



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

איך משפרים את עבודת הכנסת ומחזקים את מעמדה?

המלצות עיקריות

מהדורה מעודכנת, דצמבר 2024

חן פרידברג | אביטל פרידמן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

איך משפרים את עבודת הכנסת ומחזקים את מעמדה?

המלצות עיקריות

חן פרידברג | אביטל פרידמן

מהדורה מעודכנת, דצמבר 2024

How Can the Knesset Function More Efficiently and Bolster its Status?

Main Recommendations

Chen Friedberg | Avital Friedman

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-471-5

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.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2024

נדפס בישראל, תשפ"ה/ה'2024

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 חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־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 וטיפוח 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 ולטיפוח חזון 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.

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	חלק ראשון: פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת
22	חלק שני: השאילתה: כלי פיקוח מליאתי על הרשות המבצעת
25	חלק שלישי: החוק הנורווגי
29	חלק רביעי: חקיקה פרטית
37	חלק חמישי: יחסי קואליציה-אופוזיציה
41	חלק שישי: אתיקה
43	אחרית דבר
45	נספח 1. ועדות הכנסת ה־25 הקבועות והמיוחדות ומספר החברים בהן
47	נספח 2. התאמה בין משרדי ממשלה לוועדות הכנסת הקבועות
54	נספח 3. הצעות לתיקונים בחוק ובתקנון בתחום הוועדות נעה גשן
60	רשימת המקורות

פתח דבר

הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל. תפקידיה הם ייצוג, חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת. בתחום החקיקה הכנסת חריגה בנוף הפרלמנטרי הבינלאומי: הליך חקיקת החוקים בישראל מתנהל ללא בסיס חוקתי איתן, והוא מוסדר בעיקרו בתקנון הכנסת. יתר על כן, מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בשני העשורים החולפים עצום, בלא אח ורע בעולם הדמוקרטי; בהיות כלי החקיקה הפרטית בישראל נגיש לכולם ולמעשה נטול חסמים ממשיים, חברי הכנסת עושים בו שימוש מופרז.

בתפקידה כמפקחת הכנסת אינה פועלת ביעילות. העבודה בוועדות – מנגנון הפיקוח החשוב ביותר – אינה יעילה בגלל מיעוט יחסי של חברי כנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית (גם לאחר שחקיקת החוק הנורווגי הגדילה את מספר חברי הכנסת הפעילים), ובכנסת ה-24 (אפריל 2021-נובמבר 2022) – גם בגלל יחסים עכורים מאוד בין הקואליציה לבין האופוזיציה, שבאו לידי ביטוי בין היתר בהחרמת הוועדות בידי נציגי האופוזיציה. מנגוני הפיקוח של המליאה, ובראשם השאילתה, נתקלים אף הם כבר תקופה ארוכה בקשיים רבים. חולשתה של הכנסת בתחום המעקב אחר ביצוע חוקים (לרבות חוק התקציב) ניכרת אף היא, וחברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם בלי הכשרה הולמת, בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלו בקיאות בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט.

נוסף על תפקידי החקיקה והפיקוח, הכנסת צריכה לשמש גם במה לדיון ציבורי מעמיק. תפקיד זה הולך ונשחק, בעיקר בגלל העמקת הקיטוב והתגברות הפופוליזם בפוליטיקה הישראלית, אך גם בשל עלייתן של במות נוספות לצורך דיונים ויכוחים בנושאים ציבוריים ולאומיים חשובים (למשל, כנסים ציבוריים והרשתות החברתיות). כל אלה מכרסמים במעמדה של הכנסת ומחלישים אותה. התרחבות הדיון הפוליטי לזירות נוספות, חוץ פרלמנטריות, היא ככל הנראה בלתי נמנעת, אך תהליך זה מדגיש עד כמה חשוב שהכנסת תמלא היטב לפחות את תפקידיה האחרים – חקיקה ובייחוד פיקוח.

חיוני אפוא לשפר את עבודת הכנסת בתחומים שהם ליבת עבודתה ולבצר את מעמדה כבמה המרכזית לדיון ציבורי ולהכרעות.

במסמך שלהלן שורה ארוכה של הצעות, שאם ייושמו, יש בכוחן לחולל רפורמה של ממש בעבודת הכנסת. ההמלצות יסייעו לחיזוק ולביסוס מעמדה של הכנסת יחסית לממשלה,

* אנו מודות לקוראים: עו"ד ארבל אסטרסון, פרופ' סוזי נבון, ד"ר דנה בלאנדר וד"ר אסף שפירא על הערותיהם הטובות.

חיזוק שהוא הכרחי לנוכח העובדה שהכנסת נשלטת בידי הרוב הקואליציוני ומשמשת בפועל כלי שרת של הממשלה (תהליך שהתגבר מאוד בשנים האחרונות). איזון בריא יותר בין שתי הרשויות הללו הוא חיוני לתועלת כל אחת מהן, וחשוב מזה – לתועלת הציבור הישראלי והדמוקרטיה הישראלית.

יודגש: שלל ההמלצות – שעניינן בעיקר מנגנונים מוסדיים, חוקים, כללים ונהלים – לא יצליחו לשנות דבר אם יש בקרב השחקנים במערכת הפוליטית מי שאינם מקבלים עוד את כללי המשחק או שהם מחליטים לשנותם תוך כדי המשחק.

המסמך מתמקד בכמה תחומים שהם בליבת עבודתה של הכנסת: הפיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות, שאילתות ויישום החוק הנורווגי; החקיקה הפרטית וההתנהלות בתוך הכנסת: יחסי קואליציה-אופוזיציה; ואתיקה של חברי הכנסת. ואף על פי כן – תם ולא נשלם. ישנן סוגיות נוספות המחייבות מחקר משלים כגון הסדרת פעילותה של הכנסת בעיתות חירום,¹ תפקוד הכנסת בתקופת בחירות וממשלת מעבר והסדרת מצבים שבהם נבצר מחברי כנסת להגיע למליאה (לידה, מחלה, אבל). כל הסוגיות הללו ייבחנו לעומק בעתיד, והמלצות יגובשו בעניינן.

המסמך מבוסס על פרסומים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה וכן על פרסומים רלוונטיים אחרים.² הוא תוצר של שיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לבין חברי כנסת רבים בעבר ובהווה, שדולות שפעלו בנידון (כגון השדולה לחיזוק מעמד הכנסת בראשות חבר הכנסת אלעזר שטרן, שפעלה בכנסת ה־20), וכן גורמים מקצועיים בכנסת ומחוצה לה וארגונים של החברה האזרחית.

1 לבחינה ראשונית של הסוגיה ראו פרידברג ופרידמן, 2023; פרידמן ושפירא, 2020.

2 בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה: פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה (מחקר מדיניות 77, חן פרידברג וראובן חזן, 2009); תיקון שיטת הממשל בישראל (בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג, 2013); שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות (הצעה לסדר 15, חן פרידברג ואביטל פרידמן, 2018); ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת (מחקר מדיניות 140, דנה בלאנדר, חן פרידברג ואביטל פרידמן, 2019); החוק הנורווגי: סקירה והמלצות (חן פרידברג ואסף שפירא, 2020); יוצאת לאור: ועדת השרים לענייני חקיקה (מחקר מדיניות 169, חן פרידברג ודנה בלאנדר, 2022); חוות דעת בנושא יחסי קואליציה-אופוזיציה (אסף שפירא, עמיר פוקס וחן פרידברג, 2022). בהוצאת גופים אחרים: מדדים לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה: סקירה משווה (דינה צדוק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019); פיקוח ועדות על הממשלה (נייר מדיניות 84, שרון חסון, פורום קהלה, 2023); הפיקוח הרופף של הרשות המחוקקת: אלה משרדי הממשלה שלא מדווחים לכנסת (אפרת אביבי, שקוף, ינואר 2024).

חלק ראשון

פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת

אפיון הכשלים

אחד מתפקידיה החשובים של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה. פיקוח זה מתבצע במגוון הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה של הכנסת ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות). ואולם במציאות הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת על הרשות המבצעת לקוי. הסיבות למצב עניינים זה הן מבניות ומהותיות, אך גם פרוצדורליות (דהיינו בעלות אופי טכני יותר).

סיבות מבניות ומהותיות

(1) כנסת קטנה, ממשלות גדולות וחברים רבים מדי בוועדות הקבועות

של הכנסת

כנסת ישראל היא אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם (פרידברג ואטמור, 2013). ולא זו בלבד אלא שבישראל אין בית עליון ואין פרלמנטים אזוריים, ולכן מדובר בעצם בפרלמנט קטן אפילו יותר. מנגד, הממשלות הקואליציוניות בישראל גדולות (מור ורהט, 2020). מספר השרים וסגני השרים בממשלה הקודמת (הממשלה ה-36), למשל, עמד בעת השבעתה על 34; מספרם בממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37) עמד בעת השבעתה על 38 שרים וסגני שרים. טרם אישור החוק הנורווגי (לראשונה בכנסת ה-20) רווח המצב שרק כשלושה רבעים מכלל חברי הכנסת היו פנויים לכהן בוועדות אף על פי שסך כל המינויים האפשריים בהן, ובכלל זה ועדות משנה וועדות מיוחדות, עמד על כמעט פי שלושה מזה. עם אישור החוק הנורווגי השתפר המצב במעט. לאחר השבעת הכנסת ה-25, לדוגמה, שהחלה את עבודתה בנובמבר 2022 ועדיין מכהנת בשעת כתיבת הדברים, הוקמו 15 ועדות קבועות ו-11 ועדות מיוחדות (זמניות). בשל הגידול במספר הוועדות, בעיקר המיוחדות, גדל גם סך

כל המינויים בהן, ולכן חברי כנסת מהקואליציה עדיין מכהנים בממוצע, בשלוש ועדות.³ במדינות רבות דוגמת איטליה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, נורווגיה ושוודיה חברי הפרלמנט מכהנים בדרך כלל בוועדה אחת. באחדות מן המדינות הללו מדובר באיסור חוקי או תקנוני לכהן ביותר מוועדה קבועה אחת. איסור זה מקורו בהבנה שעבודה פרלמנטרית איכותית מחייבת מיקוד והתמחות, ולכן מוטב שחבר הפרלמנט יתרכז בעבודתו בוועדה אחת, שבה הוא ישקיע את רוב זמנו ומרצו. כאשר הוא חבר בכמה ועדות בעת ובעונה אחת, הוא נעדר מדיונים (בעיקר אם הם מתקיימים באותם ימים ושעות, כנהוג בישראל), ואין לו הזמן הדרוש, או היכולת, ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן ביסודיות לשיבות ולהתמקצע בתחומי העבודה של הוועדות שהוא חבר בהן.

(2) היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות לבין תחומי

העיסוק של משרדי הממשלה

ועדות הכנסת הקבועות צמודות לתחומים ולא למשרדים, ובשל כך אין חפיפה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לתחום העיסוק של משרד ממשלתי מסוים. כך למשל, ועדת הכלכלה חולשת על נושאים רבים בתחום עיסוקם של כמה משרדי ממשלה כגון משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד החקלאות וביטחון המזון ומשרד הנגב והגליל. המצב דומה גם בוועדת הפנים והגנת הסביבה, המתמקדת בתחום עיסוקם של משרד הפנים, משרד הדתות והמשרד להגנת הסביבה. יתר על כן, ישנם שינויים תכופים במספר משרדי הממשלה ובתחומי אחריותם בגלל צרכים ואילוצים קואליציוניים. בשל כל אלה נמנע מהחברים בוועדות לבחון לעומק וביסודיות את משרדי הממשלה ולפתח מומחיות בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם. נוסף על כך נוצר קושי לקיים יחסי עבודה פוריים עם גורמי המקצוע במשרדים, שמתקשים בעצמם להגיע לשיבות רבות של הוועדות. לכן נגרמת פגיעה מהותית ביכולת של הוועדות לפקח על הממשלה.

סיבות פרוצדורליות

(1) היעדר נהלים ברורים להסדרת המכלול של עבודת הוועדות ובעלי

הסמכויות המכהנים בהן

כללי המשחק שהיו מקובלים מאז ומתמיד בכנסת על זירותיה השונות נשחקים במרוצת השנים. למשל, אם בעבר היה אפשרי לתפקד באופן ממלכתי בזירת הוועדות גם בהיעדר "מדריך הפעלה", המפרט ומעגן רשמית בתקנון את סדרי עבודתן של הוועדות, כיום נחלשת יכולת תפקוד זו משמעותית. גולת הכותרת של שחיקת כללי המשחק הייתה החרמת הוועדות בידי רוב חברי האופוזיציה בכנסת ה-24 בשל טענות לאימתן ייצוג הולם לאופוזיציה בכמה מן הוועדות, בניגוד לנוהג שהיה קיים קודם לכן בכנסת במשך שנים רבות.⁴

(2) דרך הניהול של הדיונים

בתחום זה בולטות תופעות של כינוס ישיבות ללא התראה סבירה; קיום דיונים בנושאים בעלי השלכות ציבוריות שאינם נידונים באופן מעמיק מספיק ובהשתתפות מספר קטן של חברי ועדה (לפעמים רק היושב ראש נוכח); אימתן זכות דיבור לדוברים שאינם חברי כנסת; ואיחצגת חומרי רקע לדיון או חלוקת חומרי רקע לחברי הוועדה זמן קצר לפני תחילתן של הדיון או אפילו במהלכו, כך שיוצא שלמעשה אין להם הזדמנות ללמוד אותם. גם אם כל הפעולות הללו כשרות, במצב של קיטוב פוליטי חריף זירה חשובה זו נתונה בעיקר לחסדי יושב ראש הוועדה. התוצאה היא שמקצועיותה של הוועדה, שקיפותה ויכולתה לפקח ביעילות על הרשות המבצעת עלולות להיפגע.

שליטה רבה של הסיעות על חבריהן בוועדות

שליטה כזאת מתאפשרת בגלל תקנון הכנסת, המקנה לסיעות סמכות להחליף כראות עיניהן את נציגייהן בוועדות בניציגים אחרים מטעמן. סמכות זו מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בסיעות הקואליציה, שיש להן רוב בכל הוועדות. כאשר מתאפשר מצב

4 ראו **פסק הדין** בבג"ץ 5258/21 דוד ביטן ואח' נ' הכנסת ואח' (ניתן ביום 9.8.2021), שעסק בעתירתם של שישה חברי כנסת מהליכוד וש"ס נגד החלוקה הלא-שוויונית, לטענתם, בוועדות הכנסת. העתירה נדחתה עקב השינויים שנעשו בהרכב הוועדות מאז הגשתה; השופטים סברו כי הקשיים שנוהרו אינם מצדיקים התערבות שיפוטית.

שבו חברי ועדה בעלי ותק, ניסיון, ידע ומומחיות יכולים להיות מוחלפים באחרים (למשל משום שפעלו בניגוד לעמדת הסיעה), יכולת הפיקוח של הוועדות עלולה להיפגע משום שסמכותה של הסיעה להחליף חבר ועדה מטעמה מצננת את רצונם של חברי כנסת מסוימים לאתגר את עמדתה.

מחסור בתמיכה מקצועית

צוות מקצועי העומד לרשות הוועדות הוא תנאי חשוב לחיזוק יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. בלא תמיכה מקצועית עצמאית חברי הוועדה מתקשים לפקח על הרשות המבצעת, שכן מול חברי הוועדה עומדים המומחים של הממשלה, אשר מחזיקים בידע, בניסיון ובגישה למידע, וחשוב לא פחות – במשאבים. שיפור ניכר בתחום זה התחולל לאחר שלכל ועדה הוצמד יועץ משפטי ולאחר שהוקם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (בשנת 2000), המעניק שירותים מקצועיים ואובייקטיביים לחברי הכנסת על פי בקשותיהם, ובנוסף מצמיד לוועדות רפרנטים שילוו אותן בדיונים בעת הצורך. למרות זאת נראה כי מהלכים אלה אינם מספקים, שכן ישנה דרישה גוברת לתמיכה מקצועית ספציפית ובמקרים מסוימים מרכז המחקר והמידע מתקשה לקבל מידע ממשרדי הממשלה.

היעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי לחברים בוועדות

פיתוח המומחיות של חברי הכנסת בתחומי העיסוק הספציפיים של הוועדה שהם חברים בה הוא חיוני, שכן רק ועדות, שהן זירות של מומחיות וידע, מסוגלות לבדוק בפירוט ולעומק את הנושאים שבטיפולן, לפקח על הממשלה ולרסן אותה. בישראל, בשל התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת, ובשנים האחרונות גם בשל פרקי כהונה קצרים של הכנסת, הנובעים מבחירות תכופות, אין לרבים מחברי הוועדות ותק ומומחיות נצברים. לרבים מהם אף אין הרקע המקצועי הרלוונטי לעבודת הוועדות שהם חברים בהן. המצב אפילו גרוע יותר לנוכח העובדה שחברי הכנסת החדשים אינם מקבלים הכשרה מספקת למעט יום מרוכז אחד, לאחר השבעת הכנסת, שבו גורמים מקצועיים בכנסת מעבירים להם השתלמות כללית בנושא סדרי העבודה של הכנסת וחובותיהם וזכויותיהם.

היעדר מנגנון פורמלי של שימוע פרלמנטרי שיש לו כללים שונים

מאלה של הדיונים הרגילים

שימוע פרלמנטרי הוא כלי נפוץ מאוד במרבית הפרלמנטים לצורך פיקוח על הממשלה וזרועותיה. הוא נועד לאפשר לוועדות לבקר את עבודת הממשלה באמצעות בחינה

מעמיקה של נושא ספציפי אגב זימון גורמים רלוונטיים לפגישות הוועדה לשם מסירת מידע, נתונים ומסמכים או מתן עדות על פעולות הנעשות במסגרת תחום אחריותן והסקת מסקנות בהתאם. שימוע פרלמנטרי מגביר את השקיפות הציבורית של הנעשה ברשות המבצעת ואף משפר את המומחיות של חברי הוועדות. בהיעדרו של כלי זה נפגמת איכות הפיקוח.

היעדר סמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפניהן

ולהציג להן מסמכים

הן החקיקה והן תקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה ועדות הכנסת רשאיות לדרוש מידע ונתונים משני גורמים בממשלה: מנושאי משרה וממלאי תפקידים בשירות הציבורי, המחויבים להגיע לשיבות הוועדות שאליהן זומנו; ומהשרים העומדים בראש המשרדים. ראשית, על השרים מוטלת חובת דיווח חצי-שנתית לוועדה בתחום האחריות של משרדם (סעיף 123(z) לתקנון הכנסת). שנית, השרים רשאים להופיע לפני הוועדה במקום עובדי המדינה במשרדם כחלק מעקרון האחריות המיניסטריאלית. למרות זאת, הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) אינן רשאיות לכפות הופעה לפניהן או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא, שכן אין בסמכותן להטיל סנקציות של ממש בגין אי-הופעה לפניהן או מסירת מידע חלקי או שגוי. רק במקרה שבעל תפקיד בשירות הציבורי זומן בידי הוועדה לדיון אך לא הופיע, רשאי יושב הראש שלה לבקש מיושב ראש הכנסת לפנות לנציב שירות המדינה בבקשה לחקור את המקרה ולהטיל על עובד הציבור שלא התייצב סנקציה משמעתית בהתאם. החוק והתקנון אינם מקנים לוועדות סמכות לחקור באופן רשמי שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית, ומהות הופעתם לפניהן – עדות או הצהרה – איננה מוגדרת בחוק. בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח השוטפת של הוועדות על הרשות המבצעת.

מעקב לקוי

הוועדות אינן עוקבות באופן שוטף אחר יישום המסקנות שהן גיבשו בעקבות ההצעות לסדר יום ולדיון מהיר שהעבירה אליהן מליאת הכנסת.⁵ הן גם כמעט שלא מבצעות מעקב

5 לפי סעיף 58 לתקנון הכנסת, עם סיום הדיון בהצעות לסדר היום תניח הוועדה את מסקנותיה על שולחן הכנסת, בצירוף עמדת המיעוט, אם הייתה כזאת (הוועדה רשאית שלא לפרסם את מסקנותיה או להעבירן ישירות לשר אם ראתה שפרסומן עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ

אחר התקנת תקנות לחוקים שקודמו בהן.⁶ המעקב הלקוי פוגע בכל שרשרת הפיקוח – החל בהעלאת נושאים וחוקים לדיון במליאת הכנסת וכלה בטיפולן של הוועדות בהם, והוא כמעט מייתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח.

פגמים בהתנהלות של מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית⁷

ועדת חקירה פרלמנטרית היא אחד הכלים שבאמצעותם הפרלמנט מממש את תפקידי הפיקוח והבקרה שלו. תכליתה של הוועדה היא לברר לעומק נושא שעל סדר היום הציבורי, לחשוף שחיתויות ולהגביר את השקיפות של מנגנוני הביורוקרטיה. למרות החשיבות העקרונית הרבה המיוחסת לכלי פיקוח זה, בפרקטיקה הישראלית הוא לוקה בחולשות לא מעטות: מדובר בוועדה פוליטית במהותה, ולכן מסקנותיה עלולות להיות מוטות לטובת הקואליציה; החוק הקיים והתקנון אינם נותנים בידיה כלים וסמכויות שיש בכוחם לאפשר לה לנהל חקירה אפקטיבית; בניגוד לנהוג בכמה מדינות בעולם, לאופוזיציה בישראל קשה מאוד להקים ועדת חקירה פרלמנטרית אם הממשלה מתנגדת ליוזמה, וכך נפגעת יכולת הפיקוח של הכנסת; חסרות אמות מידה להכרעה בשאלה מהם הנושאים הראויים והמתאימים לחקירה פרלמנטרית; לא נקבעו הוראות לאופן התנהלותה של הוועדה (המספר המינימלי של הדיונים שהיא מחויבת לקיים, התדירות שהיא מחויבת להיפגש ומשך כהונתה); הסמכויות שהוקנו לה בכל הנוגע לאי-התייצבות של נושאי משרה ברשות המבצעת אינן נאכפות, ואין דרישה לקוורום לקיום דיונים, הצבעות ואישור הדוח, מה שמעמיד בסכנה את פעולתה השוטפת של הוועדה ואת הייצוג הראוי של מגוון הקולות בפרלמנט; אין בנמצא הגדרות להיקפו של הסיוע המקצועי והמינהלי שהוועדה זכאית לו, ולכן לא תמיד ישנה האפשרות לרדת לעומקן של סוגיות ולהמליץ המלצות מיטביות; ולבסוף, אפשר שוועדות חקירה פרלמנטריות יוקמו בשלהי כהונתה של כנסת

שלה או בעניין כלכלי חיוני שלה). יושב ראש הכנסת יעביר את המסקנות לשר הנוגע הדבר, ובחור שלוש חודשים מיום שקיבל את המסקנות יודיע השר ליושב ראש הכנסת, בכתב, על כל פעולה שפעל בעקבות המסקנות, והודעתו תונח על שולחן הכנסת. הוראות דומות קבועות בסעיף 60(ו)-(ח) לתקנון לעניין מסקנות ועדה שדנה בדיון מהיר.

6 ביום 2 באפריל 2017 התקבלה החלטת ממשלה 2588 בדבר צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו בידי השרים. גם אם ההחלטה יצאה אל הפועל, הוועדות עדיין לא ביצעו מעקב שוטף וסדיר בנושא.

7 להרחבה ראו בלאנדר ואחרות, 2019.

מסוימת, אך מאחר שהן מפוזרות אוטומטית בסיום כהונת הכנסת שבה הוקמו, הן לא יגיעו לסיום החקירה שהן מנהלות ולכן הן לא יפרסמו דוח והמלצות.

לסיכום, ועדות קבועות הן כלי הפיקוח החשוב והמרכזי העומד לרשות הפרלמנט בבואו לפקח על הממשלה. הדבר נכון גם לדגם המשטר הפרלמנטרי, שבו הפיקוח חלש מלכתחילה, משום שהממשלה – המורכבת ממפלגה אחת או מקואליציה של מפלגות – שולטת בפרלמנט באמצעות הרוב המובנה שלה. לפיכך יש חשיבות רבה לטיוב פעולתן של הוועדות הקבועות. המטרה של מרבית ההמלצות שלהלן היא ליצור מצב שוועדות הכנסת יהיו מיומנות ומומחיות בתחומן ומאוישות באליטה פרלמנטרית מקצועית, שלרשותה עומדים כלים לעשייה משמעותית בתחום הפיקוח על עבודת הממשלה ולהשפעה על סדר היום הציבורי והתקשורתי. חבר הכנסת היחיד עשוי להפיק גם הוא תועלת מרובה מן המהלך של הפיכת הוועדה לחד חניית מקצועי, שכן כך הוא יוכל להתמחות באופן אישי במשך כמה שנים בתחום עבודת הוועדה שהוא חבר בה, ובכך להרחיב את יכולת ההשפעה שלו. התוצאה תהיה שהוא ייתפס בעיני הציבור וגורמי המקצוע למיניהם כסמכות מקצועית, וייתכן שכך הוא גם יוכל ליהנות מתקשורת אוהדת יותר.

המלצות⁸

תחומי העיסוק של הוועדות ומספר החברים בהן⁹

1. מומלץ להקביל בחקיקה ראשית את הוועדות הקבועות למשרדים המרכזיים, בכפוף לצמצום של ממש במספר משרדי הממשלה וקיבועם באופן שיגביל את היכולת ליצור משרדים ממשלתיים חדשים ואף לאחד משרדים קיימים.¹⁰ באופן זה תגדל החפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות ובין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה המרכזיים, וחברי הכנסת יוכלו להתמחות בתחום פעילותו של משרד אחד ובדרך זו לפקח עליו ביעילות רבה יותר.

8 ראו נספח 3, המציג את הצעותינו לחיקוני החקיקה והתקנון הנובעים מהמלצותינו.

9 שלוש ההמלצות מבוססות על ההנחה שהכנסת נשארת בגודלה הנוכחי ולא חל שום שינוי במספר חברי הכנסת.

10 ראו נספח 2.

2. מומלץ לצמצם בחוק הכנסת את מספר החברים בכל ועדה מן הוועדות הקבועות¹¹ ל-9 לכל היותר ולקבוע, ככלל, כי בוועדת הכספים, בוועדת החוץ והביטחון ובוועדת חוקה חוק ומשפט יעמוד מספר החברים על 15. גודלה של ועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת. עם זאת, בוועדות הנבחרות, כגון ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון, יהיה אפשר להוותר את אפשרות הגדלתן בהחלטה שתתקבל ברוב של 75% מחברי ועדת הכנסת.

3. מומלץ להגביל את מספר הוועדות הקבועות שכל חבר כנסת רשאי לכהן בהן לשתיים לכל היותר, בכפוף לצמצום מספר החברים בכל ועדה. כאמור, בדמוקרטיה רבות מוגבל מספר הוועדות שבהן חבר פרלמנט רשאי לכהן לשתי ועדות לכל היותר.

סמכויות ותפקידים

1. מומלץ להוסיף בחוק הכנסת ובתקנון הוראות שיגדירו באופן ברור יותר את הסמכויות והחובות של יושב ראש ועדה ויעגנו רשמית את הכללים של עבודת הוועדות ואת סמכויות שאר בעלי התפקידים בהן. במסגרת ההוראות הללו יוסדרו סוגיות חשובות, ובכללן:

א. הגדרת תפקיד יושב ראש ועדה בכנסת (סמכויות וחובות);¹²

ב. קציבת המועד האחרון שמוותר להעלות בו נושאים לסדר יומה של הוועדה, לדוגמה לפחות שבוע לפני מועד הדיון. יושב ראש הוועדה יהיה רשאי להוסיף נושאים דחופים בתוך 48 שעות ממועד כינוס הדיון;

ג. תחימת פרק הזמן המינימלי להתרעה על כינוס דיון (לפחות 48 שעות);

ד. קביעת מתן זכות דיבור לדוברים כגון יושב ראש הוועדה (ואנשי הצוות המקצועי דוגמת היועצת המשפטית של הוועדה ונציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לבקשת

11 סעיף 3(א) בחוק הכנסת, חש"ד-1994, קובע כי מספר החברים בוועדה קבועה של הכנסת לא יעלה על 15. סעיף 3(ב) קובע כי מספר החברים בוועדת החוץ והביטחון, בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובוועדת הכספים – בכל ועדה – לא יעלה על 17. בסעיף 3(ג) נקבע כי מספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת ובלבד שהרכב הוועדה יהיה, ככל האפשר, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת. סעיף 3(ד) קובע כי על אף האמור בסעיף קטן (ב), ועדת הכנסת רשאית לקבוע, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, כי בתקופת כהונתה של הכנסת שבה מתקבלת ההחלטה לא יעלה מספר החברים בוועדת החוץ והביטחון על 19 ומספר החברים בוועדת הכספים לא יעלה על 20.

12 סמכויות ראש ועדה הן סוגיה חשובה המאגדת בתוכה נושאים רבים, ועל כן נבחן אותה בהרחבה במסמך נפרד. כמה מן הנושאים מובאים בקצרה בסעיף זה ("סמכויות ותפקידים").

היושב ראש); חברי ועדה קבועים וממלאי מקומם; חברי כנסת וגורמים שהגישו חומרי רקע להנהלת הוועדה טרם הישיבה (נציגי הרשות המבצעת או נציגי ארגונים חיצוניים); משתתפים אחרים.

ה. עיגון סמכותו של יושב ראש הוועדה לקיים דיונים היברידיים, כלומר דיונים הכוללים השתתפות פיזית של מזמנים בשילוב השתתפות מקוונת באמצעות פלטפורמות טכנולוגיות דוגמת "זום". על אף חסרונותיהם של דיונים מסוג זה (ריבוי משתתפים, פגיעה בתשומת הלב של המשתתפים, פגיעה בשיח הלא-רשמי בין המשתתפים, ריבוי תקלות טכניות), דיונים אלו מאפשרים לשלב קולות רבים יותר ומגוונים יותר. בכך הם מרחיבים את הייצוגיות של אוכלוסיות שונות בכנסת ואת הנגישות של הכנסת למגוון האוכלוסיות בישראל. כמו כן יש בכוחם לתרום לשיפור הרמה המקצועית של הדיון עצמו.¹³

שימועים נושאים

1. מומלץ לאפשר לחברי הכנסת ליזום בוועדות שני שימועים נושאים לכל היותר במהלך שנה פרלמנטרית – שימוע אחד ביוזמת חברי הקואליציה ושימוע אחד ביוזמת חברי האופוזיציה. שימועים אלו יהיו מיועדים לגורמים ממשלתיים אבל לא לגורמים אזרחיים ופרטיים ולמועמדים למשרות ציבוריות. מומלץ שהשימועים יתקיימו במתכונת שונה ממתכונת של דיונים רגילים ויכללו הכנה מקדימה של חברי הוועדה, היעזרות בגורמי מקצוע טרם השימוע, במהלכו ולאחריו, הקפדה על התנהלות ראויה ומסודרת בשימוע עצמו ואכיפת סנקציות על גורמים ברשות המבצעת שהוזמנו לדיון אך לא התייצבו.¹⁴

פרוצדורות עבודה

1. מומלץ להוסיף לוועדות עוד יום עבודה רשמי אחד. כך לדוגמה, אפשר לקבוע שביום חמישי הוועדות יתכנסו גם כן. מומלץ לקבוע ביום זה שני דיונים, וכך יתווספו בכל חודש כ־8 עד 10 דיונים.¹⁵

13 להרחבה ראו פרידמן ואחרים, 2022.

14 להרחבה ראו פרידמן ופרידברג, 2018.

15 אומנם בפרקטיקה ועדות רבות מקיימות ישיבות או סיורים בימים ראשון ו/או חמישי, אך עניינה של המלצה זו הוא העיגון הפורמלי של חובת הוועדות להתכנס (בכנסת או מחוצה לה) יום נוסף בשבוע ולא להשאיר זאת לבחירתו של יושב ראש הוועדה.

2. מומלץ לקבוע כי עם קבלת דוח מבקר המדינה תעביר הוועדה לענייני ביקורת המדינה את הדוח המלא או את הפרק הרלוונטי לוועדה הקבועה המופקדת על ענייני אותו משרד ממשלתי. לוועדה הקבועה תהיה אפשרות לקיים דיון בענייני הדוח ואף להעביר את המלצותיה לוועדה לענייני ביקורת המדינה באופן שיבטיח היכרות ודיון מקצועי של חברי הוועדה הקבועה עם הדוח והעברת חומר מקצועי נוסף לוועדה לענייני ביקורת המדינה.

3. מומלץ ליצור לכל ועדה קבועה "חבילת ביקורת חובה". החבילה תכלול חמישה צעדים:

א. הקפדה על זימון השר לוועדה פעם ברבעון כדי שימסור לה, הוא עצמו, דיווח. יצוין כי תקנון הכנסת תוקן לנוסח המחייב את הוועדות הקבועות (למעט ועדת חוקה, חוק ומשפט) לייחד רבע מדיניהן לפיקוח על עבודת הממשלה (סעיף 111(ב) לתקנון). החלטה זו משתלבת היטב עם חבילת ביקורת החובה המוצעת ומחזקת אותה. יש להקפיד על יישומה.

ב. מעקב שוטף אחר יישום החלטות הוועדה, אשר תוצאותיו יפורסמו בדוח השנתי.

ג. מעקב אחר ביצוע תקציב המשרד הרלוונטי, נוסף על הדיווח הרבעוני של השר. הוועדה תזמן את השר האחראי, הן קודם לאישורו של חוק התקציב והן במסגרת הדיווח על ביצועו, כדי שיציג לה נתונים בנידון, ותפיק בסוף השנה התקציבית דוח על ביצועי המשרד, שיידון במליאת הוועדה.

ד. חיוב יושבי הראש של הוועדות לקיים מעקב קבוע, אחת לשנה, בנושא התקנת תקנות לחוקים שאושרו בוועדה שהם עומדים בראשה ובאשר לפעולות היישום הנדרשות למימוש החוקים. את כל אלה מומלץ שהוועדה תפרסם בדוח השנתי שלה.

ה. חיוב הוועדות להפיק דוחות סיכום שנתיים של עבודתן במהלך כל מושב ולפרסמם לציבור הרחב. נכון להיום, רוב הוועדות מפרסמות מעת לעת ביוזמתן ולפי ראות עיניהן דוחות סיכום פעילות (בדרך כלל בתום הקדנציה, ובמקרים מסוימים בתדירות גבוהה יותר), אך הן אינן מחויבות למלא דוח סיכום פעילות שנתי. פרסום דוח סיכום פעילות שנתי בפורמט אחיד ובהיר, שיכלול, נוסף על הנושאים שפורטו לעיל, את כל הפעילות הפיקוחית שביצעה הוועדה ואת החוקים שקידמה ואשר גם יציג מי מהשרים ומפקידי הרשות המבצעת שזמונו לדיונים אכן הופיע, מי לא הופיע והאם נשלח ממלא מקום אחר במקומו, יאפשר הפקת לקחים, קיום מעקב שוטף ומסודר אחר החלטות הוועדה לקראת המושב הבא ושיקוף אמין של עבודתה המגוונת.

4. מומלץ שיושב ראש הכנסת יעודד את ראשי הוועדות להפעיל את הסמכות המוקנית להם בתקנון הכנסת, והכרוכה באישורו, לפנות לנציבות שירות המדינה או לגורם אחר הרשאי לדון בתלונות בענייני משמעת בבקשה שאלה יפעילו את סמכותם כלפי עובדי ציבור שזומנו להופיע לפנייהן או התבקשו למסור להן מידע ומסמכים אך לא עשו כן.

5. מומלץ להקים פורום לא־רשמי של יושבי ראש ועדות. פורום כזה יאפשר החלפת דעות, דיון בשיטות עבודה והפקת לקחים. בדרך זו יהיה אפשר להציף במרוכז ליושב ראש הכנסת ולנשיאות הכנסת כשלים, בעיות וצרכים למיניהם העולים מעבודת הוועדות. יושב ראש הכנסת יוכל, מצידו, לעודד את יושבי ראש הוועדות ליישם שיפורים שונים.

סנקציות

1. מומלץ להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדה שהם חברים בה, למשל לשלול מהם שכר בגין היעדרות לא מוצדקת משיבות רבות של הוועדה. המלצה זו תוכל להתממש רק בכפוף לצמצום מספר הוועדות ולצמצום החברות המקבילה של חברי כנסת במספר (לעיתים גדול) של ועדות.

הרוב הנדרש לשינוי תקנון הכנסת

1. תקנון הכנסת הוא מסמך רב עוצמה המסדיר את העבודה השוטפת של הכנסת, את הליך הבחירה של היושב ראש שלה ושל נושאי משרה נוספים, את הכלים הפרלמנטריים הקיימים ואת אופן תפקודם (למשל, ועדות, שאילתות או הצעות לסדר יום), את הליך החקיקה בכללותו, את דרכי ההכרזה על מצב חירום ואת השדולות הפרלמנטריות. ועדת הכנסת מופקדת על תיקון תקנון הכנסת. נכון להיום נדרש רף נמוך כדי לתקנו – רוב רגיל של הנוכחים בדיון. כל תיקון מחייב גם את אישור מליאת הכנסת (ברוב רגיל). בשל השפעתו הגדולה של התקנון על סדרי עבודת הכנסת, אך גם בשל הקשר שלו לסוגיות חוקתיות (למשל, הוא המטפל הבלעדי בהליך חקיקת החוקים במקום שהדבר יהיה מעוגן בחקיקה, שלא לומר בחקיקת יסוד), מומלץ לקבוע ששינוי תקנון יחייבו תמיכה של שני שלישים מכלל החברים בוועדה (רוב מיוחד) או לכל הפחות מחצית מחבריה (רוב מוחלט). מצב שבו רוב מזדמן של הנוכחים בדיון יכול לשנות את תקנון הכנסת כראות עיניו הוא לא מצב תקין, והוא עלול לפגוע בכללי המשחק הפרלמנטריים הבסיסיים ביותר בניסיונות שאין קונצנזוס רחב סביב התיקון.

ועדת חקירה פרלמנטרית

1. מומלץ לחזק את מעמדה, לשפר את תפקודה ולבסס את יוקרתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית על ידי כך:

א. שהיא תבחן נושאים שאינם נתונים במחלוקת פוליטית בין־מפלגתית;

ב. שהיא תקיים דיונים במתכונת שונה מזו של ועדת כנסת רגילה – כדי לייחדם, למשל במתכונת של שימוע;

ג. שימונה לה יושב ראש שיוכל להקדיש את רוב זמנו לוועדת החקירה;

ד. שתוענק לה סמכות זימון גם של גורמים שנשאו בעבר תפקיד ציבורי וכיום אינם בתפקיד (בדומה לסמכות הקיימת בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה);

ה. שייקבע קוורום לישיבות הוועדה ולהצבעה בה;

ו. שייקבעו תנאים להפסקת פעילותה במקרה של אי־תפקוד;

ז. שלא יוקמו ועדות חקירה במושב האחרון של הכנסת;

ח. שתוטל עליה חובה ברורה של הגשת דוח סופי (או דוח ביניים במקרה של התפזרות הכנסת) עם תאריך יעד להגשתו ושיוקם מנגנון מעקב אחר המלצותיה.

תמיכה מקצועית והכשרה

1. מומלץ לקבוע בחוק את פעילותו של הצוות המקצועי התומך בוועדות ואף להרחיבו. מומלץ שהדבר ייעשה בצד הגדלה ניכרת של תקציבן של הוועדות, כצעד משלים לשתי הרפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר ואשר הוכתרו בהצלחה לא מבוטלת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המחקר והמידע של הכנסת). נוסף על היועץ המשפטי, שתפקידו יעוגן, מומלץ להצמיד לכל ועדה קבועה שני חוקרים מטעם מרכז המחקר ומידע של הכנסת שיתנו מענה מקצועי – אחד בנושאים כלכליים ואחד בנושאים המקצועיים שבתחום עיסוקה של הוועדה. השירות יינתן לא רק ליושב ראש הוועדה אלא גם לחבריה.

2. מומלץ לחזק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולייעל את השימוש בו: לעגן בחוק את קיומו ואת עצמאותו כדי למנוע את שינוי מעמדו לפי שרירות ליבו של בעל

תפקיד זה או אחר.¹⁶ כמו כן להגדיל את תקציבו ואת הצוות המועסק בו כדי שיוכל לתת מענה מהיר יותר לחברי הכנסת (כיום יש עדיפות למענה לוועדות) ולחזק את התפקיד המחקרי שלו.

3. מומלץ לשפר במידה ניכרת את ההכשרה של חברי הכנסת החדשים באמצעות סדנת הכנה בחסות אקדמית. בסדנה יִלמדו, בדומה להשתלמויות של שופטים, מיטב המרצים מן הסגל המקצועי של הכנסת ומתחומי מדע המדינה, המדיניות הציבורית, הכלכלה והמשפטים.

16 פרק יא בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, מעגן את חובתם של כל הגופים המבוקרים, על פי חוק מבקר המדינה, למסור מידע ומסמכים למרכז המידע והמחקר של הכנסת. עם זאת, עצם קיומו של המרכז ואי-תלותו אינם מעוגנים מפורשות בחוק.

חלק שני

השאלתה: כלי פיקוח מליאתי

על הרשות המבצעת

אפיון הכשלים

הכנסת מפקחת על הרשות המבצעת באמצעות ועדותיה ובאמצעות מנגוני המליאה. אחד המנגונים הוותיקים והפופולריים ביותר הוא השאלתה. חבר כנסת רשאי לפנות לשר בשאלתה על עניין שבתחום תפקידי השר הנשאל. יש שלושה סוגי שאלות:

א. **שאלתה רגילה** – התשובה עליה נמסרת במליאת הכנסת, ועל השר הנשאל להעביר את תשובתו או להודיע על סירובו להשיב בתוך 21 יום מיום קבלתה. חבר כנסת רשאי להגיש בכל מושב 30 שאלות רגילות.

ב. **שאלתה דחופה** (נשאלת בעל פה) – שאלתה שיושב ראש הכנסת קבע כי יש לה חשיבות או דחיפות מיוחדות. התשובה עליה צריכה להימסר במליאת הכנסת בשבוע שבו הוגשה. יאושרו עד ארבע שאלות דחופות במליאה בכל שבוע.

ג. **שאלתה ישירה** – התשובה עליה נמסרת בכתב לחבר הכנסת השואל, ועל השר הנשאל להשיב עליה בכתב בתוך 21 יום מיום קבלתה. חבר כנסת רשאי להגיש בכל מושב 80 שאלות ישירות.

ואולם, יעילותו של מנגון פיקוח זה מוטלת בספק בשל הכשלים שלהלן:

1. יש שאלות שאינן נענות או ששרים משהים את תשובותיהם עליהן לפרק זמן ארוך מן המותר על פי התקנון, שמלכתחילה פרק הזמן הקבוע בו למתן תשובה ארוך מדי. מנתונים שפרסם בעניין זה מרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה שבין 31 במרץ 2015 ל-7 ביוני 2016 (הכנסת ה-20) היה שיעור השאלות לסוגיהן שלא נענו גבוה מאוד – 56% (לא נענו 65% מהשאלות הרגילות, 60% מהשאלות הישירות ו-10% מהשאלות הדחופות). גם בכנסת ה-23, שכינה בין מרץ 2020 לאפריל 2021, היה שיעור השאלות שלא נענו גבוה – כ-50% (לא נענו 65% מהשאלות הרגילות, 56% מהשאלות הישירות ו-20% מהשאלות הדחופות). בכנסת ה-24, שבה כיהנה ממשלת השינוי (בנט-ליפיד), חלה עלייה של ממש במענה על השאלות הרגילות (70%) והדחופות (88%).

2. לשאילתות אין השפעה מעשית על פעולותיהם של הנשאלים, ופעמים רבות הן מכילות מידע לא מהימן (חלקן נשענות על מידע שנשאב מכתבות באמצעי התקשורת).

3. התשובות לשאילתות רבות אינן מוקראות מעל לדוכן הכנסת אלא מועברות לפרוטוקול, שכן השואלים אינם נוכחים באולם המליאה כדי לשמוע אותן.

4. בקרב חברי הכנסת שטורחים לבוא ולשמוע את התשובה לשאלתם יש גם הממעטים לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר הקראת התשובה (קורה שהמשיב הוא שר "תורן" שאיננו בקיא בתחומי העיסוק של המשרדים האחרים ולכן אינו יכול לענות על שאלות נוספות מעבר לתשובה שהקריא).

5. כאשר התשובה לשאילתה היא תשובה לא סופית, רוב מגישי השאילתה המקורית אינם שואלים שאילתת מעקב.

6. השאילתות אינן מקבלות חשיפה תקשורתית מספקת.

המלצות

1. מומלץ לקיים בקביעות שעות שאלות שבועית לראש הממשלה ולשרים, שבה הם ישיבו על שאלות ספונטניות של חברי הכנסת. ראש הממשלה יחויב להיות נוכח פעם בחודש בשעת השאלות והשרים יחויבו להיות נוכחים בה אחת לרבעון. יתרונה של שעת השאלות הוא שראש הממשלה והשרים יהיו חייבים להגיע לכנסת, והשעה כולה תזכה לחשיפה תקשורתית (שעת שאלות לראש הממשלה קיימת בפרלמנט הבריטי ונהנית מפופולריות רבה). שעת שאלות כבר יושמה בכנסת ה-20 (החל מהמושב השני) כהוראת שעה (סעיף 50 לתקנון) בתמורה לצמצום מספר הצעות האי-אמון שהותר לאופוזיציה להעלות במליאה. מנגנון זה אפשר להזמין את ראש הממשלה או השרים (עד 10 פעמים לכולם יחד במושב) להשיב על שאלות ספונטניות של חברי הכנסת. ואולם עם פיזור הכנסת ה-20 פג תוקפה של הוראה זו והיא לא חודשה.

2. מומלץ לשנות את מתכונת הדיון במוסד השאילתה הרגילה אם יופעל מנגנון שעת השאלות:

א. מומלץ לקצר את פרק הזמן המרבי למענה עליהן ל-14 יום – כדי לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות ואת האקטואליות שלהן (נשיאות הכנסת תוכל לאשר חריגה עד ל-21 יום).

ב. אם שאילתה לא תקבל מענה, מומלץ לחייב את השר להתייחס לסוגיה במליאת הכנסת בשבוע העבודה הראשון של מליאת הכנסת שלאחר זמן החריגה. במקרה שהשר לא התייחס, יתאפשר למגיש השאילתה להעלות אותה כהצעה לסדר היום. מזכירות הכנסת תחויב לנהל מעקב שוטף על מתן התשובות לשאילתות, להתריע למזכיר הממשלה על חריגות ולפרסם אחת לשלושה חודשים את רשימת השאילתות שלא נענו בחלוקה לפי משרדים. גם יושב ראש הכנסת יתבקש לפרט, אחת לשלושה חודשים, מעל דוכן המליאה, את השאילתות שלא קיבלו מענה במסגרת הזמן הקבועה בתקנון.

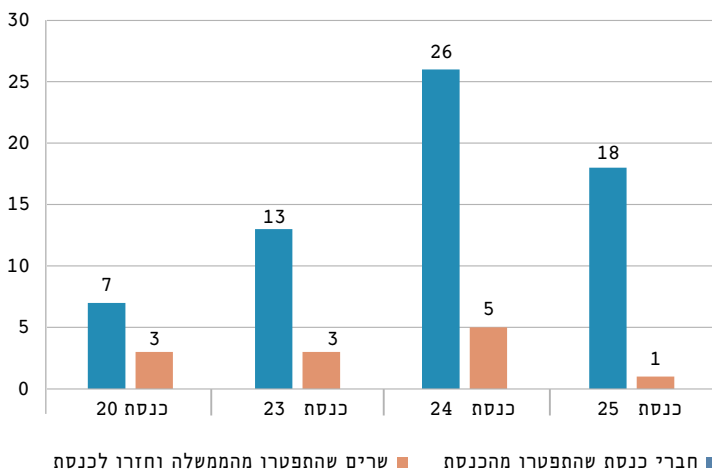
חלק שלישי החוק הנורווגי

המצב החוקי

בשנת 2015 חוקקה הכנסת, לראשונה, כהוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה־20, חוק נורווגי "מצמצם". החוק קבע כי שר או סגן שר אחד בלבד מרשימת מועמדים רשאי להתפטר מהכנסת ולפנות את מקומו למועמד הבא בתור ברשימתם, ובהמשך לחזור לכנסת אם יעזוב את תפקידו המיניסטריאלי. הכנסת ה־23 אימצה את החוק כהסדר קבוע (במסגרת תיקון מס' 49 לחוק יסוד: הכנסת) והרחיבה את מספר השרים וסגני השרים שרשאים להתפטר במסגרתו בהתאם לגודל הסיעה אשר מטעמה הם מכהנים. מספר זה הורחב פעם נוספת בכנסת ה־24 (תיקון מס' 51 לחוק היסוד), ושוב בכנסת ה־25 (תיקון מס' 52 לחוק היסוד). תרשים 1 להלן מפרט את מספר חברי הכנסת שהתפטרו מהכנסת ואת מספר השרים שהתפטרו מהממשלה וחזרו לכנסת במסגרת יישום החוק הנורווגי בכנסות השונות.

תרשים 1

יישום החוק הנורווגי בכנסות 20, 23, 24, 25



מקור: עיבודי המחברות לנהונים באחר הכנסת.

מבט השוואתי קצר

החוק הנורווגי מכונה כך משום שהוא חלק מן החוקה הנורווגית (סעיף 62), אך הוא נוהג גם במדינות נוספות, כגון אסטוניה, בלגיה, הולנד, פורטוגל, צרפת ושוודיה. בכל המדינות הללו החוק מחייב את כל מי שהתמנה לחבר ממשלה (ראש הממשלה, שרים וסגני שרים) להתפטר מחברותו בפרלמנט ולפנות את מקומו למועמד הבא בתור ברשימת המועמדים (או למחליפים שהוגדרו מראש עוד לפני הבחירות). בכל המדינות שהחוק נוהג בהן, השרים מחויבים להשתתף בדיוני המליאה, להציג חוקים הקשורים בתחומי האחריות של משרדם, לענות על שאלות של חברי פרלמנט ולהשתתף בדיוני ועדות, אף שאינם חברי פרלמנט. מעבר לחובה החוקית, מדובר במסורת של שיתוף פעולה בין השרים לחברי הפרלמנט. ההבדלים בין החוק הנורווגי בדמוקרטיה השונות לבין זה הנוהג בישראל גדולים ובלטים: ראשית, בניגוד למדינות האחרות, בישראל החוק הוא וולונטרי ואינו מחייב התפטרות אוטומטית מהכנסת עם השבעתם של חברי כנסת לממשלה. שנית, החוק בישראל מאפשר התפטרות של מספר מוגבל של חברי ממשלה במסגרתו (על פי נוסחה מורכבת לחישוב מספר השרים וסגני השרים הרשאים להתפטר מכל סיעה), והוא אינו מחייב את התפטרות כל חברי הממשלה מהכנסת. ושלישית, שיתוף הפעולה בין השרים לבין חברי הכנסת נפגע מאז שהחוק נכנס לתוקפו, משום שהשרים שהתפטרו מהכנסת ממעטים להגיע אליה. מצב זה עומד בסתירה לתרבות הפוליטית הנהוגה במדינות שהחוק הנורווגי נוהג בהן ואשר מתאפיינת בשיתוף פעולה פורה בין חברי הממשלה לחברי הפרלמנט.

לקחים מיישום החוק הנורווגי בישראל עד כה

באופן כללי, ההצדקה העיקרית לקיומו של החוק הנורווגי במדינות שבהן הוא פועל היא העמקת ההפרדה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת במשטר הפרלמנטרי (נוסף על שיקולים פוליטיים למיניהם, כמו מתן הזדמנות לאנשים נוספים להיות חברי פרלמנט). ההפרדה בין השרים וסגני השרים לבין חברי הפרלמנט מגדילה את מספר חברי הפרלמנט הפנויים לעבודה פרלמנטרית, ובייחוד לעבודה פרלמנטרית הקשורה בביקוח על הממשלה. מנגד, לשרים מתאפשר להתרכז אך ורק בעבודתם המיניסטריאלית ובכך לשפר את האפקטיביות של עבודת הממשלה (מה שתורם גם לגליטימציה של המשטר הדמוקרטי).

הצדקה ספציפית ליישום חוק נורווגי בישראל היא, כאמור, שהעומס המוטל על חברי הכנסת גדול במיוחד – גם בשל קוטנה של הכנסת, גם בשל גודלה של הממשלה, וגם משום שב ישראל אין בתי מחוקקים אזוריים, שלא כמו במדינות אחרות, שם הם מסייעים להקל על עומס העבודה של חברי הפרלמנט. לפיכך מספר חברי הכנסת מהקואליציה הפנויים לעבודה פרלמנטרית (מי שאינם שרים או סגני שרים) קטן יחסית. מצב עניינים זה פוגע קשות בעבודת הכנסת – לדוגמה, הוא מחייב את חברי הכנסת להיות בזמנית חברים בכמה ועדות. בכך נשללת מהם האפשרות להתעמק בעבודתן של אחדות מהוועדות שהם חברים בהן.

מובן מאליו שאימוץ החוק הנורווגי בישראל, גם במתכונתו המוגבלת, הגדיל את מספר חברי הכנסת שמתפקדים אך ורק כחברי כנסת. עם זאת, הוא לא השיג את יעדו בכל הקשור לשיפור תפקודה של הכנסת. אומנם בזכותו נוספו לכנסת עוד חברים (7 בכנסת ה־20, 13 בכנסת ה־23, 26 בכנסת ה־24 ו־18 בכנסת ה־25), אך העומס המוטל על חברי הכנסת לא הוקל באופן משמעותי בשל תופעות כמו הקמתן של ועדות (זמניות) נוספות. יתרה מזו, החוק אף גרם לנזקים, בפרט חיזוק מעמדה של הקואליציה (שכן מתווספים לשורותיה פוליטיקאים ועוזרים מקצועיים רבים; לכל חבר כנסת שלושה או ארבעה יועצים פרלמנטריים) והיחלשות מעמדם של חברי הכנסת בשל יצירת מעמד של "חבר כנסת על־תנאי" (חברי כנסת שחבים לשרים וסגני השרים מסיעתם את מינויים ואשר יודעים שאם השרים וסגני השרים מסיעתם יעזבו את משרדיהם ויחזרו לכנסת – גם הם ייאלצו לעזוב אותה). לכל זה עשויה להיות השפעה רבה על התנהגותם של חברי הכנסת המחליפים – בעיקר פגיעה באוטונומיה שלהם לפקח על הממשלה, לבקר אותה ולהצביע (גם) על פי צו מצפונם. לעומת זאת, נראה שהחוק כן שיפר במידת־מה את תפקוד השרים בכך שהוא פינה להם זמן ומשאבים לעבודה המיניסטרילית.

המלצות

1. מומלץ להגדיל את מספר החברים בכנסת ל־180 לפחות. זו המלצה שספק אם תהיה לה תמיכה ציבורית בעתיד הנראה לעין לנוכח התדמית הבעייתית של הכנסת והקושי של חברי הכנסת לתפקד באופן מיטבי. עם זאת, מהלך זה, שהוא בבחינת "דרך המלך", ייתר את הצורך בחוק נורווגי ועשוי להשפיע לחיוב על עבודת הוועדות. כך למשל, חברי כנסת

יוכלו לכהן בוועדה אחת בלבד (או לכל היותר בשתיים), להיות נוכחים תדיר בדיוניהן ולהתמקצע בתחומי עבודתן.¹⁷

2. כל עוד הכנסת לא הוגדלה (ל-180 חברים לפחות), אין מנוס מלאמץ חוק נורווגי מלא ולחייב במסגרתו את כל השרים וסגני השרים להתפטר במסגרת ההסדר, למעט ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, ראש הממשלה בפועל וממלא מקום ראש הממשלה. שינוי זה יצמצם במעט את המעמד "על־תנאי" של חברי הכנסת הנורווגים, משום שהם לא יהיו חייבים את מקומם בכנסת לשרים שהתפטרו. נוסף על כך הוא יפנה זמן לשרים לעסוק בענייני משרדיהם. על אף חסרונותיו הלא מבוטלים של החוק, הפעלתו מוסיפה לכנסת חברים פעילים במשרה מלאה במקום השרים וסגני השרים שהכנסת היא עיסוקם המשני. בפרט החוק מעמיד לרשות הוועדות מספר חברים גדול יותר. ואכן, בכנסת הנוכחית (הכנסת ה-25) ניכרת ירידה מסוימת במספר הוועדות שכל חבר כנסת מהקואליציה חבר בהן. ניתן להניח בסבירות לא מבוטלת שאם החוק הנורווגי יבוטל, מספר זה יגדל שוב.

17 לרשימת ההמלצות המלאה בנושא קידום רפורמה בוועדות ראו לעיל בסוף החלק הראשון.

חלק רביעי

חקיקה פרטית

אפיון הכשלים

הזכות ליזום הצעות חוק שמורה לחברי הכנסת מראשית הקמתה. כל חבר כנסת (שאינו שר או סגן שר) אחראי אישית להגשת הצעת החוק שיזם, והוא רשאי להיעזר בכל גורם מקצועי או משפטי שיבחר. חברי הכנסת יכולים להגיש הצעת חוק גם במשותף (החל משניים ועד לעשרות חברים).

הצעת חוק פרטית עוברת הליך שונה מהצעת חוק ביוזמת הממשלה או ועדה:

א. הצעת חוק פרטית – של חברי אופוזיציה או של חברי קואליציה – חייבת באישור הנחה מידי נשיאות הכנסת. לפי התקנון, הנשיאות לא תאשר הצעת חוק השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או הצעת חוק שהיא גזענית במהותה.

ב. הצעת חוק פרטית מחויבת לתקופת המתנה מינימלית של 45 ימים (אלא אם כן קיבלה פטור מחובת הנחה) טרם הצבעה עליה במליאה בדיון המוקדם ("קריאה טרומית"). בתחילת השבוע שבו מתקיים הדיון המוקדם בהצעות החוק הפרטיות מתכנסת ועדת השרים לענייני חקיקה ומגבשת את עמדת הממשלה כלפי כל הצעות החוק העולות לדיון באותו שבוע, לרבות הצעות החוק הפרטיות. ועדת השרים רשאית לקבל אחת משלוש החלטות לגבי כל הצעת חוק המובאת לפנייה: תמיכה (בתנאים או ללא תנאים), התנגדות או דחיית הדיון למועד אחר. ככלל, שיעור ההתנגדות של הוועדה להצעות חוק פרטיות גבוה מאוד, וסיכוייהן לצלוח שלב זה נמוכים ביותר.

ג. הצעת חוק פרטית יכולה להיות מוגדרת כהצעת חוק תקציבית (עלותה צריכה להיות 6.8 מיליון ש"ח לכל הפחות). הצעת חוק תקציבית לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי כנסת לפחות, והרוב האמור נדרש בכל הקריאות – הראשונה, השנייה והשלישית.¹⁸ קביעת העלות התקציבית של הצעת חוק תיעשה בידי ועדה מוועדות הכנסת הדנה בה

(על פי הערכת שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך), אלא אם כן הוכח על פי הערכה אחרת שהוגשה לוועדה כי העלות התקציבית שונה מהערכת שר האוצר.

ד. הצעות חוק ממשלתיות עוברות הליך ממושך יחסית טרם הנחתן על שולחן הכנסת: בחינה משפטית מקיפה של הייעוץ המשפטי לממשלה ופרסום תזכיר חוק לציבור הכולל את הצעת החוק, את דברי ההסבר לחוק, את השפעתו על המצב הקיים ואת ההשלכות התקציביות שלו. לעומתן, הצעות חוק פרטיות עוברות הליך קצר הרבה יותר: בדיקה טכנית ומהותית על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת. הליך זה איננו מעוגן באופן פורמלי בתקנון הכנסת.

תקנון הכנסת קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מכסת הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בכל שבוע בהתאם לגודלה. כך לדוגמה, בכנסת הקיץ של המושב השני של הכנסת ה-25 החליטה ועדת הכנסת שמכסת הצעות החוק (וההצעות הרגילות לסדר היום) העולות לדיון בשבוע תעמוד על 22.¹⁹ אלא שלמכסה זו מתווספים חריגים, למשל – אם נקבע דיון בהצעת חוק פרטית או ממשלתית, מותר להביא באותו המועד לדיון המוקדם הצעות חוק פרטיות זהות או דומות בעיקרן אפילו אם יש בכך חריגה מן המכסה השבועית. יוצא שמספר הצעות החוק הפרטיות המובא מדי שבוע לדיון בכנסת ולדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה גדול הרבה יותר.

ב-20 השנים האחרונות אנו עדים לעלייה יוצאת דופן במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת – כ-40,000 (כ-2,000 הצעות חוק בממוצע לשנה),²⁰ הרבה יותר ממספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בעבר בכנסת או ממספרן בפרלמנטים אחרים בעולם. יתר על כן, רוב הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת אינן עולות כלל לדיון, ורק שיעור זעום מהן הופך לחוקים (לפירוט ראו להלן תרשימים 2-4).

להנחת הצעות חוק פרטיות רבות על שולחן הכנסת חסרונות רבים, אף שרק מקצתן עולות לדיון במליאה ובוועדות. חסרונות אלה באים לידי ביטוי הן בזירה הפרלמנטרית הן מחוצה לה:

19 החלטת ועדת הכנסת בדבר מכסת הצעות חוק פרטיות והצעות רגילות לסדר היום בכנסת הקיץ של המושב השני של הכנסת ה-25, לפי סעיף 99(א) לתקנון הכנסת, 20.5.2024.

20 נציין שחלק לא מבוטל מהצעות החוק הפרטיות הללו מועתקות מהצעות חוק פרטיות קודמות שהונחו על שולחן הכנסת בעבר ומונחות שם שוב.

1. זילות ערכן של הצעות החוק הפרטיות – רבות מן ההצעות הן בגדר "הצהרות חוק" שתכליתן להגדיל את חשיפתם של חבר הכנסת המציע ושל הנושא, ולא דווקא להיות מקודמות לכדי חוק.

2. פגיעה באיכות החקיקה וביישומה – משום שתשומת הלב של חברי הכנסת מוקדשת במקרים רבים לכמות החקיקה ולא דווקא לאיכותה. בנוסף, העיסוק האינטנסיבי בחקיקה גוזל מחברי הכנסת זמן רב ופוגם ביכולתם לפקח על הממשלה.

3. בזבוז משאבי כוח האדם המקצועי של הכנסת והממשלה – היועצים המשפטיים בכנסת צריכים לעבור על כל הצעות החוק הפרטיות, ומרכז המחקר והמידע של הכנסת נדרש אף הוא לכתוב מסמכים רבים יותר שעוסקים בחקיקה שאין לה סיכוי לעבור. גם היועצים הפרלמנטריים של חברי הכנסת מקדישים זמן להצעות חוק שרובן ככולן לא יקודמו, ומחלקת הייעוץ והחקיקה צריכה לכתוב חוות דעת על הצעות חוק פרטיות שעולות לדיון בוועדת השרים אף שרוב רובן לא יהפכו לחוקים.

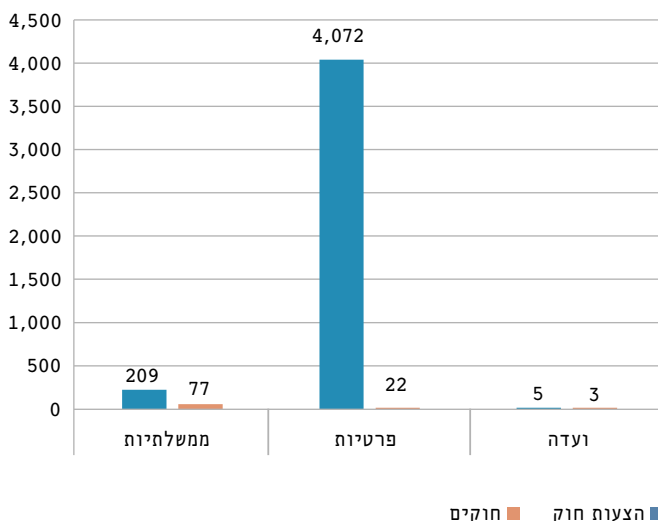
4. הכבדת העומס על ועדות הכנסת – שצריכות לדון בהצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית.

5. חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון עניינית בהצעות חוק רבות כל כך – בגלל משך הזמן הקצר המוקצב לדיון.

לסיכום, ריבוי הצעות החוק הפרטיות גורם לכך שתשומת הלב של כל השחקנים הרלוונטיים – חברי הכנסת, עוזריהם, הוועדות, הצוות המקצועי בכנסת, התקשורת והציבור – מופנה יותר לכמות החקיקה הפרטית ופחות לאיכותה או לתפקיד הפיקוח הכל כך חשוב של הכנסת. זאת ועוד, אחת השחקניות המשפיעות ביותר בתהליך החקיקה, אך גם העלומות ביותר, היא, כאמור, ועדת השרים לענייני חקיקה. ועדה זו הפכה לחורצת גורלות באשר לסיכויי הקידום של הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת, ובכך מתערער האיזון בין הרשויות במה שקשור לסוגיית החקיקה בכללותה. עבודתה של הוועדה אף מאופיינת בהיעדר שקיפות של ניהול הדיונים ושל הנימוקים להכרעותיה, וכן בטיפול במספר גדול של הצעות חוק פרטיות. עניין זה גורם לכך שלכל הצעה מוקצב משך זמן מועט ולכן לא מתאפשר דיון מעמיק ואיכותי. זאת ועוד, נוצר הרושם שחלק גדול מעבודת הוועדה נעשה באופן לא רשמי בהסכמות שמאחורי הקלעים עוד טרם הדיון בוועדה, מה שמרוקן מתוכן את הדיון עצמו. הצירוף של היעדר שקיפות ואי־פרסום נימוקים עם הסכמות שמתקבלות במסדרונות מגדיל את הסיכוי שההכרעות בענייני

של הצעות החוק הפרטיות יהיו מונעות משיקולים קואליציוניים של תן וקח יותר משהן מונעות משיקולים ענייניים לגופה של הצעת החוק.²¹

תרשים 2
מספר הצעות החוק שהונחו לדיון מוקדם ומספר הצעות החוק שהפכו לחוקים, הכנסת ה-24

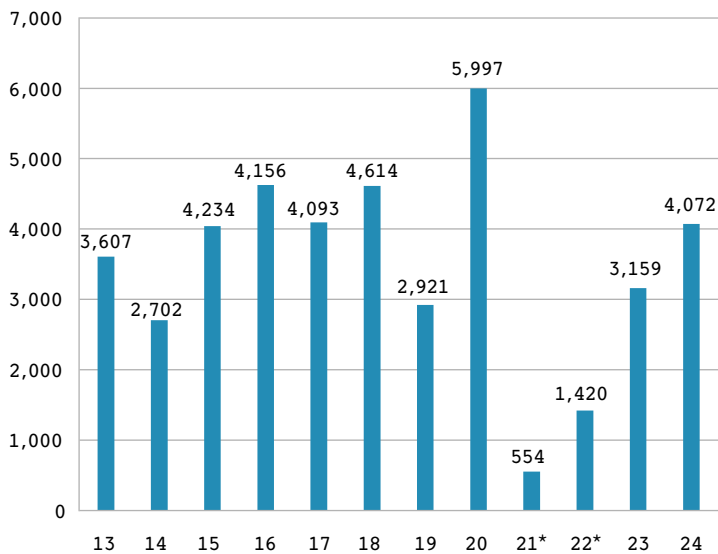


מקור: הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת: נתונים ומגמות, 2024**, עמ' 43-44.

21 איננו מעמיקות כאן בסוגיה של ועדת השרים לענייני חקיקה, שכן זו ועדה של הרשות המבצעת ולא של הרשות המחוקקת, שהיא המושא של מסמך זה. להרחבה על סוגיה זו ראו פרידברג ובלאנדר, 2022.

תרשים 3

מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו לדיון מוקדם, כנסות 13-24

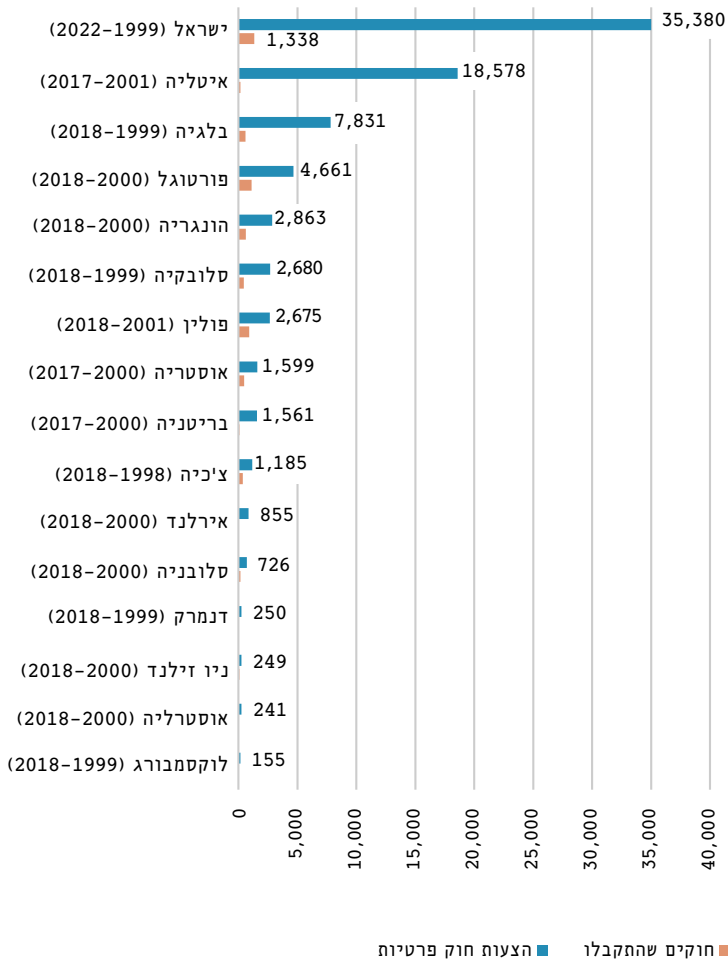


* כנסות 21 ו-22 כיהנו כל אחת כחצי שנה בלבד.

מקור: משרד המשפטים, **דוח החקיקה הממשלתי 2018**, עמ' 23; הכנסת, מאגר החקיקה הלאומי, **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת: נהונים ומגמות, 2024**, עמ' 44.

תרשים 4

מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו ומספר הצעות החוק שהפכו לחוקים* - מבט השוואתי



* הנחונים על הכנסת מעודכנים עד שנת 2022; הנחונים על שאר המדינות מעודכנים עד שנת 2017 או 2018.

מקור: מאגר החקיקה הלאומי; נחונים שאסף ב־2019 ד"ר שחף זמיר במסגרת עבודתו בתוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה.

המלצות

ההמלצות שלהלן נועדו לשרת שתי מטרות עיקריות: צמצום החקיקה הפרטית ושיפור האיכות שלה.

מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות והנידונות

1. מומלץ להגביל בהדרגה את מספר הצעות החוק הפרטיות שכל חבר כנסת מורשה להניח על שולחן הכנסת ל-4 הצעות במושב (שנה פרלמנטרית).

2. מומלץ לצמצם את מכסת הצעות החוק הפרטיות המועלות לדיון מוקדם בכל שבוע ל-15, כולל כל החריגים. הצעה זו עומדת בניגוד למצב הקיים כיום, שבו המכסה אינה כוללת את ההחרגות.

טיוב הצעות החוק הפרטיות

1. מומלץ לחייב לכלול בדברי ההסבר של כל הצעת חוק את פירוט העלות המשוערת ואת השלכותיה האופרטיביות של ההצעה (על החברה, על הסביבה, על חוזים בינלאומיים שהמדינה חתומה עליהם וכו'). המלצה זו תואמת את ההמלצה המובאת ב"מדריך למחוקק"²².

2. בהמשך להמלצה הקודמת, מומלץ להטיל על הלשכה המשפטית של הכנסת להרחיב את הבדיקה שהיא מבצעת על הצעות חוק פרטיות כדי לוודא שדברי ההסבר יכללו, ככל שהדבר רלוונטי, פירוט של עלותה המשוערת של ההצעה והשלכותיה האופרטיביות (על החברה, על הסביבה, על חוזים בינלאומיים שהמדינה חתומה עליהם וכו'). רק לאחר שהלשכה המשפטית תוודא כי הצעת החוק עומדת באמות המידה הרחבות יותר שייקבעו בידי הכנסת, היא תאשר להניח אותה על שולחן הכנסת.

3. מומלץ שהצעות חוק פרטיות שיש להן נגיעה לנושאי רגולציה יעברו את ההליך של ניתוח השפעה רגולטורית (RIA – Regulatory Impact Analysis). ההליך, שאפשר שיבוצע על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ובמידת הצורך גם על ידי הלשכה המשפטית

22 להרחבה ראו מרכזי ואחרים, 2015, עמ' 173-218. הספר מציג פירוט של העקרונות והשלבים שיש להטמיע בהליך החקיקה.

(בתנאי של הקטנה ממשית של מספר הצעות החוק הפרטיות), יאפשר לבחון את ההשלכות של כל הצעת חוק על התעשייה, על החברה ועל הסביבה ולערוך השוואה בינה ובין חלופותיה, כפי שמקובל לעשות בהצעות חוק ממשלתיות.

4. מומלץ להקצות לחברי הכנסת חוקרים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת כדי שיסייעו בטיוב הצעות החוק שלהם ובקבלת מידע רלוונטי להצעת החוק מגורמים שונים במשרדי הממשלה (גם זה, רק בתנאי שמספרן של הצעות החוק הפרטיות יצומצם).

הטיפול של ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעות החוק הפרטיות

אם מספר הצעות החוק שמותר להניח על שולחן הכנסת ולדון בהן יצומצם מאוד – מומלץ:

1. להעביר את נקודת הכובד של ראשית הליך החקיקה אל הכנסת באמצעות שינוי נקודת הכניסה של ועדת השרים לענייני חקיקה להליך: הממשלה תקבע את עמדתה כלפי הצעות החוק הפרטיות רק לאחר שעברו בקריאה טרומית ולפני הדיון בוועדת הכנסת הרלוונטית בהכנה לקריאה הראשונה. כך, השיח המשמעותי על ההצעה יתקיים בכנסת, והיא זו שתתפקד כמסננת של הצעות החוק הפרטיות ולא הממשלה. יודגש שוב כי המלצה זו מחייבת את צמצום מספרן של הצעות החוק הפרטיות המוגשות, שכן בלא צמצום מספר זה, הרבה יותר מהן יעברו בקריאה טרומית, מה שייצור עומס חריג על ועדות הכנסת.

2. לשפר את אופן ניהול הדיונים המתקיימים בוועדה בהצעות החוק הפרטיות, לרבות השקעת משך זמן ארוך יותר בכל הצעה, העמקת הדיון בהן והגברת שקיפותן לחברי הכנסת ולציבור.

סוגיות נוספות

1. מומלץ לחייב את יושבי הראש של הוועדות לקיים דיון מעקב קבוע אחת לכנס בנושא התקנת תקנות לחוקים שעברו בוועדה שהם עומדים בראשה ושאר פעולות היישום הנדרשות למימוש חוקים. אחת למושב תפיק הוועדה דוח שיציג את כל החוקים שהוועדה קידמה ואשר טרם הותקנו להם תקנות או טרם החל מימושם בפועל.

חלק חמישי

יחסי קואליציה – אופוזיציה

אפיון הכשלים

בכנסת קיימים מיום הקמתה כללי משחק פורמליים ולא־פורמליים המסדירים את יחסי הקואליציה והאופוזיציה. כללים אלו מבוססים, מצד אחד, על ההכרה של האופוזיציה בלגיטימיות של הממשלה המכהנת ובכך שהיא נהנית מסמכויות מלאות למשול בהתאם לחוק ולא־ינטרס הציבורי. ללא לגיטימציה ציבורית לא תוכל המדינה לתפקד: החלטות הכנסת והממשלה לא יזכו לקבל את אמון הציבור ולא יהיה אפשר לאוכפן באופן יעיל. המרחק מכאן לכאוס מוחלט אינו גדול. מן הצד האחר, כללי המשחק מבוססים גם על ההכרה של הקואליציה בכך שאופוזיציה מתפקדת, אפילו "בועטת", חיונית לקיומה של דמוקרטיה מהותית ושמתפקידה של האופוזיציה לפקח על הממשלה, לבקר אותה ולאתגר אותה.

השיבוש ביחסי הקואליציה והאופוזיציה, שהחל להתגלות כבר בכנסות הקודמות, הגיע לנקודת קיצון מסוכנת בכנסת ה־24. בהמשך ישיר לכך נפגעו תפקודה של הכנסת, המוסד החשוב ביותר בדמוקרטיה, תדמיתה ואמון הציבור בה. הביטויים העיקריים של מצב עניינים זה היו רבים:

א. טענות של האופוזיציה בדבר אי־ייצוג הולם של חברה באחדות מוועדות הכנסת, שגרר "חרם" של סיעות אלה על הוועדות בכללותן. החובה הדמוקרטית הראשונה במעלה היא להעניק לאופוזיציה מקום ומעמד ראוי בפעילותה של הכנסת, לרבות בוועדותיה, שהן רכיב מרכזי בעבודתה כגוף מחוקק ומפקח. העיקרון שהרכב ועדות הכנסת צריך לשקף ככל האפשר את יחסי הכוחות במליאה הוא חלק מחובה זו. עקרון הייצוג היחסי בוועדות מעוגן בחוק הכנסת (בכל הנוגע להרכב הוועדה המסדרת, בסעיף 2א(ב); ולוועדת הכנסת, בסעיף 3(ג)) ובתקנון הכנסת, שם נכתב: "הכנסת תקבע את ההרכב הסייעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות [...] בהתחשב בהרכב הסייעתי של הכנסת ובגודל הסייעות" (סעיף 102א(א)). עיקרון זה הפך למעשה לנוהג. בדיקה שערכנו במכון הישראלי לדמוקרטיה מעלה כי ב־15 השנים האחרונות, מאז הכנסת ה־17, יחסי הכוחות בוועדות המרכזיות בכנסת – ועדת הכנסת, ועדת הכספים,

ועדת חוקה חוק ומשפט, ועדת חוץ וביטחון, ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת ביקורת המדינה – שיקפו בקירוב את היחס קואליציה-אופוזיציה, עם סטיות קטנות (לדוגמה, בכנסת ה־20, בשעה שהיחס בין הקואליציה לאופוזיציה עמד על 59:61, עמד ההפרש בין השתיים ברוב הוועדות המרכזיות על חבר כנסת אחד בלבד, ורק בוועדת הכנסת עמד ההפרש על שני חברי כנסת). בכנסת ה־24 נעשתה סטייה מעיקרון זה, ולמרות יחסי הכוחות הדומים לאלו שבכנסת ה־20, ניתן לקואליציה יתרון של שלושה חברי כנסת בוועדת הכנסת ויתרון של שני חברי כנסת בוועדת הכספים ובוועדת חוקה חוק ומשפט – פער שמחזק את הקואליציה בזירת הוועדות. סטייה זו הובילה, בין היתר, לחרם של כמה מסיעות האופוזיציה על הוועדות. עתירה בעניין זה, שהגישו שישה חברי כנסת מהאופוזיציה, נדחתה (בג"ץ ביטן 21/5258).

ב. אייבחרת נשיאות כנסת קבועה (הנשיאות הזמנית שנקבעה בוועדה המסדרת המשיכה לתפקד עד לפיזור הכנסת).

ג. איי־הקמת ועדות חשובות לתפקודה התקין של הכנסת: ועדת האתיקה, המורכבת משני נציגי קואליציה ומשני נציגי אופוזיציה, והוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדת הפיקוח של הפרלמנט, שבראשה עומד על פי התקנון יושב ראש מהאופוזיציה. בהיעדר שיתוף פעולה של האופוזיציה, שתי הוועדות הללו אינן יכולות לא לקום ולא לפעול (בניגוד לוועדות אחרות), כפי שאכן קרה בכנסת ה־24. גם ועדת העלייה והקליטה וועדת המדע לא קמו שכן סוכם שבראשן יעמוד חבר כנסת מהאופוזיציה.

ד. שימוש מוגבר בפיליבסטר (הארכת זמן הדיון על כל הצעת חוק ויצירת "פקק תנועה" במליאה) באופן שפגע בתפקוד הכנסת וביכולתה לחוקק – גם בעניינים שלכאורה לפחות לא היו אמורים להיות שנויים במחלוקת בין הקואליציה והאופוזיציה.

ה. בתגובה לכך נעשה שימוש רחב מן המקובל בסעיף 98 לתקנון הכנסת, הקובע כי בדיון בהצעת חוק תקציב המדינה ובמקרים אחרים, יוצאים מן הכלל, ועדת הכנסת רשאית לקבוע סדרי דין מיוחדים, לרבות קביעת מסגרת הדיון וזמני הדיבור.

ו. הקצנת הקיטוב בין חברי הקואליציה לחברי האופוזיציה וירידה של ממש בשיתופי הפעולה ביניהם, שבאה לידי ביטוי בהידרדרות חריפה של השיח הפרלמנטרי בוועדות ובמליאה וכן בפעולות של חברי כנסת בתוך המשכן ומחוצה לו, לרבות מתקפות אישיות, סגנון דיבור פוגעני וכפירה בלגיטימציה החוקית של הממשלה המכהנת. גם בכל הנוגע לעבודה הפרלמנטרית עצמה צומצם שיתוף הפעולה בין הקואליציה והאופוזיציה, בעיקר

בהגשת הצעות חוק משותפות, וצמצמו המגעים הלא־רשמיים ביניהן. דוגמאות: איי־קיום פגישות עדכון בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה, המחויבות לפי סעיף 13 לחוק הכנסת; הידברות מעטה בין יושב ראש הקואליציה ומרְכֵז סיעות האופוזיציה, שבעבר תרמה להגעה לפשרות ולהסכמות בין הצדדים; ואי־הסכמה לקיזוזים בין חברי האופוזיציה לחברי הקואליציה במקרים המצדיקים זאת (נסיבות רפואיות, אָבל). כתוצאה מכך הדיונים במליאה ובוועדות הפכו לזירת התגוששות קשה בין הקואליציה לאופוזיציה, ולא זו בלבד אלא שהקיטוב וסגנון השיח בין הפוליטיקאים מחלחל לזירה החוץ־פרלמנטרית ומשפיע עליה.

ליקויים אלו פגעו פגיעה קשה ביכולתה של הכנסת למלא באופן מיטבי את תפקידיה בהיבטים של חקיקה, פיקוח על הרשות המבצעת (עבודה המתבצעת בעיקר בוועדות) וייצוג ראוי של כל חלקי הציבור, תרמו לקרע בקרב הציבור בין תומכי הקואליציה לתומכי האופוזיציה והעמידו את הדמוקרטיה הישראלית על סיפו של משבר מסוכן. נעיר כי גם בשנת הכהונה הראשונה של הכנסת ה־25, המכהנת בשעת כתיבת דברים אלה, התאפיינו היחסים בין הקואליציה לאופוזיציה במתיחות רבה (בין היתר על רקע הניסיון לבצע מהפכה משפטית). עם זאת, מאז טבח 7 באוקטובר 2023 פחת המתח, אך לא נעלם, והוא עדיין בא לידי ביטוי בשיח פרלמנטרי ירוד ובחילופי דברים קשים בין חברי הקואליציה לחברי האופוזיציה.

בעת כתיבת הדברים (נובמבר 2024) קשה לנו לקבוע אם ההקצנה ביחסים בין הקואליציה לאופוזיציה היא נקודתית ואפיינה רק את הכנסת ה־24, או שמא מדובר בתהליך איטי ומתמשך של שחיקת נורמות השיח שאמורות להיות מקובלות בכנסת. כך או כך, ישנו החשש שהתקדים המסוכן שנוצר בכנסת ה־24 עלול לחזור על עצמו בעתיד, כטבעם של תקדימים, ושלכנסת לא יהיו כלים מוסדיים להתמודד איתו. לפיכך אנו רואות לנכון לנסח כמה המלצות בנידון, אשר בניגוד לפרקים הקודמים הן בעלות אופי וולונטרי ואינן מחייבות שינויים מוסדיים.

המלצות

1. מומלץ לשמור על עקרון הייצוג היחסי בוועדות הכנסת. בלי להיכנס להצעות ולחלוקות ספציפיות, אפשר שבמקרה של קואליציה צרה תתבסס חלוקת המושבים בוועדות על יתרון מספרי של חבר ועדה אחד לקואליציה (אם מספר החברים בוועדה הוא מספר

איזוגי) או של שני חברי ועדה (אם מספר החברים בה הוא מספר זוגי). אפשר לסטות מעיקרון זה בהסכמה הדדית בין הקואליציה לאופוזיציה.

2. מומלץ לעשות שימוש מידתי וסביר בכלי הפיליבסטר בד בבד עם הגבלת השימוש של הקואליציה בסעיף 98 לתקנון הכנסת למקרים שאליהם הוא נועד מלכתחילה: מקרים חריגים שהם בעלי דחיפות וחשיבות מיוחדת ורק כאשר אישימוש בכלי יביא למעשה לעצירת החקיקה. בכל מקרה כזה ראוי להגיע להסכמות בין הקואליציה לאופוזיציה. כך בוטלו בהסכמה בעבר רוב הפיליבסטרים.

3. מומלץ לרסן את השיח הפרלמנטרי. על ראשי הקואליציה וראשי האופוזיציה לפעול להפחתת השיח הפוגעני בכנסת ולמניעת מקרים, ככל האפשר, של הפרעות מאורגנות למהלך הדיונים במליאה ובוועדות.

4. מומלץ להקפיד על הידברות רשמית ולא־רשמית בין נציגי האופוזיציה לנציגי הקואליציה, ובעיקר: פגישות עדכון עיתיות בין ראש הממשלה לראש האופוזיציה, מגעים לא־רשמיים בין ראשי הקואליציה לראשי האופוזיציה, ובפרט בין יושב ראש הקואליציה למנכ"ל סיעות האופוזיציה, וחזרה לנוהל הקיזוזים.

חלק שישי

אתיקה

במרוצת השנים נקבעו בישראל כללי אתיקה המסדירים את התנהגותם של חברי הכנסת. כללים אלה מופיעים בתפזורת בכמה מקומות, בכללם **תקנון הכנסת, חוק ייסוד: הכנסת; חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951; חוק הכנסת, התשנ"ד-1994**; וחוקים, החלטות וכללים רבים אחרים.

"קוד אתי", כמסמך המרכז את כללי האתיקה, אושר בוועדת הכנסת בשנת 1983, והוא מכונה "כללי אתיקה לחברי כנסת". רק בשנת 1988 נקבעו הכללים המסדירים את התקנתם ואת שינוים של כללי האתיקה (**חוק החסינות, סעיפים 103, 113**). לפי כללים אלה, ועדת הכנסת היא הגוף המוסמך לתקן את הקוד האתי, והיא אכן עושה זאת מפעם לפעם. כיום הקוד האתי עוסק בהנחיות להתנהגות הראויה של חברי הכנסת, כגון החובה לנהוג בדרך ההולמת את מעמדם והחובה לשמור על כבוד הכנסת וכבוד חבריה, החובה להימנע מניגוד עניינים ומשימוש לא ראוי בחסינותם של חברי הכנסת עצמם ובזכויותיהם, החובה להקדיש למילוי תפקידם את כל הזמן הדרוש לכך והחובה להימנע מקבלת הנאה חומרית בעד מעשים שעשו במסגרת תפקידם. החוק וכללי האתיקה מטילים על חבר הכנסת הגבלות בכל הקשור לעיסוק נוסף שלו ומחייבים אותו למסור הצהרת הון. בכללים קבועים גם סדרי עבודתה של ועדת האתיקה. בהתאם לקוד האתי, ועדת האתיקה קבעה נהלים הדנים בהליכי הטיפול, הדיון וההחלטה בקובלנה נגד חבר כנסת.

אף שהקוד האתי מאגד כללי אתיקה רבים, אחדים מכללים אלה אינם כלולים בו והם מפוזרים בין החלטות, כללים וחוקים שהוזכרו קודם. דוגמה לכך היא הסמכות של ועדת האתיקה להטיל סנקציות על חבר כנסת שחרג מכללי האתיקה, סמכות שאינה מופיעה בכללי האתיקה אלא בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951. משום כך, נגישותם של הכללים נפגעת, וקשה יותר להטמיעם ולאוכפם. חיסרון זה היה אחד המניעים למאמצים לגיבוש קוד אתי חדש.²³

בעקבות "פרשת ההצבעות הכפולות" בשנת 2003 מינה יושב ראש הכנסת דאז, ראובן ריבלין, ועדה ציבורית להכנת כללי אתיקה חדשים ומשופרים לחברי הכנסת בראשותו של שופט בית המשפט העליון בדימוס יצחק זמיר. הוועדה ישבה על המדוכה שלוש שנים, ובשנת 2006 היא הגישה הצעה מקיפה לכללי אתיקה חדשים ומגבילים יותר המבוססים על הכללים הקיימים והמאוגדים בקובץ אחד מסודר של קוד אתי. נוסח כללי האתיקה החדשים שהוועדה המליצה עליהם נידון בכנסות ה'17, ה'18 וה'19, אך עד היום הוא לא התקבל בשל התנגדויות רבות של חברי הכנסת (הטיס רולף, 2019, עמ' 311-313). עם זאת, רשימה של ערכים כלליים בעניין הדרך שבה מצופה מחבר הכנסת למלא את תפקידו, אשר הוועדה הציבורית המליצה עליהם, שולבה בכללי האתיקה הקיימים (סעיף א1).

המלצות

1. מומלץ לעדכן את כללי האתיקה שהציעה ועדת זמיר ב'2006 ולהתאימם לעת הנוכחית.
2. מומלץ לאגד את כללי האתיקה לחברי הכנסת הנמצאים בחוקים שונים ובהחלטות לכדי קוד אתי אחד מרוכז ולשלב אותו בתקנון הכנסת.

אחרית דבר

הכנסת היא הגוף המופקד על החקיקה במדינת ישראל, על הפיקוח על הממשלה ועל ייצוג הציבור. בתפקידה כמפקחת היא נתקלת בקשיים מהותיים. עבודת הוועדות, שהן המנגנון הראשי לפיקוח פרלמנטרי, איננה יעילה בתחום זה, בין היתר בשל מחסור בחברי כנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית. גם חקיקת החוק הנורווגי – אשר הגדיל את מספר חברי הכנסת הפעילים – לא יצרה שיפור של ממש באפקטיביות של הוועדות. כלי הפיקוח של המליאה, ובראשן השאליות, מתאפיינים בתפקוד לקוי מתמשך, והדבר מקשה על הכנסת למלא את תפקידה בתחום זה. יתר על כן, חלק לא מבוטל מחברי הכנסת נכנסים לתפקידם ללא הכשרה מתאימה או ניסיון קודם וללא הבנה מספקת בהליכי העבודה הפרלמנטרית.

במישור החקיקתי הכנסת מציגה מאפיינים ייחודיים בנוף הפרלמנטרי העולמי. כך, הליך החקיקה בישראל מוסדר בעיקרו רק בתקנון הכנסת ולא בחקיקת יסוד. לפיכך הכרחי לחוקק את חוק יסוד החקיקה, שכן מדינת ישראל היא כיום מן הדמוקרטיות היחידות בעולם שלא הסדירו בחוק, שלא לדבר על חוקה, את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה.²⁴ מהלך זה נחוץ כדי למנוע שינויים תכופים בכללי המשחק הדמוקרטיים על פי אינטרסים פוליטיים צרים ולא ענייניים. בנוסף, בעשורים האחרונים נרשמה עלייה חדה במספר הצעות החוק הפרטיות שהגישו חברי כנסת, מספר שאין לו אח ורע במדינות דמוקרטיות אחרות. הזמינות הרחבה של כלי החקיקה הפרטית, בצד היעדר מגבלות מהותיות על השימוש בו, מובילים לניצול יתר, לעיתים לרעה, של מנגנון זה, והדבר מעמיס על המערכת הפרלמנטרית.

בתחום של יחסי קואליציה-אופוזיציה חל שיבוש בשנים האחרונות, המתבטא בתהליך איטי ומתמשך של שחיקת נורמות העבודה שהיו מקובלות בכנסת מאז הקמתה. נוסף על כך חלה הקצנה בקיטוב שבין חברי הקואליציה לחברי האופוזיציה, וזו באה לידי ביטוי בהידרדרות חריפה של השיח הפרלמנטרי במליאה ובוועדות ובפעולות של חברי כנסת בתוך המשכן ומחוצה לו. בשל כל אלה נפגעים תפקודה של הכנסת, תדמיתה ואמון הציבור בה.

נוסף על תפקידי החקיקה והפיקוח, הכנסת אמורה לשמש גם במה לדיון ציבורי מעמיק בסוגיות לאומיות וחברתיות. תפקיד זה נשחק משמעותית בעשור האחרון, הן בגלל ההחמרה בקיטוב הפוליטי ועליית הפופוליזם והן עקב הופעתם של פורומים חלופיים לדיון ציבורי, כגון כנסים מקצועיים והרשתות החברתיות. מגמות אלו מערערות את מעמדה של הכנסת ומחלישות את השפעתה בזירה הציבורית.

על רקע האתגרים הללו יש צורך דחוף לחזק את הכנסת ולשפר את תפקודה בתחומי הליבה שלה. כמו כן יש לפעול לביצור מעמדה כזירה המרכזית לדיון ציבורי ולהכרעות פוליטיות. יישום ההמלצות לרפורמות מבניות וארגוניות אשר הובאו במסמך זה יסייע בהשגת איזון בריא יותר בין הכנסת לממשלה, יחזק את עצמאות הכנסת וישפר את יכולתה לפקח על הממשלה באופן יעיל יותר. איזון זה אינו רק צורך מוסדי פנימי, אלא הוא גם חיוני לשימור הדמוקרטיה הישראלית לטובת הציבור הישראלי כולו.

נספח 1. ועדות הכנסת ה־25 הקבועות והמיוחדות ומספר החברים בהן

מספר החברים	ועדות מיוחדות (זמניות)	מספר החברים	ועדות קבועות
9	מאבק בשימוש בסמים ובאלכוהול	17	הכנסת
9	זכויות הילד	18	כספים
13	חיזוק ופיתוח הנגב והגליל	15	כלכלה
9	צמצום פערים חברתיים בפריפריה	17	חוץ וביטחון
11	טיפול בשורדי שואה	15	פנים והגנת הסביבה
9	עובדים זרים	16	חוקה, חוק ומשפט
11	ענייני צעירים	15	העלייה, הקליטה וההפוצות
9	הפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל	15	חינוך, תרבות וספורט
9	פניות הציבור	15	עבודה ורווחה
		10	ביקורת המדינה
		8	קידום מעמד האישה ושוויון מגדרי
		13	מדע וטכנולוגיה
		14	בריאות
		13	ביטחון לאומי
		9	מיזמים ציבוריים
89		210	סך הכול

מהלוח עולים הנתונים האלה:

(1) סך כל המקומות בוועדות הקבועות והמיוחדות עומד בכנסת ה־25 על 299. מתוך סך כל המקומות הללו מוקצים 162 מקומות לקואליציה ו־137 לאופוזיציה.²⁵

²⁵ הנתונים מבוססים על הודעת הוועדה המסדרת בדבר אישור הקמת ועדות הכנסת הקבועות בכנסת ה־25; וכן על פורטלי הוועדות המיוחדות בכנסת ה־25 (ראו באחר הכנסת).

(2) מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית (בניכוי שרים וסגני שרים) הוא 100 (ובכלל זה חברי כנסת "נורווגים"). מכאן שכל חבר כנסת מכהן בממוצע בכ־3 ועדות.

(3) מספר חברי הקואליציה הפנויים לעבודה פרלמנטרית הוא 43. מכאן שכל חבר כנסת מהקואליציה מכהן בממוצע בכ־3.8 ועדות.

נספח 2. התאמה בין משרדי ממשלה לוועדות

הכנסת הקבועות (20 משרדי ממשלה, 15 ועדות קבועות)²⁶



■ משרד קיים
 ■ משרד חדש
 ■ ועדה קיימת
 ■ ועדה חדשה

■ ועדות שצריך לשקול אם להשאיר כוועדות נפרדות או אם לצרפן לוועדה קיימת
 ■ ועדות ללא משרד שצריכות להישאר

* במקום ועדה המיזמים הציבוריים הקיימת היום.

** מיזוג של הגנת סביבה (תחום שהיה בוועדת הפנים) עם תחום חדש - משאבי טבע.

*** ועדות זמניות (כגון זכויות הילד, פניות הציבור, שימוש בסמים) יקומו אם הכנסת תבקש להקיםן.

נספח 3

הצעות לתיקונים בחוק ובתקנון בתחום הוועדות

נעה גשן

חוק הכנסת, תשנ"ד-1994

פרק ב': ועדות

הועדה המסדרת

2א. (א) הכנסת תבחר, מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה, ועדה מסדרת; בראש הועדה המסדרת יעמוד חבר הכנסת מהסיעה של חבר הכנסת שעליו הטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה.

(ב) הייצוג בועדה המסדרת יהיה לפי גודלן היחסי של הסיעות, ובלבד שלכל סיעה בת 4 חברים או יותר יהיה נציג בועדה המסדרת; סיעה שאין לה נציג בועדה המסדרת רשאית להודיע לועדה כי אחד מחבריה ישמש כמשקיף מטעמה בועדה; למשקיף כאמור לא תהיה זכות הצבעה בועדה.

(ג) הועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הועדות הקבועות.

(ד) לועדה המסדרת יהיו, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת וכן סמכותה לפי סעיף 10.

(ה) עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לעניני כספים ולעניני חוץ וביטחון, ובלבד שמספר חברי ועדות אלה לא יעלה על מספר החברים בועדת הכספים ובעדת החוץ והביטחון לפי הוראות סעיף 3(ב); יושב ראש הועדה המסדרת ימסור על כך הודעה לכנסת.

* התיקונים המוצעים מסומנים בכחול.

ועדות הכנסת

ב2. (א) סמוך לאחר כינון הממשלה תקבע הכנסת, לפי המלצה של ועדת הכנסת, לכל משרד ממשלתי ועדה קבועה אשר בפניה יידונו ענייניו.

(ב) ועדה קבועה תדון בענייניו של משרד ממשלתי אחד, ואולם אם בשל ריבוי משרדי ממשלה לא ניתן למנות ועדה קבועה אחת לכל משרד ממשלתי, רשאית ועדת הכנסת, באישור יושב ראש הכנסת, לקבוע כי ועדה קבועה תדון בענייניו של יותר ממשרד ממשלתי אחד.

ג2. תפקידי הוועדות הקבועות, בתחומי ענייניהן, הם:

(א) דיון בהצעות חוק ובחקיקת משנה;

(ב) פיקוח על הממשלה ועל רשויות ציבוריות, לרבות גופים המפורטים בסעיף 21(ב) לחוק ייסוד: הכנסת, ובכלל זאת קיום שימועים נושאים כמפורט בתקנון;

(ג) דיון ביישום חיקוקים שנדונו בוועדה;

(ד) דיון בעניינים שהועברו לוועדה ממליאת הכנסת או מנשיאות הכנסת;

(ה) דיון בנושאים שבסמכות הוועדה לפי חוק;

(ו) דיון בנושאים שיזמו יושב ראש הוועדה וחברי הכנסת.

יושב ראש ועדה קבועה

ד2. (א) ועדה קבועה תבחר יושב ראש מבין חבריה, לפי המלצת ועדת הכנסת; המליצה ועדת הכנסת לוועדה לבחור יושב ראש, יכנס יושב ראש ועדת הכנסת את הוועדה כדי שתצביע על המלצת ועדת הכנסת.

(ב) יושב ראש ועדה קבועה רשאי למנות ממלא מקום מקרב חברי הוועדה, כפי שייקבע בתקנון.

(ג) יושב ראש ועדה קבועה וממלא מקומו לא יהיו מסיעתו של השר שענייני משרדו נדונים בוועדה הקבועה, כפי שנקבע בסעיף ב2.

מספר החברים בוועדות הכנסת

3. (א) מספר החברים בוועדה קבועה של הכנסת לא יעלה על **תשעה**.

(ב) **על אף האמור בסעיף קטן (א):**

(1) מספר החברים בוועדת החוץ והבטחון, בוועדת החוקה, חוק ומשפט וכן בוועדת הכספים של הכנסת, לא יעלה על **חמישה-עשר**.

(2) מספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע בידי הכנסת

(ג) **הרכב הוועדה יהיה, ככל שניתן, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת.**

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ב), ועדת הכנסת רשאית לקבוע, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, כי בתקופת כהונתה של הכנסת שבה מתקבלת ההחלטה מספר החברים בוועדת החוץ והביטחון לא יעלה על **תשעה-עשר** ומספר החברים בוועדת הכספים לא יעלה על **עשרים**.

(ה) **מספר הוועדות המרבי שבו יוכל לכהן חבר כנסת ייקבע בתקנון.**

מינוי צוות מקצועי לוועדה קבועה

3א. **לרשות כל ועדה קבועה יועמד צוות מקצועי אשר יסייע לוועדה בעבודתה ויכלול לפחות את כל אלה:**

(א) **יועץ משפטי, מהלשכה המשפטית של הכנסת;**

(ב) **חוקר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, שתחום מומחיותו הוא בליבת העיסוק של המשרד שענייניו נידונים בוועדה;**

(ג) **חוקר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, שתחום מומחיותו הוא כלכלי.**

תיקון חוק יסוד: הכנסת – מס' 16

4. בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, סעיף קטן (ג) – בטל.

דיווח ראש המטה הכללי

4א. ראש המטה הכללי דיווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מעת לעת ולא פחות מאחת לחודשיים, על פעילות צבא הגנה לישראל, וכן יימסרו לוועדה דיווחים מיוחדים לפי בקשתה; סברה הוועדה ברוב חבריה כי מדובר בענין בעל דחיפות מיוחדת, דיווח

עליו ראש המטה הכללי לוועדה או לוועדת משנה שלה, לפי קביעת הוועדה, בהקדם ככל האפשר, ולא יאוחר מ־48 שעות מעת שביקשה את הדיווח.

ועדות הכנסת והממשלה

4. (א) אחת לכנס של הכנסת תזמן ועדה קבועה את השר שענייני משרדו נדונים בה להציג לפניו את תוכנית העבודה של משרדו; בנוסף תזמן ועדה קבועה את השר האמור קודם לחקיקתו של חוק התקציב השנתי כדי שיציג את תוכניתו בנוגע לאופן ביצוע תקציב המשרד ופעולות המשרד המתוכננות לאותה שנת תקציב.

(ב) בסוף כל שנת תקציב תקיים הוועדה דיון על ביצועי המשרד שענייניו נדונים בוועדה ותכין דוח, אשר יצורף לדוח השנתי האמור בסעיף 5.

שימוע נושאי

4.ג. כדי לברר ביסודיות סוגיות הנוגעות למשרד שענייניו היא דנה, רשאית ועדה קבועה לקיים שימוע נושאי; הוראות בנושא אופן קיום הליך השימוע ייקבעו בתקנון.

דיון בוועדת משנה

5. (א) בסעיף זה –

”אישור” – לרבות הסכמה, החלטה, התייעצות ופעולה אחרת כיוצא באלה;

”ועדה” – ועדה מוועדות הכנסת לרבות ועדה משותפת.

(ב) נדרש, על פי כל דין, אישור של ועדה מוועדות הכנסת, רשאי יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם יושב ראש הכנסת, לקבוע כי האישור יינתן על ידי ועדת משנה של אותה ועדה, אם שוכנע כי טעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה מחייבים כי האישור, או הדיון בקשר אליו, יישמרו בסוד.

(ג) הוועדה תבחר את חברי ועדת המשנה; מספרם של חברי ועדת המשנה לא יעלה על חמישה.

(ד) דין אישור שניתן על ידי ועדת המשנה לפי סעיף זה, כדין אישור שניתן על ידי הוועדה.

(ה) (1) ישיבותיה של ועדת המשנה לפי סעיף זה תהיינה חסויות;

(2) פרסומם של הדברים שנאמרו או שנמסרו בישיבותיה של ועדת המשנה אסור, אלא אם כן החליטה ועדת המשנה אחרת.

(1) (1) בלי לגרוע מהוראות סעיפים קטנים (ב) עד (ה), נדרש, על פי כל דין, אישור של ועדת הכספים של הכנסת, רשאי יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם יושב ראש הכנסת, לקבוע כי האישור יינתן על ידי ועדת משנה של ועדת הכספים, אם שוכנע כי טעמים מיוחדים של חשש לפגיעה של ממש בעניין כלכלי משמעותי של המדינה מחייבים כי האישור, או הדיון בקשר אליו, יישמרו בסוד, ויחולו הוראות סעיף קטן (ד);

(2) ועדת הכספים של הכנסת תבחר את חברי ועדת המשנה כאמור בפסקה (1) עם תחילת כהונתה של כל כנסת; מספרם של חברי ועדת המשנה יהיה חמישה לפחות, וחלקם יהיו חברים בסיעות האופוזיציה, כהגדרתן בסעיף 11(ג);

(3) ישיבותיה של ועדת המשנה לפי סעיף קטן זה תהיינה חסויות לתקופה שתקבע ועדת המשנה, הקצרה ביותר המתחייבת מאופי העניין, ובתקופה זו יחולו הוראות סעיף קטן (ה)(2).

המבקר וועדות הכנסת

5א. (א) בסעיף זה:

“דו”ח מבקר” – דין וחשבון אשר הונח על שולחנה של הוועדה לביקורת המדינה כאמור בסעיפים 14, 18 או 20 לחוק מבקר המדינה;

“חוק מבקר המדינה” – חוק מבקר המדינה, התשי”ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) הונח על שולחנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה דוח מבקר העוסק במשרד ממשלתי, תעביר הוועדה את הדוח או את הפרקים הנוגעים בדבר לוועדה הקבועה אשר דנה בענייני אותו משרד ותאפשר לה להעביר את התייחסותה לאמור בהם בטרם גיבשו הצעותיה וסיכומיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לרבות בכל הנוגע להקמת ועדת חקירה לפי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה.

דוח שנתי

55. אחת למושב, ועד לא יאוחר מ־7 ימים לאחר תום כנס הקיץ, תפרסם ועדה קבועה דין וחשבון על פעילותה במהלך השנה החולפת, ובכלל זה:

- (1) דבר יושב ראש הוועדה;
- (2) פירוט כוח האדם בוועדה;
- (3) פירוט הרכב הוועדה, וכן הרכב ועדות המשנה של הוועדה;
- (4) פירוט הוועדות המשותפות שבהן משתתפים חברי הוועדה בצירוף שמותיהם;
- (5) פירוט הצעות החוק והתקנות שנדונו בוועדה והשלב שבו הן נמצאות;
- (6) פירוט ההצעות לסדר היום והדיונים המהירים שנדונו בוועדה ומסקנותיה;
- (7) פירוט ההחלטות שהתקבלו בוועדה ומעקב אחר יישומן;
- (8) פירוט השימועים הנושאים שהתקיימו בוועדה;
- (9) פירוט הסיורים שערכה הוועדה;
- (10) פירוט המוזמנים לדיוני הוועדה;
- (11) פירוט ההופעות של נציגי הממשלה בוועדה;
- (12) מעקב אחר התקנת תקנות לחוקים אשר נדונו בוועדה;
- (13) דוח על אודות ביצועי המשרד הממשלתי אשר נדונים בפני הוועדה, כאמור בסעיף 4ב(ב);
- (14) נוכחות חברי הוועדה בישיבותיה;
- (15) תוכנית העבודה של הוועדה למושב הבא.

הצעה לתיקון תקנון הכנסת

תיקון סעיף 102 לתקנון הכנסת – הרכב הוועדות הקבועות:

102 (א) הכנסת תקבע את ההרכב הסייעתי של הוועדות הקבועות ותבחר את חברי הוועדות כאמור בסעיף 21(א) לחוק-יסוד: הכנסת, בהתאם להצעת הוועדה המסדרת לפי סעיף 2(ג) לחוק הכנסת, או להצעת ועדת הכנסת, אם נבחרה, בהתחשב בהרכב הסייעתי של הכנסת ובגודל הסייעות, וכן בהודעת הסייעות לגבי שיבוץ חבריהן בוועדות, אם נמסרה, ואולם, לא מסרה סיעה הודעה כאמור, יהיו חבריה רשאים להשתתף בישיבות ועדה כממלאי מקום לפי סעיף 104, במשך תקופה שלא תעלה על שישים ימים מיום שהכנסת בחרה את חברי הוועדה; בחלוף התקופה, לא יהיו חברי הסייעה רשאים להשתתף כחברי הוועדה בישיבותיה, עד לבחירתם על ידי הכנסת כחברי הוועדה לפי הוראות סעיף קטן זה.

(ב) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), סיעה הזכאית למנות חבר ועדה מטעמה, רשאית למנותו מבין חבריה של סיעה אחרת.

(ג) התכנה מקומו של חבר ועדה, תודיע הסייעה שמטעמה הוא מכהן, בכתב, ליושב ראש ועדת הכנסת על החבר שיכהן מטעמה במקומו, ויושב ראש ועדת הכנסת יודיע לכנסת מיהו חבר הוועדה החדש; חברותו של חבר הוועדה החדש תהיה בתוקף מעת מסירת ההודעה לכנסת; הוראות אלה יחולו גם אם החליטה סיעה על חילופי חבר ועדה מטעמה, ובלבד שאינו יושב ראש הוועדה.

(ד) שר או סגן שר לא יהיה חבר בוועדה מוועדות הכנסת או ממלא מקום של חבר ועדה.

(ה) חל שינוי בהרכב הסייעתי של הכנסת, לא יחול שינוי בהרכב הסייעתי של הוועדות, אלא אם כן קבעה הכנסת, לפי הצעת ועדת הכנסת, הרכב סיעתי חדש של הוועדות.

(ו) מספר הוועדות הקבועות שבהן חבר כנסת רשאי לכהן לא יעלה על שתיים.

תיקון סעיף 111 לתקנון הכנסת:

111. (א) ישיבותיהן של ועדות הכנסת יתקיימו במשכן הכנסת; ועדה רשאית, באישור מראש של יושב ראש הכנסת ובמקרים מיוחדים, לקיים ישיבות מחוץ למשכן הכנסת.

(א1) (1) ישיבותיהן של ועדות הכנסת יתקיימו בתקופת כנס הכנסת בימים ב', ג', ד' ו-ה', החל בשעה 09:00; יושב ראש ועדה רשאי לשנות את זמניה של ישיבה, לבטל ישיבה ולקבוע ישיבה נוספת ואת זמניה, באישור יושב ראש הכנסת;

(2) יושב ראש ועדה רשאי לקבוע הפסקה במהלכה ישיבת הוועדה.

(ב) (1) יושב ראש הוועדה יקבע את סדר יומה של הוועדה ויזמין לישיבותיה את חברי הוועדה וממלאי המקום הקבועים.

(א1) יושב ראש הוועדה יפרסם, לא יאוחר משבעה ימים לפני מועד הדיון, את סדר יומה של הוועדה;

(ב1) ראה יושב ראש הוועדה כי יש נושא דחוף החורג מסדר היום השבועי, הוא רשאי לשנות את סדר היום של הוועדה ולפרסם הודעה על כך 48 שעות לפני מועד הדיון.

(א) (2) לפחות רבע מדיוני הוועדה בכל מושב של הכנסת (בפסקה זו – המכסה) יוקדשו לפיקוח על עבודת הממשלה, ובכלל זה –

(1) דיונים בהצעות לסדר היום ודיונים מהירים שהועברו לוועדה, והכול בנושאים שיש בהם משום פיקוח על עבודת הממשלה;

(2) דיונים בדיווחים של שרים או של נציגי הממשלה לפי סעיף 123(ז) או לפי חיקוק;

(3) שימועים נושאים שנערכו לפי הפרק העשירי בחלק זה.

(ב) במניין הדיונים לפי פסקה זו לא יובאו בחשבון דיונים לאישור חקיקה או חקיקת משנה.

(ג) חלק מהדיונים לפי פסקה זו יכול שיתקיימו בוועדת משנה של הוועדה.

(ד) (1) המכסה לא תחול על ועדת החוקה, חוק ומשפט.

(2) הוראות פסקה זו יחולו על ועדת הכספים, ואולם המכסה לגביה תהיה 12% מדיוניה.

(ה) הוראות פסקה זו לא יחולו על ועדת הכנסת.

תיקון סעיף 113 – ניהול הישיבות ואופן ההצבעה:

113. (א) ועדה תדון ותחליט בכל מספר חברים, אם אין בחוק או בתקנון זה הוראה אחרת לעניין זה, ובלבד שכל חברי הוועדה הזמנו.

(ב) יושב ראש הוועדה ראשי לקבוע את מסגרת הדיון, ורשאי הוא לקצוב את זמן הדיבור, ובלבד שייתן זמן דיבור הולם לכל אחד מחברי הוועדה.

(ב1) במסגרת הדיון בוועדה ייתן יושב ראש הוועדה את רשות הדיבור לכל אלה, אלא אם כן החליט יושב ראש הוועדה אחרת, מנימוקים שיירשמו:

(1) חברי הוועדה הקבועים וממלאי מקומם;

(2) חברי כנסת, שרים וסגני שרים הנוכחים בישיבת הוועדה;

(3) הצוות המקצועי המלווה את פעילות הוועדה, לפי סעיף 3א לחוק הכנסת;

(4) מזמנים אשר העבירו חומר רקע טרם הדיון;

(5) מזמנים רלוונטיים אחרים.

(ג) (1) ההצבעה בוועדה תהיה בהרמת ידיים;

(2) יושב ראש הוועדה ראשי, ביוזמתו או לפי בקשה של חבר הוועדה, לערוך הצבעה שמית; חבר הכנסת שאמר את הצבעתו או שאמר שאינו משתתף בהצבעה, אינו ראשי לשנות את אמירתו לאחר שחבר הכנסת הבא אחריו נקרא להצביע.

ברק עשירי: שימוע נושאי

137א. (א) בפרק זה – "שימוע נושאי" – כמשמעותו בסעיף 44 לחוק הכנסת.

(ב) הוגשה ליושב ראש ועדה דרישה של רוב חברי הקואליציה בוועדה או רוב חברי האופוזיציה בוועדה לקיים שימוע נושאי, יקיים את השימוע הנושאי בתוך 45 ימים מקבלת הדרישה, וימי הפגרה לא יבואו במניין; בוועדה לא יידונו יותר משני שימועים נושאים במושב של הכנסת.

(ג) בטרם קיום שימוע נושאי תקיים הוועדה ישיבת הכנה ובה ייקבעו הנושאים שלהלן:

(1) זהות שני מתשאלים מתוך חברי הוועדה, לפחות אחד מהם מהאופוזיציה (להלן: "מתשאלים ראשיים");

(2) זהות המוזמנים והשאלות אשר יועברו אליהם בעוד מועד;

(3) מועד השימוע ומשכו, מספר הישיבות שיוקדשו לו ויתר סדריו;

(4) המידע, המסמכים והדוחות שבדעת הוועדה לדרוש בהתאם לסעיף קטן (ז).

(ד) הוחלט על קיום שימוע נושאי, יוקם צוות מקצועי אשר ילווה וירכז את ההליך; אם לא קבעה הוועדה אחרת, הצוות המקצועי יורכב מנציגי מרכז המחקר והמידע של הכנסת והלשכה המשפטית של הכנסת.

(ה) הוועדה רשאית לזמן לשימוע עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כמפורט בסעיף 123(א) ו-(ה) וכן משתתפים נוספים בהתאם להוראות סעיף 125, ובלבד שהזימון ייעשה בפרק זמן סביר מראש.

(ו) על אף האמור בסעיף 118(א), מוזמן ראשי להביא עימו כל אדם אשר לדעתו נוכחותו נדרשת לצורך מענה על שאלות הוועדה.

(ז) הוועדה רשאית לדרוש מנושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף קטן (ו) מידע, מסמכים ודוחות שבתחום סמכותו המצויים בידי הגוף שבו הוא מכהן, כמפורט בסעיף 123(ג) ו-(ה), ובלבד שהדרישה תיעשה זמן סביר מראש וככל האפשר לא יאוחר מ־30 ימים לפני מועד השימוע הנושאי;

מידע לפי סעיף קטן זה יימסר לוועדה עד לא יאוחר מ־14 ימים לפני מועד השימוע הנושאי;

מצא יושב ראש הוועדה כי יש דחיפות בקיום השימוע הנושאי, הוא רשאי לקצר מועדים אלה, מנימוקים שיפורטו.

(ח) על התייצבותו של מוזמן לשימוע ועל מסירת מסמכים ומידע יחולו הוראות סעיפים 124 ו-127, לרבות הסייגים על מסירת המידע האמורים בסעיפים אלה.

(ט) הוועדה תקיים דיון מקדים לא יאוחר מ־7 ימים לפני מועד השימוע הנושאי שבו יציג הצוות המקצועי את עיקרי ממצאיו והמידע שהתקבל בעקבות דרישת הוועדה.

(י) חדר הוועדה יסודר בסידור מיוחד לישיבת השימוע הנושאי כך שיוקצה, ככל האפשר, מקום מושב ייעודי למזמנים מול יושב ראש הוועדה, המתשאלים הראשיים ושאר חברי הוועדה.

(יא) זה סדר הדיון בשימוע הנושאי:

- (1) דברי פתיחה מאת יושב ראש הוועדה, לרבות הצגת אופן ומסגרת הדיון;
- (2) המזמנים יציגו את עמדתם בנושא השימוע, במסגרת זמן שלא תעלה על 10 דקות לכל אחד מהם;
- (3) אחרי דברי המזמנים ישאלו המתשאלים הראשיים את שאלותיהם, במסגרת זמן שלא תעלה על 10 דקות לכל אחד מהם;
- (4) אחרי המתשאלים הראשיים ישאלו חברי הוועדה את שאלותיהם, במסגרת זמן שלא תעלה על 3 דקות לכל אחד מהם;
- (5) המזמנים ישיבו לשאלות המתשאלים הראשיים וחברי הוועדה, במסגרת זמן שלא תעלה על 10 דקות לכל אחד מהם;
- (6) יושב ראש הוועדה, המתשאלים הראשיים וחברי הוועדה רשאים לשאול שאלות נוספות בעניינים הנובעים מתשובות המזמנים, במסגרת זמן שלא תעלה על 3 דקות לכל אחד מהם;
- (7) המזמנים ישיבו לשאלות ויסקמו את עמדותיהם, במסגרת זמן שלא תעלה על 5 דקות לכל אחד מהם.

(יב) במסגרת הליך השימוע הנושאי –

- (1) לא יישאלו שאלות שאינן רלוונטיות לנושא השימוע;
- (2) לא יישאלו שאלות שעוסקות בחוות דעת כללית, שאלה משפטית מופשטת, עניין היפותטי או עניין שאינו בתחום תפקידיו של הגורם המוזמן;
- (3) לא תימתח ביקורת על התנהלות מוזמן בשל פעולות שביצע בהוראת השר הממונה עליו.

(יג) סבר מוזמן כי שאלה שהופנתה אליו פסולה, אינה רלוונטית או אינה בתחום תפקידיו, יודיע ליושב ראש הוועדה כי הוא מסרב לענות ואת הסיבה לסירוב; יושב ראש הוועדה יחליט בדבר, לאחר שנתן לשואל הזדמנות להשמיע את דברו; החלטת יושב הראש תהיה סופית.

(יד) שימוע יהיה פומבי, בכפוף להוראות סעיפים 118 עד 120, ומוזמן רשאי לקבל תיעוד מצולם מלא של הצהרתו.

(טו) עם סיום השימוע הנושאי תסכם הוועדה את השימוע ותסיק את מסקנותיה.

(טז) הוועדה רשאית להעביר את מסקנותיה ליושב ראש הכנסת, אשר יעבירן לשר הנוגע בדבר, ואם לא ברור מיהו השר – לראש הממשלה.

(יז) בתוך שלושה חודשים מיום שקיבל את מסקנות השימוע בוועדה יודיע השר הנוגע בדבר ליושב ראש הכנסת, בכתב, על כל פעולה שפעל בעקבות המסקנות, וזה יעבירם ליושב ראש הוועדה.

רשימת המקורות

- בלאנדר, דנה, פרידברג, חן ופרידמן, אביטל (2019). **ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת**. מחקר מדיניות 140. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הטיס רולף, שילה (2019). **תפקידו של חבר הכנסת: תפקיד ללא הגדרה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוטן, תומר וקונסטנטיני, ורד (2024). **מבנה חדש לממשלה: הצעה לעדכון הרכב המשרדים ותפקידי השרים**. מחקר מדיניות 204. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מור, שני ורהט, גדעון (2020, 24 במאי). **להקטין הממשלה ולהגדיל את הכנסת** (מאמר דעה). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- מרדכי, נדיב, קרמניצר, מרדכי ופוקס, עמיר (2015). **מדריך למחוקק: קווים מנחים למלאכת החקיקה**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פלסנר, יוחנן (2022, 24 בפברואר). **המטרה הבאה: החוק שיעגן את החקיקה** (מאמר דעה). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידברג חן ואטמור, ניר (2013). גודלם של בתי נבחרים: כיצד נקבע, האם משתנה ובאילו נסיבות. בתוך גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל** (עמ' 606-630). המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידברג, חן ובלאנדר, דנה (2022). **יוצאת לאור: ועדת השרים לענייני חקיקה**. מחקר מדיניות 169. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידברג, חן ופרידמן, אביטל (2023). **הוועדה המיוחדת לענייני נגיף הקורונה: מקרה מבחן לפיקוח הכנסת על הממשלה**. הצעה לסדר 49. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידמן, אביטל ופרידברג, חן (2018). **שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות**. הצעה לסדר 15. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). [תפקוד הכנסת בחקופת חירום: לקחי משבר הקורונה](#). פרלמנט, 86.

פרידמן, אביטל, שפירא, אסף ופרידברג, חן (2022, 8 בנובמבר). [חוות דעה: הסדרת ניהול דיונים היברידיים בוועדות הכנסת](#). מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קרמניצר, מרדכי ופוקס, עמיר (2019, 20 במאי). [תזכיר חוקי־יסוד: החקיקה](#). מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף (2011). [אתיקה בכנסת](#). פרלמנט, 70.

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

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

עו"ד נעה גשן היא מקדמת חקיקה במכון הישראלי לדמוקרטיה.