרון הבולט של פיקוח בוועדות הקבועות הוא שהממשלה זקוקה להן במהלך כהונתה לשם אישור חוקים ותקנות, ולכן

יש להן יותר מנופי לחץ עליהן, המאפשרים להן להפעיל פיקוח אפקטיבי יותר. נוסף על כך, הוועדות הקבועות נהנות ממומחיות וממקצועיות רבה יותר של חבריהן, מהיכרות טובה יותר עם השטח וממערכת יחסים ממוסדת עם הבירוקרטיה, וכל אלו מאפשרות להן להבין את מכלול ההחלטות של הממשלה ואת השלכותיהן ולפקח עליהן פיקוח מושכל יותר. עם זאת, הפיקוח בוועדות הקבועות עלול להתאפיין בחוסר תיאום ביניהן, וכך נושאים עלולים ליפול בין הכיסאות או להיות מטופלים בד בבד בכמה ועדות (כלומר – בזבוז משאבים).

יתרונות הפיקוח בוועדה זמנית נובעים מיכולתה להגיב תגובה מהירה וממוקדת יותר להחלטות הממשלה ולרכז את הדיון בנושא המפוקח תחת קורת גג אחת, במקום לבזרו בין כמה ועדות. עם זאת, ועדה זמנית שקמה כדי לטפל בנושא מסוים, בוודאי אם הוא אקוטי, עלולה לסבול ממחסור בידע נצבר, במומחיות ובזיכרון ארגוני, וכן מהיעדר קשרי עבודה ממוסדים עם הבירוקרטיה ועם הדרג הפוליטי במשרדים.

מודל נוסף הוא המודל ההיברידי, המשלב בין שני המודלים הראשונים. מודל זה עשוי ליהנות מהיתרונות של כל אחד מהמודלים, אך, כמובן, גם לסבול מחסרונותיהם. אין הוכחה לכך שלאחד מהמודלים האלה יש יתרון מובהק על פני האחר, ולכן אין אנו ממליצות על אימוץ מודל מסוים. ההחלטה באיזה מודל לבחור צריכה להתקבל לאחר שנשקלו היתרונות והחסרונות של כל אחד מהם, ועל פי אופיו של מצב החירום עצמו והתנאים הקיימים במערכת הפוליטית. למשל, אם הצורך בפיקוח פרלמנטרי בשעת חירום נוצר מייד לאחר בחירות, טרם הקמת הוועדות הקבועות או רובן, כפי שקרה בישראל, יש היגיון רב יותר בהקמת ועדה מיוחדת לשם כך.

לנוכח כל זאת אנו מציעות את ההמלצות האלה:

פיקוח באמצעות הוועדות הקבועות

(1) אם הוחלט לבחור במודל הזה יש לשקול להקים מנגנון תיאום בין הוועדות כדי למנוע כפילויות, בזבוז משאבים והחמצת נושאים הראויים לדיון.

פיקוח באמצעות ועדות זמניות

(2) אם הוחלט לבחור במודל הזה יש לשקול לחזק את מעמד האופוזיציה בוועדה (להעמיד בראשה יו"ר מהאופוזיציה, לקבוע רוב אופוזיציוני בקרב חבריה). ואולם, את זאת ניתן לעשות בתנאי שסמכויותיה יהיו חלשות ולא יכללו, למשל, אישור תקנות של הממשלה.

(3) יש לחייב את הוועדה להגיש דוח המשקף לציבור את התמודדות הממשלה עם המצב הנבחן ומכיל את מסקנותיה והמלצותיה בנושא זה.

פיקוח באמצעות המודל ההיברידי

(4) אם הוחלט לבחור במודל הזה יש לחלק את הסמכויות בבירור בין שני סוגי הוועדות ולהגדיר במפורש את תפקידיהן, כדי למנוע כפילויות בעבודתן, נפילת נושאים בין הכיסאות, החלטות סותרות, בזבוז משאבי כוח אדם וזמן ופגיעה פוטנציאלית באמון הציבור.

המלצות כלליות הנוגעות לחיזוק הפיקוח (הן בעת שגרה הן בשעת חירום)

(5) יש לשכלל את יכולת הפיקוח של הוועדות על ידי הרחבת הכלים העומדים לרשותן, כגון אימוץ שימועים נושאים, הגשת שאילתות בכתב של חברי ועדה לשרים ולדרג המקצועי במשרדים הממשלתיים, זימון של שרים לוועדות בתדירות גבוהה יותר וכיוצא באלה.

(6) יש לעבות את הצוות המקצועי העומד לרשות הוועדה המפקחת (מומחה חיצוני או יועצת מדעית, כגון אפידמיולוג במקרה של ועדת הקורונה). מהלך כזה יסייע בהכנה המקצועית של חברי הוועדה ויטיב את עבודתם. כמו כן, הוא ימצב אותה כגורם המסוגל לקבל גם החלטות ענייניות ומקצועיות – מה שעשוי להגביר את האמון הציבורי בה.

(7) יש להסדיר נוהל לקיום ישיבות של ועדות הכנסת המשלב השתתפות פיזית ומקוונת כדי למנוע מצבים שבהם משתתפים אינם יכולים להביע את עמדתם במהלך הדיון עקב עומס דוברים או בעיות טכנולוגיות.

לסיכום, פיקוח פרלמנטרי איננו מס שפתיים, והוא לא נועד לתת רוח גבית להחלטות הממשלה. הוא נועד לשמור על האינטרס הציבורי ולוודא כי הממשלה פועלת כנדרש ואינה חורגת מסמכויותיה – לא בעת שגרה, ובוודאי שלא בעת חירום, שבה מטבע הדברים מתערער מאזן הכוחות הדמוקרטי בין הרשויות לטובת הממשלה.

פרק 1

חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי בימי שגרה ובעיתות חירום

פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת הוא עקרון יסודי בכל משטר דמוקרטי, והוא אחד מתפקידיה החשובים של הרשות המחוקקת. הוא נועד לשפוך אור על פעולותיה של הממשלה (שקיפות) ולחייב אותה לתת דין וחשבון על הפעולות האלה לגוף הנבחר העליון במדינה, ובאמצעותו לכלל האזרחים. הפיקוח הפרלמנטרי נערך בכלים פרלמנטריים מגוונים, ובראשם הוועדות, והוא כולל פעולות שוטפות, סדירות ויום־

יומיות של חקירה, בחינה, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון. פיקוח הפרלמנט על עבודת הממשלה חיוני בעת שגרה, וחיוני עוד יותר בעת חירום, שבה הממשלה נוטה לרכז בידיה סמכויות רבות המאפשרות לה לתקן תקנות ללא דיון פומבי ולהוציאן לפועל מייד, ואף להשהות לשם כך זמנית תוקפם של חוקים ותקנות. מצד אחד, ריכוז הסמכויות הזה מאפשר תגובות מהירות יותר והסטת משאבים ליוזמות הדרושות להתמודדות עם שעת החירום, ומצד שני הוא מאפשר לנטרל את עבודת הפרלמנט ולפגוע בזכויות אזרחיות. לדוגמה, במהלך משבר הקורונה עשתה ממשלת ישראל שימוש נרחב בתקנות לשעת חירום כדי לקדם פעולות שבשעת שגרה היו דורשות דיון ואישור משמעותיים יותר של הכנסת (כגון הגבלת חופש התנועה של האזרחים). לפיכך, ריכוז סמכויות זה מחזק עד מאוד את עוצמת הממשלה על חשבון הפרלמנט ומאזן הכוחות הדמוקרטי בין הרשויות מתערער (Venice Commission, 2020).

מטרתו של הפיקוח הפרלמנטרי בשעת חירום היא אפוא לוודא שהממשלה אינה מרכזת בידיה סמכויות רבות מדי; לאתרכשלים בהתמודדות עם מצב החירום ולפעול לתיקונם; לוודא שהפגיעה בזכויות האדם והאזרח, שלעיתים קרובות נגרמת בשל הצעדים שממשלות נוקטות כדי להתמודד עם מצבי חירום, אכן נדרשת, ואם יש צורך – לפעול לצמצומה; ולייצג אוכלוסיות המודרות לעיתים מתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה, ושהצרכים הייחודיים שלהן לא תמיד מובאים בחשבון. בשלב מאוחר יותר, הפיקוח הפרלמנטרי חשוב גם כדי לוודא שמצב החירום וההגבלות המתלוות אליו יבוטלו מייד כאשר הנסיבות יאפשרו זאת (פרידמן ושפירא, 2020).

מסקנות ברוח דומה ניתן למצוא גם בדוח מרכז המחקר של הפרלמנט האירופי שעסק בניהול דמוקרטיים במצב חירום לנוכח התפרצות מגפת הקורונה. בדוח מודגשת חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי על החלטות הממשלה בעיתות חירום, ובמיוחד ההכרח להמשיך את עבודת הפרלמנט בעיתות אלו כדי שהשימוש בסמכויות החירום ייחשב לגיטימי, בתנאי שהפיקוח הוא מהותי ולא "חותמת גומי" להחלטות הממשלה (Diaz and Kotanidis, 2020).

פרק 2

הוועדות הפרלמנטריות כמנגנון פיקוחי

הגדרות וסוגים

ועדה פרלמנטרית היא גוף הפועל בתוך הפרלמנט, ומוטלות עליו משימות על ידי הפרלמנט. מבנה הוועדה נגזר מתקנון הפרלמנט, והיא פועלת בשם הפרלמנט, באחריותו, ועל פי הסמכויות שהוקנו לה (Hazan, 2001). לפי הגדרה אחרת, ועדה של גוף מחוקק היא קבוצה קטנה של חברים שהוקמה כדי לבצע את העבודה השוטפת של הגוף המחוקק בתחום מסוים. האווירה בזירת הוועדה פורמלית פחות, והניגודיות הפוליטית בין חבריה בולטת פחות מבמליאה (Barnhart, 1999).

הזירה העיקרית, לבד מהמליאה, שבמסגרתה בא לידי ביטוי תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי היא זירת הוועדות. בניגוד למליאת הפרלמנט מרובת החברים, שם אפשר לנהל דיונים כלליים בסוגיות שונות; הוועדות הן זירות התמחות קטנות, בנות מספר מצומצם של חברים, ולכן מתאפשרת בהן עבודה יסודית, רצינית,

ממוקדת ועניינית יותר. למעשה מתקיים בהן סוג של "מסחר פוליטי" – שיתוף פעולה בין מפלגתי העשוי לקדם פשרות, וכן מתקבל ומוחלף בהן מידע. כמו כן, שלא כמו בדיונים המתנהלים במליאה, לדיוני הוועדות ניתן להזמין גורמים נוספים, כגון ממלאי תפקידים במגזר הציבורי, מומחים בתחומים הרלוונטיים לדיון, נציגי ארגונים מהמגזר השלישי, ואף אזרחים המעוניינים להציג את עמדתם. כך מתאפשר לוועדות לנהל דיון מעמיק יותר ומבוסס נתונים, ובסופו של דבר לקבל החלטות מושכלות יותר (Lees and Shaw, 1979; Mattson and Strøm, 1995; Davidson and Longley, 1998; Hazan, 2001; Martin, 2014; Siefken and Rommetvedt, 2022).

מקובל לסווג את הוועדות הפרלמנטריות לשני סוגים עיקריים: ועדות קבועות וועדות זמניות (Olson, 1994). בדרך כלל הוועדות הקבועות עוסקות גם בחקיקה וגם בפיקוח על הממשלה וזרועותיה, והן שבות ומתכנסות מחדש לאחר הבחירות. הוועדות הזמניות, לעומתן, ממונות לפרק זמן קצוב כדי לטפל בנושא ממוקד או בהצעת חוק, ומתפזרות עם תום תפקידן או בסיום כהונת בית המחוקקים לקראת הבחירות הבאות. הסוג הבולט של ועדות אלו בהקשר של פיקוח הוא ועדות חקירה, הממונות כדי לבחון מחדל של הממשלה, או נושא בעל חשיבות ציבורית שעלה לסדר היום, ורוב מסוים של חברי פרלמנט סבור שהוא ראוי לבחינה מדוקדקת. סוג אחר של ועדות זמניות הן ועדות משותפות. ועדות מסוג זה מורכבות ממספר שווה של חברים משתי ועדות (בפרלמנט חדי-ביתי) או ממספר שווה של חברים מהבית העליון ומהבית התחתון (בפרלמנט דו-ביתי), והן מתמנות לשם טיפול נקודתי בהצעת חוק או בנושא שהועבר אליהן ממליאת הפרלמנט. סוג נוסף של ועדות זמניות, העומד במוקד מחקר זה, הן ועדות מיוחדות. מבנה הוועדות האלה והנהלים הקשורים בכינוסן משתנים ממדינה למדינה, אולם תפקידן דומה למדי – בחינת נושאים בעלי עניין לציבור ולא דווקא מחדלים ממשלתיים, דוגמת מגפת הקורונה.

אמות מידה להערכת עבודת הפיקוח של הוועדות

מחקרים שעסקו בבחינת היבטים שונים של הוועדות הפרלמנטריות, הציגו – כל אחד בתחומו – כמה תנאים הצריכים להתקיים כדי לחזק את הוועדות ואת יכולת הפיקוח שלהן (פרידברג וחזן, 2009; פרידברג, 2010; בלאנדר, פרידברג ופרידמן, 2019; George and Morgan, 1979; Mezey, 1979; Lees and Shaw, 1979; Ogul, 1976; Moulds, 2020; Hazan, 2001; Friedberg, 2011; Moulds, 2020). את התנאים האלה אפשר לסווג לכמה קבוצות, על פי אופיים: קבוצת התנאים הראשונה קשורה לעולם הפוליטי-מפלגתי המשפיע על הוועדות, והיא כוללת את המשמעת הסייעתית ואת שליטת הסיעה הפרלמנטרית על חבריה בוועדות. כדי לחזק את יכולת הפיקוח של הוועדות רצוי שהמשמעת הסייעתית בהן תהא רופפת יחסית, שכן כך תקטן שליטת המפלגות בהן ותגדל יכולת הפיקוח שלהן. נוסף על כך, רצוי להגביל את יכולתן של המפלגות להחליף את חבריהן בוועדות על פי רצונן, כדי לנטרל את איום ההדחה של חברי ועדה הפועלים בניגוד לעמדת הסיעה. קבוצת התנאים השנייה קשורה לעולם הידע והמקצועיות של חברי הפרלמנט, והיא כוללת את מידת החפיפה בין תחום העיסוק של הוועדות לבין משרדי הממשלה; את רמת המקצועיות של חברי הוועדות; את יכולתם להשיג מידע ואת היקף המשאבים העומדים לרשותם כדי לעשות זאת. נראה כי כדי לחזק את יכולת הפיקוח של הוועדות תחומי העיסוק שלהן צריכים לחפוף את משרדי הממשלה. חפיפה זאת תסייע לחברי הוועדות לרכוש בקיאות ומומחיות בתחום העיסוק שלהן, שכן רק בוועדות שהן זירות של מומחיות וידע מסוגלים החברים לשאול את השאלות הנכונות ולערוך בדיקות מפורטות. כמו כן, כדי לנטרל את תלותן הבלעדית ברשות המבצעת, הוועדות צריכות לקבל מידע ממומחים חיצוניים וממרכזי מידע פרלמנטריים, וכן להעסיק כמה שיותר צוותי מחקר עצמאיים, ואת זאת אפשר לעשות רק אם הפרלמנט יקצה לכך משאבים הולמים. קבוצת התנאים השלישית קשורה במבנה הוועדות עצמן, והיא כוללת את המספר האופטימלי של הוועדות הקבועות בפרלמנט (בין 10 ל-20), את הגודל האופטימלי שלהן (בין 10 ל-20 חברים), וכן את מספר הוועדות שלכל מחוקק מותר להיות חבר בהן (אחת עד שתיים לכל היותר). בתנאים האלה יגברו סיכוייו של חבר או חברת ועדה להתמחות בתחום העיסוק שלה ולפקח פיקוח יעיל יותר על הרשות המבצעת. קבוצת התנאים הרביעית קשורה בסמכויות הוועדות ובאופן ניהול הדיונים

שלהן. נראה כי הענקת סמכויות לוועדות לחייב עדים להופיע בפניהן ולהציג להן מסמכים (בעזרת היכולת להטיל סנקציה על מי שהוזמן להופיע בפני הוועדה ולא עשה כן), תגביר את יכולתן להשיג מידע אמין מאנשי ממשל ומאזרחים, וכך תשתפר יכולת הפיקוח של הוועדות. קבוצת תנאים אחרונה קשורה בתוצרי הוועדה – שהם החוליה האחרונה בשרשרת הפיקוח הפרלמנטרית. ככל שמסקנות הוועדה או דוחותיה יהיו ממוקדים יותר ותהיה בהם דרישה לפעולה או לדיווח מצד הממשלה, כך ישתפר תפקודה בתחום הפיקוח.

התנאים לשיפור יכולת הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות, שתוארו לעיל, הם תשתית פורייה לבניית אמות מידה להערכת עבודת הפיקוח של ועדות פרלמנטריות על הממשלה, בעיקר של הוועדות הקבועות. עם זאת, כמה מאמות המידה רלוונטיות גם להערכת עבודת הפיקוח של ועדות פרלמנטריות מיוחדות, כגון שתי ועדות הקורונה שהוקמו בכנסת ישראל לצורך התמודדותה עם הנגיף, כמפורט להלן:

(1) תפקידי הוועדה, סמכויותיה ויעדיה. כאמור, תפקיד הוועדה, מרחב הפעולה שלה ויעדיה נקבעים על ידי הפרלמנט עצמו בחוק או בתקנון הפרלמנט. ככל שסמכויותיה ויעדיה של הוועדה רחבים יותר ומרחב הפעולה שלה גדול יותר, כך היא תהיה מסוגלת לפקח טוב יותר ואף להפוך לשחקן משפיע יותר בתהליך קבלת החלטות ובעיצוב המדיניות. לעומת זאת, ככל שסמכויותיה ויעדיה של הוועדה מצומצמים יותר ומרחב פעולתה צר יותר, יכולתה לפקח ולהשפיע קטנה ועבודתה עלולה להפוך לטכנית יותר.

(2) יחסי הכוחות הפוליטיים בוועדה. כמו במליאת הפרלמנט, גם בוועדות יש חשיבות רבה ליחסי הכוחות בין האופוזיציה לקואליציה ולהשתייכות העומד או העומדת בראשה לאחת מקבוצות אלו. כך, כאשר חברי האופוזיציה בוועדה יכולים להעלות נושאים לדיון, להשמיע את קולם ולהשפיע על החלטותיה קטן הסיכוי שהיא תהפוך ל"חותמת גומי" של הממשלה. זאת ועוד, כשיו"ר הוועדה משתייך לאופוזיציה גובר הסיכוי לפיקוח משמעותי יותר על הממשלה.

(3) אופי דיוני הוועדה ותדירותם. הפיקוח יעיל יותר אם הוא מבוסס על מידע ונתונים המאפשרים לבחון את הנושא מכמה נקודות מבט. יכולתה של הוועדה לנהל דיונים רבים ומעמיקים המתמקדים בנושאים ספציפיים ולשתף גורמים

חיצוניים, כגון מומחים, נציגי המגזר העסקי והמגזר השלישי ואזרחים מן השורה, מאפשרת לוועדה להיכנס לעובי הקורה של נושאים מורכבים יותר ולפקח פיקוח יעיל יותר על הממשלה.

(4) המשאבים העומדים לרשות הוועדה. תמיכה מקצועית ומחקרית ניטרלית העומדת לרשות הוועדה משפיעה על יכולת הפיקוח שלה, שכן ככל שהתמיכה המקצועית משמעותית יותר, כך גוברת יכולתם של חבריה להתעמק בפרטים ולקבל החלטות מושכלות יותר, ולהיפך.

(5) הקשר בין הוועדה לגורמים ממשלתיים. כדי לפקח על הממשלה, הוועדה נדרשת לקבל נתונים והסברים על המתרחש בשטח בנושאים שעליהם היא אמונה. בשל כך, הקשר בין הוועדה לבין שרי הממשלה ועובדי המדינה הפועלים תחתיהם הוא גורם חשוב בקביעת אופן תפקודה של הוועדה. ככל שגדלה נגישותה של הוועדה למידע ולנתונים ממשלתיים, כך מתחזקת יכולתה לפקח טוב יותר ולעצב המלצות טובות יותר.

(6) תוצרי הוועדה. כאשר הוועדה מפיקה דוחות ממוקדים הכוללים מסקנות עשוי הדבר לתת בידי הממשלה כלי נוסף לטיוב החלטותיה. אם הוועדה איננה מפיקה דוחות או שאיכות הדוחות נחשבת נמוכה, הסיכוי שהיא תצליח להשפיע על מקבלי החלטות נמוך. נוסף על כך, הדרישה לכתוב דוח תורמת לעבודה מסודרת של הוועדה, מובילה לחיזוק היכולת הפיקוחית שלה ומעידה על רצינותה. הדוח אף חושף לציבור את אופן התנהלות הממשלה ואת המסקנות העולות מהתנהלות זו.

פרק 3

ועדות זמניות בישראל

עיגון חוקי ותקנוני

בישראל ועדה מיוחדת מכהנת מכוח שני מקורות חוקיים: חוק־יסוד: הכנסת (1958) ותקנון הכנסת. עבודת הוועדות בכללותה מעוגנת בסעיף 21(א) לחוק־יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים; תפקידי הוועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון הכנסת". בפרק השלישי של חלק ח' תקנון הכנסת דן בוועדות זמניות, ובהן הוועדות המיוחדות (ובכינון "ועדות לעניין מסוים"). סעיף 108 לתקנון קובע כי -

הכנסת רשאית לבחור, לפי הצעת ועדת הכנסת, ועדה לעניין מסוים כאמור בסעיף 21(א) לחוק־יסוד: הכנסת, ולקבוע את תחומי ענייניה וסמכויותיה; דינה של ועדה לעניין מסוים כדין ועדה קבועה לכל דבר, פרט לתקופת כהונתה, ויחולו עליה, במהלך תקופת כהונתה של הכנסת שבה נבחרה או בתקופה שבה קבעה הכנסת כי תפעל, הוראות חלק זה כפי שהן חלות על ועדה קבועה, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת.

כאמור, ועדות מיוחדות יכולות לקום לשם דיון בהצעת חוק או בהצעה לסדר היום, אך אפשר כי יהיו להן סמכויות בנושאים רחבים יותר. אם כך, דינה של ועדה מיוחדת כדין ועדה קבועה, למעט תקופת כהונתה, אלא אם כן נקבע אחרת. בהתאם לכך הכנסת קובעת את ההרכב הסיעתי של הוועדה, והסמכויות הניתנות לה הן כשל ועדה קבועה, ובכללן היכולת לזמן בעלי תפקידים לדיוני

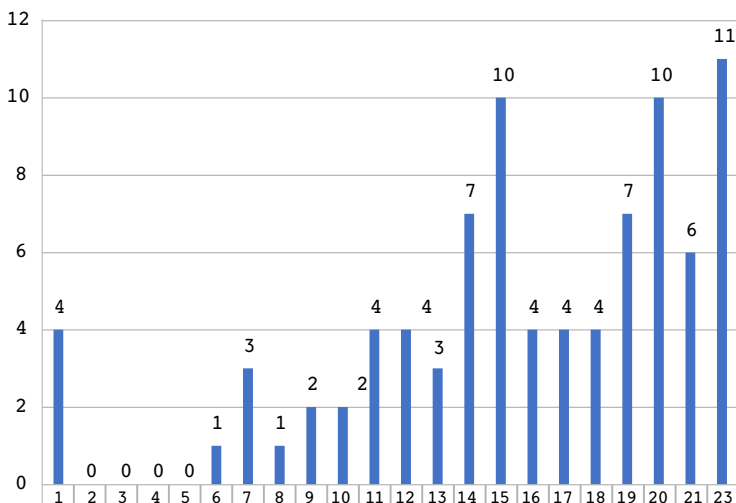
הוועדה, כללי פומביות דיניהן ופומביות הפרוטוקולים שלהן. עם זאת, בעתירה לבג"ץ, אשר שעסקה בפרק מחוק ההסדרים (בנושא הרפורמה במשק החשמל), שהועבר, לדעת העותרים, שלא כדין לדיון בוועדה לעניין מסוים, ראתה השופטת חיות לנכון להדגיש ש"ככלל, השימוש בכלי הוועדות המיוחדות ראוי לו שיהא מדוד, זהיר וענייני, ויש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות האמורות לשמש כ'אכסניה הטבעית' לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בתחום מומחיותן".¹

ועדות מיוחדות שהוקמו בכנסת

מקום המדינה ועד התפזרות הכנסת ה־23 הקימה הכנסת קרוב ל־90 ועדות מיוחדות (ראו נספח). בעשר הכנסות הראשונות נעשה שימוש מועט יחסית במנגנון הזה, ורק 16% מהוועדות המיוחדות הוקמו בתקופה זו. בחלק מהכנסות הוקמו מעט ועדות (2-3) ובחלקן יותר (7-8, ואף 11 בכנסת ה־23). 17 ועדות הוקמו לדיון בהצעות חוק ספציפיות (בתחום התקשורת, השוויון בנטל, תיקונים בחוק יסוד הממשלה, התפזרות הכנסת ועוד), ומרביתן הוקמו לשם טיפול בסוגיות רוחביות ובבעיות עומק המלוות את החברה הישראלית, לעיתים זה שנים, כגון הרפורמה בחינוך, מעמד האישה, השוויון בנטל, מחקר ופיתוח מדעי וטכנולוגי, מצב לימודי המתמטיקה, הסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות, הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו וציבור, היעלמות ילדי תימן, קשיים ברפורמה בשירות המדינה, צדק חלוקתי ושוויוני, מיגור הפשיעה בחברה הערבית ועוד. חלק מהוועדות הוקמו פעם אחת וחלקן הוקמו שוב ושוב בכמה כנסות. לדוגמה, הוועדה לזכויות הילד והוועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול הוקמו בפעם הראשונה בכנסת ה־14 וממשיכות לפעול עד היום, כך גם הוועדה לפניית הציבור שהוקמה בכנסת ה־15. הוועדה לבעיית העובדים הזרים פעלה ברציפות במשך שבע כנסות (14-20).

1 בג"ץ 15/8612 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח' (17.8.2016).

**מספר הוועדות המיוחדות שהוקמו
מהכנסת הראשונה ועד הכנסת ה-23***



* לפירוט הוועדות ותקופת כהונתן ראו נספח.

מקור: עיבוד המחברות לנתונים שהתקבלו מארכיון הכנסת.

ואולם נראה כי מעולם לא נעשה שימוש בכלי הוועדה המיוחדת לשם פיקוח על הממשלה במהלך משבר עמוק ורב ממדי, למעט במקרה אחד – שתי הוועדות המיוחדות שהוקמו בכנסת ה-23 לעניין נגיף הקורונה.² לפיכך מתבקש להשתמש בשתי דוגמאות עוקבות אלו כמקרי מבחן של הסוגיה.

2 בהחלט ייתכן שהשימוש בכלי זה מאפיין את האנומליה שבה מצויה המערכת הפוליטית בישראל מאז 2019 (בחירות תכופות, ממשלות מעבר המכהנות זמן ארוך ואי-כינוס של רוב ועדות הכנסת). בימים כתיקונם ועדות כנסת קבועות ממלאות את תפקיד הפיקוח על הממשלה בזמן אמת על הממשלה אם מתרחש משבר אקוטי וחריף. דוגמה מובהקת לכך היא ועדת החוץ והביטחון המפקחת על הממשלה בזמן אמת בשעת מלחמות ומבצעים צבאיים. עם זאת, גם פיקוח זה איננו חף מכשלים (ראו למשל הביקורת שמתח עופר שלח, חבר ועדת חוץ וביטחון, בזמן מבצע "צוק איתן" על חולשת הפיקוח של הוועדה בעת מבצע זה לעומת תפקודה בזמן מלחמת יום כיפור (שלח, 2021)).

פרק 4

הוועדות הפרלמנטריות כמנגנון פיקוחי

רקע: התפרצות נגיף הקורונה בישראל והפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה

מגפת הקורונה התפרצה בישראל בתקופה רגישה מאוד מבחינה פוליטית. בסוף פברואר 2020, כשהתגלה חולה הקורונה הראשון, הייתה מדינת ישראל בעיצומה של מערכת בחירות, שלישית במספר בתוך זמן קצר, לאחר שהשתיים שקדמו לה לא הובילו להרכבת ממשלה. המשמעות הייתה שכאשר הכריז ארגון הבריאות העולמי על מצב חירום בריאותי בשל התפשטות נגיף הקורונה, בישראל כיהנה כמעט שנה ממשלת מעבר, שלא עמדה להצבעת אמון של הכנסות החדשות שנבחרו (הממשלה ה־34 שהושבעה בכנסת ה־20³).

ממשלת מעבר מוסמכת לתקן תקנות לשעת חירום, והן צריכות להיות מונחות על שולחנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.³ אלא שבנקודת הזמן המדוברת – כאמור, מערכת בחירות שלישית בתוך כשנה – ועדות הכנסת האמורות לפקח על הממשלה לא אוישו כלל ולא פעלו. יצוין כי בשלבים הראשונים של התפרצות המגפה נעשה שימוש בפקודת בריאות העם, ומכוחה פרסם מנכ"ל משרד הבריאות כמה צווים. דוגמה בולטת לכך היא צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד

3 חוק־יסוד: הממשלה, סעיף 39. לפי פסיקת בג"ץ והנחיות היועץ המשפטי לממשלה יש היבטים אחרים, שבהם ממשלת מעבר מוגבלת – למשל מינויים והוצאות כספיות.

בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, שביקש להסדיר את כללי הבידוד למי שחלו בקורונה או שהיה חשש לכך.⁴

זאת ועוד, בימיה הראשונים של התפרצות מגפת הקורונה היה ספק אם העבודה הסדירה של הכנסת תוכל להימשך. כחלק מההחלטה לצמצם את עבודת המשק עקב החשש מהפצת הנגיף, שקלו גורמים בממשלה להשבית את הפעילות בכנסת, אולם היועץ המשפטי לממשלה הכריע שההחלטה על השעיית עבודת הכנסת אינה בסמכות הממשלה, גם במצבי חירום. בה בעת, לנוכח בקשת הממשלה להשתמש בסמכויותיה כדי לאפשר מעקב דיגיטלי אחר אזרחים, קבע בג"ץ כי לא תתאפשר פגיעה מהותית כל כך בזכות לפרטיות, בלי פיקוח של הכנסת בכלל, ובפרט של ועדת החוץ והביטחון.⁵ לשם השוואה, התפרצות נגיף הקורונה אילצה פרלמנטים דמוקרטיים רבים להתאים את עבודתם למצב החדש, עד כדי צמצום הפעילות הפרלמנטרית והתמקדות בפעילות דחופה בלבד. הסתגלות זו כללה מעבר חלקי או מלא לעבודה מרחוק, צמצום מספר חברי הפרלמנט הפעילים, התאמות לוגיסטיות לצרכים הבריאותיים החדשים, ובמקרים ספורים אף הפסקת עבודת הפרלמנט ויציאה לפגרה. יודגש כי במדינות האלה התקבלה ההחלטה על הפסקת עבודת הפרלמנט בפרלמנט עצמו (ולא בממשלה או ברשות אחרת), ההפסקה ארכה לא יותר משבועיים מעבר לפגרות הקבועות בחוק, והוחלט כי הוועדות הרלוונטיות לפיקוח על הממשלה ימשיכו לפעול גם בזמן הפגרה.⁶

לנוכח הכרעות היועץ המשפטי לממשלה ובג"ץ נקבע כי עבודת הכנסת תמשיך כסדרה, והוקמה הוועדה המסדרת, שעל פי סעיף 2א לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, רשאית לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון עד בחירת ועדות קבועות. ואכן הוועדה הקימה את שתי הוועדות הזמניות האלה. נוסף על כך הוקמו ארבע ועדות מיוחדות: הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה

4 צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

5 בג"ץ 2019/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה ואח' (19.3.2020).

6 להרחבה ראו פרידמן ושפירא, 2020.

במגזר הערבי, הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך, הוועדה המיוחדת לענייני עבודה ורווחה והוועדה המיוחדת לעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה.

ההצבעה במליאת הכנסת על הקמת ועדת הקורונה והוועדות הנוספות התקיימה ב־23 במרץ 2020, כשבועיים לאחר השבעת הכנסת ה־23, והוועדה התכנסה בפעם הראשונה עוד באותו יום. במעמד ההצבעה על הקמת ועדת הקורונה במליאה הוגדרו גם סמכויותיה: פיקוח על "כלל ההיבטים הנוגעים למצב השורר במדינה בעקבות התפשטות נגיף קורונה החדש". עוד הוגדר ש"הוועדה לא תעסוק בעניינים שבסמכות ועדת הכספים או ועדת החוץ והביטחון, לרבות ועדות המשנה שלהן; לא תדון בנושא או עניין שעוסק בו גוף שנתון תחת פיקוחה של ועדת החוץ והביטחון, אף אם הוא עוסק במשימה שהוטלה עליו במסגרת המאבק בנגיף קורונה החדש".⁷ פרק הזמן שהוגדר לפעולתה היה עד להשבעת ממשלה חדשה. ליו"ר הוועדה מונה חבר הכנסת עופר שלח ממפלגת יש עתיד, שהייתה באופוזיציה (להלן: ועדת שלח), והוענקו לה סמכויות הדומות לסמכויות הוועדות הקבועות, למעט הסמכות לאשר או לבטל תקנות שמתקינה הממשלה.⁸ הוועדה מנתה עשרה חברים – שמונה חברי אופוזיציה ושני חברי קואליציה (של ממשלת המעבר שכיהנה באותו זמן), היא פעלה כשבעה שבועות, ובמהלכן קיימה 41 ישיבות, ואף יצאה לסיור שטח אחד במעבדת הקורונה של בית החולים שיבא והמשל"ט הלאומי. כמו כן, הופיעו בפני הוועדה נציגי ממשלה רבים, כמה מהם, ובמיוחד נציגים בכירים ממשד הבריאות, נציגי קופות החולים וגורמים מרשות החירום הלאומית בהווה ובעבר, הופיעו בתדירות גבוהה מאוד, ואף הציגו בפניה דוחות ומסמכים מטעמם. כשבועיים לאחר הקמתה פרסמה הוועדה דוח ביניים עם מסקנות שהתבססו על עבודתה ב־15 הישיבות הראשונות ונועדו להשפיע על צעדי הממשלה במאבק בנגיף הקורונה. כחמישה שבועות לאחר פרסום דוח הביניים פרסמה הוועדה

7 מתוך דברי יו"ר הוועדה המסדרת ח"כ אבי ניסנקורן, ישיבה מס' 5 של מליאת הכנסת ה־23, 24.3.2020.

8 הסמכויות שניתנו לוועדה הזמנית מתוקף תקנון הכנסת כללו זימון נושאי משרה למתן עדות והצגת מסמכים, זימון שרים וכדומה.

דוח מסכם,⁹ שכן הרכבת ממשלה נראתה באופק והמנדט שלה עמד להסתיים. ואכן, כמה ימים לאחר מכן, ב־17 במאי 2020, הושבעה הממשלה ה־35 (ממשלת האחדות של נתניהו־גנץ) והוועדה פוזרה.

כעשרה ימים לאחר פירוקה של ועדת שלח הגיעה הוועדה המסדרת להבנות והוקמו ועדות הכנסת הקבועות והזמניות, ובהן הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, שנועדה להמשיך את עבודתה של ועדת הקורונה בראשותו של ח"כ שלח. נקבע כי הוועדה תעסוק בעניינים האלה: (1) הפקת לקחים מהמשבר שנגרם בשל התפשטות נגיף הקורונה החדש והיערכות המדינה להתמודדות עם התפשטות חוזרת של הנגיף; (2) היערכות המדינה להתפרצות מגפות; (3) היערכות המדינה לרעידות אדמה. עוד נקבע כי הוועדה לא תעסוק בנושאים שמצויים במובהק בסמכות ועדה קבועה של הכנסת, אלא באישור יו"ר אותה הוועדה. במקרה של מחלוקת תכריע בעניין ועדת הכנסת.¹⁰

חברת הכנסת יפעת שאשא־ביטון ממפלגת כולנו, שהייתה חלק מסיעת הליכוד, נבחרה לעמוד בראשות ועדת הקורונה החדשה מטעם הקואליציה (להלן: ועדת שאשא־ביטון). הוועדה מנתה 12 חברים, מהם שבעה חברי קואליציה וחמישה חברי אופוזיציה. עם זאת, בפועל לא היה לקואליציה רוב בוועדה, שכן חברת הכנסת מרב מיכאלי מסיעת העבודה שהייתה מיוצגת בממשלה, לא הביעה אמון בממשלה ואף התנגדה לה בפומבי (ילון, 2020). כחמישה שבועות לאחר הקמת הוועדה, ולאחר דיון בוועדת הכנסת,¹¹ נחקק חוק הקורונה הזמני (הידוע בכינויו "חוק הקורונה הקטן"), שנועד לאפשר לממשלה להוציא צווים להגבלת פעילות (במרחב הציבורי, במקומות עבודה, בתחבורה הציבורית, בבתי תפילה ובמסחר, בילוי ופנאי) במסגרת סמכויות

9 הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, "סיכום תובנות והמלצות להמשך", 14.5.2020.

10 מחוך דברי יו"ר הוועדה המסדרת ח"כ איתן גינזבורג, ישיבה מס' 23 של מליאת הכנסת ה־23, 27.5.2020 (דברי הכנסת, 2020).

11 ועדת הכנסת, פרוטוקול מס' 16, 17.6.2020.

החירום העומדות לרשותה, ללא אישור של הכנסת. בחוק זה נקבע כי הצווים יכנסו לתוקף מייד, אך הם יצטרכו לקבל את אישור ועדת הקורונה בדיעבד, עד כשבוע מיום תיקונם, וזו תוכל לאשר, לבטל או לשנות את הצווים האלה.¹² עוד נקבע בו כי אם הוועדה לא קיבלה החלטה בתוך שבוע יביא יו"ר הכנסת את אישור הצו להצבעה בכנסת, בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר עד תום שלושה ימים מהמועד האחרון להחלטת הוועדה. אם הוועדה החליטה שלא לאשר את הצו, או אם הוא הובא לאישור הכנסת וזו לא קיבלה החלטה בעניין או החליטה שלא לאשרו – יפקע תוקף הצו באותו מועד.¹³ מבדיקת פעילות ועדת הקורונה באותה תקופה עלה שהיא סירבה לשמש חותמת גומי להחלטות הממשלה. בהובלת יו"ר הוועדה היא לא אישרה בדיעבד כמה מהתקנות שהגיעו לפתחה שעסקו בהגבלת פעילות הקשורה למסחר, לביילוי ולפנאי. לדוגמה, הוועדה לא אישרה את התקנות לסגירת חדרי הכושר והמסעדות, לאחר שקיימה דיונים בנושא עם נושאי משרות במשרדי הממשלה השונים, מומחים ובעלי עסקים. התנהלות זו הקשתה על קידום החלטות הממשלה בתחום המאבק בנגיף הקורונה, ובעקבות זאת ביקש יו"ר הקואליציה דאז, חבר הכנסת מיקי זוהר, להדיח את חברתו לסיעה יפעת שאשא-ביטון מתפקידה. בניגוד לחברי ועדה שהסמכות להחלפתם הזמנית או הקבועה בחברים אחרים נתונה בידי סיעתם, פיטורי יו"ר ועדה דורשים את אישור ועדת הכנסת (פרידמן, 2020). משהתברר כי רוב כזה איננו בנמצא ואין היתכנות להדחה, נותרה שאשא-ביטון בתפקידה עד פיזור הכנסת (בנדר, 2021). בחוק הקורונה החדש (הידוע בכינויו "חוק הקורונה הגדול"), שאושר כהוראת שעה ב-23 ביולי 2020¹⁴ נקבע כי התקנות שהממשלה תהיה רשאית להתקין (בעקבות הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה) יחייבו אישור מראש של אחת מארבע הוועדות הקבועות שהוסמכו

12 הסמכות לאשר או לדחות את תקנות הממשלה בדיעבד בתחום הגבלת הפעילות הוענקה לוועדת הקורונה בעקבות הסכמה בין יו"ר הקואליציה ליו"ר ועדת החוקה בשל העומס הרב שהוטל על ועדת החוקה באותה עת וקוצר הזמנים (ראו שם).

13 חוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), תש"ף-2020.

14 תוקפו של חוק זה הוארך עד 31 בדצמבר 2022.

לכך, על פי תחום אחריותן.¹⁵ אם הוועדה לא קיבלה החלטה בתום 24 שעות ייכנסו התקנות לתוקפן והיא תוכל לאשר אותן או לדחות אותן בפרק זמן של שבוע או שבועיים, על פי סוג ההגבלות שבהן; אם לא קיבלה הוועדה החלטה יובאו התקנות למליאת הכנסת. משמעות הדברים היא שבחוק החדש והמפורט מאוד חוזק מעט הפיקוח הפרלמנטרי על תקנות הממשלה בתחום הקורונה. מעתה הן דרשו אישור מראש (אם כי בתוך פרק זמן קצר של 24 שעות) של אחת מארבע ועדות כנסת קבועות, ולא רק בדיעבד. נוסף על כך, החוק הסדיר את עבודתן של ועדות הכנסת בזמן הפגרה והקל על הליך כינוסן אם יעלה הצורך בכך בשל החרפה במשבר הקורונה (סעיף 47). לפיכך חזרה ועדת הקורונה לשמש גוף מפקח ללא סמכויות חזקות (אישור או דחיית תקנות), שיעודו המרכזי היה להפיק לקחים מהגל הראשון ולבחון את ההיערכות לגל השני.

ועדת שאשא־ביטון פעלה לאורך כל כהונת הכנסת ה־23, שנמשכה פחות משנה. בתקופה זו קיימה הוועדה 93 ישיבות ושני סיורי שטח (האחד במעבדת הקורונה בנתב"ג והשני במשל"ט מלוניות הקורונה של פיקוד העורף ברמלה). בישיבות הוועדה הופיעו מספר רב של נציגי המגזר הציבורי, והם הציגו בפני הוועדה מסמכים ונתונים. כמו כן, בישיבות הוועדה השתתפו בקביעות נציגים בכירים ממשרד הבריאות ומשרד האוצר, וכן ראש המטה לביטחון לאומי. הישיבות התדירות, וכן הופעתם של גורמים חיצוניים רבים, עשויות להעיד על הרצינות של דיוני הוועדה ועל היותה מוקד משמעותי להצגת דעות מגוונות ונתונים. עם זאת, הוועדה לא פרסמה מסמך מסכם כלשהו המרכז את מסקנותיה ומציג לציבור את עבודתה, והיא סיימה את פעילותה עם פיזור הכנסת ה־23. לאחר הבחירות לכנסת ה־24 לא הוחלט על הקמת ועדת קורונה חדשה, והחלטות הנוגעות לענייני הקורונה נידונו בוועדות הקבועות, כגון ועדת הבריאות, ועדת הכספים וועדת החוקה, חוק ומשפט.

15 חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020. ארבע הוועדות הן: ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועדת הכלכלה, ועדת החינוך וועדת העבודה והרווחה, שבראשן עומדים חברים מסיעות הקואליציה.

השוואה בין ועדת שלח לוועדת שאשא-ביטון

לצורך מחקר זה נחלק את עבודתה של ועדת הקורונה לשתי תקופות מרכזיות: (1) ועדת שלח שהוקמה במרץ 2020 ופעלה בראשית הכנסת ה־23 במשך כחודשיים בתקופת ממשלת המעבר; (2) ועדת שאשא-ביטון שהוקמה כעשרה ימים לאחר פירוקה של ועדת שלח, עם הקמת הממשלה ה־35, ופעלה עד פיזור הכנסת ה־23 בינואר 2021. ההשוואה בין התקופות תאפשר לנו להעריך את עבודת הפיקוח של שתי ועדות הקורונה על הממשלה על פי אמות המידה המנויות להלן, וכן לעמוד על השוני ביניהן.

אמת המידה הראשונה לבחינת עבודת ועדות הקורונה היא בחינת **תפקידיהן, סמכויותיהן ויעדיהן**. כזכור, ככל שסמכויותיה של ועדה ויעדיה רחבים יותר, וככל שמרחב הפעולה שלה רב יותר, כך היא מסוגלת לפקח טוב יותר על הממשלה ולהיות שחקן משמעותי יותר בתהליך קבלת ההחלטות ובעיצוב המדיניות. ולהפך, ככל שסמכויותיה ויעדיה מצומצמים יותר ומרחב פעולתה צר יותר, יכולתה לפקח ולהשפיע קטנה ועבודתה עלולה להיות טכנית יותר.¹⁶ מבחינה תקנונית היו סמכויותיהן של שתי ועדות הקורונה כשל ועדת כנסת קבועה, אולם תחום האחריות שהוגדר להן מראש היה כללי למדי ולא מעשי – ועדת שלח הוסמכה לבחון את כלל הנושאים הנוגעים להתפשטות נגיף הקורונה (אלא אם כן הם היו בתחום אחריותן של שתי הוועדות הקבועות היחידות שפעלו באותה עת – ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון), ואילו ועדת שאשא-ביטון הוסמכה לבחון את הפקת הלקחים מההתמודדות עם משבר הקורונה, את ההיערכות להתפשטות נוספת של הנגיף, וכן את ההיערכות למקרים עתידיים של התפרצות מגפות ורעידות אדמה (בפועל בשני הנושאים האחרונים היא לא עסקה כלל). כמו וועדת שלח, גם תחומי העיסוק של ועדת

16 ובחנאי שהסמכות הצרה שהוענקה לוועדה אינה סמכות ממשית, כגון הסמכות לאשר תקנון לשעת חירום. במקרה כזה גם אם ניתנה סמכות צרה בלבד אפשר לדבר על יכולת פיקוח אפקטיבית של הוועדה, אלא שבמציאות סמכויות מעין אלו ניתנות נוסף על סמכויות רבות אחרות, והן מרחיבות מאוד את מרחב הפעולה של הוועדה ואת יכולת הפיקוח שלה.

שאשאי־ביטון הוגבלו לתחומים שאינם בתחום אחריותן של ועדות הכנסת הקבועות. משמעות הדברים היא שוועדות הקורונה לא נועדו להפעיל מנגנוני פיקוח "עם שיניים" (למשל הטלת סנקציות משמעותיות בזמן אמת), אלא לפקח פיקוח לטווח ארוך יותר, המתמקד בהפקת לקחים מאופן ניהול משבר הקורונה ומשתלב בעבודת הוועדות הקבועות העוסקות בנושא (ככל שהיו), אך איננו פולש לתחומי האחריות שלהן. במסגרת המגבלות האלה, ניכר כי שתי הוועדות ניצלו רבות את סמכותן לזמן גורמים שונים להופיע בפניהן (סמכות הנתונה גם לוועדות קבועות), וכזכור, על פי החוק ותקנון הכנסת, עובדי המדינה מחויבים להיענות לזימון זה. מעיון בפרוטוקולים של דיוני שתי הוועדות ניכר כי עובדי המדינה שפעלו בתחומים הקשורים להתמודדות עם נגיף הקורונה אכן הופיעו בפניהן תדיר, ובהם גורמים בכירים במשרדי הבריאות, החינוך, האוצר ועוד (כמפורט בהמשך). נוסף על כך, בדיונים נכחו גם גורמים לא ממשלתיים שביקשו להשתתף ולהשמיע את דברם. בשל כך נהפכו הוועדות למוקד מרכזי לקבלת מידע על ההתמודדות עם נגיף הקורונה באופן השקוף לציבור, ולכן גם זכו לסיקור תקשורתי רב. ריאיון שערכנו עם חבר הכנסת לשעבר ויו"ר ועדת הקורונה הראשונה עופר שלח הוא העיד כי הוא ניצל את חופש הפעולה שניתן לו כדי להתעמק בנושאים החשובים בעיניו – פיקוח על הממשלה והנגשת מידע לציבור. הוא אף ציין כי הדבר התאפשר לו בעיקר מכיוון שרוב ועדות הכנסת לא פעלו באותה תקופה, והוסיף כי קיומן של ועדות אחרות היה מגביל מאוד את אופן פעולתו, כפי שקרה בתקופת פעילותה של הוועדה בראשות חברת הכנסת שאשאי־ביטון. עוד הוא העיד כי היה תיאום שוטף בינו לבין יו"ר ועדת הכספים דאז עודד פורר, אך הוא התנהל באופן לא פורמלי.¹⁷

בעניין ביטול או אישור תקנות (סמכות הנתונה לוועדות כנסת קבועות) – שתי ועדות הקורונה לא הוסמכו לכך מלכתחילה, ברוב תקופת פעילותן, משום שהפיקוח שלהן נועד, כאמור, להיות חלש יותר. חריגה מכך התקיימה במשך כשבועיים – בעקבות קבלת "חוק הקורונה הקטן", שבהם הוסמכה ועדת שאשאי־ביטון לאשר או לבטל בדיעבד תקנות שתיקנה הממשלה הנוגעות

17 ריאיון עם חבר הכנסת לשעבר ויו"ר ועדת הקורונה הראשונה עפר שלח, שנערך ב־2.2.2022, ZOOM.

להגבלת פעילות (במקומות עבודה, במתחמי המסחר, הבילוי והפנאי, בתחבורה הציבורית ובבתי תפילה). בתום השבועיים האלה, עם אישור "חוק הקורונה הגדול", הועברה סמכות זו לארבע מועדות הכנסת הקבועות והתקבע מודל הפיקוח ההיברידי – הן בוועדות הקבועות והן בוועדה הזמנית. לנוכח האמור לעיל היה אפשר לצפות שיוקם מנגנון תיאום כלשהו בין כל הגורמים הפרלמנטריים העוסקים במשבר הקורונה על מגוון היבטיו כדי למנוע חפיפה בעבודתם, כפילויות ונפילת נושאים בין הכיסאות. מבדיקת הנושא עלה שיו"ר ועדת שאשא־ביטון אומנם ניהלה לעיתים שיח עם יו"רי הוועדות האחרות ועם היועצים המשפטיים שלהן (בעיקר הוועדות שעסקו באישור תקנות), ואולם מנגנון תיאום פורמלי לא מוסד מעולם, ולכן לא מן הנמנע שעבודת הפיקוח של הוועדה נפגמה.

אמת המידה השנייה לבחינת עבודת הוועדה היא **יחסי הכוחות הפוליטיים** הקיימים בה. כאמור, חברי האופוזיציה אינם כפופים למשמעת קואליציונית, והיכולת הפיקוחית של הוועדה גוברת אם ניתנת להם יכולת ממשית להעלות נושאים לדיון, להשמיע את קולם ואף להשפיע על החלטות הוועדה. בהתאם לכך, כשיו"ר הוועדה – האחראי על קביעת סדר יומה – משתייך לאופוזיציה, גובר הסיכוי לפיקוח משמעותי יותר על הממשלה. בחינת יחסי הכוחות בין הקואליציה לאופוזיציה בשתי ועדות הקורונה מצביעה על הבדל מסוים בין ועדת שלח לוועדת שאשא־ביטון. בתקופת ועדת שלח עמד בראש הוועדה חבר כנסת מהאופוזיציה, והיה בה רוב מובהק לאופוזיציה (8 חברי כנסת מהאופוזיציה ושניים מהקואליציה). בתקופה זו לוועדה "לא היו שיניים", אך הרוב האופוזיציוני בה הרבה לבקר את הממשלה ואת החלטותיה במגוון נושאים. בהקשר זה הדגיש יו"ר הוועדה שלח כי למרות הרוב האופוזיציוני בוועדה היה לו חשוב לקיים דיונים ענייניים בסוגיות העומדות על הפרק ולחבר בין נציגי הקואליציה והאופוזיציה. הוא ציין כי הדבר התאפשר מכיוון שסמכויות הוועדה היו חלשות ויו"ר הוועדה השתייך לאופוזיציה – עובדה שאפשרה לו לגבש יותר הסכמות בין הצדדים הפוליטיים.¹⁸

בתקופת ועדת שאשא־ביטון היו יחסי הכוחות מורכבים מעט יותר, שכן יו"ר הוועדה הייתה חברת קואליציה, אך היה בה רוב קואליציוני דחוק לכל היותר. אומנם היו בוועדה 7 נציגים מסיעות הקואליציה מול 5 מסיעות האופוזיציה, אך אלו כללו גם את חברת הכנסת מרב מיכאלי, שלמרות שסיעתה הייתה חברה בקואליציה היא עצמה לא הביעה אמון בממשלה בעת השבעתה והעידה כי איננה רואה עצמה חלק מהקואליציה. בפועל פעלו חברי הוועדה לא אחת בדרך לעומתית לממשלה וביקרו את החלטותיה בחריפות. דוגמה בולטת לכך היא ביטול הצו לסגירת חדרי הכושר והמסעדות, מהלך שנציגי אופוזיציה וקואליציה בוועדה תמכו בו (קם, 2020). דוגמה אחרת אפשר למצוא בדבריה הנוקבים של יו"ר הוועדה:

כשראש הממשלה הודיע לי כי החליט למנות אותי ליו"ר ועדת הקורונה, הוא הדגיש את חשיבות התפקיד ואת האחריות הגדולה שמוטלת על כתפיי. ביראת קודש נכנסתי לתפקיד [...] זו אחריות שמחייבת לשאול שאלות ולהטיל ספקות, לא בעוצמת הסכנה הנשקפת מהמגפה, עליה אין כל מחלוקת, אלא ביחס לדרכים הנכונות להתמודדות עמה. כפי שמצופה מנבחרי הציבור בכנסת ובוועדות [...] אני מציעה לראש הממשלה להתעשת ולהפסיק לחפש אשמות. זה הזמן להגדיל את כושר הספיקה של בתי החולים, לייצר מערך קטיעת הידבקות יעיל, לגייס את הציבור למאבק על ידי הסברה נכונה לשמור על עצמו ועל קבוצות הסיכון. מומלץ גם לתת דוגמה אישית. טוב יעשה ראש הממשלה אם יתרכז בכך ולא בבדיחה מאחריות והטלת בוץ ורפש. (אביטן כהן, 2020)

אולם בניגוד לוועדת שלח שפעלה טרם הרכבת הממשלה, חברי הקואליציה בוועדת שאשא־ביטון נדרשו בכל זאת לפעול לפי המשמעת הקואליציונית, והממשלה ציפתה שהוועדה תיתן לגיטימציה לפעולותיה בתחום הטיפול במגפת הקורונה. בפועל לא אחת סירבו חלק מחברי הקואליציה בוועדה ל"התיישר" עם ציפייה זו וביקשו לממש את תפקידם ולהיות גורם מפקח מהותי יותר על הרשות המבצעת. על רקע זה הייתה הוועדה לא אחת זירת התגוששות בין חברי הכנסת מהקואליציה לאופוזיציה, בעיקר בתקופתה השנייה.

אמת המידה השלישית לבחינת עבודת הוועדה היא אופי דיוניה ותדירותם. כאמור, היכולת של הוועדה לנהל דיונים רבים ומעמיקים המתמקדים בנושאים ספציפיים מתוך שיתוף של גורמים חיצוניים מאפשרת לה להתעמק בנושאים מורכבים, לפקח טוב יותר ולקבל החלטות מושכלות יותר. בחינת תדירות הדיונים מראה ששתי הוועדות הרבו להתכנס בתקופת פעילותן. ועדת שלח התכנסה ל-41 דיונים בסך הכול (כ-5.5 פעמים בשבוע בממוצע), וועדת שאשא-ביטון התכנסה ל-93 דיונים (כשלוש פעמים בשבוע בממוצע). בחינת אופי דיוני הוועדות מראה כי בכל תקופת פעילותן הן היו צומת מרכזי שבה דנו נבחרי הציבור בסוגיות הרלוונטיות להתמודדות עם משבר הקורונה בשיתוף של גורמים נוספים. הגורמים האלה היו, בין היתר, נציגים מהמגזר הציבורי (בדגש על נציגי משרד ראש הממשלה, המל"ל ומשרד הבריאות), נבחרי ציבור מקומיים (ראשי ערים ונציגי מרכז השלטון המקומי), מומחים הרלוונטיים לנושאים הנידונים, בעיקר מהאקדמיה, ואף נציגים מהמגזר העסקי, על פי נושאי הדיונים (איגודי שכירים, איגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשיינים, ארגוני ספורט למיניהם ועוד). יתר על כן, כדי להתגבר על מגבלת ההתקהלות בדיונים רבים השתתפו גורמים חיצוניים באופן מקוון (השתתפות מרחוק), באמצעות תוכנת ZOOM, והדיונים נוהלו במתכונת משולבת (היברידי) שאפשרה דיון מרובה משתתפים. לצד היתרון שבשימוש בכלי טכנולוגי חדשני בפרלמנט כדי שעבודתו לא תיפגע, אי-אפשר להתעלם מהבעיות שהתעוררו עקב כך. לדוגמה, אופן התנהלות הדיונים, שלפיו יו"ר הוועדה פותח או פותחת את הדיון, אחר כך מקבלים את רשות הדיבור חברי הוועדה ולאחריהם נציגי הרשות המבצעת, בקושי מותיר זמן למומחים ולגורמים נוספים מהחברה האזרחית להשמיע את דבריהם. זאת ועוד, עד שהאחרונים קיבלו את רשות הדיבור לדקות ספורות, חלק מנבחרי הציבור כבר נטשו את הדיון בלי שנחשפו למידע שעשוי להיות חשוב ורלוונטי (אופן התנהלות זה מאפיין גם דיונים המתקיימים פנים-אל-פנים, אך חסרונותיו בולטים שבעתיים במתכונת ההיברידי). לכך יש להוסיף גם את הכשלים הטכניים המתלווים להפעלת כלי טכנולוגי זה, כגון הקושי לשמוע את המשתתפים. מכאן שאופן ההתנהלות המתואר פגע בטיב הפיקוח של הוועדה וביכולתה לעשות את עבודתה כהלכה.

אמת המידה הרביעית היא **המשאבים העומדים לרשות הוועדה**. כזכור, לתמיכה מקצועית ומחקרית ניטרלית העומדת לרשות הוועדה יכולה להיות השפעה רבה על יכולתה של הוועדה להחליט החלטות מקצועיות. ככל שתמיכה זו משמעותית יותר, כך גוברת יכולתם של חברי הוועדה להתעמק בפרטים ולפקח על הממשלה טוב יותר, ולהיפך. מדד זה נבחן הן לפי מספר מסמכי הרקע שהזמינו הוועדות ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, הן לפי מספר מסמכי הרקע שהוגשו לוועדות מגורמים חיצוניים (כגון מכוני מחקר, האגודה לזכויות החולה, איגוד רופאי הילדים, איגוד הפסיכיאטריה, מד"א, התאחדות גני האירועים ואולמות השמחה, איגוד בתי האבות, פורום מפעילי חוגים בחינוך הבלתי פורמלי, פורום גני הילדים פרטיים, המועצה לשלום הילד ועוד רבים). נמצא כי ועדת שלח קיבלה 7 מסמכים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת ו־22 מסמכי רקע מגורמים חיצוניים, וועדת שאשא־ביטון – 14 מסמכים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת ו־30 מסמכי רקע מגורמים חיצוניים. אומנם מספר המסמכים שהתקבלו אינו מבטיח את איכותם, אך יש בו כדי להעיד על פוטנציאל גבוה יותר לקבלת החלטות מושכלת יותר בוועדות, גם על סמך מידע אובייקטיבי ולא רק על בסיס מידע מגורמים ממשלתיים, דבר המשפיע לטובה על עבודת הפיקוח של הוועדות. זאת ועוד, ריבוי מסמכי רקע ומסמכים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת מעיד על הצגת מידע מגוון מנקודות מבט שונות שבכוחן לפתח דיון מעמיק יותר. יצוין כי לרשות שתי הוועדות לא הועמדה תמיכה מקצועית בתחום עבודתן, דוגמת מומחים בתחום הבריאות והאפידמיולוגיה, וגם לא בתחומים אחרים שיכלו לסייע בקבלת החלטות מיטביות.

אמת המידה החמישית היא **הקשר בין הוועדה לגורמים ממשלתיים**. כאמור, לקשר בין הוועדה לבין שרי הממשלה ועובדי המדינה הפועלים תחתיהם השפעה על אופן תפקודה. ככל שנגישותה של הוועדה למידע ולנתונים ממשלתיים גדלה, כך מתחזקת ומתייעלת יכולתה לפקח ולעצב המלצות טובות יותר. כפי שצוין באמת המידה הראשונה שנבחנה, שתי הוועדות הוסמכו לזמן שרים וממלאי תפקידים מהשירות הציבורי כדי למסור מידע, נתונים או מסמכים רלוונטיים (סמכות המוקנית גם לוועדות הקבועות). מקריאת הפרוטוקולים של שתי ועדות הקורונה ניתן להתרשם כי הקשר ביניהן לבין ממלאי התפקידים

היה שוטף. כמעט בכל ישיבות הוועדות השתתפו בכירי משרד הבריאות, הציגו נתונים והביעו את עמדתם המקצועית. נוסף על כך השתתפו בדיונים גם נציגים של משרדים נוספים, כגון משרד הביטחון, משרד הפנים ומשרד האוצר. עם זאת, לא אחת עלו טענות שבכירי משרדי הממשלה אינם מביאים את הנתונים הנדרשים או נתונים מספקים לדיונים, אם כי בדרך כלל נבע הדבר ממחסור בנתונים, ולא דווקא מסירובם להציג נתונים אלו. לדוגמה, חברי ועדת שאשא־ביטון הלינו שבדיונים בנוגע להמשך פעילותם של חדרי הכושר ובריכות השחייה לא הוצגו בפניהם נתונים על היקף ההידבקות בנגיף הקורונה במקומות האלה.¹⁹ גם בדוח המסכם של ועדת שלח נכתב שאחת הבעיות היא המחסור בנתונים אמין לאורך הליך קבלת ההחלטות.

אשר לנוכחות בעלי תפקידים רשמיים בממשלה (שרים וסגני שרים) – רק כמה מהם הופיעו לפני הוועדות. במהלך כהונתה של ועדת שלח הגיע שר הפנים דאז אריה דרעי לדיון אחד שעסק בהתמודדות עם משבר הקורונה במגזר החרדי. בשיחה עם שלח הוא ציין כי לא זכור לו שזומנו חברי ממשלה נוספים לדיוני הוועדה בתקופת כהונתו, למעט רה"מ דאז בנימין נתניהו, שלא הופיע.²⁰ במהלך כהונתה של ועדת שאשא־ביטון הגיעו סגן שר אחד ושני שרים לדיוניה. סגן שר הבריאות דאז יואב קיש השתתף בארבעה דיונים שעסקו באישור תקנות הממשלה בדיעבד, השר להשכלה גבוהה דאז זאב אלקין השתתף בשני דיונים, ושר הרווחה והכלכלה דאז איציק שמולי השתתף בדיון אחד. מדובר בנוכחות נמוכה של שרי הממשלה בוועדות הקורונה, שיש בה כדי להעיד על מידת הרצינות שייחסה הממשלה לוועדות האלה.

אמת המידה היישומית השישית היא **תוצרי הוועדה**. כזכור, הפקת דוחות ממוקדים שיש בהם מסקנות עשויה לתת בידי הממשלה כלי חשוב נוסף לשיפור החלטותיה. אם הוועדה איננה מפיקה דוחות, או אם היא מפיקה דוחות

19 הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, פרוטוקול מס' 25, 7.7.2020; פרוטוקול מס' 31, 19.7.2020; פרוטוקול מס' 37, 23.7.2020.

כלליים שאין בהם דרישה לפעולה או לדיווח מצד הממשלה, הסיכוי שהיא תצליח להשפיע על מקבלי החלטות נמוך. נוסף על כך, עצם הצבת יעד של כתיבת דוח גורם לוועדה לעבוד עבודה מסודרת, וכך תורם ליכולת הפיקוחית שלה ומעיד על רצינותה. הדוח אף חושף לציבור את אופן התנהלות הממשלה ואת המסקנות העולות מהתנהלות זו. בחינת הנושא בשתי הוועדות מעלה כי על פי הגדרת היעדים שלהן הן כלל לא נדרשו להפיק דוח שיסכם את עבודתן ויאגד את המלצותיהן. למרות זאת, ועדת שלח הפיקה שני דוחות – דוח ביניים ודוח סיכום, המרכזים את כלל הנושאים שנידונו בה בשני חודשי פעילותה, וכן מסקנות למימוש בטווח המיידי והבינוני.²¹ דוחות אלו הציגו מגוון כשלים בדרך ההתמודדות של הממשלה עם משבר הקורונה.²² בריאיון עימו ציין שלח שפרסום הדוח נועד בעיקר לתווך מידע לציבור, ולא בהכרח להשפיע על החלטות הממשלה. עוד הוא ציין כי הוא כתב את הטיזתה הראשונה של הדוח, חברי הוועדה דנו בה בישיבה שנערכה בדלתיים סגורות, ולאחר הטמעת ההערות שעלו אישרו אותו כל חברי הוועדה.²³ בניגוד לוועדת שלח, שדוחותיה פורסמו לציבור, חשפו את כשלי הממשלה בהתמודדות עם משבר הקורונה (אקט פיקוחי בפני עצמו), ושנחשבו טובים למדי, ועדת שאשא־ביטון לא הפיקה שום דוח. בלוח שלהלן מרוכזים ממצאי הבחינה על פי אמות המידה שמנינו לעיל.

21 לעיל הערה 9.

22 כשלים אלו היו, בין היתר, היעדר מנגנון לחלוקת תחומי אחריות ותיאום בין גופי הממשלה; היעדר תשתית הסברתית לקהילות מיוחדות בישראל, והימנעות הממשלה משימוש בקופות החולים כדי לאפשר הפעלת מערך בדיקות בהיקף רחב יותר. בהתאם המליצה הוועדה על דרכים להיקון הכשלים האלה, כגון יצירת מנגנונים לקבלת תמונת מודיעין עדכנית על התפשטות הנגיף; העברת מערך בדיקות הקורונה לקופות החולים; יצירת מערך הסברה וחיזוק מערך בריאות הנפש.

23 לעיל הערה 17.

לוח 1

אמות המידה להערכת עבודת הפיקוח של שתי ועדות הקורונה - סיכום

ועדת שאשא-ביטון	ועדת שלח	
4.1.2021-1.6.2020 (218 ימים)	14.5.2020-23.3.2020 (52 ימים)	משך הפעילות
פיקוח על ההיבטים הקשורים להתפשטות נגיף הקורונה, ולמשך תקופה קצרה אישור או ביטול בדיעבד של תקנות הממשלה	פיקוח על ההיבטים הקשורים להתפשטות נגיף הקורונה	סמכויות הוועדה
רוב לקואליציה קואליציה - 7 (כולל מרב מיכאלי) אופוזיציה - 5	רוב לאופוזיציה אופוזיציה - 8 קואליציה - 2	יחסי כוחות קואליציה-אופוזיציה והשתייכות יו"ר הוועדה
יו"ר הוועדה - ח"כ יפעת שאשא-ביטון (הליכוד - קואליציה)	יו"ר הוועדה - ח"כ עופר שלח (יש עתיד - אופוזיציה בממשלת מעבר)	
93	41	מספר הישיבות
3	5.5	תדירות: מספר ממוצע של הישיבות בשבוע
סיור במעבדה לבדיקת קורונה בנתב"ג סיור במשל"ט המלונות של פיקוד העורף ברמלה	סיור במעבדת שיבא סיור במשל"ט הלאומי	סיורים

ועדת שאשא־ביטון	ועדת שלח	
14	7	מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוגשו לוועדה
30	22	מסמכים מגורמים חיצוניים שאינם ממשלתיים שהוגשו לוועדה
ברוב הישיבות השתתפו בכירי משרדי רה"מ, הבריאות, האוצר ועוד. לעומת זאת, מעט מאוד חברי ממשלה השתתפו בהן. סגן שר הבריאות הגיע 4 פעמים, לדיונים בנושא תקנות לשעת חירום (בתקופה שבה לוועדה היו סמכויות לבטל או לאשר את התקנות האלה), השר להשכלה גבוהה הגיע לדיוני הוועדה פעמיים, ושר העבודה והרווחה הגיע לדיון אחד	ברוב הישיבות השתתפו בכירי משרדי רה"מ, הבריאות, האוצר ועוד. לעומת זאת, לא השתתפו בהן חברי ממשלה, למעט שר הפנים, שהגיע לדיון אחד בלבד בנושא ההתמודדות עם משבר הקורונה במגזר החרדי	הקשר עם גורמים ממשלתיים
לא פורסם דוח	פורסמו דוח ביניים כשבועיים לאחר הקמת הוועדה ודוח סיכום ביום פיזור. הדוחות נחשבו טובים ואפקטיביים	תוצרים

לסיכום, עבודת הפיקוח של שתי ועדות הקורונה – ועדות זמניות שהוקמו לבחינת התמודדות הממשלה עם מגפת הקורונה – הייתה סבירה למדי בהתחשב ביעדים המצומצמים שהוגדרו להן מלכתחילה (הפקת לקחים, בחינת המוכנות

לגל הבא), ובכלים שעמדו לרשותן. עם זאת, נראה שוועדת שלח הייתה אקטיבית יותר מוועדת שאשא־ביטון (להוציא התקופה שוועדת שאשא־ביטון הוסמכה זמנית לאשר או לבטל תקנות בדיעבד). אקטיביות זו ניכרה הן בבחינת התדירות הממוצעת של התכנסותה, הן בבחינת המספר הממוצע של המסמכים שהועברו לעיונה, ובעיקר בדוח הביניים ובדוח הסופי שפרסמה, שחשפו לציבור את הכשלים בהתמודדות הממשלה עם משבר הקורונה ואת מסקנותיה והמלצותיה בנידון. הסיבה לכך הייתה, ככל הנראה, שהיא פעלה בתקופת ממשלת מעבר, שבה רוב ועדות הכנסת הקבועות לא כונסו, ולכן היא הייתה השחקן הפרלמנטרי היחיד שעסק במשבר הקורונה באותה עת, וכל פעילות הכנסת בנושא נוקזה אליה. כמו כן, ועדת שלח פעלה בראשית המשבר ובאופן זמני, וייתכן שסיבות אלו השפיעו על תחושת הדחיפות של חבריה ועל אופן הפעולה שלהם. ועדת שאשא־ביטון פעלה במציאות פוליטית אחרת – הושבעה ממשלה, הוקמו ועדות קבועות ונחקקו חוקי הקורונה, ולפיכך חלק לא מבוטל מהפעילות הפרלמנטרית בסוגיה זו עבר לטיפול הוועדות הקבועות.

לבסוף, כדי שוועדות מסוג זה (או ועדות קבועות) יהיו אכסניה לפיקוח יעיל יותר על הממשלה בימי שגרה, ועל אחת כמה וכמה בעת משבר, יש לחזק את הכלים העומדים לרשותן. לדוגמה, אפשר לאמץ את מנגנון השימועים הנושאים, הרווח בפרלמנטים רבים. לשימועים כאלה כמה יתרונות חשובים: בכוחם לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הממשלה, להגביר את השקיפות הציבורית באשר לנעשה ברשות המבצעת, ולטייב את הליכי הפיקוח על ידי הגדלת המומחיות והמקצועיות של חברי הוועדות בעזרת מתן גישה לקשת רחבה של נתונים, מידע ועמדות הנמסרים להם.²⁴ כלי נוסף שאפשר לאמץ הוא שאילתות כתובות שהוועדה מפנה לגורמים ממשלתיים למיניהם ודורשת בגינת תשובות (כפי שנראה בהמשך, בכלי זה נעשה שימוש נרחב בבריטניה ובאוסטרליה).

פרק 5

סקירה משווה של ועדות לטיפול במשבר הקורונה בפרלמנטים בעולם

במהלך משבר הקורונה נדרשו פרלמנטים רבים לוותר על חלק מסמכויותיהם לטובת הממשלות, כדי לאפשר להן להגיב במהירות וביעילות להתפרצות הנגיף במדינתן. השינוי במאזן הכוחות בין שתי הרשויות לווה במגבלות, לעיתים נרחבות, על עבודת הפרלמנטים, שכללו, בין היתר, צמצום מספר חברי הפרלמנט הפעילים, מעבר חלקי או מלא לעבודה מרחוק, ובמקרים חריגים אף השבתה

זמנית של הפעילות הפרלמנטרית (פרידמן ושפירא, 2020; Waismel-Manor et al., 2022). במצב זה נעשה הצורך בפיקוח על פעולות הממשלה חיוני וחשוב אף יותר, כפי שעלה גם ממחקר מקיף שנערך בנושא סמכויות חירום של ממשלות בזמן המגפה. במחקר נמצא שלבתי המשפט, לבתי המחוקקים ולממשלים האזוריים היה תפקיד חשוב בריסון הממשלות הלאומיות. בהקשר של בתי המחוקקים נמצא כי ברבות מהמדינות שנסקרו חוקקו חוקים חדשים ומפורטים בנושא הקורונה שנועדו להגביל את סמכויות הממשלות בכל הקשור להתמודדותן עם נגיף הקורונה (Ginsburg and Vrsteeg, 2020).

בחינה השוואתית של סוגיית הפיקוח הפרלמנטרי על התמודדות הממשלות עם מגפת הקורונה מלמדת שהוא בוצע בעיקר באמצעות ועדות, לפי שני מודלים: פיקוח של הוועדות הקבועות ופיקוח של ועדות זמניות ייעודיות. כרבע (24%) מהפרלמנטים במדינות ה־OECD הקימו ועדה זמנית ייעודית לפיקוח על החלטות הממשלה בזמן אמת (ובהם אוסטרליה, ניו זילנד, נורווגיה, ספרד וארצות הברית), או קבוצת עבודה פרלמנטרית שבה ניתן ייצוג לכלל סיעות הפרלמנט (מקסיקו). שאר הפרלמנטים ניהלו פיקוח שוטף על החלטות הממשלה בעניין הקורונה במסגרת הוועדות הקבועות (כגון בריטניה, פינלנד, שוודיה וגרמניה), וכל ועדה פיקחה על החלטות הממשלה הקשורות לתחום אחריותה. בכמה מדינות הוקמו ועדות מיוחדות שנועדו לבחון את תגובת הממשלה למשבר הקורונה, אך לרוב הן לא נועדו לפקח על החלטות הממשלה בזמן אמת, אלא להסיק מסקנות בדבר ההשלכות ארוכות הטווח של התפרצות הקורונה או בעניין ההתנהלות העתידית במקרי חירום דומים (דנמרק וצ'כיה) (OECD, 2020).

פיקוח פרלמנטרי באמצעות הוועדות הקבועות

בריטניה

עבודת הפיקוח בבית התחתון (House of Commons) של הפרלמנט הבריטי נעשתה במסגרת הוועדות הקבועות בפרלמנט, וכל ועדה השתמשה בכלי הפיקוח העומדים לרשותה כדרך שגרה כדי לבחון את תגובת הממשלה למשבר הקורונה בכל הנוגע לתחומי אחריותה. כלים אלו כללו שימועים לנציגי הממשלה והגשת שאילתות על ידי חברי הוועדה לשרים. ההחלטה לבזר את עבודת הפיקוח בין הוועדות הקבועות של הפרלמנט התקבלה מתוך התפיסה שלוועדות האלה יש ניסיון, מומחיות והיכרות עם השטח בתחומים שעליהם הן אמונות, ולכן ביכולתן להבין את התמונה הרחבה של החלטות הממשלה והשלכותיהן, ולפקח באופן יעיל ומעמיק יותר (Lilly and White, 2020). כך, לדוגמה, ועדת הפנים (Home Affairs Committee) בחנה את התמודדות משרד הפנים עם התפרצות המגפה, ועדת המשפט (Justice Committee) בדקה כיצד המגפה משפיעה על בתי הכלא, ועדת הנשים והשוויון (Women and Equalities Committee) בחנה את השפעות המגפה על העמקת אי השוויון וכיצד אפשר להגן על מי שייפגעו מהמצב, כגון נשים ובעלי מוגבלויות (De Vrieze and Moulds, 2020).

עם זאת, לפיקוח הנערך בו בזמן במספר רב של ועדות עלולים להיות גם חסרונות, כגון החשש לכפילויות ולחפיפה בין הוועדות, הנובעים מחוסר תיאום ביניהן (לדוגמה, זימון של אותו אדם להציג את אותם הנתונים בשתי ועדות). משום כך יצרו הוועדות הבריטיות מנגנון תיאום חדש שאפשר לחברי ועדות להשתתף בדיוני הוועדות האחרות כאורחים ולהקשיב לשימועים או לעדויות הניתנות במסגרתם. למשל, כאשר הגיע מנכ"ל משרד הבריאות הבריטי להעיד בפני ועדת הבריאות והרווחה, זומנו גם יושבי ראש של שש ועדות נוספות להשתתף בדיון (Lilly and White, 2020).

כמו כן, במהלך ההתמודדות עם משבר הקורונה החליטו ועדת הבריאות והרווחה (Health and Social Care Committee) ועדת המדע והטכנולוגיה (Science and

Technology Committee) על הקמת ועדה משותפת שתעסוק בנושאים הקשורים לנגיף הקורונה ובלקחים שניתן להפיק מאופן ההתמודדות עם המגפה. הוועדה החלה לפעול באוקטובר 2020, ועד כתיבת שורות אלו ערכה 13 ישיבות, 11 מהן נועדו להצגת עדויות ונתונים רלוונטיים (Oral Evidence Sessions), בין היתר, של גורמים ממשרדי הממשלה ובכירים ממערכת הבריאות הבריטית (NHS). הוועדה המשותפת פרסמה דוח מקיף בספטמבר 2021, ובו צוין כי שתי הוועדות פעלו בנפרד ובמשותף והגישו למעלה מ־400 שאלות, וכן אספו יותר מחמישים עדויות, בין היתר, של שרים, חברי פרלמנט, יועצים ממשלתיים ומומחים בשלל נושאים הרלוונטיים לוועדה.²⁵

הפיקוח על עבודת הממשלה בזמן המגפה בבית העליון בבריטניה (House of Lords) נעשה אף הוא באמצעות הוועדות הקבועות. עם זאת, ביולי 2020 הוחלט להקים ועדה זמנית שתפקידה לבחון את ההשלכות ארוכות הטווח של מגפת הקורונה בהיבט של כלכלה ורווחה, אך היא לא הוסמכה לפקח על החלטות הממשלה. בוועדה היו 11 חברים, עד מחצית דצמבר 2021 היא נפגשה 55 פעמים, וב־23 מהישיבות הוצגו נתונים ונשמעו עדויות. בפני הוועדה הופיעו אזרחים, חברי פרלמנט, חברי ממשלה, נציגי המגזר הציבורי וארגוני המגזר השלישי ומומחים שונים. הוועדה אף פרסמה שלושה דוחות.²⁶

גרמניה

הפרלמנט הגרמני (Bundestag) מאופיין בשימוש רב בכלים פיקוחיים בשגרה, במיוחד בהשוואה לישראל. משום כך לא הושקעו מאמצים מיוחדים ביצירת מנגנוני פיקוח חדשים לנוכח התפרצות מגפת הקורונה, דוגמת הקמת ועדת פיקוח מיוחדת, והמאמץ העיקרי היה למצוא דרכים לאפשר לפרלמנט לעבוד כסדרו למרות מגבלות המגפה. ייתכן כי הסיבה לכך הייתה שבעת התפרצות

UK House of Commons, 2021. Health and Social Care and Science and Technology Joint Committee, "Coronavirus: Lessons Learned to Date," House of Commons, 21.9.2021

UK Parliament, 2021. Committees, Official Page of the COVID-19 Select Committee, House of Lords

המגפה כיהנה ממשלת אחדות רחבה שכללה את שתי המפלגות הגדולות ביותר בגרמניה – הסוציאלי-דמוקרטיים והנוצרים הדמוקרטיים – שנהנתה מתמיכה גדולה בפרלמנט, ולכן האופוזיציה, שלרוב היא גורם דומיננטי בהפעלת מנגנוני הפיקוח, הייתה קטנה (Ridard, 2020).

במבט מעמיק ניכר כי לא רק שלא אומצו מנגנוני פיקוח מיוחדים בפרלמנט הגרמני במהלך המשבר, אלא גם לא נעשה שימוש מוגבר בכלים הקיימים. בבחינת השימוש בכלים הפרלמנטריים בזמן התפרצות המגפה לעומת השנה שקדמה לה, לא נמצא שינוי של ממש (Siefken, 2022). גם בעבודת הוועדות לא ניכר שינוי משמעותי, למעט שינויים בנושאים העולים לסדר היום שהותאמו לצורכי השעה, בעיקר בוועדות העוסקות בבריאות, בכלכלה ובתקציב המדינה, ועלייה קלה בתדירות התכנסותן (Ridard, 2020).

פרלמנטים נוספים שהחליטו שעבודת הפיקוח תיעשה באמצעות הוועדות הקבועות הם הפרלמנטים של אוסטריה (באמצעות תת-ועדה מיוחדת מוועדת התקציב), של פינלנד ושל שוודיה.

פיקוח פרלמנטרי באמצעות ועדה זמנית מיוחדת

כמה פרלמנטים בחרו להקים ועדה זמנית כדי לבחון את החלטות הממשלה בנושא ההתמודדות עם נגיף הקורונה ולפקח פיקוח ממוקד, תחת קורת גג אחת, על נושא זה. בחלק ניכר מהמדינות האלה הוקמה הוועדה הזמנית עקב מגבלות שמנעו מהפרלמנט להתכנס (למשל פגרת החורף בקנדה ובניו זילנד) ולפקח פיקוח שוטף באמצעות הוועדות הקבועות, והקמת ועדה זמנית אפשרה להגיב למצב תגובה נקודתית ומהירה. הקמת ועדת קורונה זמנית אפשרה לפרלמנט לפקח על החלטות הממשלה בלי לבטל את הפגרה, ואף נתנה לחברי הפרלמנט זמן להסתגל לעבודה במגבלות הקורונה. כך היה גם בישראל – בעת התפרצות מגפת הקורונה הייתה הכנסת בפגרת בחירות. הקמת ועדות זמניות מעין אלו אכן אפשרה לפרלמנטים לפקח בזמן אמת על החלטות הממשלות

הנוגעות להתפרצות המגפה. עם זאת, לרוב הוועדות הזמניות לא בחנו את השלכות מגפת הקורונה בהקשר הרחב יותר ואת המדיניות ארוכת הטווח של הממשלה – בחינה הדורשת מומחיות, היכרות טובה עם השטח בתחומים ספציפיים וירידה לפרטים (Lilly and White, 2020).

אוסטרליה

בתחילת אפריל 2020 הוקמה ועדת קורונה זמנית בסנאט האוסטרלי (הבית העליון) כדי לבחון את תגובת הממשלה למגפה. הוועדה הורכבה מ־7 חברי פרלמנט, בראשה עמדה חברת פרלמנט מהאופוזיציה, קייטי גאלאגר (ממפלגת הלייבור), ולא היה בה רוב קואליציוני. כבר בישיבתה הראשונה הדגישה העומדת בראשה את חשיבות הוועדה ואת האופן שבו היא עתידה להתנהל:

ועדה זו היא כלי מרכזי לספק אחריותיות, שקיפות ובדיקה של תגובת ממשלת אוסטרליה למגפה עבור העם האוסטרלי. במהלך 18 החודשים הבאים נפעל ללא לאות לשפוך אור על כל היבט של התגובה הלאומית. זו אינה ועדת סנאט טיפוסית. נזמן הרבה עדים [...] כדי להבטיח שכל היבטי התגובה שלנו יהיו הטובים ביותר שהם יכולים להיות. עמדות פוליטיות יצומצמו למינימום. [...] בהתחשב באתגרים המשמעותיים העומדים בפני האומה וברמת העניין הציבורי הגבוה בעניינים שאנו חוקרים, הוועדה מצפה ששרים ועובדי ציבור יבואו מוכנים מספיק להשיב על השאלות שהפנו אליהם חברי הוועדה. הוועדה מצפה מהעדים להיות גלויים כלפיה ולמסור מידע רב ככל האפשר. זה מה שהעם האוסטרלי היה מצפה מהממשלה שלו ומהשירות הציבורי שלו.²⁷

הוועדה הייתה פעילה מאוד ועשתה שימוש נרחב בכלי הפיקוח העומדים לרשותה. כך, לדוגמה, עד דצמבר 2021 היא קיימה 55 שימועים, והגישה למעלה

Senate Select Committee on COVID-19, 2020. "Australian Government's 27 Response to the COVID-19 Pandemic," 23.4.2020. (התרגום שלנו).

מִ700 שאליות כתובות (Written Question on Notice),²⁸ בעיקר לשרים ולבכירים במשרדי הממשלה, ורובן המוחלט נענו עד כשבועיים מיום הגשתן.²⁹

לצד עבודת הפיקוח השוטפת הציב הסנאט יעד לוועדה, לפרסם את מסקנותיה עד סוף יוני 2022. הוועדה פרסמה שלושה דוחות ביניים, ובאפריל פורסם הדוח הסופי, ובו היא דנה בתגובה הראשונית למגפה ובהכנה למקרי חירום רפואיים, בתגובה הרפואית למצב, בתגובה הכלכלית למשבר, בתיאום בין יחידות הממשלה ועוד. הוועדה אף הזמינה את האזרחים להגיש לה את עמדותיהם, וכן הצעות ייעול, בפורטל מיוחד שבאתר האינטרנט הרשמי שלה.³⁰

לוועדה הייתה גם השפעה רבה על המדיניות הממשלתית הקשורה להתמודדות עם מגפת הקורונה ועל אופן יישומה. דוגמאות בולטות לכך הן התערבותה בהליכי החקיקה הנוגעים להקמת האפליקציה הממשלתית COVIDSafeApp. אפליקציה זו נועדה לזהות מוקדי התפשטות של הקורונה ולהתריע במקרים של חשש להדבקה, ובעיצוב רפורמות שנועדו להגן על עובדים שפוטרו או יצאו לחל"ת בעקבות משבר הקורונה, ולהעניק להם תמיכה כלכלית (JobKeeper/JobSeekerprogrammes) (De Vrieze and Moulds, 2020).

ניו זילנד

גם בפרלמנט הניו־זילנדי הוקמה ועדה פרלמנטרית זמנית (The Epidemic Response Committee) שתפקידה היה לבחון את תגובת הממשלה להתפרצות מגפת הקורונה. הוועדה מנתה 11 חברים שייצגו את כל חמש הסיעות הפועלות בפרלמנט, בראשה עמד יו"ר האופוזיציה, ולא היה בה רוב לסיעות הקואליציה.³¹

28 שאילתוח מסוג זה מוגשות בהליך נפרד משאילתוח רגילות, והמענה להן הוא שיר ולא דרך המליאה.

29 Parliament of Australia, 2021, Committees, Official Page of the Senate Select Committee on COVID-19

30 Parliament of Australia, 2022. Committees, Senate Select ; שם Committee On COVID-19, "Final Report," April 2022

31 New Zealand Parliament, 2020. "Business of Select Committees – Epidemic Response Committee," 25.3.2020

הוועדה פעלה בין מרץ למאי 2020 (שלושה חודשים בסך הכול), ובמהלכם התכנסה 23 פעמים ופרסמה שני דוחות, אחד על אופן התגובה המיידית של הממשלה למשבר הקורונה, והשני על מדיניות ההגירה בזמן המשבר. דוחות אלו כללו הצעות חוק ותיקוני חקיקה בנושאים שבחנה. כמו כן, לוועדה ניתנו סמכויות נרחבות לזימון עדים ולדרישת מסמכים משרים, מנציגים של משרדי הממשלה וממומחים נוספים. ישיבות הוועדה היו פומביות וסוקרו רבות בתקשורת.³²

לסיכום, בפרק השוואתי זה ביקשנו לבחון את אופי הפיקוח של הוועדות הפרלמנטריות על הממשלה בכמה מדינות בסוגיית משבר הקורונה. המסקנה הראשונה העולה מהבחינה היא שעיקר הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלות בסוגיית התמודדות עם נגיף הקורונה התבצע במסגרת הוועדות הקבועות או במסגרת ועדה זמנית, אך לא בשני סוגי הוועדות בעת ובעונה אחת (כפי שקרה בישראל). זאת ועוד, בכל המקרים שנבחנו האכסניה הפרלמנטרית לפיקוח על הממשלה (ועדות קבועות או ועדה זמנית) לא השתנתה לאורך תקופת המשבר, ובוודאי שלא בשל היות הוועדה לעומתית לממשלה, כפי שקרה בישראל. המסקנה השנייה היא שיש פרלמנטים (כגון באוסטרליה ובניו זילנד) שבהם עמדו חברי אופוזיציה בראשות הוועדות הזמניות שעסקו בסוגיית משבר הקורונה ולממשלה לא היה בהן רוב, וכך גברה עוצמת הפיקוח שלהן. שכן חברי האופוזיציה אינם כפופים למשמעת קואליציונית ולא מופעלים עליהם לחצים לפעול בתיאום עם הממשלה. המסקנה השלישית היא שהוועדות (בין קבועות בין זמניות) שעסקו במשבר הקורונה פיקחו באופן שוטף על הממשלות באמצעות מנגנונים שונים, שבמקרים מסוימים, דוגמת המקרה הבריטי, (יצירת מנגנון תיאום בין כל הוועדות שעסקו בנושא הקורונה, שמנע חפיפה וכפילויות בעבודתן) לא היו קיימים טרם המשבר. במקרים האוסטרלי והניו־זילנדי ניכר כי היה שימוש מרובה בכלי הפיקוח שעמדו לרשות הוועדות, ובהם הפניית שאלות בכתב מחברי הוועדה לשרים, קיום שימועים לנציגי הרשות המבצעת, פרסום דוחות הכוללים המלצות, טיפול בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה, ובמקרה האוסטרלי גם השפעה בפועל על החקיקה הממשלתית בנושא הקורונה ועל רפורמות כלכליות הרלוונטיות לכך.

פרק 6

השוואה בין מודלים לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה בשעת משבר

בחינת המסגרת המוסדית שבה פיקוח פרלמנטים על הממשלות במהלך משבר הקורונה מלמדת כי פיקוח במצבי חירום יכול להתנהל בוועדות הפרלמנט הקבועות או בוועדה זמנית מיוחדת המוקמת למטרה זו. במקרים מסוימים, דוגמת ישראל, הפיקוח עשוי להתנהל במקביל, הן בוועדות הקבועות והן בוועדה זמנית. לכל אחד מהמודלים האלה יתרונות וחסרונות. להלן נסקור אותם בקצרה.

פיקוח בשעת חירום במסגרת הוועדות הקבועות

יתרונות הפיקוח בוועדות הקבועות:

(1) **כוח מול הרשות המבצעת.** הממשלה זקוקה לשיתוף הפעולה של הוועדות הקבועות לא רק לשם אישור חוקים ותקנות בעת חירום אלא גם בעת שגרה, כדי שיאשרו חוקים ותקנות במגוון תחומים שבתחום אחריותן. לפיכך יש להן יותר מנופי לחץ המאפשרים להן להפעיל על הממשלה פיקוח אפקטיבי יותר.

(2) **הישענות על מומחיותם של חברי הוועדה מאפשרת בחינה מעמיקה וירידה לפרטים.** חברי הוועדות הקבועות צוברים במהלך כהונתם ידע, מומחיות ומקצועיות בנושאים שהם בתחום האחריות של הוועדה. אלו משרתים אותם בעת שגרה, בבואם לפקח על הממשלה וזרועותיה בסוגיות שונות, והם עשויים לשרת אותם בעת משבר חריף ולסייע להם לבחון במקצועיות ולעומק סוגיות העולות ממנו, וכן להבין את התמונה הרחבה של החלטות הממשלה והשלכותיהן.

(3) מערכת יחסים קיימת עם גורמים ממשלתיים ומקצועיים במגזר הציבורי. הוועדות הקבועות מפתחות במהלך כהונתן קשרי עבודה קרובים עם הגורמים הממשלתיים שבפיקוחן, וגורמים אלו מסייעים להן להכיר את השטח טוב יותר. קשרים אלו משרתים אותן בימי שגרה בביצוע תפקידי הפיקוח והחקיקה שלהן, והם עשויים לשרת אותן ביתר שאת בשעת התפרצות משבר לאומי (ובמקרה זה משבר בריאותי), שכן קשרים בלתי אמצעיים עם הגורמים הפוליטיים והמקצועיים הבכירים ביותר והיכרות טובה עם השטח יכולים לזרז את הטיפול בנושאים רלוונטיים ולסייע בקבלת החלטות מושכלות יותר.

(4) חלוקת עומס העבודה בין הוועדות. זמני משבר משליכים על תחומים רבים. כאשר הפיקוח נעשה במסגרת הוועדות הקבועות, העומס מתחלק בין כמה ועדות קבועות, על פי תחומי האחריות שעליהם הן אמונות, וכך ניתן לבחון את התנהלות הממשלה במגוון רחב יותר של נושאים. לעומת זאת, עבודתה של ועדה זמנית קצובה בזמן, והיא נדרשת לעסוק במגוון רחב מאוד של תחומים שלא בכולם היא יכולה או מספיקה לטפל.

לצד היתרונות החשובים שהוצגו, לפיקוח פרלמנטרי על התמודדות הממשלה בשעת משבר באמצעות ועדות קבועות יש גם חסרונות:

(1) חוסר תיאום וחשש לכפילויות ולחפיפה בעבודת הוועדות. למשל, כמה ועדות יכולות לזמן את אותו גורם מקצועי כדי להציג להן נתונים מבלי לדעת שהוא הציגם שוב ושוב בוועדות אחרות. כפילות זו גורמת לבזבז זמן ומשאבים אחרים – מצב בעייתי בעת שגרה, ועל אחת כמה וכמה בשעת משבר אקוטי שבו פוחתת זמינותם של הגורמים המקצועיים.

(2) חשש שנושאים יפלו בין הכיסאות. חוסר התיאום בין הוועדות יכול לגרום לכך שנושאים חשובים השייכים לתחום אחריותן של כמה ועדות לא יידונו כלל, משום שכל ועדה תניח שוועדה אחרת דנה בהם. כאמור, מצב זה חמור בעת שגרה, וחמור שבעתיים בשעת משבר אקוטי.

פיקוח בשעת חירום במסגרת הוועדות הזמניות

יתרונות הפיקוח בוועדות זמניות:

(1) יכולת תגובה מהירה יותר להחלטות הממשלה. כאשר הפיקוח מרוכז בוועדה אחת, מהירות התגובה להחלטות ממשלה הנוגעות למשבר גבוהה יותר, שכן אין צורך לדון בהן בכמה ועדות המתכנסות בימים שונים או במקביל. יתר על כן, על סדר יומן של הוועדות הקבועות מונחים נושאים רבים נוספים בתחום החקיקה והפיקוח, ואילו ועדה זמנית מאפשרת התמקדות אך ורק בנושאי הפיקוח הרלוונטיים למשבר.

(2) בלעדיות בבחינת המצב והחלטות הממשלה וניקוז המידע הרלוונטי לוועדה אחת. כאשר הפיקוח מרוכז תחת קורת גג אחת, ורק ועדה אחת בוחנת את המצב ואת החלטות הממשלה אין צורך בתיאום העבודה עם גורמים נוספים. נוסף על כך, במקרה כזה כל המידע בנושא מתועל לוועדה אחת שהופכת למוקד הידע המרכזי ומאפשרת לתקשורת ולציבור לקבל אינפורמציה ביתר קלות ולהיחשף לאופן התנהלות הממשלה בזמן אמת.

(3) סיכוי נמוך לנפילת נושאים בין הכיסאות. כאשר ועדה אחת עוסקת בכלל ההיבטים של אותה הסוגיה, הסיכוי שנושאים חשובים יפלו בין הכיסאות פוחת.

לצד היתרונות שהוצגו, לפיקוח פרלמנטרי על התמודדות הממשלה בשעת משבר באמצעות ועדות זמניות יש גם חסרונות:

(1) מחסור בידע, במומחיות ובזיכרון ארגוני. לחברי ועדה זמנית, המוקמת "יש מאין" כדי לפקח על הממשלה, חסרים לרוב ידע קודם ומומחיות בתחום המפוקח. בשעת שגרה עיתותיהם בידם כדי ללמוד ולהתמקצע, אבל בשעת משבר גובר הלחץ עליהם ועבודת הוועדה עלולה להיפגע. הוועדה כולה אף נעדרת זיכרון ארגוני מקדנציות קודמות וגם בכך יש כדי לפגוע באיכות עבודתה.

(2) היעדר קשרי עבודה עם נציגי המגזר הציבורי ומומחים למיניהם. לוועדה זמנית המפקחת על הממשלה אין עם הקמתה קשרי עבודה קרובים וענפים עם הביורוקרטיה ועם מומחים בתחום המפוקח, והיא צריכה למסד אותם במהלך

הזמן. וגם כאן, אם בשעת שגרה יש לה את הזמן לעשות זאת, בשעת משבר היא צריכה למסד קשרים מסוג זה במהירות רבה ובלחץ של זמן. בתנאים כאלה עבודת הפיקוח שלה עלולה להיפגע.

לוח 2

שני המודלים לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה בשעת משבר, יתרונות וחסרונות

פיקוח באמצעות ועדה זמנית	פיקוח באמצעות ועדות קבועות
יתרונות	
יכולת תגובה מהירה יותר להחלטות הממשלה	לוועדות הקבועות יש מנופי לחץ על הממשלה משום שהיא זקוקה לשיתוף פעולה מצידן לאורך זמן בנושאים רבים ושונים
בלעדיות על בחינת המצב והחלטות הממשלה וניקוז המידע הרלוונטי לוועדה אחת	הישענות על מומחיותם של חברי הוועדה מאפשרת בחינה מעמיקה וירידה לפרטים
סיכוי נמוך לנפילת נושאים "בין הכיסאות"	מערכת יחסים קיימת עם מומחים בתחומה ועם נציגי המגזר הציבורי
חסרונות	
עומס יתר על הוועדה וחוסר יכולת לטפל בכל הנושאים שהונחו לפתחה	חשש לחוסר תיאום שיביא לכפילויות ולחפיפה בעבודתן
מחסור בידע, במומחיות ובזיכרון ארגוני, היעדר קשרי עבודה עם נציגי המגזר הציבורי ומומחים למיניהם	חשש לנפילת נושאים "בין הכיסאות"

לסיכום, לכל אחד מהמודלים לפיקוח פרלמנטרי בשעת משבר (ובוודאי בעת שגרה) יש יתרונות וחסרונות, כמפורט בלוח 2. ההחלטה איזה מודל להעדיף בזמן משבר צריכה להתקבל לאחר שנשקלו היתרונות והחסרונות של כל אחד מהמודלים, והמודל הנבחר צריך להתאים לאופיו של מצב החירום ולתנאים הקיימים במערכת הפוליטית. זאת ועוד, ניכר כי פיקוח היברידי, הן בוועדות הקבועות והן בוועדה זמנית, כפי שפעל בישראל, עלול להעצים את החסרונות שבשני המודלים האלה אם אין חלוקת סמכויות ברורה ומפורשת בין הוועדות ואם הן פועלות ללא תיאום ביניהן, בעיקר בשל חשש מכפילויות רבות, מקבלת החלטות סותרות, מבזבזו משאבי כוח אדם וזמן, ולא מן הנמנע שבסופו של דבר גם מפגיעה באמון הציבור.

פרק 7

מסקנות והמלצות

פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת הוא עקרון יסודי בסיסי בכל משטר דמוקרטי, והוא אחד מתפקידיה החשובים של הרשות המחוקקת. הפיקוח מתנהל בשתי זירות: במליאת הפרלמנט ובוועדותיו. חשיבותו גוברת בעת חירום, שבה האיזון בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת מופר, שכן הממשלה מרכזת בידיה סמכויות רבות,

וכוחו של הפרלמנט נחלש. במחקר זה ביקשנו לעמוד על אופיו של הפיקוח הפרלמנטרי בישראל בזמן חירום באמצעות ניתוח מקרה מבחן של הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה.

מהמחקר עולות שתי מסקנות עיקריות:

(1) עבודת הפיקוח של שתי ועדות הקורונה הייתה סבירה למדי בהתחשב ביעדים המצומצמים שהוגדרו להן מלכתחילה (הפקת לקחים מהמשבר, בחינת מוכנות לגל הבא), ובכלים שעמדו לרשותן. בשל היותן שקופות לציבור הפכו הוועדות למוקד לקבלת מידע על המגפה ועל אופן ההתמודדות של הממשלה עימה, עוררו עניין ציבורי וזכו לסיקור תקשורתי רב. הוועדה הראשונה (ועדת שלח) אף פרסמה שני דוחות שחשפו לציבור את הכשלים בהתמודדות הממשלה

עם משבר הקורונה ואת מסקנותיה והמלצותיה בנידון – פעולה פיקוחית מהמעלה הראשונה שהגבירה את האפקטיביות של ועדה זו.

(2) בישראל אומץ מודל פיקוחי היברידי, שבו העבודה נעשית הן בוועדה מיוחדת ייעודית והן בוועדות קבועות, להבדיל ממדינות שונות בעולם, שבהן התבצע הפיקוח הפרלמנטרי בנושא באחד משני מודלים: בוועדות הקבועות או בוועדה זמנית ייעודית. למודל ההיברידי, שנוצר בשל נסיבות פוליטיות ואחרות, היו חסרונות לא מבוטלים, משום שחלוקת העבודה בין ועדת הקורונה לוועדות הקבועות לא הייתה ברורה ומפורשת דיה, ולא מוסד מנגנון תיאום פורמלי בין כל הוועדות שעסקו בסוגיה.

לנוכח הממצאים העולים מהמחקר ומסקנותיו עומדים לפני מקבלי ההחלטות שלושה מודלים של פיקוח לבחירה: בוועדות הקבועות, בוועדות זמניות ובמודל היברידי. כאמור, אין אנו נוקטות עמדה באשר למודל שראוי לאמץ, אך שבות ומדגישות כי בחירת המודל המתאים צריכה לערב שיקולים הנוגעים לאופיו של מצב החירום עצמו (קצר או מתמשך; ביטחוני, כלכלי, סביבתי, בריאותי ועוד), ולתנאים הקיימים במערכת הפוליטית (כנסת פעילה עם ועדות קבועות מתפקדות; כנסת בפגרה; כנסת נבחרת חדשה שבה טרם הושבעה ממשלה ומכהנת ממשלת מעבר, ורוב הוועדות הקבועות טרם כונסו וכדומה).

בהתאם לכך אנו ממליצות את ההמלצות האלה:

פיקוח בוועדות הקבועות

(1) מודל הוועדות הקבועות מתאים למצב שבו הכנסת פועלת ברציפות והוועדות הקבועות עובדות באופן שוטף. כמו כן, אם מדובר במצב חירום ממוקד (דוגמת מצב חירום ביטחוני או כלכלי) הקשור במובהק לוועדה קבועה, מרכזית ובעלת משאבים שכבר פועלת בכנסת (כמו ועדת חוץ וביטחון או ועדת הכספים), רצוי להשאיר את העיסוק בכך לוועדה כזאת. אם הוחלט לבחור במודל הזה, יש לשקול להקים מנגנון תיאום בין הוועדות כדי למנוע כפילויות, בזבוז והחמצת נושאים הראויים לדיון – במיוחד אם הפיקוח נערך בכמה ועדות קבועות במקביל.

פיקוח בוועדות זמניות

(2) מודל הוועדות הזמניות מתאים למצב שבו הוועדות הקבועות עדיין לא אוישו (לאחר בחירות), למצב שבו הן אינן יכולות להתכנס פיזית בכנסת בשל מצב החירום (ואז עדיף שוועדה אחת תרכז את הטיפול בנושא), או אם הן אינן מתפקדות (למשל בתקופת בחירות או במקרים חריגים). אם הוחלט לבחור במודל הזה, יש לשקול לחזק את מעמד האופוזיציה בתוך הוועדה הזמנית (להעמיד בראשה יו"ר מהאופוזיציה, לקבוע רוב אופוזיציוני גם בקרב חברי הוועדה). נדגיש כי את זאת ניתן לעשות אך ורק בתנאי שסמכויותיה של הוועדה יהיו מלכתחילה חלשות ולא יכללו למשל אישור תקנות של הממשלה (פיקוח חזק).

(3) יש לחייב את הוועדה להגיש דוח המשקף לציבור את התמודדות הממשלה עם המצב הנבחן ומכיל את מסקנותיה והמלצותיה בנושא זה.

פיקוח באמצעות מודל היברידי

(4) מודל היברידי מתאים, למשל, למצב חירום שמצד אחד יש לו היבטים הקשורים לוועדות הקבועות (ולכן לא רצוי שרק ועדה מיוחדת תעסוק בו), ומצד שני יש לו היבטים הדורשים ועדה מיוחדת, כגון נושא שהוועדה הקבועה ממעטת לעסוק בו, או נושא המצריך חשיבה לטווח ארוך כבר בזמן המשבר עצמו. אם הוחלט לבחור במודל הזה – הן בוועדה זמנית והן בוועדות הקבועות – יש להקפיד על חלוקת סמכויות ברורה בין הוועדות ולהגדיר במפורש מהם תפקידיה של כל אחת מהן. פיקוח היברידי ללא חלוקת סמכויות ברורה וללא תיאום בין הוועדות מעצים את חסרונות שני המודלים האלה ומוביל לכפילויות רבות בעבודתן, לנפילת נושאים בין הכיסאות, להחלטות סותרות, לבזבוז משאבי כוח אדם וזמן, ולא מן הנמנע שגם לפגיעה באמון הציבור.

המלצות כלליות הנוגעות לחיזוק הפיקוח בשני המודלים

(5) יש לשכלל את יכולת הפיקוח של הוועדות בשעת חירום. אפשר לעשות זאת על ידי הרחבת הכלים העומדים לרשותן. הכלי הבולט שראוי לאמץ הוא השימועים הנושאים. שימועים אלו נועדו לאפשר לוועדה לפקח על עבודת הממשלה, להגביר את השקיפות הציבורית באשר לפעולות הדרג המבצע, ולשפר את מומחיות חבריה באמצעות זימון גורמים ממשלתיים לדיוניה לשם מסירת מידע, נתונים או מסמכים על הפעולות שנעשו בתחום פעולתה של הוועדה. כדי לקיים שימועים אפקטיביים רצוי לקבוע בחוק או בתקנון כללים פרוצדורליים ברורים ומפורטים המסדירים את התנהלותם. לדוגמה, לקבוע דיוני הכנה לשימוע, לגבש צוות מקצועי מומחה בתחום השימוע שילווה את חברי הוועדה, לבחור מתשאלים ראשיים, להעניק זכות דיבור למתושאלים, לקיים סבב שאלות שני, לקבוע זכויות למתושאלים, לסדר את חדר הוועדה בסידור מיוחד כדי להבדיל את דיון השימוע מדיון רגיל ועוד.³³ כלים אפשריים נוספים הם הגשת שאילתות בכתב של חברי ועדה לשרים ולדרג המקצועי במשרדים הממשלתיים ללא צורך בהעברתם דרך המליאה, זימון של שרים לוועדות בתדירות גבוהה יותר.

(6) יש לעבות את הצוות המקצועי העומד לרשות הוועדה המפקחת. למשל, ניתן להצמיד לה מומחים חיצוניים או יועצים מדעיים (כגון אפידמיולוג במקרה של ועדת הקורונה). מהלך כזה יסייע בהכנה המקצועית של חברי הוועדה ויטיב את עבודתם. כמו כן, הוא ימצב את מעמדה כגורם המסוגל לקבל גם החלטות ענייניות ומקצועיות, ועשוי להגביר את האמון הציבורי בה.

(7) יש להסדיר בתקנון הכנסת נוהל לקיום ישיבות של ועדות הכנסת המשלב השתתפות פיזית ומקוונת, מכיוון שבמצב חירום (בריאותי או ביטחוני למשל) עלול להיווצר קושי להגיע למשכן הכנסת. הסדרה כזאת אף תוכל לצמצם מצבים שבהם חלק מהמשתתפים אינם יכולים להביע את עמדתם במהלך הדיון עקב עומס המשתתפים או בעיות טכנולוגיות.

נספח

רשימת הוועדות הזמניות בישראל: 1948-2020

משך הפעילות	שם הוועדה	כנסת
אין מידע	ועדת הסמל והדגל	-
אין מידע	ועדת המלווה	1
אין מידע	הוועדה המתמדת	
אין מידע	ועדת המנדטים	
אין מידע	הוועדה לחוק המעבר	
אין מידע	הוועדה המיוחדת למבנה החינוך	6
אין מידע	ועדת האנדרטה לעניין נר התמיד בכותל	7
אין מידע	הוועדה המיוחדת לחוק האיגוד השיתופי	
אין מידע	ועדת איכות הסביבה	
אין מידע	הוועדה המיוחדת להכנת פרוגרמה של הוספת מבנה לצורכי הכנסת	8
אין מידע	הוועדה המיוחדת לבדיקת מבנה החינוך היסודי והרפורמה בחינוך	9
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין חוק ביטוח בריאות ממלכתי	
אין מידע	הוועדה לפניות הציבור	10
אין מידע	ועדת ההליכות	
אין מידע	הוועדה לפניות הציבור	11
אין מידע	הוועדה לקידום הייצוא	
אין מידע	הוועדה המיוחדת להצ"ח הרשויות המקומיות	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	

משך הפעילות	שם הוועדה	כנסת
אין מידע	הוועדה המיוחדת למלחמה בנגע הסמים	12
אין מידע	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם (תיקון - כהונת ראש רשות)	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין מעמד האישה	
אין מידע	הוועדה להתעללות בילדים	
אין מידע	הוועדה המיוחדת למלחמה בנגע הסמים	13
אין מידע	הוועדה לקידום מעמד האישה	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין שכר וגמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון	14
24.11.1997 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לענייני מחקר ופיתוח מדעי וטכנולוגי	
אין מידע	הוועדה לגיל הרך	
אין מידע	ועדת ההיגוי לאירועי 50 שנה לכינון הכנסת	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין החקיקה הנלווית לאי־חידוש ההכרזה על מצב חירום	15
אין מידע	ועדת ההיגוי לאירועי 50 שנה לכינון הכנסת והשתתפות הכנסת באירועים לציון 50 שנה למדינת ישראל	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין הצעת חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) של ח"כ יצחק כהן	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לעניין ביקור ח"כים בבתי סוהר	
אין מידע	הוועדה המיוחדת בנושא מצב לימודי המתמטיקה	
אין מידע	הוועדה המיוחדת לענייני חקיקה בתחום התקשורת	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	

מסך הפעילות	שם הוועדה	כנסת
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	16
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	17
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	18
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	19
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	
עד 22.7.2013 אישור החוק ב-12.3.2014	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת החוק בעניין השוויון בנטל בשירות הצבאי, בשירות האזרחי ובשוק העבודה להסדרת מעמדם של תלמידי הישיבות	
19.5.2014 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת למעקב אחר יישום הוראות בחוק שירות ביטחון וחוק שירות לאומי-אזרחי	
עד 2.6.2014 אישור החוק ב-29.7.2014	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק השידור הציבורי	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לבעיית העובדים הזרים	20
כל הקדנציה	הוועדה לזכויות הילד	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת למאבק בנגע הסמים	
כל הקדנציה	הוועדה לפניות הציבור	
14.7.2015 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפתו לציבור	

מסך הפעילות	שם הוועדה	כנסת
14.7.2015 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לעניין הצעות חוק מסוימות שעבורו לדיון בה	20
25.1.2016 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעה לסדר-היום בנושא הקשיים בפרומה בשירות המדינה	
27.7.2016 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לצדק חלוקתי ושוויוני	
7.2.2017 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לפרשת היעלמותם של ילדי תימן, מזרח והבלקן	
25.6.2018 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת להסדרת מעמדם של תלמידי ישיבות ושילובם של בוגרי של בוגרי ישיבות בשירות צבאי, בשירות לאומי-אזרחי ובתעסוקה	
20.5.2019 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8) (ביטול המגבלה על מספרם המרבי של השרים וסגני השרים (מ/1288)	21
27.5.2019 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019	
עד 4.6.2019 אישור החוק ב-5.6.2019	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים-ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019	
5.6.2019 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים-ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019 (פ/544/21)	
10.7.2019 עד סיום הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 2) (הוראת שעה לעניין מינוי נאמן), התשע"ט-2019	
עד 13.8.2019 סוף הקדנציה	הוועדה המיוחדת לדיון בטיטת תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (אגרות), התשע"ט-2019	

מסך הפעילות	שם הוועדה	כנסת
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לזכויות הילד	23
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לפניות הציבור	
כל הקדנציה	הוועדה המיוחדת לעניין הקרן לאזרחי ישראל	
עד 24.4.2020 אישור החוק ב-7.5.2020	הוועדה המיוחדת לדיון בחוק יסוד: הממשלה (תיקון) - ממשלת חילופים)	
עד 25.3.2020 18.5.2020 (נסגרה עם הקמתה מחדש של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות)	הוועדה המיוחדת להערכות מערכת החינוך והחינוך המיוחד, לרבות שנת הלימודים הבאה	
24.3.2020 עד 18.5.2020 (נסגרה עם הקמתה מחדש של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות)	הוועדה המיוחדת לענייני רווחה ועבודה	
עד 24.3.2020 27.5.2020	הוועדה המיוחדת (הראשונה) למיגור הפשיעה בחברה הערבית	
עד 1.6.2020 סוף הקדנציה	הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית	
עד 24.3.2020 14.5.2020	ועדת הקורונה הראשונה	
1.6.2020 עד סיום הקדנציה	ועדת הקורונה לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה	

מקור: ארכיון הכנסת.

רשימת המקורות

אביטן כהן, שירית, 2020. "שאשא-ביטון תקפה את רה"מ; מיקי זוהר: 'לשקול את המשך דרכה בליכוד'", גלובס 21.9.2020.

בג"ץ 15/8612 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח' (17.8.2016).

בג"ץ 2019/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה ואח' (19.3.2020).

בלאנדר, דנה, חן פרידברג ואביטל פרידמן, 2019. ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת, מחקר מדיניות 140, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בנדר, אריק, 2021. "הכנסת אישרה את הארכת תוקפו של חוק הקורונה בחמישה חודשים", מעריב אונליין, 1.7.2021.

דברי הכנסת, 2020. פרוטוקול ישיבה מס' 5 של מליאת הכנסת ה-23, 24.3.2020.

הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, פרוטוקול מס' 25, 7.7.2020.

הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, פרוטוקול מס' 31, 19.7.2020.

הוועדה המיוחדת לעניין נגיף הקורונה החדש ולבחינת היערכות המדינה למגפות ולרעידות אדמה, פרוטוקול מס' 37, 23.7.2020.

הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, "סיכום תובנות והמלצות להמשך", 14.5.2020.

ועדת הכנסת, פרוטוקול מס' 16, 17.6.2020.

חוק-יסוד: הממשלה, סעיף 39.

חוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020.

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

ילון, יורי, 2020. "מרב מיכאלי: 'אהיה אופוזיציה בתוך הקואליציה'", **ישראל היום**, 5.4.2020.

פרידברג, חן, 2010. "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כשולן ידוע מראש?" **עיונים בתקומת ישראל** 20: 49-79.

פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. **פיקוח הכנסת על הממשלה - תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, 2020. "גלגולה של משמעת קואליציונית", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 5.8.2020.

פרידמן, אביטל, וחן פרידברג, 2018. **שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות**, הצעה לסדר 15, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2020. "תפקוד הכנסת בתקופת חירום - לקחי משבר הקורונה", **פרלמנט** 86, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

קם, זאב, 2020. "אין פשרה: ועדת הקורונה ביטלה את הצו לסגירת המסעדות", **כאן חדשות**, 21.7.2020.

שלה, עופר, 2021. "הפיקוח על מערכת הביטחון ועל מדיניות הביטחון בפרספקטיבה של שש שנות ניסיון של פרלמנטר פעיל", **עדכון אסטרטגי** 24: (4) 90-103.

Barnhart, Gordon, 1999. *Parliamentary Committees: Enhancing Democratic Governance*, London: Cavendish Publishing Limited.

Davidson, Roger H. and Lawrence D. Longley (eds.), 1998. *The New Roles of Parliamentary Committees*, London: Frank Cass.

De Vrieze, Franklin, and Sarah Moulds, 2020. "Parliamentary Committees: Windows into the World of COVID-19 Legislation and its Impact," *WFD*, 19.10.2020.

Diaz Crego, Maria, and Silvia Kotanidis. 2020. "State of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis – Normative Response and Parliamentary Oversight in EU Member States During the First Wave of the Pandemic," *European Parliamentary Research Service*.

Friedberg, Chen, 2011. "From a Top-Down to a Bottom-Up Approach of Legislative Oversight," *Journal of Legislative Studies* 17 (4): 525-544.

George, Bruce, and David Morgan, 1999. "Parliamentary Scrutiny of Defense," *Journal of Legislative Studies* 5 (1): 1-11.

Ginsburg, Tom, and Mila Versteeg, 2020. "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic," Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52. University of Chicago, Public Law Working Paper No. 747.

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

Lees, John D., and Malcolm Shaw (eds.), 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*. Durham, NC: Duke University Press.

Lilly, Alice, and Hannah White, 2020. "Parliament's Role in the Coronavirus Crisis; Holding the Government to Account," Institute of Government, *Smart Thinking*, 21.5.2020.

Martin, Shane, 2014. "Committees," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strom (ed.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press.

Mattson, Ingvar, and Kaare Strøm, 1995. "Parliamentary Committees," in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.

Mezey, Michael L., 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, NC: Duke University Press.

Moulds, Sarah, 2020. "Scrutinizing COVID-19 Laws: An Early Glimpse into the Scrutiny Work of Federal Parliamentary Committees," *Alternative Law Journal* 45 (3): 180-187.

New Zealand Parliament, 2020. "Business of Select Committees – Epidemic Response Committee," 25.3.2020.

New Zealand Parliament, 2020a. Official page of the Epidemic Response Committee: Covid-19 2020.

OECD, 2020. "Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences during the Coronavirus (COVID 19) Pandemic," OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 25.9.2020.

Ogul, Morris S., 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olson, David M., 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Parliament of Australia, 2021. Committees, Official Page of the Senate Select Committee on COVID-19.

Parliament of Australia, 2022. Committees, Senate Select Committee On COVID-19, "Final Report," April 2022.

Ridard, Basile, 2020. "The Parliament in the Time of Coronavirus: The German Parliament Facing the Pandemic. The Pulsing Heart of 'Combative Democracy,'" Study, Robert Schuman Foundation.

Senate Select Committee on COVID-19, 2020. "Australian Government's Response to the COVID-19 Pandemic," 23.4.2020.

Siefken, Sven T., 2022. "The Bundestag in the Pandemic Year 2020/21 - Continuity and Challenges in the COVID-19 Crisis," *German Politics*: 1-22.

Siefken, Sven T., and Hilmar Rommetvedt (eds.), 2022. *Parliamentary Committees in the Policy Process*, London: Routledge.

UK House of Commons, 2021. Health and Social Care and Science and Technology Joint Committee, "Coronavirus: Lessons Learned to Date," House of Commons, 21.9.2021.

UK Parliament, 2021. Committees, Official Page of the COVID-19 Select Committee, House of Lords.

Venice Commission, 2020. "Interim Report on the Measures Taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 Crisis and their Impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights," adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8-9 October 2020).

Waismel-Manor, Israel, Itai Bar-Siman-Tov, Olivier Rozenberg, Asaf Levanon, Cyril Benoît, and Gal Ifergane, 2022. "Should I Stay (Open) or Should I Close? World Legislatures during the First Wave of COVID-19," *Political Studies*.

ד"ר חן פרידברג היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכירה במחלקה למזרח תיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל. תחומי מומחיותה הם הכנסת ותפקודה, פוליטיקה ישראלית ונשים בפוליטיקה.

אביטל פרידמן היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה וסטודנטית לתואר שלישי באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי עיסוקה העיקריים הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי ופוליטיקה מפלגתית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מסת"ב:

www.idi.org.il

978-965-519-422-7