

חוות דעת:

תפקוד הכנסת במצב החירום שנגרם בשל נגיף הקורונה

בחוות דעת זו אנו מבקשים להדגיש שדווקא בשעת חירום בריאותית כמו זו הנוכחית, שבה נעשים מאמצים כבירים וחשובים מעין כמותם למאבק בנגיף COVID-19 (קורונה), יש חשיבות עליונה לתפקוד תקין ושוטף של הכנסת, ובפרט לפיקוח הדוק ואפקטיבי שלה על הממשלה. פיקוח פרלמנטרי על הממשלה וזרועותיה הוא מאפיין בסיסי של כל משטר דמוקרטי. הוא חיוני אף יותר, לנוכח מצב החירום – וזאת בשל ריכוז סמכויות דרקוניות בידי הממשלה והצורך להגן על זכויות תושבי המדינה. וכאילו אין די בכך, הממשלה המנהלת את מצב החירום בישראל היא ממשלת מעבר, שלא זכתה לאמון הכנסת הנוכחית (ושותי קודמותיה). לפיכך אנו קוראים, לכל הפחות, למצוא את הדרכים שיאפשרו, גם לנוכח הקשיים הנגרמים בשל הצורך לשמור על בריאות הציבור ונבחריו, להקים מיידית את הוועדה המסדרת, ועדת הכספים, ועדת החוץ והביטחון ועדת הכנסת, וכן ועדה מיוחדת לטיפול במשבר נגיף הקורונה; ולאפשר את כינוס המליאה בהקדם האפשרי, בין היתר כדי לדון בבחירת יו"ר הכנסת.

להלן הפירוט:

1. פיקוח של הפרלמנט על הממשלה הוא עיקרון יסודי בכל משטר דמוקרטי – ובמשטר פרלמנטרי, כמו בישראל, זהו אחד משני תפקידי העיקרי של הכנסת (לצד חקיקה). פיקוח זה מתבצע במגוון הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה, ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות וכיוצא בזה). נכון הדבר שיש צורך במגוון תיקונים כדי לשפר את הפיקוח של הכנסת על הממשלה,¹ אך ברור כי היעדר כל פיקוח – הוא מצב בלתי תקין לחלוטין, אשר אינו מתיישב עם אופייה של ישראל כמדינה דמוקרטית. פיקוח כזה דורש באופן טבעי כנסת פעילה ומתפקדת במליאה ובוועדות.

2. יש חשיבות מיוחדת לכך שהכנסת תפקח על הממשלה בתקופה הנוכחית, משתי סיבות. ראשית, הממשלה המכהנת היא ממשלת מעבר, וזוהי סיטואציה ממשלית-חוקתית מורכבת, שבה הממשלה מכהנת מכוח עיקרון הרציפות ולא זכתה לאמון הכנסת הנוכחית, כלומר הריבון. לכן, לפחות מבחינות מסוימות, ממשלה כזו נהנית מלגיטימציה פחותה – כפי שבא לידי ביטוי בשורת ההגבלות המוטלות על ממשלת מעבר, החל מקבלת החלטות מסוימות ועד למינויים בשירות המדינה. שנית, הממשלה נוקטת צעדים משמעותיים ואף קיצוניים – מתוך כוונה ראויה לבלום את התפשטות נגיף הקורונה – שמובילים לריכוז סמכויות בידיה ולפגיעה בזכויות הפרט. דוגמה מובהקת הן תקנות החירום שמעניקות לשב"כ סמכויות נרחבות לאתר נתוני מיקום של אנשים פרטיים. אין אנו עוסקים כאן בשאלה אם פגיעה זו מוצדקת לנוכח המצב או לא – מה שחשוב לענייננו הוא שהממשלה מפעילה סמכויות ואמצעים המחייבים לכל הפחות פיקוח של הכנסת. בהקשר זה חשוב להדגיש שאף שיש חשיבות עליונה לשמירה על בריאות הציבור, הרי שישלטון החוק ועקרונות

¹ חן פרידברג, [איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

החוקתיות אינם מושעים בעת משבר ומצב חירום.² במשטר דמוקרטי, פיקוח הפרלמנט על הממשלה הוא אחד האמצעים העיקריים והחשובים למניעת ריכוז עוצמת יתר בידי הממשלה ופגיעה בזכויות הפרט, ולכן חשוב לשמור על פיקוח אפקטיבי גם במצב החירום הנוכחי.

3. **מבט השוואתי**³ – יש דמוקרטיות שלנוכח מצב החירום הנוכחי השביתו את פעילות הפרלמנט. דוגמה מובהקת היא **קנדה**, שבה אישר הבית התחתון של הפרלמנט החלטה להשבית את הפרלמנט לחמישה שבועות (בפועל מדובר על השבתה של שבועיים, מכיוון שלאחר מכן הפרלמנט היה אמור לצאת לפגרה).

בדמוקרטיות אחרות הפרלמנט לא הושבת, אך היחסים בין הפרלמנט והממשלה השתנו. ברומניה התקבלה לפני כחודש הצבעת אי-אמון בממשלה, אך עקב מצב החירום הצבעה זו למעשה בוטלה, וראש הממשלה היוצא קיבל מהנשיא את הסמכות להרכיב ממשלה. ממשלה זו זכתה לתמיכה מכל המפלגות המיוצגות בפרלמנט, כולל אלו שהצביעו נגדה בחודש שעבר. ההצבעה נערכה אף שחברי פרלמנט רבים, ביניהם נציגי הממשלה הנכנסת, היו בבידוד ולא יכלו להשתתף בה.

לעומת זאת, מרבית הפרלמנטים ממשיכים לפעול באופן זה או אחר. הפרלמנטים בדנמרק, גרמניה ואוסטריה פעלו בימים האחרונים, ואף הצביעו על חקיקה הנוגעת למצב החירום. שלושת הפרלמנטים חוטאו טרם התכנסות המליאה, וחברי הפרלמנט שמרו על מרחק של כמה כסאות ביניהם. בדנמרק ובגרמניה שינו מעט את נהלי ההצבעות – האריכו את משך ההצבעות וניהלו אותן בצורה שמית. בשתי המדינות הללו, ההצבעה נערכה בעמידה. בדנמרק חברי פרלמנט רבים לא נכחו, משום שבאו במגע עם חולים או חלו בעצמם. בהתאם לכך צומצמו חברי הפרלמנט הנוכחים במליאה מ-175 חברים ל-95 חברים (בעת דיונים דחופים בהצעות חוק) ללא פגיעה במפתח הסייעתי. בגרמניה הוחלט שלא לקיים ישיבות פיזיות של הוועדות אם הדבר איננו נדרש וכי כל החלטות הוועדה יכולות להתקבל בצורה אלקטרונית או בכתב. **בבריטניה**, שבה מדיניות הטיפול בנגיף הייתה פחות מחמירה לעומת שאר מדינות אירופה, הפרלמנט עדיין מתכנס כרגיל. עם זאת, ניכר כי בימים האחרונים התנהלות זו משתנה. כך לדוגמה, שעת השאלות שהתקיימה ב-18 במרץ ניכרה נוכחות דלה למדי של חברי פרלמנט. **בנורבגיה** החליטה נשיאות הפרלמנט לצמצם בצורה פרופורציונלית את מספר חברי הפרלמנט הנוכחים במליאה בעת דיונים והצבעות, מ-169 ל-87 חברים, אשר מייצגים באופן יחסי את הסיעות בבית; כל סיעה בוחרת את נציגיה שישתתפו בדיונים. החלטה זו תקפה עד סוף אפריל. במהלך החודשים מרץ ואפריל הפרלמנט יעסוק רק בנושאים בהם נדרשת החלטתו הדחופה. דיוני הוועדות יתנהלו בכתב או בוידאו-קונפרנס באופן שמאפשר גם לחברי ועדה אשר נמצאים בבידוד להשתתף בדיון ולהצביע. **בליטא** ישיבות הפרלמנט אומנם הושעו עד ה-7 באפריל, אך ישיבות ועדות בנושאים דחופים מתקיימות. תיקון לחוק המסדיר את פעולת הפרלמנט, שהתקבל בעקבות התפרצות הנגיף, מאפשר לוועדות לקיים את דיוניהן מרחוק, באמצעים טכנולוגיים. גם **באסטוניה**, בה נקבע כי הפרלמנט יעסוק רק בנושאים דחופים, יקיימו ועדות הפרלמנט דיונים בימי שני בלבד, ורק אם הדבר נדרש – בצורה תכופה יותר. מוזמנים חיצוניים יורשו להשתתף בדיונים, אולם ככל הניתן – רצוי כי ההשתתפות תיעשה מרחוק, באמצעים אלקטרוניים. ועדת

² יובל שני, עודד רון, נדיב מרדכי, "[משבר הקורונה – שמירה על עקרונות חוקתיים](#)", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.3.2020.

³ האמור בסעיף זה מבוסס על כניסה לאתרי פרלמנטים, חומרים שהתקבלו מחוקרים-קולגות ועל המסמך הבא: אורלי אלמגור לוטן, דינה צדוק, "פעילות פרלמנטרית בעת התפרצות נגיף הקורונה – מידע ראשוני", הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 18.3.20.

התקנון של הפרלמנט, שדנה בנושא של קיום ישיבות הוועדות מרחוק במהלך מצב החירום קבעה פה אחד, כי הן החקיקה, הן התקנון מאפשרים לעשות זאת, כל עוד מבטיחים את קיום כל התנאים להשתתפות בישיבות, כגון היכולת להעיר הערות, לשאול שאלות ולהצביע. באיחוד האירופי בוטלו הכינוסים שיועדו להתנהל בחודשים הקרובים, וכעת מפתחים מערך של ישיבות והצבעות מקוונות.

המסקנה היא שרוב הפרלמנטים ממשיכים לעבוד גם במצב חירום, תוך התאמת נהלי הישיבות וההצבעות להגבלות הנובעות מהצורך לשמור על בריאות הציבור. פרלמנטים אחדים הושבתו, או שיכולת הפיקוח שלהם על הממשלה נפגעה – אבל גם בהם, לפחות כפי שעולה מהדוגמה של קנדה ורומניה, הדבר נעשה בהסכמת הפרלמנט.

4. בהתאם לכך, **אנו סבורים שהשבתה מלאה או חלקית של הכנסת היא פתרון שגוי למצב החירום הנוכחי, וכי דווקא בעת הזאת יש להקפיד על עבודה שוטפת של הכנסת תוך הפעלת פיקוח אפקטיבי מצידה על הממשלה.** בניגוד לקנדה ורומניה, בישראל אין הסכמה על השבתת הפרלמנט או פגיעה זמנית במעמדו. ההיפך הוא הנכון: נראה שרוב חברי הכנסת מבקשים להפעיל אותו באופן אפקטיבי, כפי שבא לידי ביטוי בדרישת 61 ח"כים לכנס את המליאה לצורך החלפת יו"ר הכנסת. סיבות נוספות שמייחדות את ישראל, ומצדיקות באופן מיוחדות פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה, פורטו קודם לכן: העובדה שבישראל מכהנת ממשלת מעבר שלא נהנית מאמון הכנסת, והצעדים המשמעותיים ואף קיצוניים שהממשלה רוצה לנקוט כדי להיאבק בנגיף – ככל הנראה, צעדים קיצוניים גם ביחס לאלה שממשלות אחרות נוקטות.

5. נראה שישנן שתי דרכים עיקריות לנהל את ישיבות והצבעות מליאת הכנסת וועדותיה בתקופה הנוכחית. דרך אחת היא לקיים את הישיבות בנוכחות פיזית של חברי הכנסת ושאר המוזמנים, תוך הקפדה על חיטוי ושמירת מרחק, כפי שנעשה למשל בדנמרק, גרמניה ואוסטריה. אפשר אף לשקול לקיים את הישיבות במקום גדול יותר מאולם מליאת הכנסת, שיאפשר לשמור מרחק נדרש בין חברי הכנסת (למשל בנייני האומה). עם זאת, **לנוכח ההנחיות האחרונות של הממשלה, שמהן עולה שאין לצאת מהבית אלה לצרכים חיוניים ספציפיים, ומשום שכמה חברי כנסת כבר נחשפו לחולי נגיף הקורונה – ספק אם אפשר לקיים ישיבות בנוכחות פיזית של המשתתפים. אפשרות אחרת היא לקיים דיונים והצבעות מרחוק, באמצעות מקוונים, תוך שימוש בתוכנות ואמצעים טכנולוגיים אחרים מתאימים (שבין השאר יבטיחו את זהות חברי הכנסת והמוזמנים וטוהר הצבעות).**

6. כפי שיוסבר מיד, נראה שיהיה צורך בהנחיות ואישורים מיוחדים כדי לקיים ישיבות מליאה ודיונים בוועדות מרחוק. ואולם לנוכח החשיבות העליונה של פיקוח פרלמנטרי על הממשלה במשטר דמוקרטי, וחשיבותו המיוחדת בישראל בימים אלה, **אנו סבורים כי על הגורמים הרלוונטיים, בפרט יו"ר הכנסת והיועץ המשפטי לכנסת, להפעיל את מלוא סמכותם, במסגרת החוק, כדי לאפשר את פעולתה התקינה של הכנסת.** באופן ספציפי לגבי יו"ר הכנסת, התנהגות כזו מתחייבת מחובתו לשמור על כבוד הכנסת (לפי סעיף 6א) לתקנון הכנסת); מהמסורת החוקתית-משטרית שלנו, שלפיה תפקיד זה ממלא מתוך ממלכתיות

ונייטרליות פוליטית; ומתוך חובתו, כרשות מנהלית, להפעיל את סמכותו שלא מתוך ניגוד עניינים או שקילת שיקולים זרים.⁴

7. בכל הנוגע לשיבות המליאה, סעיף 26 לחוק יסוד הכנסת קובע כי ישיבות הכנסת יהיו במקום מושבה, אולם בנסיבות מיוחדות רשאי יו"ר הכנסת, בהתייעצות עם הסגנים, לכנס את הכנסת במקום אחר. החוק איננו מתייחס לקיום דיונים והצבעות מרחוק. יחד עם זאת, בתקנון הכנסת קיימת התייחסות לנוכחות הפיזית של חברי הכנסת בהצבעות. בסעיף 41 (ג) נאמר שחבר כנסת ינאם מעל הדוכן או ממקום אחר במליאה. גם הצבעה אלקטרונית חייבת להתבצע ממקום מושבו של חבר הכנסת (סעיף 36 (א) (1) לתקנון), אך הדבר לא נאמר במפורש לגבי הצבעה שמית – הצבעה הנערכת לבקשת 20 ח"כים או לבקשת הממשלה. **נראה אפוא שבנסיבות העניין הכנסת מוסמכת להעתיק את מקום מושבה לבניין גדול יותר שבו יוכלו להישמר תנאי היגיינה קפדניים יותר מבלי שיהיה צורך להשביתה. כדי לערוך ישיבות מליאה מרחוק יהיה צורך לתקן את התקנון, אך אנו סבורים שבשעת חירום זו, יו"ר הכנסת והיועץ המשפטי שלה יוכלו לתת לכך אישור חריג לתקופה מוגבלת.**

בכל הנוגע לוועדות הכנסת, סעיף 111 (א) מאפשר, באישור יו"ר הכנסת ובמקרים מיוחדים, לקיים ישיבות מחוץ למשכן הכנסת: "ישיבותיהן של ועדות הכנסת יתקיימו במשכן הכנסת; ועדה רשאית, באישור מראש של יושב ראש הכנסת ובמקרים מיוחדים, לקיים ישיבות מחוץ למשכן הכנסת". ישיבות כאלה אכן מתקיימות מפעם לפעם. בהיעדר הוראה מפורשת הסותרת זאת, אנו סבורים שיש לפרש סעיף זה כמתיר עריכת ישיבות גם מרחוק, ומצפים שיו"ר הכנסת יאשר זאת.

על כל פנים, בהתחשב בצורך החיוני של פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה בעת הנוכחית, יש לעשות את כל המאמצים לאפשר פעילות של מליאת הכנסת ובמיוחד של הוועדות. ראינו שיש מדינות, כדוגמת דנמרק, שבהן ממשיך הפרלמנט לפעול גם במצב שבו חלק מהחברים נעדרים עקב מצבם הרפואי. בדומה, **אנו מציעים שגם אם יתברר שקשיים משפטיים וטכניים מונעים את האפשרות לקיים ישיבות והצבעות במליאה ובוועדות מרחוק, יש לעשות כל מאמץ לאפשר קיום פעילות בזירות אלה, בכפוף להגבלות בריאותיות – לרבות ישיבות והצבעות בנוכחות מצומצמת של חברי כנסת (תוך התאמת הדיונים וההצבעות למצב, למשל באמצעות קיזוזים בין סיעות).**

8. סעיף 2א (א) בחוק הכנסת קובע כי הכנסת תבחר, מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה, ועדה מסדרת שבראשה יעמוד חבר הכנסת מהסיעה של חבר הכנסת שעליו הטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה. הוועדה המסדרת צריכה להביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות. זאת ועוד, היא מוסמכת לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון (סעיף 2א (ה)). סמכות זו מקבלת משנה תוקף בשעת החירום הבריאותית שבה אנו נמצאים, שכן פעולה תקינה ושוטפת של שתי הוועדות הללו חיונית להתמודדות עם המשבר תוך קיום פיקוח פרלמנטרי על הגופים המבצעים הרלוונטיים. הדבר נכון שבעתיים באשר לוועדת החוץ והביטחון שבמסגרתה פועלת ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים. הקמת הוועדה נחוצה עוד יותר, משעה שהממשלה אישרה לשב"כ להשתמש בסמכויות נרחבות הפוגעות בזכויות הפרט ובהן איכון טלפונים של אזרחים ומעקב אחר נתוני המיקום שלהם.

⁴ יובל שני, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס, "מכותו של יו"ר כנסת זמני למנוע הצבעה על בחירת יו"ר כנסת קבע", חוות דעת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.3.2020.

נכון לכתיבת שורות אלה, נראה שיו"ר הכנסת מונע את בחירת הועדה המסדרת – בניגוד לנאמר בחוק הכנסת ובאופן הסותר את מהות תפקידו. בשל כך, גם אי אפשר לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון. **אנו קוראים ליו"ר הכנסת לאפשר באופן מידי את בחירתה של ועדה מסדרת, כפי שמתחייב גם מהחוק; ולאחר מכן – אנו קוראים ליו"ר וחברי הוועדה המסדרת לבחור באופן מידי ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון כדי לאפשר פיקוח אפקטיבי של הכנסת על הממשלה.**

9. הועדה המסדרת מוסמכת להביא בפני הכנסת הצעה בדבר הרכב הועדות הקבועות (חוק הכנסת, סעיף 2א(ג)). במסגרת זו היא מוסמכת להקים את ועדת הכנסת, וזו מוסמכת להמליץ למליאת הכנסת על הקמת ועדה לענייני מסוים ולקבוע את תחומי ענייניה וסמכויותיה (תקנון הכנסת, סעיף 108). **חיוני, כאמור, שתקום ועדה מסדרת, אשר תביא בפני הכנסת את המלצתה בדבר הקמת ועדת הכנסת. מרגע שתיכון ועדת הכנסת, עליה להקים בהקדם האפשרי ועדה מיוחדת לטיפול במגפת הקורונה.** ועדה זו תוכל לפקח בצורה צמודה יותר על הגורמים הלא ביטחוניים האמונים על הטיפול במשבר (משרדי הבריאות, התחבורה, החינוך, הרווחה וכדומה) וניתן להפוך אותה ליעילה יותר (באמצעות שינויי תקנון) ע"י הרחבת סמכויותיה, כמו גם ע"י הכנת חברה בידי גורמים מקצועיים בלתי תלויים וליוויה על-ידם.⁵

10. לבסוף, אנו מצטרפים לחוות הדעת של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה, שלפיה התנהלות יו"ר הכנסת, ח"כ יולי אדלשטיין, בנוגע לאי קביעת מועד לבחירות יו"ר הכנסת (אף שיש לבקשה לקביעת מועד כזה תמיכה מצד 61 ח"כים), "מצויה בניגוד עניינים חריף תוך הפעלת שיקולים זרים, מסכלת את תכלית חוק יסוד הכנסת, ופוגעת קשות במרקם החיים הפרלמנטרי".⁶ לפיכך, **על יו"ר הכנסת הנוכחי לקבוע מיד מועד לבחירת יו"ר קבוע.** סמכותה של הכנסת לבחור יו"ר כנסת מעוגנת בחוק והיא מעשה דמוקרטי לגיטימי, שאף הוא חלק מיכולתה של הכנסת לפקח על הממשלה. כאמור, מצופה מיו"ר הכנסת כי יאפשר זאת, לנוכח מעמדו החוקי, המסורת המשטרית-חוקתית בישראל וחובתו כרשות מנהלית.

אנו עומדים לרשותכם ככל שידרש,
על החתום,

ד"ר חן פרידברג, אביטל פרידמן, ד"ר אסף שפירא, ד"ר שני מור
המכון הישראלי לדמוקרטיה

⁵ להמלצות בעניין חיזוק הוועדות, ראו: אביטל פרידמן וכן פרידברג, [שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018. לחוות דעת נוספות של חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה שקראו להקים ועדת כנסת מיוחדת לעניין הקורונה, ראו: תהילה שוורץ אלטשולר ורחל ארידור הרשקוביץ', ["משבר הקורונה – פרטיות ואיסוף מידע אישי"](#), חוות דעת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.3.2020; יובל שני, עודד רון, נדיב מרדכי, ["משבר הקורונה – שמירה על עקרונות חוקתיים"](#).

⁶ יובל שני, מרדכי קרמיצר ועמיר פוקס, ["סמכותו של יו"ר כנסת זמני למנוע הצבעה על בחירת יו"ר כנסת קבע"](#).