



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגור ליעבר סלי מרידור
פרופ' מאיר נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבין-לאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוזלי טילברמן אבול, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופט דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
רלי גרסון, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' בריטטון מרקושיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
הארייט שליפר, ארה"ב

סגני נשיא

נח הקר, מדיניות
פרופ' עמית כהן, מחקר
ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הסטובסקי ברנדס
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
חסאן טואפרה (אורח)
תומר לונן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רוט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
ברנרד מרבוש (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

אוגוסט 2026

הכנסת ה-25 במספרים

יותר הצעות חוק פרטיות, ועדות ושדולות, פחות שאילתות, הצעות לסדר היום ופיקוח על הממשלה: כל מה שצריך לדעת על עבודת הכנסת ה-25.

אביטל פרידמן, גאיה סתיו סיגאוי, ד"ר חן פרידברג, תמר מונצמה

ב-18 ביולי 2026 סיימה הכנסת ה-25 את כהונתה ויצאה לפגרת בחירות. כנסת זו הושבעה ב-15 בנובמבר 2022 ופעלה כ-44 חודשים. זוהי הכנסת השביעית מאז קום המדינה שהשלימה את מלוא תקופת כהונתה והגיעה לבחירות במועדן המתוכנן, לצד הכנסת השנייה, השלישית, החמישית, השישית, השביעית וה-11. הכנסת ה-25 פעלה בתקופה רוויית אירועים פוליטיים וביטחוניים משמעותיים, שהשפיעו במידה רבה על סדר יומה ועל אופן עבודתה. במשך כשלוש משנות כהונתה התמודדה ישראל עם מלחמה בכמה חזיתות, ולצידה התקיימו דיונים ציבוריים ופרלמנטריים סוערים בנושאי ליבה הנוגעים לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית, לאור יוזמות החקיקה הבעייתיות שקודמו על ידי הממשלה. התפתחויות אלה הובילו למחאה ציבורית רחבה ולהפגנות רבות, והעמיקו את הקיטוב בציבור ואת המתח בין הקואליציה לאופוזיציה. [סקירה נפרדת שפורסמה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה פירטה את המהלכים העיקריים להחלשת הדמוקרטיה בכנסת ה-25.](#)

סקירה זו מבקשת להציג תמונה רחבה ומבוססת נתונים של עבודת הכנסת ה-25. היא בוחנת, בין היתר, את היקפי החקיקה, את פעילות ועדות הכנסת, את השימוש בכלים הפרלמנטריים השונים, את דפוסי הפעילות של חברי הכנסת ואת אופן התנהגותם לאורך כהונתה.

ממצאים עיקריים:

- ככלל, ואף שבתחומים והיבטים מסוימים התקיימה פעילות פרלמנטרית ענפה – **ניכרת שחיקה ביכולתה של הכנסת לפעול כרשות עצמאית המפקחת על הממשלה** (יכולת שמעולם לא הייתה גבוהה מאוד).
- **היקף הצעות החוק הפרטיות המשיך לשבור שיאים – אם כי, בדומה לעבר, רק שיעור קטן מאוד מהצעות החוק הפרטיות הפכו לחוקים.** בסך הכול הוגשו 6,839 הצעות חוק פרטיות, ורק 2.8% מתוכן הפכו לחוקים.
- למרות החרפת הקיטוב הפוליטי, עדיין התקיימו שיתופי פעולה משמעותיים בין חברי הקואליציה והאופוזיציה בכל הנוגע לקידום חקיקה פרטית.
- **מספר הוועדות הקבועות הגיע לשיא חדש בכנסת ה-25 – 16 ועדות כאלה, לצד ועדות מיוחדות רבות (14).** ריבוי הוועדות הגדיל את העומס על חברי הכנסת והקשה על השתתפות רציפה, הכנה מקצועית ופיתוח מומחיות.
- **בכנסת זו בלטה התופעה הבעייתית של ועדות שהיו"ר שלהן והשר שעל משרדו נדרשת הוועדה לפקח היו מאותה הסיעה.** כך היה בשש מהוועדות הקבועות. מצב זה בעייתי שכן הוא עלול להחליש את עצמאות הוועדה ואת הביקורת על הממשלה. דוגמה מובהקת הייתה הוועדה לביטחון לאומי.

- במהלך הכהונה נרשמו מקרים של התנהלות פוגענית מצד יושבי ראש ועדות כלפי חברי כנסת, עובדי ציבור, גורמי מקצוע ומוזמנים, התנהלות שאינה ראויה ואף הובילה לפגיעה באיכות הדיון ובמעמד הכנסת.

- ניכרת שחיקה בכלי הפיקוח המסורתיים – שאילתות והצעות לסדר היום.

- בכנסת ה-25 פעלו בכנסת מספר שיא של 246 שדולות – אך בהיעדר חובת דיווח מסודרת קשה להעריך את היקף פעילותן ואת השפעתן בפועל.

- **בלטה החרפה בסנקציות שהטילה ועדת האתיקה על חברי הכנסת** – לרבות הרחקות, הגבלת פעילות פרלמנטרית ושלילת שכר. כמו כן, לראשונה מאז חקיקת "חוק ההדחה" נפתחו הליכים להדחת שני חברי כנסת; איימן עודה ועופר כסיף, והכנסת דנה בבקשת חסינות מהעמדה לדין של חברת הכנסת טלי גוטליב. התנהלות הליכים אלו המחישה את הבעייתיות בהפקדת סמכויות מעין שיפוטיות בידי חברי הכנסת בנוגע לחברי הכנסת עצמם.

במהלך השנים גיבשו חוקרות המכון הישראלי לדמוקרטיה מענים לחלק ניכר מהכשלים האלה: החל בצמצום מספר הוועדות וחיוק כלי הפיקוח שלהן על השרים והממשלה, דרך רפורמה במנגנון השאילתות ואימוץ מנגנון חדש ואפקטיבי יותר של "שעת שאלות" במליאה, או צמצום היקף החקיקה הפרטית במקביל לטיובה, וכלה בעיגון והגדרת תפקידו של יו"ר ועדה בכנסת (לרבות החובה לנהוג בכבוד כלפי המשתתפים); [ראו מחקר המרכז את ההמלצות בתחומים אלו](#). לצד זה, ברור שבסופו של דבר ההסדרה המוסדית היא רק חלק מהמענה הנדרש לכשלים בעבודת הכנסת, ובמיוחד להידרדרות השיח ולשחיקת הנוהגים והמוסכמות הפרלמנטריים. אין תחליף לאימוץ תרבות פוליטית דמוקרטית ובריא, לחיזוק הנורמות הפרלמנטריות ולהבטחת סביבת דיון מכבדת ורצינית.

חקיקה

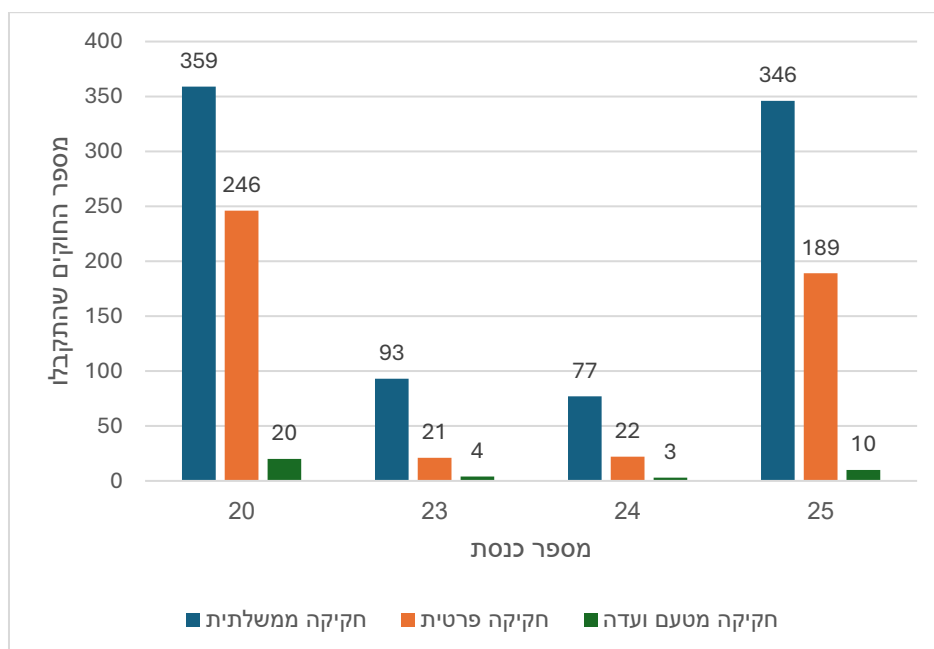
חקיקה: סוגי חקיקה

הכנסת ה-25 כיהנה ארבע שנים, וכאמור מילאה את ימיה, לאחר רצף של כנסות קצרות (ה-21 עד ה-24), שניהנו בין כמה חודשים לכשנה וחצי. כמפורט בלוח 1, במהלך כהונת הכנסת הונחו על שולחנה 7,489 הצעות חוק, מתוכן 545 הושלמו לחוקים (7.3%). מתוך כלל הצעות החוק שהוגשו, 629 הצעות חוק היו ביוזמה ממשלתית, 21 ביוזמת הוועדות ו-6,839 היו הצעות חוק פרטיות. זהו מספר שיא של הצעות חוק פרטיות שהוגשו בכהונת כנסת אחת, אך הוא אינו מפתיע לנוכח אורך כהונת הכנסת הנוכחית ומגמת העלייה המתמשכת בהגשת הצעות חוק פרטיות (אף שרובן אינן עולות להצבעה במליאה, ומספר קטן עוד יותר מהן זוכה להשלים את הליך החקיקה, כפי שניתן לראות בהמשך).

בחינת סך החוקים שהשלימו את הליך החקיקה בחלוקה לפי מקור ההצעה מלמדת כי מרבית החוקים שהתקבלו, 63.5%, מקורם בהצעות חוק ממשלתיות, 34.7% נוספים מקורם בהצעות חוק פרטיות ו-1.8% בהצעות חוק מטעם ועדות הכנסת (תרשים 1). ניתן לראות כי לאחר הירידה בדומיננטיות של הצעות החוק הפרטיות מסך כל הצעות החוק שעברו בכנסות הקודמות (17.8% בכנסת ה-23, ו-21.6% בכנסת ה-24), בכנסת ה-25 שב חלקה לעלות ל-34.7%, דומה לכנסת ה-20, שבה 39.4% מהחוקים שהתקבלו מקורם היה בהצעות חוק פרטיות. לפיכך ניתן לשער כי אחד ההסברים הוא שפיזור מוקדם של הכנסת (כמו בכנסות ה-23 וה-24)

פוגע בעיקר בהצעות חוק פרטיות שהטיפול בהן נקטע באיבו, ואילו בכנסות המשלימות את כהונתן (כמו הנוכחית) או שמכהנות תקופה ארוכה (כמו הכנסת ה-20, שכיחנה כארבע שנים אף שלא השלימה את כהונתה) יש מספיק זמן לקדם הצעות חוק פרטיות ולהביאן לכדי סיום מוצלח. דפוס זה מקבל משנה תוקף גם מבחינה מעמיקה של הנתונים כפי שמפורט בהמשך.

תרשים 1: חוקים שחקיקתם הושלמה בכנסות 20-25, לפי סוג הצעת החוק*

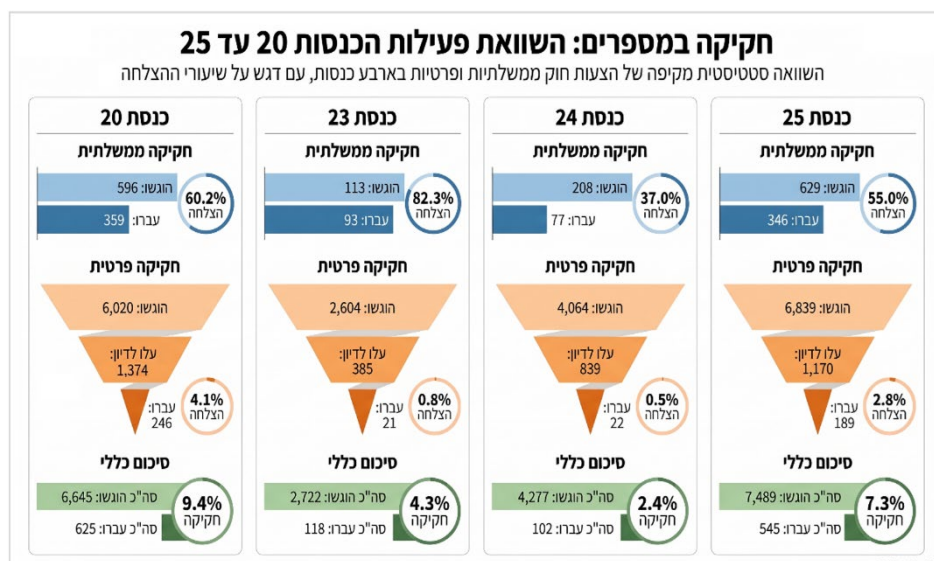


מקור נתונים: ODATA ומאגר החקיקה הלאומי.

עם זאת, כאשר בוחנים את שיעור הצעות החוק שהשלימו את הליך החקיקה מתוך כלל הצעות החוק שהוגשו מכל סוג, מתקבלת תמונה שונה. 55% מהצעות החוק הממשלתיות שהוגשו הפכו לחוקים, וביעור דומה לכך, 47.6% מהצעות החוק שהוגשו מטעם ועדות הכנסת. לעומת זאת, שיעור ההצלחה של הצעות החוק הפרטיות היה נמוך בהרבה, ורק כ-2.8% מהצעות החוק הפרטיות שהוגחו הפכו לחוקים. נתון זה תואם את הדפוס שאפיין כנסות קודמות. גם כאשר בוחנים רק את היקף הצעות החוק הפרטיות שעלו לדיון במליאה בקריאה טרומית, ללא קשר לשאלה אם הן עברו או לא, נמצא שמדובר בשיעורים נמוכים יחסית, הנעים בין 14.8% בכנסת ה-23 ו-22.8% בכנסת ה-20. בכנסת ה-25 שיעור זה עומד על 17.1% (לוח 1).

הפער בין המספר הגבוה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות, לבין המספר הנמוך ההופכות בסופו של דבר לחוקים, עשוי ללמד כי להנחת הצעת חוק פרטית יש לעיתים מטרות נוספות מלבד השלמת החקיקה. יש טענות שהצעות חוק פרטיות משמשות, בין היתר, למשיכת תשומת לב ציבורית או תקשורתית, להעלאת נושאים מסוימים לסדר היום, להעברת ביקורת על הממשלה או להפעלת לחץ לקידום נושאים מסוימים (שכן במקרים מסוימים הצעות חוק פרטיות נעצרות כדי להעלותן כהצעות חוק ממשלתיות, או שהן ממוזגות עם הצעות אחרות).

תרשים 2. חקיקה במספרים: השוואת פעילות הכנסות 20 עד 25



מקור נתונים: ODATA ומאגר החקיקה הלאומי.
* התרשים אינו כולל הצעות חוק מטעם הוועדה.

חקיקה: שיתופי פעולה בין ח"כים מהקואליציה לח"כים מהאופוזיציה

בשנים האחרונות אנו עדים להחרפת הקיטוב בין הקואליציה לאופוזיציה. ביטויים לכך הם העימותים בתוך ועדות הכנסת (ראו בהמשך), וכן מקרים כמו החרמת הצבעות בידי חברי האופוזיציה, כפי שקרה למשל בעת חקיקת התיקון לחוק-יסוד: השפיטה בעניין עילת הסבירות.

למרות זאת, בכל הנוגע להצעות החוק הפרטיות שהשלימו את הליך החקיקה בכנסת ה-25 התקיימה דווקא מידה לא מבוטלת של שיתוף פעולה בין חברי כנסת משני הגושים. 49.2% מהחוקים הפרטיים שאושרו היו חוצי-גושים: לפחות ח"כ אחד מסיעות קואליציה וח"כ אחד מסיעות אופוזיציה אחת בין היוזמים. כלומר, כמעט מחצית מן החקיקה הפרטית שצלחה הייתה תוצר של הסכמה חוצת מחנות. כאשר מצמצמים את הבחינה רק לחוקים שהיו תוצר של שיתוף פעולה של ח"כים מסיעות שונות (בניגוד להצעות שהוגשו רק על ידי ח"כ אחד או כמה ח"כים מאותה סיעה), שיעור שיתוף הפעולה הבין-גושי עולה אף יותר – 80.9%. דפוס זה דומה במידה רבה לדפוס שנצפה בכנסות האחרונות, אם כי בכנסת ה-20 היו מעט יותר שיתופי פעולה בין-גושיים בחוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות (לוח 2). עם זאת, נתונים אלו אינם מלמדים בהכרח על היקף שיתוף הפעולה הכולל בכנסת ה-25 לעומת כנסות אחרות, אלא בעיקר על סיכויי ההצלחה הגבוהים יותר של הצעות חוק פרטיות המוגשות בשיתוף פעולה בין-סיעתי, ובפרט בשיתוף פעולה חוצה גושים. דוגמה להצעת חוק שעלתה ביוזמה חוצת גושים והשלימה את הליך החקיקה היא הצעת החוק "יום הוקרה ממלכתי לפצועי מערכות ישראל ונפגעי פעולות האיבה, תשפ"ו-2026" שעלתה ביוזמת מיכאל ביטון וחילי טרופר מהמחנה הממלכתי, יצחק קרויזר מעוצמה יהודית, מיקי לוי ואלעזר שטרן מיש עתיד, ואפרת רייטן מהדמוקרטים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

לוח 2: שיתופי פעולה בין-סיעתיים וחוצי גושים בהצעות החוק הפרטיות שהתקבלו בכנסות 20-25

הכנסת	סך חוקים שעברו	חוקים שיתופי פעולה בין-סיעתיים	חוקים שעברו בשיתוף פעולה רב-סיעתי	חוקים שעברו בשיתוף פעולה חוצי גושים	אחוז החוקים שעברו בשיתוף פעולה חוצי-גושים
20	246	69	177 (72.0%)	144	58.5%
23	21	8	13 (61.9%)	8	38.1%
24	22	8	14 (63.6%)	11	50.0%
25	189	74	115 (60.8%)	93	49.2%

מקור נתונים: ODATA ומאגר החקיקה הלאומי.

חקיקה: חקיקה שנויה במחלוקת

סקירה זו מתמקדת בצד הפרוצדורלי של ההליכים בכנסת. אך נראה שאין מנוס מלהתייחס גם לכך שבמהלך כהונת הכנסת ה-25 קודמו ואושרו יוזמות חקיקה רבות שנויות במחלוקת, שעוררו קושי לא רק בגלל תוכנם אלא גם בשל הליך חקיקתם. בין הדוגמאות הבולטות ביותר ניתן למנות את תיקון חוק-יסוד: הממשלה בעניין נבצרות ראש הממשלה ו"חוק טבריה", שהיו בעלי מאפיינים פרסונליים בזיקה ברורה לנסיבות אישיות ופוליטיות ספציפיות; ביטול עילת הסבירות, חוק מח"ש וחוקי פיצול והחלשת תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה, הנוגעים לשינויים משטריים ומוסדיים רחבי היקף ועלולים להוביל לריכוז עוצמה מופרז (עוד יותר מהיום) בידי הממשלה ולפגיעה בדמוקרטיה הישראלית; ו"חוק התקשורת", שקודם ועבר למרות כשלים פרוצדורליים מהותיים, בדגש על העברתו לדיון בוועדה מיוחדת לנוכח התנגדות יו"ר ועדת הכלכלה שבה הייתה ההצעה אמורה לעבור, ואין ספור התנגדויות מקצועיות ומשפטיות. לפחות חלק מהחוקים הנ"ל גם זכו לביקורת בבג"ץ, שהחליט לבטל, לצמצם או לדחות את תחולתם (לחוות דעת בנושא נבצרות ראש הממשלה ראו ["נבצרות נתניהו: חוק הנבצרות נועד להטיב עם נתניהו ותו לא"](#); בנושא חוק טבריה ראו ["חוק טבריה יגרום לפוליטיזציה של הוועדות הממונות ויוכל לשמש את שר הפנים להצנחת מועמדים"](#); בנושא ביטול עילת הסבירות ראו ["חוות דעת: ביטול עילת הסבירות יפגע בשלטון החוק, בטוהר המידות ובאמון הציבור בשלטון"](#); בנושא חוק מח"ש ראו ["הצעת החוק לשינוי מעמד מח"ש"](#); בנושא פיצול תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה ראו ["פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה"](#); ובנושא חוק התקשורת ראו ["הצעת חוק התקשורת \[חוק השידורים\]"](#)).

מקרים אלו ואחרים משקפים דפוס רחב יותר של שימוש ברוב הקואליציוני המובנה בכנסת כדי לקדם שינויים מוסדיים ומשטריים בהתאם לצרכים פוליטיים צרים ומיידיים, מתוך החלשת שומרי הסף ומנגנוני הבקרה המקצועיים וצמצום האפשרות לקיים דיון פרלמנטרי מעמיק. כאשר הצעות חוק אינן משלימות את הליך החקיקה באופן תקין ואינן נבחנות ביסודיות גם בוועדות הכנסת, נפגעת לא רק איכות החקיקה, אלא גם יכולתה של הכנסת לפעול כרשות עצמאית המפקחת על הממשלה. דפוסי פעולה אלו פוגעים אנושות במעמד הכנסת, במערכת האיזונים ובלמים בין הרשויות, באמון הציבור ובדמוקרטיה הישראלית בכללותה.

ועדות

ועדות הכנסת הן הזירה שבה מתבצעת מרבית עבודתה המהותית של הכנסת, והן משמשות נקודת מפגש בלתי אמצעית בין חברי הכנסת לבין הציבור, ארגוני החברה האזרחית ומומחים מתחומים שונים. בכנסת ה-25, לאחר מתקפת 7 באוקטובר, שימשו הוועדות גם במה קבועה למשפחות החטופים, שביקשו להשמיע

את קולן ולהפעיל לחץ לקידום עסקה לשחרורם. יושבי ראש של ועדות רבות אפשרו לנציגי המשפחות לדבר בתחילת הדיונים, גם כאשר הנושא לא היה קשור ישירות לסדר היום. נוכחותן של המשפחות הגבירה את העניין הציבורי והתקשורתי בעבודת הוועדות, והביאה להשתתפות רחבה יותר של אזרחים בדיוניהן. מנגד, הוועדות הפכו לא אחת לזירת התגוששות קולנית בין נציגי הקואליציה לבין נציגי האופוזיציה ונציגי משפחות החטופים.

ועדות: מספר ועדות הכנסת שפעלו בכנסת ה-25

הכנסת ה-25 התאפיינה במספר גבוה במיוחד של ועדות פרלמנטריות. במהלך כהונתה פעל מספר שיא של 16 ועדות קבועות (ועדות העוסקות בתחומים רחבים המוסדרים על ידי תקנון הכנסת ומוקמות בכל כנסת), לאחר שבינואר 2023 הפכה הוועדה לפיקוח על הקרן לאזרחי ישראל, שפעלה בכנסת הקודמת כוועדה מיוחדת, לוועדה קבועה. לצד זאת פעלו עשר ועדות מיוחדות (ועדות המוקמות לצורך זמני ותקופת פעילותן מוגבלת לכנסת שבה הוחלט להקימן), שעסקו בנושאים כלליים, כגון הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל והוועדה המיוחדת והוועדה לפניות הציבור; ונוסף על כך הוקמו ארבע ועדות מיוחדות נוספות לצורך דיון בהצעות חוק מסוימות, שסיימו את עבודתן עם השלמת החקיקה, כגון הוועדה המיוחדת שדנה בהצעת החוק לתיקון פקודת המשטרה בעניין סמכויות השר לביטחון לאומי. לשם השוואה, בכנסת ה-24 פעלו 15 ועדות קבועות, שש ועדות מיוחדות שעסקו בנושאים כלליים וכן ועדה נוספת שעסקה בהצעת חוק.

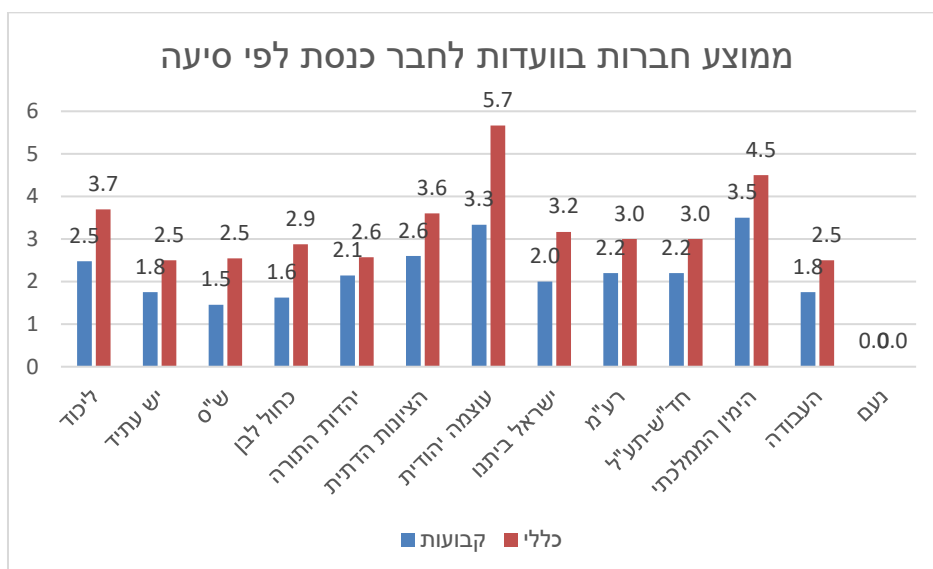
ריבוי הוועדות הפרלמנטריות מגביר את העומס המוטל על חברי הכנסת, ורבים מהם נדרשים לכהן במספר רב של ועדות במקביל. נכון לספטמבר 2025, בכנסת ה-25 חברי הכנסת כיהנו בממוצע בכ-3 ועדות (קבועות ומיוחדות). מספר זה גבוה יותר בקרב חברי הכנסת מהקואליציה, הנדרשים לשמור על רוב בכל ועדות הכנסת, אף שמספר חברי הכנסת הפעילים מתוכם לרוב נמוך יותר מאלה של האופוזיציה (שכן חברי כנסת שמכהנים במקביל בממשלה לא יכולים לשמש גם חברי ועדות) (לוח 2). מצב זה מקשה עליהם להשתתף בדיונים באופן רציף, להתכונן אליהם כראוי ולפתח מומחיות בתחומי העיסוק של הוועדות, ובעקבות זאת איכות הדיון וההחלטות המתקבלות בהן עלולות להיפגע. בהתאם לכך אנו ממליצים להגביל את מספר הוועדות הפועלות בכנסת ולצמצם את מספר החברים בחלק מהוועדות הקבועות (להרחבה על המלצות אלו ונוספות ראו [מסמך המלצות לשיפור עבודת הכנסת וחיזוק מעמדה](#)).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

תרשים 3: ממוצע חברות בוועדות הכנסת לחבר כנסת* לפי סיעה (נכון לספטמבר 2025)**



* הממוצע מתייחס לחברי כנסת פעילים בלבד (לא כולל ח"כים החברים בממשלה ויו"ר הכנסת).
** הממוצע כולל ועדות קבועות ומיוחדות (בהתאם לכך הוא לא כולל ועדות מיוחדות שהוקמו לטיפול בהצעת חוק ספציפית וסיימו את תפקידן).

ועדות: היקף העבודה של ועדות הכנסת

בחינת היקף העבודה של ועדות הכנסת באמצעות חישוב ממוצע הישיבות החודשי של הוועדות הקבועות (תרשים 4) מלמדת כי הוועדות בכנסת ה-25 פעלו מעט יותר מהוועדות בכנסת ה-24, אך לרוב לא מדובר בהבדלים משמעותיים. בשתי הכנסות הללו היו שלוש הוועדות המובילות במספר הישיבות שקיימו בממוצע לחודש – ועדת הכספים, ועדת החוקה, חוק ומשפט ועדת הכלכלה.

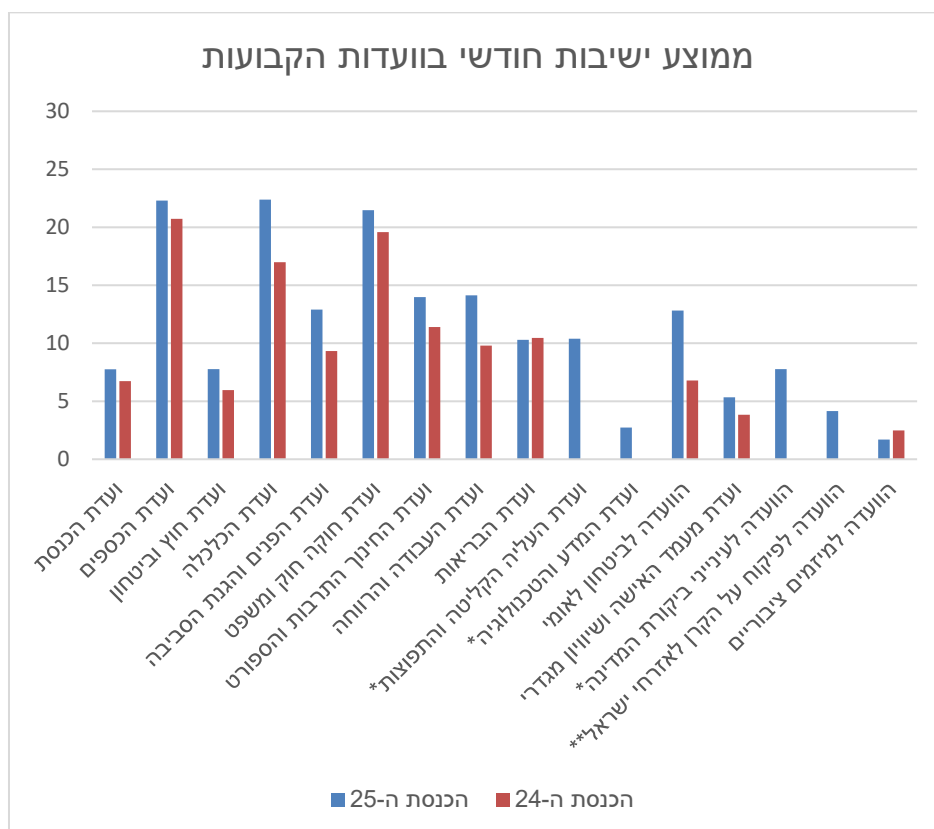
ההבדל המרכזי בין שתי הכנסות היה חזרתן לפעילות של שלוש ועדות שלא פעלו בכנסת הקודמת – הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת הקליטה ועלייה, לאחר שבכנסת ה-24 החרימו רוב סיעות האופוזיציה את הוועדות וסירבו להעמיד יושבי ראש מטעמן. גם בכנסת ה-25 לא כל הוועדות פעלו באופן רציף: חברי הכנסת מטעם הסיעות החרדיות (ש"ס ויהדות התורה) שכיהנו בראשות ועדת הכספים, ועדת החינוך, התרבות והספורט, ועדת העבודה והרווחה וועדת הבריאות התפטרו לאחר שסיעות אלו עזבו את הקואליציה בעקבות משבר הגיוס. על רקע הניסיון לנהל משא ומתן עם הסיעות החרדיות על חזרתן לממשלה, נמנעה ועדת הכנסת מלהעמיד יושבי ראש חלופיים לוועדות המדוברות. המשמעות הייתה שארבע הוועדות הללו לא כונסו במשך תקופה של בין שבועיים (ועדת הכספים) לחודשיים (ועדת הבריאות וועדת החינוך התרבות והספורט), עובדה שפגעה בפיקוח על הרשות המבצעת וזרועותיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

תרשים 4: מספר הישיבות שהתקיימו בוועדות הקבועות שבכנסת לפי ממוצע חודשי בכנסות 24-25



מקור נתונים: מאגר הפרוטוקולים של ועדות הכנסת.
* ועדות שלא פעלו בכנסת ה-24 בשל החרמת האופוזיציה.
** הוועדה לפיקוח על הקרן לאזורי ישראל הפכה להיות ועדה קבועה רק בתחילת הכנסת ה-25

ועדות: פיקוח בוועדות הכנסת

ועדות הכנסת אינן רק הזירה שבה מתקיימים דיוני חקיקה, אלא הן גם אחת הזירות המרכזיות לפיקוח פרלמנטרי על הממשלה. בין היתר, ועדות רשאיות לזמן עובדי ציבור, לדרוש מהם להציג מידע ומסמכים, וכן לזמן אחת לרבעון את השרים שעל תחומי אחריותם הן מפקחות, בהתאם לחלוקה שנקבעה בתחילת כהונת הכנסת (הפירוט מופיע בתקנון הכנסת, הערת שוליים בהתאם להחלטות ועדת הכנסת מ-26.6.2023). בכנסת הנוכחית פשתה תופעה מבישה שבה יושבי ראש של ועדות הרשו לעצמם להשתלח בבוטות ואף בבריונות הן בעובדי הציבור שהוזמנו להופיע בפני ועדות הכנסת והן בצוות המקצועי שמלווה את הוועדה מטעם הכנסת, ואף להלך עליהם אימים. התנהלות פוגענית זו אינה מכבדת את מעמד הכנסת, אינה תורמת לפיקוח מקצועי על הממשלה, ואף עלולה לעמוד בסתירה לתקנון הכנסת, לכללי האתיקה ולנורמות המצופות מנבחרי ציבור. לנוכח תופעה זו, שהלכה והחריפה עם התקדמות כהונת הכנסת, נאלצה היועצת המשפטית לכנסת לפנות ליושבי ראש הוועדות ולחדד את נוהלי ההתנהגות, אולם בחלק מהוועדות המצב לא השתפר (לחוות דעת בנושא ראו "[מופע האימים בוועדות הכנסת חייב להפסק](#)").

לצד זאת, ניכר כי בכנסת הזאת נפגע באופן ממשי הפיקוח של הכנסת על השרים עצמם, בדגש על ועדות שבראשותן עומד חבר כנסת מאותה סיעה של השר שעליו אמורה הוועדה לפקח. מצב זה התקיים בשש ועדות כנסת קבועות: חוץ וביטחון;

הכלכלה; הפנים והגנת הסביבה; חינוך, תרבות וספורט; ביטחון לאומי ובריאות. אומנם בוועדות שסמכות הפיקוח שלהן חולשת על משרדי ממשלה רבים קשה להימנע ממצב זה (כמו בוועדת הכלכלה המפקחת על שבעה משרדי ממשלה, או בוועדת חוץ וביטחון המפקחת על שמונה משרדים), אך בוועדות המפקחות על משרד אחד או שניים הדבר משמעותי יותר שכן הוא יכול לצמצם את הביקורת על השר ועל משרדו ולהחליש את עצמאותה של הוועדה. לדוגמה, ועדת הבריאות, שברוב כהונת הכנסת עמדו בראשה חברי כנסת מש"ס (אריאל בוסו ויונתן מישרקי), נדרשה לפקח על משרד ממשלתי שבראשותו עמד שר מסיעתם (אריה דרעי שהוחלף במשה ארבל ולאחר מכן באריאל בוסו); וכן הוועדה לביטחון לאומי, שבראשה עמד צביקה פוגל מעוצמה יהודית, שנדרש לפקח על ראש סיעתו, השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר.

מצב זה מעורר קושי רב משום שהפיקוח הפרלמנטרי נועד בראש ובראשונה לחייב את השרים לתת דין וחשבון על החלטותיהם ועל התנהלות משרדם. כאשר יושב ראש הוועדה מזוהה פוליטית באופן הדוק עם השר המפוקח (לעיתים השר עצמו הוא שהציב אותו ברשימה ולכן הוא חייב לו את מקומו בכנסת), עלולה להיפגע יכולתה של הוועדה למלא תפקיד זה באופן עצמאי וביקורתי. הפגיעה אינה חייבת להתבטא בהחלטה מפורשת שלא לבקר את השר. היא יכולה להתרחש באמצעות בחירת הנושאים שיעלו לדיון, בדחיית דיוני מעקב, בהימנעות מדרישה לקבלת נתונים ומסמכים, במתן זמן מוגבל לשאלות ביקורתיות, באיזמון השר עצמו או בהימנעות מקביעת לוח זמנים מחייב לתיקון ליקויים.

שאלות

השאלות הן אחד מכלי הפיקוח הוותיקים והנפוצים ביותר של הכנסת על הממשלה. באמצעות כלי זה חברי הכנסת יכולים להעלות שאלות ולדרוש מידע מהשרים וממשרדי הממשלה. ישנם שלושה סוגים של שאלות: שאלות רגילות המוגשות לאחד מחברי הממשלה וצריכות להיענות במליאת הכנסת בתוך כשלושה שבועות; שאלות דחופות, שצריכות להיענות במליאת הכנסת בתוך שבוע; ושאלות ישירות, שהתשובה עליהן צריכה להינתן באופן ישיר לחבר הכנסת השואל בתוך שלושה שבועות. מאחר שהשאלות הישירות אינן פומביות, הן אינן נכללות בסקירה זו.

במהלך הכנסת ה-25 הוגשו 1,380 שאלות רגילות, מתוכן נענו 64.7%; ו-203 שאלות דחופות, ש-97% מהן נענו. בממוצע חודשי הוגשו 31.4 שאלות רגילות ו-4.6 שאלות דחופות (לוח 3). הממוצע החודשי של השאלות הרגילות שהוגשו בכנסת ה-24 דומה מאוד לזה שבכנסת ה-25. עם זאת, חשוב לציין שבמהלך החודשים הראשונים לכהונת הכנסת ה-25, לאחר מתקפת 7 באוקטובר, צומצם השימוש בכלים פרלמנטריים, ובהם השאלות וההצעות לסדר היום, בהחלטה משותפת של יו"ר הכנסת ומרכזת האופוזיציה, מירב בן ארי. משום כך ייתכן שללא מגבלה זמנית זו היה מספר השאלות בכנסת ה-25 גבוה יותר.

לצד היציבות במספר השאלות שהוגשו, ניכרת ירידה בשיעור המענה עליהן. בכנסת ה-20 עמד המענה לשאלות רגילות על 85.4%, ובכנסת הנוכחית הוא ירד ל-64.7%. הירידה במענה לשאלות של חברי הכנסת פוגעת ביכולת הכנסת למלא את אחד מהתפקידים המשמעותיים ביותר שלה – פיקוח על הממשלה. שכן ללא תשובת השר נמנעת מחברי הכנסת האפשרות לקבל מידע, לבחון את יישום המדיניות ולאתר פערים בין החלטות הממשלה לבין ביצוען. לדוגמה, בעקבות שאלתה שהוגשה לשר הרווחה יעקב מרגי על ידי ח"כ יצחק פינדרוס נדרש השר

להציג פירוט על המעטפת המיועדת לשורדי מסיבת הנובה ומשפחותיהם והסיבה לעיכובים במימושה ומיצוי התקציב לכך ([שאלתה מס' 2479 מחבר הכנסת יצחק פינדרוס לשר יעקב מרגי – שר הרווחה והביטחון החברתי](#), 4.12.2024). דוגמה זו מוכיחה את החשיבות של כלי זה במיוחד בזמן מלחמה – תקופה שבה גובר הצורך בפיקוח פרלמנטרי.

לוח 3: סך השאלות הרגילות והדחופות שהוגשו ונענו בכנסות 20–25

הכנסת (חודשי כהונה)	השאלות הרגילות שהוגשו	ממוצע חודשי שאלות רגילות	השאלות הרגילות שנענו	השאלות הדחופות שעלו בפועל	ממוצע חודשי שאלות דחופות שעלו בפועל	השאלות הדחופות שנענו
20 (49)	1,132	23.10	967 (85.4%)	525	10.71	523 (99.6%)
23 (12.7)	500	39.37	299 (59.8%)	122	9.61	115 (94.3%)
24 (19.3)	611	31.66	428 (70%)	146	7.56	129 (88.4%)
25 (44)	1,380	31.364	893 (64.7%)	203	4.61	197 (97%)

מקור נתונים: ODATA ומאגר השאלות של הכנסות.

גם מבחינת השאלות הדחופות ניכרת מגמה מדאיגה. אף ששיעור המענה עליהן נותר גבוה, מאז הכנסת ה-20 יורד מאוד הממוצע החודשי של השאלות הדחופות שמוגשות. מגמה זו הגיעה לשפל בכנסת הנוכחית. ככל הנראה הדבר נובע מההבדלים המגננוניים בין שני סוגי השאלות. בניגוד לשאלות רגילות, שאותן יכול כל חבר כנסת להגיש בהתאם למכסה האישית שלו, בקשות לשאלות דחופות מוגשות לנשיאות הכנסת, ויו"ר הכנסת בוחר עד ארבע שאלות דחופות בכל שבוע, מכלל אלו שהוגשו באותו השבוע. לפיכך, מספר השאלות הדחופות המובאות לדיון תלוי לא רק במספר הבקשות שמגישים חברי הכנסת, אלא גם באופן שבו מפעיל יו"ר הכנסת את שיקול דעתו. במהלך כהונת הכנסת הנוכחית נמצא בתחקיר של אתר "שקוף" מ-7.12.2024, כי לפחות בחלק מהמקרים הגביל יו"ר הכנסת אמיר אוחנה את השימוש בכלי זה ו"חסם" אישור שאלות דחופות שהגישו הח"כים (להרחבה ראו ["נתונים חדשים: כל מנצל אוחנה את תפקידו כיו"ר הכנסת כדי לשרת את הממשלה"](#)). אילו נוצלה המכסה המרבית של ארבע שאלות דחופות בשבוע במהלך כ-32 חודשי הפעילות הסדירה של הכנסת, היה אפשר להעלות כ-512 שאלות. בפועל הוגשו 203 בלבד, כ-40% מן המכסה האפשרית.

חשוב להדגיש כי כדי שכלי זה יממש את הפוטנציאל שלו לפקח ולהשיג מידע – לא רק עצם המענה לשאלתה הוא חשוב אלא גם איכות התשובה המתקבלת. גם בתחום זה יש בהחלט מקום לשיפור. כך לדוגמה, במהלך מלחמת חרבות ברזל הגיש ח"כ נאור שירי מיש עתיד למשרד לביטחון לאומי שאלתה בנוגע לקריטריונים לחלוקת כלי נשק לציבור, לזהות הגורמים המוסמכים לאשר את החלוקה ולהיקפה. התשובה שניתנה לשירי הייתה של שר אחר, והיא לא התייחסה בפועל לאף אחד מחלקי השאלה, כך שאף שניתן מענה, הוא לא מילא את מטרת השאלתה. במקרה ספציפי זה קבע יו"ר הכנסת אמיר אוחנה שניהל את הישיבה שהמענה שניתן אינו מספק וכעבור שבוע הגיע השר לביטחון לאומי עצמו למליאה והשיב לשאלתה.

ירידה בשיעור המענה לשאלות הרגילות, וכן במספר השאלות הדחופות שאושרו להעלאה, מצביעה על שחיקה מתמשכת במעמדו וביעילותו של כלי השאלות. מן הראוי לבחון צעדים לעדכונו ולחיזוק האפקטיביות שלו, כגון:

קיצור משמעותי של משך זמן המענה לשאלות רגילות; קביעת מנגנוני מעקב אחר שיעור המענה של השרים על שאלות; הטלת סנקציות מתונות במקרה של אי-מענה (לדוגמה, לקבוע ששאלתה שלא נענתה בפרק הזמן המוקצב לה ללא סיבה ברורה תהפוך באופן אוטומטי להצעה לסדר היום או לשאלתה דחופה), וכן חידושו של מנגנון "שעת השאלות", שהופעל בכנסת ה-20 במסגרת הוראת שעה ואפשר לחברי הכנסת להפנות שאלות ספונטניות לשרים במליאה (להרחבה ראו ["איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח"](#)).

דיון 40 חתימות

תקנון הכנסת מאפשר ל-40 חברי כנסת לדרוש לקיים דיון במליאה בהשתתפות ראש הממשלה בנושא שיבחרו, בתדירות של עד אחת לחודש, כלי המכונה גם "דיון 40 חתימות" (תקנון הכנסת, סעיף 45). במהלך הכנסת ה-25 התקיימו 15 דיונים מסוג זה, כך שהאופוזיציה עשתה שימוש נרחב בכלי זה, אך הייתה רחוקה מלמצות את השימוש האפשרי בו, שכן בחישוב של חודשי פעילות סדירים של הכנסת (בניכוי הפגרות), היה ניתן לקיים כ-32 דיונים כאלה במליאה. במילים אחרות: הכנסת, בדגש על חברי האופוזיציה, מימשה פחות ממחצית של פוטנציאל השימוש בכלי זה. מרבית הנושאים שבהם עסקו הדיונים האלה היו קשורים למלחמה (לדוגמה "חזית המלחמה בצפון", "הפקרת החטופות והחטופים" ו"הקמת ועדת חקירה ממלכתית ל-7 באוקטובר"), והפשיעה בחברה הערבית (לדוגמה, "כישלון מתמשך של הממשלה במיגור האלימות והפשיעה" ו"הפשיעה הגואה בחברה הערבית"). לשם השוואה, גם בכנסת ה-24 התקיימו כמחצית ממספר הדיונים המקסימליים האפשריים (הנתונים לקוחים מהפרוטוקולים של מליאת הכנסת ומאגר הודעות הדוברות של הכנסת).

הצעות לסדר היום

הצעות לסדר היום (הלס"י) הן כלי פרלמנטרי שנועד לפקח על הממשלה, ובאמצעותו חברי הכנסת יכולים להעלות נושאים שונים לדיון במליאה ובוועדות הכנסת. כלי זה מופעל בשלושה מסלולים: הצעה רגילה לסדר היום, שבאמצעותה מועלים נושאים לדיון במליאה במסגרת מכסה סיעתית הנקבעת בתחילת כל מושב על ידי ועדת הכנסת; הצעה דחופה לסדר היום בנושאים אקטואליים, העולה לדיון במליאת הכנסת בכפוף למכסה אישית של חבר הכנסת ובאישור נשיאות הכנסת; ודיונים מהירים, שבהם ההצעות מוגשות ישירות לנשיאות הכנסת, והיא מחליטה אם להעבירן ישירות לדיון בוועדה. ההצעות שעולות לדיון במליאה (הלס"י רגילות ודחופות) מוצגות על ידי חבר הכנסת המציע, במשך 10 דקות להלס"י רגילה, ו-3 דקות להלס"י דחופה. לאחר מכן הממשלה רשאית להשיב. בתום הדיון מחליטה המליאה בהצבעה אם להעביר את הנושא לדיון בוועדה, לכלול אותו בסדר יומה של הכנסת או להסירו. בדיון מהיר מציג חבר הכנסת את הנושא בפני הוועדה, נציגי הממשלה נדרשים להשתתף ולהשיב, ובסיום הדיון הוועדה מגבשת מסקנות ומעבירה אותן לשר הרלוונטי.

בכנסת ה-25 הוגשו סה"כ 798 הלס"י מכל הסוגים.¹ מספר דומה לשתי הכנסות הקודמות, המסלול הנפוץ ביותר היה דיון מהיר, והמסלול הנפוץ פחות – הצעות

¹ בסקירות קודמות נספרו ההצעות לסדר היום לפי מספר חברי הכנסת שהגישו אותן, כך שהצעה משותפת שהוגשה בידי כמה חברי כנסת נספרה פעם אחת עבור כל מגיש. בסקירה זו, בשל מגבלות זמינות הנתונים, יחידת הספירה היא ההצעה שנידונה, ולכן כל הצעה נספרת פעם אחת בלבד, ללא קשר למספר חברי הכנסת שהגישו אותה. לפיכך, הנתונים בסקירה זו אינם בני השוואה ישירה לנתונים שהוצגו בסקירות הקודמות.

רגילות לסדר היום. עם זאת, חלה ירידה בשימוש בכל סוגי ההצעות לסדר היום בכנסת ה-25. כך, למשל, מספר הדיונים המהירים ירד ממוצע של 15.67 בחודש בכנסת ה-23 ל-8.7 בכנסת ה-25, ואילו ממוצע ההצעות הרגילות ירד מ-9.06 ל-3.59 בחודש בכנסת הנוכחית. לא ניתן לקבוע בוודאות אם הירידה נובעת מצמצום במספר ההצעות שהגישו חברי הכנסת או מירידה במספר ההצעות שאושרו בידי נשיאות הכנסת, אך מכיוון שדפוס דומה קיים גם בהצעות הרגילות לסדר היום שאינן כפופות למכסה של נשיאות הכנסת אלא למכסה הסיעתית, סביר שלפחות חלק מהירידה נובע מירידה בהיקף השימוש של חברי הכנסת בכלי זה. מגמה זו עשויה להעיד על היחלשותו של כלי פרלמנטרי חשוב, המאפשר לחברי הכנסת להעלות נושאים לסדר היום ולדרוש מהממשלה להתייחס אליהם.

לוח 4: מספר ההצעות לסדר היום שעלו בכנסות 23–25 לפי חלוקה לסוגים (בסוגריים מופיע הממוצע החודשי)

הכנסת	הלס"י רגילות	הלס"י דחופות	דיון מהיר	הלס"י בזמן פגרה	סה"כ
25	158 (3.59)	242 (5.5)	383 (8.7)	15 (0.34)	798 (18.14)
24	104 (5.39)	117 (6.06)	204 (10.57)	15 (0.78)	440 (22.8)
23	115 (9.06)	135 (10.63)	199 (15.67)	3 (0.24)	452 (35.59)

מקור נתונים: מאגר ההצעות לסדר היום של הכנסת.

הצעות אי-אמון

במשטר הפרלמנטרי הקיים בישראל הממשלה נשענת על אמון הכנסת ואחריות כלפיה. טרם השבעת הממשלה היא נדרשת לקבל את אמון הכנסת, ובכל רגע נתון הכנסת יכולה להביע אי-אמון בממשלה. ב-2014 אומץ בישראל מנגנון של אי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, כך שכדי להפיל ממשלה, הכנסת צריכה להביע בה אי-אמון ברוב מוחלט (לפחות 61 ח"כים), ובאותה הצבעה להביע אמון בממשלה חלופית. בפועל, מאז הפעם היחידה והאחרונה שבה עברה הצעת אי-אמון בממשלה, ב-1990, לא התקבלה בכנסת ישראל שום הצעת אי-אמון, והכלי משמש בעיקר כלי הצהרתי: אמצעי להעלות נושאים לסדר היום הציבורי, למתיחת ביקורת על הממשלה ולחיוב חבריה להתייבץ במליאה ולהשיב. כל סיעה רשאית להעלות מספר הצעות אי-אמון במושב של הכנסת בהתאם לגודלה; סיעות שיש בהן עשרה חברים ומעלה אינן מוגבלות במספר הצעות אי-האמון שהן רשאיות להגיש, סיעות של 7–9 חברים יכולות להגיש ארבע הצעות במשוב וסיעות בנות פחות משבעה חברים יכולות להגיש עד שלוש הצעות במושב.

ב-44 חודשי כהונתה הגישו סיעות האופוזיציה בכנסת ה-25 לא פחות מ-227 הצעות אי-אמון בממשלת נתניהו. המספר המוחלט אומנם גבוה, אך אינו חריג: הממוצע החודשי בכנסת ה-25 עומד על 5.16 הצעות – נמוך מזה של הכנסת ה-23 (6.1 הצעות בחודש), שהייתה כנסת קצרה ואינטנסיבית במיוחד, אך גבוה מזה של הכנסות ה-20 וה-24 (לוח 5). חשוב לציין כי במשך שלושה חודשים לאחר מתקפת 7 באוקטובר נמנעה האופוזיציה מלהגיש הצעות אי-אמון, ולאחר מכן עלה בהדרגה מספר הצעות האי-אמון שהוגשו. מאמצע 2024 ועד תחילת 2025 חלה עלייה ניכרת במספר ההצעות, במקביל להתגברות הביקורת על ניהול המלחמה ועל הטיפול בסוגיית החטופים. ייתכן שתקופת ההפוגה שלאחר המתקפה השפיעה כלפי מטה על הממוצע החודשי הכולל.

מעניין לראות כי לאורך הכנסות האחרונות חלה עלייה במגמת שיתוף הפעולה בין הסיעות – בכנסת ה-20 הוגשו כל הצעות האי-אמון בידי כל סיעה בנפרד, ואילו

בכנסת ה-25, 54% מהצעות האי-אמון (112) הוגשו במשותף בידי שתי סיעות אופוזיציה לפחות. שיתופי הפעולה העיקריים היו בין שני צירים: ציר המפלגות הערביות וציר גוש המרכז-שמאל. חד"ש-תע"ל ורע"ם הגישו יחד 40 הצעות משותפות, וזהו צמד המפלגות הפעיל ביותר. בגוש המרכז-שמאל היו שיתופי הפעולה בין המפלגות מגוונים יותר – למשל בין העבודה לישראל ביתנו והמחנה הממלכתי ועוד וריאציות למיניהן.

לוח 5: הצעות אי-אמון שעלו בכנסות 20–25

הכנסת	חודשי כהונה	הצעות אי-אמון שעלו	ממוצע חודשי של הצעות אי-אמון	הצעות שהוגשו בשת"פ בין-סיעתי	שיעור הצעות אי-אמון שעלו בשת"פ בין-סיעתי
20	49	196	4	0	0%
23	12.7	78	6.2	13	17%
24	19.3	60	3.1	25	42%
25	44	227	5.2	122	54%

מקור נתונים: אתר הכנסת.

בפילוח של הצעות האי-אמון לפי הסיעות שהגישו אותן, ניכר כי יש עתיד הגישה את מספר ההצעות הגדול ביותר בכנסת ה-25 (80 הצעות), בפער ניכר מהסיעות האחרות. נתון זה אינו מפתיע לנוכח העובדה שבניגוד לרוב סיעות הקואליציה, יש עתיד לא הייתה מוגבלת במכסות אי-אמון בשל גודלה. במקום השני נמצאת סיעת המחנה הממלכתי שהגישה 41 הצעות (9 מתוכן בתור סיעת כחול לבן, שכללה גם את תקווה חדשה). אחריהן נמצאות חד"ש-תע"ל (32), ישראל ביתנו (28), העבודה (23), רע"ם (19). יש עתיד בלטה לא רק במספר אלא גם בדפוס: היא הגישה את רוב הצעותיה בלבד, בעוד הסיעות הקטנות יותר נטו לשתף פעולה ביניהן.

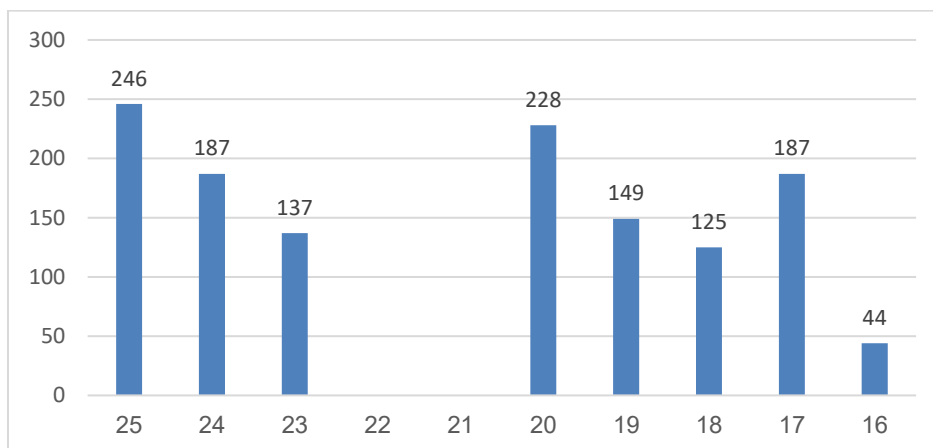
שדולות

שדולות הכנסת הן מנגנון לא פורמלי שבו כמה חברי כנסת פועלים לקידום נושאים ספציפיים מחוץ לוועדות הכנסת. השדולות מתכנסות לרוב במשכן הכנסת ומקיימות דיונים וימי עיון סביב הנושא שהן מבקשות לקדם, עם אזרחים, גורמי מקצוע וארגונים חברתיים. בכנסת הנוכחית היו מספר שדולות שדנו בנושאים שהובילו לביקורת ציבורית, כגון הדיון בנוגע לקידום ערכי זוגיות דתית ושמירת נידה ורווקות מאוחרת, שנידונו בשדולה למען האישה הדתית והחרדית בראשות חברת הכנסת לימור סון הר מלך. לעומת זאת, היו גם כמה שדולות שדנו בנושאים שזכו לתמיכה חוצת מחנות, דוגמת השדולה לשינוי שיטת הבחירות וקידום פריימריז ביום הבחירות, שבראשה עמדו חברי הכנסת אלי דלל (ליכוד), איתן גינזבורג (כחול לבן) ואוהד טל (הציונות הדתית). בסך הכול, במשך כהונת הכנסת ה-25 הוקמו מספר שיא של 246 שדולות (תרשים 5). השדולה הגדולה ביותר בכנסת הייתה השדולה למען ארץ ישראל, ובה 52 חברי כנסת. נוסף על כך, מתוך 10 השדולות הגדולות ביותר, שתיים היו מורכבות מחברי קואליציה בלבד – השדולה לריבונות בבקעת הירדן, ובה 22 חברים, והשדולה למען האישה החרדית והדתית – 21 חברי כנסת. התחומים הבולטים ביותר בשדולות (מבחינת מספר השדולות ומספר חברי הכנסת בכל שדולה) היו רווחה, ביטחון, לאום ודת יהודית.

ההשוואה לכנסות קודמות מצביעה על מגמת עלייה במספר השדולות לאורך השנים, ובכנסת ה-25 נרשם שיא במספרן. הכנסת ה-20, שגם היא כיהנה כמעט ארבע שנים, היא היחידה שהתקרבה להיקף זה. עם זאת, ריבוי שדולות אינו מעיד בהכרח על פעילות פרלמנטרית משמעותית, שכן אין כללים המחייבים את

השדולות להתכנס בתדירות מסוימת או לדווח בשיטתיות על פעילותן ותוצריהן. לכן, מספר השדולות מלמד בעיקר על היקף הנושאים שחברי הכנסת התעניינו בהם, ולא בהכרח על מידת פעילותן או השפעתן בפועל.

תרשים 5: מספר השדולות שפעלו בכנסות 16–25*



מקור נתונים: אתר הכנסת.
* כנסות 21–22 פוזרו טרם השבעת הממשלה ולכן לא פעלו בהן שדולות.

אתיקה

ועדת האתיקה היא ועדה ייחודית בכנסת. היא מורכבת מארבעה חברי הכנסת – שניים מסיעות הקואליציה ושניים מסיעות האופוזיציה – הממונים בידי יו"ר הכנסת. הוועדה עוסקת באופן שוטף בהנחיה אתית של חברי כנסת ובשיפוט של חברי הכנסת בשל הפרת כללי האתיקה והוראות בחוק שמהותן אתית. לוועדה סמכות מעין-שיפוטית, והיא רשאית להעניש חברי כנסת בשל חריגה מכללי האתיקה, פעילות בניגוד עניינים, היעדרויות משיבות המליאה מעבר למכסה המקסימלית הקבועה בתקנון ללא הצדקה סבירה, פגיעה בכבוד הכנסת ועוד. העונשים מגוונים: החל בהערה, אזהרה או נזיפה, וכלה בהגבלות זמניות על פעילותם בכנסת, לרבות שלילת זכות דיבור במליאה ו/או בוועדות, הגבלת העבודה הפרלמנטרית (איסור הגשת הצעות חוק, הצעות לסדר היום ושאלות, הרחקה משיבות, ואף שלילת שכר במקרים של התנהגות חריגה, היעדרויות לא מוצדקות ועיסוק נוסף). בכנסת ה-20 הורחבה סמכות הוועדה לשלול שכר מחבר כנסת בסכום של עד 5,000 ש"ח, אם גרם נזק לרכוש הכנסת (לדוגמה, שפיכת מים על ציוד אלקטרוני). מכל מקום, הוועדה איננה יכולה לשלול מחבר כנסת את זכות הצבעה שלו במליאה ובוועדות.

בכנסות ה-21 וה-22 לא הוקמה ועדת האתיקה כי הכנסות האלה התפזרו כעבור חצי שנה, ובכנסת ה-24 לא הוקמה ועדת אתיקה בשל החרמת סיעות האופוזיציה דאז את ועדות הכנסת, ובכנסת ה-23, שהייתה קצרת ימים, קיבלה הוועדה רק מספר זעום של החלטות.

בהשוואה לכנסת ה-20, ועדת האתיקה בכנסת ה-25 מתאפיינת באקטיביזם ובהיקף ענישה גבוה יותר. כך, 70.5% מהקובלנות האישיות שהוגשו נגד חברי כנסת, בשל שימוש בשמות גנאי, הטחת עלבונות אישיים, העלאת סרטונים מבזים לרשתות החברתיות בשידור חי מהמליאה, קפיצה מעל שולחנות ועדה, התייחסויות מקוממות למתקפת 7 באוקטובר ועוד, הסתיימו בסנקציה כלשהי, לעומת 59.1% מהקובלנות בכנסת ה-20. עם זאת, התפלגות הסנקציות שהוטלו –

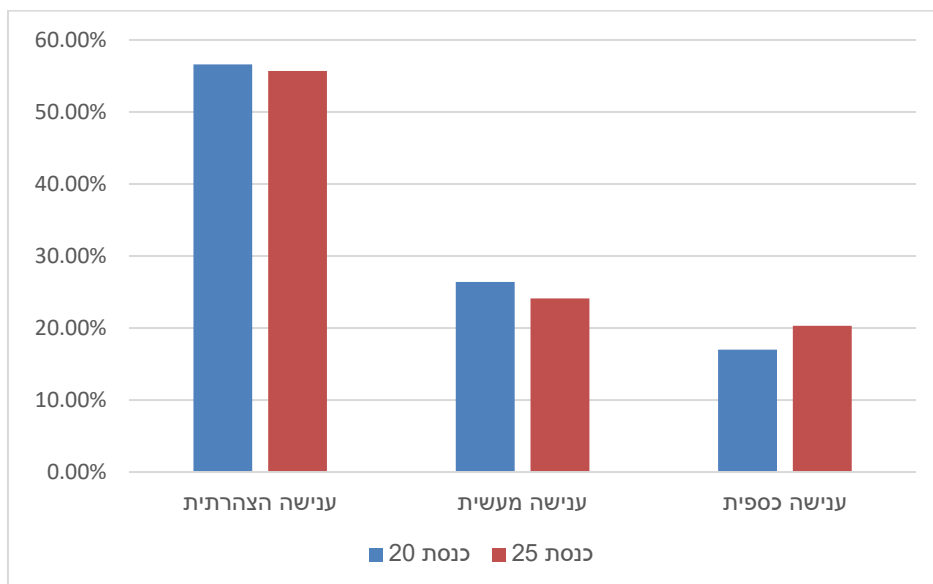


המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

החלוקה בין סנקציות מהרף הנמוך ביותר (הערה, אזהרה, נזיפה או נזיפה חמורה), רף בינוני (שלילת זכות דיבור, הגבלת פעילות פרלמנטרית או הרחקה מהמליאה ו/או מוועדות הכנסת) ורף גבוה (שלילת שכר) – דומה למדי.

תרשים 6: הסנקציות שהטילה ועדת האתיקה בכנסות ה-20 וה-25, לפי סוגים



מקור נתונים: החלטות ועדת האתיקה כפי שהן מופיעות באתר הוועדה.

חשוב לציין שלא כל קובלנה שהוגשה לוועדה הובילה לענישה. בכנסת ה-25 לא הובילו 29.5% מהקובלנות שהוגשו לענישה, ובכנסת ה-20, 40.9% מהקובלנות לא הובילו לכך. הדבר משקף את העובדה שוועדת האתיקה בכנסת ה-25 הייתה מחמירה יותר בהיקף הענישה ומיעטה "לזכות" חברי כנסת ביחס לכנסת ה-20, כפי שעלה מהסעיף הקודם. דוגמה לקובלנה שהסתיימה ללא ענישה היא הקובלנה נגד ח"כ שמחה רוטמן, שהואשם כי ניהל את ישיבות ועדת החוקה חוק ומשפט בצורה לא ראויה (מנע זכות דיבור מחברי כנסת ומוזמנים, קרא לסדר באופן חוזר ונשנה את חברי האופוזיציה, הרחיק חברי כנסת מהדיונים בצורה מוגזמת, תקף וקטע את דבריהם של בעלי תפקידים וקבע דיונים בלוחות זמנים צפופים). ועדת האתיקה החליטה שלא להטיל עליו שום סנקציה משום שלא מצאה לנכון לקבוע שהוא ביצע הפרה אתית. עם זאת, הוועדה מצאה טעם לפגם בהתנהלותו בחלק מהמקרים וביקשה ממנו לקחת לתשומת ליבו את הטענות שהושמעו כלפיו והודיעה כי אם יוגשו נגדו קובלנות נוספות בעניין זה והן יתבררו כנכונות, היא תידרש לנושא שנית ותתייחס לכך בכובד ראש.

בחינה של שיאני הענישה בכנסת ה-25 מעלה את התמונה הבאה: ח"כ עופר כסיף מחד"ש-תע"ל ספג את הענישה הרבה והחמורה ביותר – כל חמש הקובלנות שהוגשו נגדו הסתיימו בסנקציה בפועל, רובן ברף הבינוני ומעלה (הרחקה, שלילת שכר). מיד אחריו, עם ארבע סנקציות כל אחד, ניצבים שלושה חברי כנסת: ניסים ואטורי ומאי גולן מהליכוד ואיימן עודה מחד"ש-תע"ל. בעקבותיהם, עם שלוש סנקציות – חברי הכנסת טלי גוטליב מהליכוד ואריה דרעי מש"ס.

אכן, העונש החמור ביותר בכנסת ה-25 הוטל על ח"כ עופר כסיף. הוא הורחק מהמליאה ומוועדות הכנסת לשישה חודשים נוסף על שלילת שכר לשבועיים, בעקבות דפוס שיטתי של התבטאויות ומעשים החורגים מכללי האתיקה, ובהן חתימה על עצומה שהאשימה את ישראל בג'נוסייד. עונש חמור נוסף הוטל על ח"כ

עאידה תומא סלימאן, גם היא מחד"ש-תע"ל – הרחקה לחודשיים ושלישית שכן, בעקבות ציוץ שהאשים את צה"ל בהפצצת בית החולים שיפא בעזה וסירובה לחזור בה מהדברים גם לאחר שהתברר שהם אינם נכונים. ח"כ אלמוג כהן מעוצמה יהודית ספג סנקציות של נזיפה חמורה, מניעת שימוש בכלים פרלמנטריים עד סוף הכנסת ושלישית זכות דיבור במליאה ובוועדות למשך חמישה ימי ישיבות של הכנסת, משום ששידר מהטלפון הנייד שלו את ישיבת המליאה, אגב שימוש בכינויים מעליבים כלפי חברי כנסת אחרים. בהיבט הענישה הכספית, לעומת זאת, בלטו שני חברי כנסת באופן שווה: ח"כ אריה דרעי מש"ס וח"כ עופר כסיף – שניהם קיבלו שלילת שכר בשלוש החלטות נפרדות, יותר מכל חבר כנסת אחר בכנסת זו.

בחירת הענישה לפי קואליציה-אופוזיציה בכנסת ה-25 מגלה תמונה עקבית למדי לרעת האופוזיציה. חברי אופוזיציה שהוגשו נגדם קובלנות נענשו בשיעור גבוה יותר מחברי קואליציה (77.8% לעומת 66.7%, בהתאמה). בבחינת סוג הענישה שהוטל עלה שקובלנות נגד חברי קואליציה הסתיימו בשיעור גבוה יותר בקטגוריה של "אין ענישה" ביחס לחברי אופוזיציה (33.3% לעומת 22.2%, בהתאמה). לעומת זאת, קובלנות נגד חברי אופוזיציה הסתיימו בשיעור ענישה גבוה הרבה יותר ביחס לחברי קואליציה, הן בקטגוריה של ענישה ברף הבינוני – הרחקות ושלישית זכות דיבור (48.1% לעומת 11.8%, בהתאמה), הן בקטגוריה של ענישה ברף החמור ביותר – שלילת שכר (25.9% לעומת 17.6%, בהתאמה). רק בקטגוריה של ענישה ברף הנמוך – נזיפה, הערה, אזהרה חברי קואליציה נענשו יותר (60.8% לעומת 48.1%, בהתאמה). לפיכך, חברי אופוזיציה בכנסת ה-25 נענשו בשיעור גבוה יותר באופן כללי, ובחומרה רבה יותר כאשר הוטלה עליהם ענישה.

מבחינת סיעות, הליכוד מוביל בהיקף המוחלט של הקובלנות שהוגשו נגד חברי הסיעה – 33.3% מכלל הנילונים בכנסת ה-25, אבל שיעור זה הוא תוצאה של גודל הסיעה – 32 מושבים. ביחס לגודלה, סיעת הליכוד נמצאת דווקא ברמה נמוכה יחסית: 0.81 קובלנות לכל חבר כנסת בממוצע. לשם השוואה, סיעת חד"ש-תע"ל, הקטנה מסייעת הליכוד פי שישה לערך (5 חברי כנסת) – נמצאת ברמה גבוהה הרבה יותר: 3.2 קובלנות לכל ח"כ. היא גם אחראית ל-52.6% מכלל הענישה המעשית (הרחקות, שלילת זכות דיבור) בכנסת ה-25 כולה, אף שחבריה הם רק 4.2% מחברי הכנסת. נדגיש בהקשר זה שחלק ניכר משיעור זה מגיע מחבר כנסת אחד – עופר כסיף, האחראי לבדו למחצית מהענישה המעשית של הסיעה (5 מתוך 10 מקרים).

מבחינת לאום, לחברי כנסת ערבים "ייצוג-יתר" בכל הנוגע לתלונות ועונשים. כך, בכנסת ה-20 הם היו 30.7% מהנילונים, אף שחלקם במושבי הכנסת עמד על כ-13.3% (ייצוג-יתר של יותר מפי שניים), ובכנסת ה-25 הם היו 17.9% מהנילונים, אף שחלקם במושבי הכנסת עמד על 8.3% (ייצוג-יתר הדומה בשיעורו לכנסת ה-20). שיעור הענישה בפועל בכנסת ה-25 היה גבוה מעט יותר בקרב חברי כנסת ערבים ביחס לחברי כנסת יהודים (78.6% לעומת 68.8%, בהתאמה). בכנסת ה-20, לשם השוואה, חברי הכנסת הערבים הוענשו בשיעור גבוה הרבה יותר מחברי הכנסת היהודים (77.8% לעומת 50.8%, בהתאמה). מבחינת סוג הענישה, בשתי הכנסות שיעור הסנקציות ההצהרתיות (הרף הנמוך) עלה על שיעור הסנקציות המעשיות, הן בקרב חברי כנסת ערבים והן בקרב חברי כנסת יהודים. בענישה הכספית – אצל חברי כנסת ערבים הייתה קפיצה חדה מ-3.7% בכנסת ה-20 ל-28.6% בכנסת ה-25. אצל חברי כנסת יהודים, לעומת זאת, שיעור הענישה הכספית עלה באופן מתון מ-13.1% בכנסת ה-20 ל-18.8% בכנסת ה-25. גם מקור הענישה הכספית בכנסת ה-25 שונה בין הקבוצות: אצל חברי הכנסת היהודים 58.3% מהענישה נובעת מהיעדרויות, ואילו אצל חברי הכנסת הערבים רוב הענישה הכספית (75%) נובעת מהתבטאויות חמורות.

הדחת חברי כנסת

בכנסת ה-25, בפעם הראשונה מאז חקיקת "חוק ההדחה", פתחה הכנסת בהליכים להדחת שני חברי כנסת: עופר כסיף ואיימן עודה מסיעת חד"ש- תע"ל. בשני המקרים ההצעות עלו להצבעה במליאת הכנסת לאחר שהושג מספר החתימות הדרוש לכך (תמיכה של 70 חברי כנסת, ולפחות 10 מהם מסייעות האופוזיציה), וההצעה אושרה בהצבעה בוועדת הכנסת ברוב הדרוש לכך (75% מחבריה). במקרה של ח"כ כסיף, ההצעה עלתה בעקבות חתימתו על עצומה שתמכה בהליך שהגישה דרום אפריקה נגד ישראל בבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג, אך היא נפלה במליאת הכנסת לאחר שתמכו בה 85 חברי כנסת ולא 90 כנדרש. במקרה של איימן עודה, ההצעה עלתה בעקבות התבטאות שפרסם עודה לאחר עסקת שחרור החטופים והאסירים, וגם במקרה זה היא נפלה במליאה לאחר שקיבלה תמיכה של 73 חברי כנסת בלבד.

שני ההליכים המחישו את הקושי שבהפקדת סמכות מעין-שיפוטית בידי גוף פוליטי. הייעוץ המשפטי הדגיש כי הדחת חבר כנסת היא צעד חריג וקיצוני, שיש להפעילו רק על בסיס תשתית ראייתית ברורה ומשכנעת, ולא כאמצעי ענישה על התבטאות מקוממת או שנויה במחלוקת. ואף על פי כן, בשני המקרים התנהל הדיון באווירה פוליטית מובהקת, ונוצר חשש כי עמדתם של חלק מחברי הכנסת גובשה עוד לפני בחינה מלאה של הראיות ושל התנאים המשפטיים הקבועים בחוק. התעלמות מן הרף המשפטי הגבוה ומהעמדות המקצועיות עלולה להפוך את מנגנון ההדחה מכלי חריג להגנה על הדמוקרטיה לאמצעי שבאמצעותו רוב פוליטי פועל נגד נציגי מיעוט (להרחבה ראו ["מהו חוק ההדחה? כל מה שחשוב לדעת על הדחת חבר כנסת"](#); ["חוק ההדחה: ישראל, העולם והליך הדחת איימן עודה"](#)).

דיוני חסינות

במהלך הכנסת ה-25 חברת כנסת אחת בלבד ביקשה חסינות מהכנסת מפני העמדה לדין פלילי – חברת הכנסת טלי גוטליב מסיעת הליכוד, לאחר שהוגש נגדה כתב אישום על ידי היועצת המשפטית לממשלה בעבירה של גילוי ופרסום מידע סודי לפי חוק השב"כ. האישום נוגע לכך שחברת הכנסת חשפה את זהותו של אחד מעובדי השב"כ ברשתות החברתיות, מתוך האשמתו ביצירת מגעים עם יחיא סינואר לפני מתקפת 7 באוקטובר. גוטליב טענה שהיא זכאית לחסינות מהותית, שכן הפרסום נעשה במסגרת תפקידה כחברת כנסת, וכי כתב האישום הוגש בשל רדיפה פוליטית. עם זאת, חסינות מהותית נועדה להגן על חברי הכנסת כאשר הם פועלים במסגרת תפקידם, ולא לשמש היתר להפר את החוק באופן מתמשך. מכיוון שחברת הכנסת גוטליב לא הסירה את הפרסום גם לאחר שהובהר לה כי הדבר עובר על החוק, לא ניתן לטעון כי הדבר נעשה בתום לב.

בדיון בוועדת הכנסת בנושא אושרה לח"כ גוטליב בקשתה לחסינות ברוב של 11 חברי ועדת הכנסת אל מול 3 מתנגדים. לאחר מכן אושרה הבקשה גם במליאת הכנסת ברוב של 63 ח"כים מול 48 מתנגדים. בעוד התנאים הפרוצדורליים לאישור החסינות קוימו, הדיון בחסינות היה בעל אופי פוליטי מובהק, וההצבעה התנהלה לפי חלוקה קואליציונית.

באופן כללי, ניכר כי הכנסת ה-25 נדרשה למספר לא מבוטל של הליכים מעין-שיפוטיים, שבהם נדרשו חברי כנסת לשפוט חברי כנסת אחרים – הן בוועדת האתיקה, הן בשני הליכי ההדחה, והן בעניין החסינות. לפחות בחלק מהמקרים האלה, שיקולים פוליטיים היו חלק מההחלטה שהתקבלה. לנוכח זאת, נראה שיש



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

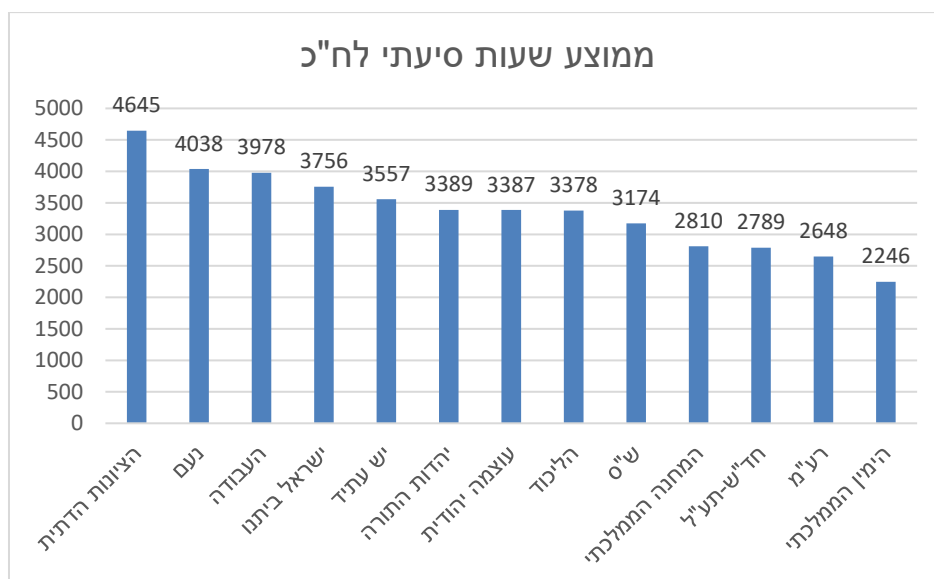
www.idi.org.il

לשאול אם בעידן הנוכחי, שבו הקיטוב כה גבוה, נכון להותיר בידי חברי הכנסת הליכים מעין-שיפוטיים כאלה בנוגע לקולגות שלהם.

נוכחות²

דרך נוספת למדוד את דפוסי הפעילות של חברי הכנסת היא באמצעות הנוכחות שלהם במשכן. עם זאת, יש לפרש מדד זה בזהירות. אומנם יש חשיבות למשך הזמן שבו נמצאים חברי הכנסת במשכן, אך מדד זה אינו מספר את הסיפור כולו. ראשית, נתון זה אינו משקף את משך הזמן שהשקיעו חברי הכנסת בעבודתם הפרלמנטרית במליאה או בוועדות, כיוון שהוא כולל גם את הזמן שבו שהו בלשכתם או קיימו במשכן פגישות שאינן קשורות ישירות לעבודתם הפרלמנטרית. שנית, חלק לא מבוטל מעבודת חברי הכנסת מתקיים מחוץ למשכן, בין היתר מפגשים עם פעילים ואזרחים, ביקורים וסיורים בשטח, עבודה מפלגתית וכו'. פעילות חברי הכנסת מחוץ למשכן הייתה בעלת חשיבות רבה במיוחד לאחר מתקפת 7 באוקטובר, כדי להבין את הצרכים של יישובי קווי העימות, המפונים ומשפחות החטופים, או להשתתף בלוויות. לפיכך, נתוני הנוכחות במשכן אינם מעידים על היקף או הפעילות הפרלמנטרית או איכותה. לצד הסתייגויות אלו, עבודה פרלמנטרית גרידא, כמו השתתפות בדיונים והצבעה במליאה או בוועדות, אינה יכולה להתקיים מחוץ למשכן, ולכן יש ערך גם בנתונים אלו.

תרשים 7: ממוצע שעות הנוכחות במשכן הכנסת לחבר כנסת, לפי סיעות



מקור נתונים: אתר "זמן כנסת".

הנתונים מראים שבכנסת ה-25 הובילה סיעת הציונות הדתית בממוצע שעות הנוכחות לח"כ ביחס לשאר סיעות הכנסת (תרשים 7). זוהי גם סיעתו של שיאן הנוכחות במשכן – חבר הכנסת שמחה רוטמן, שצבר 7,524 שעות נוכחות במהלך כל כהונת הכנסת ה-25. נתון זה חריג גם ביחס לנוכחות חבר הכנסת שבמקום השני, ינון אזולאי משי"ס, שנכח במשכן 6,734 שעות. חברי כנסת נוספים המובילים במדד זה הם עמית הלוי ואופיר כץ מהליכוד ומירב כהן מיש עתיד. שאר סיעות הקואליציה ממוקמות לאורך ציר הדירוג, אך חשוב להדגיש כי בחלק מהסיעות האלה כיהנו חברי כנסת שהיו באותו הזמן גם שרים או סגני שרים ולא התפטרו

² הנתונים בחלק זה מבוססים על אתר "זמן כנסת".



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

במסגרת החוק הנורווגי. המשמעות היא שאותם שאנשים אלו מילאו תפקיד כפול, הן בממשלה והן בכנסת, וייתכן שכפילות זו השפיעה על ממוצע נוכחות השעות של סיעות אלו. רוב השיאנים השליילים בנוכחות במשכן הכנסת היו שרים שהיו גם חברי כנסת, או שרים שכיהנו רק כהונה חלקית.

בהשוואה בין הקואליציה לאופוזיציה עולה כי ממוצע הנוכחות של חבר כנסת מהאופוזיציה עמד על כ-3,336 שעות, לעומת כ-3,422 שעות בקרב חברי הקואליציה (כך שבממוצע חבר כנסת מהקואליציה נכח במצטבר במשכן 82 שעות יותר מחבר כנסת מהאופוזיציה, פער של כשעה ו-46 דקות בחודש). על פניו נראה שהפערים אינם גדולים. עם זאת, יש להביא בחשבון שממוצע הנוכחות של חברי הקואליציה כולל בתוכו את חברי הקואליציה המכהנים גם כשרים או סגני שרים, שנוכחותם במשכן פחותה משל חברי כנסת פעילים, שאינם בעלי תפקיד בממשלה. לפיכך, נראה כי בחישוב חברי הכנסת הפעילים מהקואליציה מול חברי הכנסת מהאופוזיציה, פער זה יגדל יותר לטובת הקואליציה. הסבר חלקי בלבד לתופעה זו הוא שכפי שצוין, חברי כנסת מהקואליציה מכהנים ביותר ועדות, ולכן נדרשים לנוכחות גדולה יותר במשכן.

השימוש במרכז המחקר והמידע של הכנסת (הממ"מ)³

מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוא גוף המחקר המקצועי של הכנסת. המרכז מספק לחברי הכנסת, לוועדות הכנסת וליחידותיה המקצועיות נתונים, מסמכי רקע, סקירות ומחקרים בנושאים העומדים על סדר היום הפרלמנטרי. תוצריו משמשים, בין היתר, להכנת דיוני הוועדות, לקידום הליכי חקיקה ולפיקוח על עבודת הממשלה. במהלך כהונת הכנסת ה-25 פרסם הממ"מ 1,027 מסמכים, ובהם סקירות, נתונים על הוצאות תקציביות, דפי מידע, ניירות רקע לדיונים ועוד. 344 מהמסמכים הוכנו לבקשת חברי הכנסת, 594 לבקשת ועדות הכנסת ו-89 לבקשת גורמי המקצוע של הכנסת. בממוצע, מדובר ביותר מ-255 תוצרים שסופקו בכל שנה במהלך הכנסת הנוכחית. היקף הפעולה המרשים של הממ"מ מעיד על הצורך של חברי הכנסת ויושבי ראש הוועדות בנתונים ובמידע מקצועי, אמין ובלתי תלוי. זהו מרכיב חיוני בעבודת הכנסת, שכן חקיקה ופיקוח אפקטיביים מחייבים קבלת החלטות המבוססות על נתונים ועל תשתית עובדתית.

לצד זאת, ניכר כי המרכז נתקל בקשיים בקבלת מידע מחלק משרדי הממשלה – אף שסעיף 64 לחוק הכנסת מחייב גופים ציבוריים למסור למרכז מידע ללא דיחוי. קשיים אלה נידונו, בין היתר, בדיון מיוחד שקיימה ועדת הכנסת ביוני 2023, לנוכח חוסר שיתוף הפעולה של כמה משרדי ממשלה עם הממ"מ, כגון משרד הביטחון ומשרד השיכון. אימסירת מידע או עיכוב במסירתו פוגעים ביכולתו של המרכז לספק לכנסת תשתית מקצועית בזמן, ובכך מחלישים גם את יכולתם של חברי הכנסת והוועדות לפקח על הממשלה ולקיים דיון מבוסס נתונים.

סיכום

מן הסקירה עולה כי הכנסת ה-25 הייתה כנסת פעילה, אך לא בהכרח עצמאית. מצד אחד, היא השלימה כהונה מלאה, חוקקה מאות חוקים (חלק נכבד מהם היה בשיתוף פעולה של חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה), הוועדות פעלו באופן נרחב ונעשה שימוש במגוון רחב של כלים פרלמנטריים. אולם, בה בעת ניכר כי נמשכה המגמה לשחיקת מעמדה של הכנסת כגוף עצמאי המפקח על הממשלה:

³ הנתונים בחלק זה נשענים על מידע שהתקבל ממרכז המידע והמחקר של הכנסת

בעוד הממשלה המשיכה ליהנות מדומיננטיות ברורה בהליך החקיקה (לצד ריבוי הצעות חוק פרטיות שכלל לא עלו לדיון) כנהוג בשיטות פרלמנטריות, השימוש בכלי הפיקוח המסורתיים ירד או שנוטר ללא מענה מצידה של הממשלה, במספר לא מבוטל של ועדות העומד בראשן היה מסיעתו של השר המפוקח על ידי הוועדה באופן שהקשה על הליכי פיקוח וחקיקה בלתי תלויים, ויוזמות חקיקה משמעותיות קודמו חרף התנגדות מקצועית וציבורית ופגיעה באיכות הדיון והליך החקיקה.

הממצאים אינם מעידים על כך שהכנסת חדלה מלתפקד, אלא על כך שהיא מתקשה למלא את תפקידה – רשות מחוקקת ועצמאית המפקחת על ממשלה וממלאת את תפקידה כריבון. אלו מדגישים את הצורך בחיזוק הכנסת, שעם השנים הפכה להיות החלשה מבין שלוש הרשויות בישראל. לשם כך יש לחזק את כלי הפיקוח ולחייב את הממשלה לתת מענה לכנסת ולמסור לה מידע כנדרש (לוועדות הכנסת, לממ"מ ולח"כים שמגישים שאילתות), לארגן מחדש את מבנה הוועדות ולהסדיר את סמכויות יושבי הראש שלהן, ולהעניק כלים משמעותיים יותר לאופוזיציה ולחזק את הגורמים המקצועיים בכנסת (הממ"מ והצוות המקצועי בוועדות). ללא צעדים אלו יש חשש שהכנסת תוסיף לפעול בעיקר כזירה לאישור אוטומטי של יוזמות הממשלה, ללא דיון מעמיק ובחינת השלכותיהן, במקום למלא את תפקידה המרכזי במערכת האיונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית.