

-נייר עבודה פנימי-

תפקידי הפרלמנט וסמכויותיו

ד"ר חן פרידברג

תקציר

- שלושת התפקידים השכיחים ביותר שפרלמנטים ממלאים הם ייצוג דעות ואינטרסים (במה ציבורית לקיום ויכוחים); חקיקת החוקים (הלגיטימציה לאשר חוקים) והפיקוח על הממשלה.
- הכנסת מהווה **במה ציבורית לייצוג דעות ואינטרסים, לקיום ויכוחים, להשגת פשרות ולקבלת החלטות** מתוקף חוק יסוד: הכנסת המעגן את שיטת הבחירות היחסית בישראל (שיטה המשמרת את הייצוגיות והפלורליזם בחברה הישראלית ומבטיחה הוגנות בתוצאות הבחירות).
- **הכנסת מופקדת על חקיקת החוקים בישראל.** ואולם סמכותה לחוקק חוקים ותהליך קבלת החוקים אינם מוסדרים בחקיקה, אלא בעיקר בתקנון הכנסת. חוק יסוד: הכנסת קובע רק כי הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, וחוק המעבר, התש"ט-1949 מאזכר את הכנסת כבית המחוקקים של מדינת ישראל אך לא מפרט מעבר לכך דבר.
- בניסיון להתמודד עם המצב לפיו **תהליך חקיקת החוקים בישראל מתנהל ללא בסיס חוקתי איתן ומסתמך בעיקרו על תקנון הכנסת**, הונחה על שולחן הכנסת פעמים מספר הצעה לחוק יסוד החקיקה אבל היא לא אושרה עד היום.
- **הכנסת מפקחת על הממשלה.** תפקיד זה מתבצע באופן עקיף וישיר הן באמצעות תהליך החקיקה (הכולל גם את חוקי התקציב והמיסוי) והן באמצעות כלים פרלמנטריים מינהליים שונים העומדים לרשות הכנסת כגון: הועדות לסוגיהן (12 ועדות קבועות, ועדות משנה וועדות חקירה פרלמנטריות וכיוצא באלה); דיונים, הצעות לסדר ושאלות (השימוש בשלושת הכלים האחרונים נעשה בזירת המליאה).
- **ועדות הכנסת שואבות את סמכויותיהן מחוקי יסוד, מחקיקה רגילה ומתקנון הכנסת** (כדוגמת הסמכות לדרוש מידע מהממשלה ומרשויותיה או סמכויות חקירה שונות). כלי הפיקוח הנוספים המצויים בידי הכנסת, ואשר השימוש בהם נעשה בעיקר במליאה, שואבים את סמכותם מתקנון הכנסת וקיומם לרוב אינו מעוגן בחקיקה.

- **כלי פיקוח חוץ פרלמנטרי מובהק, המשמש כזרוע הארוכה של הכנסת במבוכי השלטון הוא מבקר המדינה.** תוצריו – דוחות מבקר המדינה, מוגשים לכנסת ונידונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה, אשר פעילותה מעוגנת בחוק מבקר המדינה (1958).
- חוק מבקר המדינה מקנה לוועדת לענייני ביקורת המדינה את סמכות לחייב נושאי משרה או ממלאי תפקידים בגוף המבוקר להתייצב אישית לפני הוועדה **ולהטיל סנקציה, שמהותה קנס,** על מי שלא התייצב להופיע בפני הוועדה. סמכות ייחודית נוספת המבדילה את הוועדה מחברותיה ואשר אף היא הוקנתה לה בחוק מבקר המדינה הינה **הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית.**
- **לכנסת יש כמה פונקציות מעין-שיפוטיות** שכולן מעוגנות בחקיקה. בין אלה ניתן למנות את נטילת חסינות של חברי כנסת; היכולת להעביר את נשיא המדינה, את מבקר המדינה ואת ראש הממשלה הנבחר מכהונתם.
- **לכנסת נתון גם תפקיד בוחר, המעוגן בחקיקה.** כך למשל, אחת לשבע שנים היא בוחרת את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה, ובכל קדנציה היא בוחרת שניים מחבריה לייצגה בוועדה למינוי שופטים.
- כנסת ישראל ממלאת מגוון שלם של תפקידים, אשר חלקם מעוגן בחקיקה וחלקם מוסדר רק בתקנון הכנסת – מסמך בעל תוקף משפטי חלש שכמעט ואיננו מגובה בחוק ומחייב רק את חברי הכנסת. כתוצאה מכך כללי משחק חשובים בין הכנסת לשתי הרשויות השלטון האחרות אינם מוסדרים בחקיקת יסוד ואף לא בחקיקה רגילה. לנוכח זאת ולנוכח כל האמור לעיל מומלץ לשקול את ההמלצות הבאות:
- ✓ **עיגון סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים תוך קביעת עליונותם של חוקי היסוד על החקיקה** הרגילה ועל הוראות הממשלה, וכן עיגון סמכותו של בג"צ לביקורת שיפוטית ולביטול חקיקה של הכנסת בחוקה או לחילופין בחוק יסוד: החקיקה.
- ✓ **קיבוץ כל סמכויות הפיקוח של הכנסת תחת חוק יסוד: הכנסת וחוק הכנסת (1994),** בניגוד למצב היום שבו חלק מסמכויותיה בתחום זה מעוגן בחוקים הללו ובחוקים נוספים, בעוד שסמכויות אחרות מעוגנות רק בתקנון הכנסת (לעניין זה יצוין כי מדינות רבות ראו לנכון לעגן בחוקותיהן הסדרי פיקוח ישירים ועקיפים של הפרלמנט על הרשות המבצעת).

✓ **ביצור מעמדה של הכנסת כבמה לדיון ציבורי.**

רקע כללי

רבים מהתפקידים שממלאים הפרלמנטים המודרניים כיום מולאו בצורה זו או אחרת כבר בימי הביניים, ראשית על ידי הפרלמנט הבריטי, ובעקבותיו על ידי פרלמנטים נוספים. כך למשל, מקורו של תפקיד החקיקה טמון בשאיפתן של השכבות החזקות בתקופה הפיאודלית להשפיע דרך הפרלמנטים על ניהול המדינה (אקצין 1967 : 248). גם הפיקוח הפיסקלי מקורו בזכות הפיקוח שהוענקה לפרלמנט הבריטי על הוצאות המלך (סגל 1988). חוקרים בולטים מנו מספר תפקידים חשובים של פרלמנטים: חקיקת חוקים (ולמעשה אישורם); זירה קלאסית לקיום ויכוחים, להשמעת דעות שונות ולשחרור לחצים ומתחים (שסתום בטחון); גיוס, סוציאליזציה ואימון שרים – הפרלמנט מתפקד כסוכנות גיוס, הכשרה והתאמה של אנשים לתפקיד; מנגנון להשגת פיצוי על עוולות ואי-צדק, תפקיד המקשר אותו אל האזרחים; פיקוח על האדמיניסטרציה; חינוך אזרחים, ופתרון סכסוכים. הטבלה הבאה תציג את מכלול התפקידים של פרלמנטים, כפי שעמדו עליהם חשובי החוקרים בתחום:

תפקידי הפרלמנט ושכיחותם

תפקיד	זירה לויכוחים ולהצגת דעות ואנטרסים	חקיקת חוקים (לגיטימציה לאשר חוקים)	פיקוח	חינוך הציבור וסוציאליזציה	קבלת החלטות (כולל עיצוב מדיניות)	גיוס	קשר (עם) הממשלה ו/או עם בוחרים	פתרון סכסוכים	מנגנון לפיצוי על עוולות
Bagehot	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-
Norton	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
Olson	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-	-
Copeland & Patterson	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-
Von Beyme	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-
סה"כ	5	5	4	4	3	3	2	1	1

עיון בטבלה מצביע על כך שתפקידי **ייצוג הדעות והאינטרסים** (במה ציבורית לקיום ויכוחים), **חקיקת החוקים** (או ליתר דיוק, הלגיטימציה לאשר חוקים, לרבות אישור חוק התקציב), **הפיקוח על הרשות המבצעת והחינוך** מופיעים ברמת השכיחות הגבוהה ביותר, ועובדה זו בהחלט מעידה על מידת החשיבות המיוחסת לתפקידים הללו במסגרת מכלול תפקידי הפרלמנט.

סמכויות הכנסת והתפקידים אותם היא ממלאת

הדיון בסמכויות הכנסת ובתפקידים שהיא ממלאת יעסוק ברובד הפורמלי וברובד המעשי. הרובד הפורמלי עוסק בסמכויות שהוקנו לכנסת בחקיקת יסוד, בחקיקה רגילה ובתקנון הכנסת. הרובד המעשי עוסק בתפקידים שהכנסת ממלאת בפועל בין שהוקנו לה באופן פורמלי ובין שלא.

במה לייצוג דעות ואינטרסים

הכנסת מייצגת את מגוון הדעות הקיים במדינה באמצעות רשימות שונות הנבחרות אליה (למעט כאלה השוללות את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי, שוללות את אופייה הדמוקרטי של המדינה ומסיתות לגזענות ובשל אלה מנועות מהשתתפות בבחירות). שיטת הבחירות היחסית הנהוגה בישראל, המעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, משמרת את הייצוגיות, מבטיחה הוגנות בתוצאות הבחירות, ונותנת ביטוי לפלורליזם המאפיין את החברה הישראלית ובשל כך מהווה הכנסת, על זירותיה (המליאה והוועדות), **פלטפורמה לייצוג דעות ואינטרסים, לקיום ויכוחים, להשגת פשרות ולקבלת החלטות**. יש הסוברים שתפקידה של הכנסת כבמה לייצוג דעות ואינטרסים הולך ונשחק בשנים האחרונות עם עלייתן של במות נוספות בהם מתנהלים הדיונים והויכוחים בנושאים ציבוריים ולאומיים חשובים, ואשר מהווים אבן שואבת לקברניטי המדינה לשטוח בהם את דעותיהם וחזונם.

חקיקה

התפקיד המרכזי של הכנסת הוא חקיקת חוקים (או בלשון החוקרים 'אישור חוקים'). חוק יסוד: הכנסת קובע בסעיף 1 כי הכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, אולם החוק אינו מציין את סמכויות החקיקה של הכנסת. סעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט-1949 מציין את היותה של הכנסת בית המחוקקים, אולם פרט לאזכור זה, סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים ותהליך החקיקה מוסדרים בעיקר בתקנון הכנסת (פרקים שביעי ושמיני) – מסמך בעל תוקף משפטי חלש שכמעט ואיננו מגובה בחוק ומחייב רק את חברי הכנסת (בלאנדר וקליין, 2001; ענבר, 1993). מתוקף הסדרה זו ובהיעדר הגבלות חוקתיות (פרט לחוקי-היסוד), הכנסת רשאית לחוקק חוקים בכל נושא ובכל עניין, כל עוד החקיקה איננה נוגדת חוקי יסוד קיימים.

בניסיון להתמודד עם המצב לפיו תהליך חקיקת החוקים בישראל מתנהל ללא בסיס חוקתי איתן ומסתמך בעיקרו על תקנון הכנסת, הונחה על שולחן הכנסת פעמים מספר הצעה לחוק יסוד החקיקה. כך, בשנת 1975 הגיש לראשונה שר המשפטים חיים צדוק את הצעת חוק יסוד: החקיקה אך זו לא זכתה לגיבוי הממשלה ועל כן נפלה. שלוש שנים מאוחר יותר הציע שר המשפטים שמואל

תמיר הצעה דומה להצעת קודמו בתפקיד, אך לא התקיים דיון בהצעתו והיא נזנחה. בשנת 1992 הניח דן מרידור את הצעתו על שולחן הכנסת אך גם זו נזנחה בשל היעדר דיון בה. בשנת 1993 הניח שר המשפטים, דוד ליבאי, את הצעתו על שולחן הכנסת והיא אף אושרה בקריאה טרומית אך נפלה בסופו של דבר בקריאה שנייה ושלישית (עקב חוסר תמיכה של הממשלה). בשנת 2000 הגיש יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט, אמנון רובינשטיין, הצעה דומה להצעת קודמיו, אך היא נפלה בקריאה ראשונה, עקב איום המפלגות החרדיות השותפות בקואליציה להפוך את הצעת החוק להצעת אי-אמון בממשלה.

בשנת 2004 גיבשה הועדה הממשלתית לבחינת דרכים להשלמת חוקי היסוד בראשות פרופ' יעקב הצעה לחוק יסוד: החקיקה, אשר אומצה ע"י ועדת חוקה חוק ומשפט. הצעת הועדה מעגנת בחוק יסוד את סמכויותיה ומעמדה של הכנסת בנושאים הבאים:

- **חקיקת חוקים** - בניגוד למצב כיום בו סמכות החקיקה של הכנסת איננה מוגדרת והיא נובעת בעיקרה מתקנון הכנסת.
- **כינון חוקה** – חוק היסוד יבהיר כי עדיין נתונה לכנסת סמכות כינון חוקה שאותה היא ירשה מהאספה המכוננת.
- **עליונות חוקי היסוד על החקיקה הרגילה ועליונותם על הוראות הממשלה** - כיום ההסדר המקובל והמקובע בתקנון הכנסת (שכאמור אינו מסמך בעל תוקף משפטי חזק דיו) מגדיר את יחסי הכוחות בין החלטות המדינה השונות. בחוק היסוד יינתן תוקף משפטי מחייב לסדרי השלטון התקינים, לפיו ברור כי הוראה אינה יכולה לסתור את חקיקת הכנסת (זולת אם היא נתקבלה מתוקף תקנות לשעת חירום), וחקיקה רגילה איננה יכולה לסתור חקיקת יסוד (זולת אם היא נחקקה תחת פיקחת התגברות).
- **סמכות בג"צ לבטל את חוקי הכנסת (ביקורת שיפוטית)** – כיום אין הסדר מפורש שמעניק לבית המשפט סמכות לבטל חוקים של הכנסת, וזו נגזרה כפרשנות במסגרת 'המהפכה החוקתית'. פרשנות זו אף מאפשרת לכל בית משפט בישראל לבטל חקיקה של הכנסת. חוק היסוד יגביל את סמכות ביטול החוקים של הכנסת לבית המשפט העליון בלבד בשבתו כבג"צ.
- **דרך קבלת חוקים** - המצב כיום הוא שתקנון הכנסת מגדיר את הפרוצדורה לקבלת חוקים בכנסת. חוק היסוד יסדיר את הליך קבלת החקיקה, יחייב רוב מסוים של חברים בבית על-מנת להעביר חקיקה רגילה וכן ידרוש מספר מינימלי של תומכים בקבלה או שינוי של חוק

יסוד (70 חברי כנסת) על מנת להעבירו. סעיף זה גם דורש שחוקי יסוד ישונו או יבוטלו רק בחוק יסוד אחר, ולשם כך מחייב את קבלתם של חוקי היסוד בארבע קריאות (בניגוד לשלוש קריאות כיום) כך שבקריאה ראשונה (טרומית) נדרש רוב של החברים הנוכחים במשכן הכנסת, ובקריאה השנייה והשלישית רוב מיוחס כלשהו. הקריאה הרביעית (שמוצע כי תתקיים כחצי שנה לאחר הקריאה השלישית) נועדה לעורר את מודעות הציבור בישראל להצעת חוק היסוד ולאפשר זמן לקיום שיח פוליטי בציבור על הצורך שבחוק היסוד.

נכון להיום, הכנסת טרם אישרה את חוק יסוד: החקיקה. מבלי להיכנס לטיעונים בעד ונגד קבלתו, ראוי לציין כי ישראל היא בין הדמוקרטיות הבודדות שלא הסדירו בחקיקת יסוד (ודאי שלא בחוקה) את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה. השוואה בינלאומית בסוגיה זו מעלה כי מדינות רבות כדוגמת איטליה, גרמניה, דרום-אפריקה, הולנד, פולין, צ'כיה וצרפת עיגנו את הליך החקיקה בחוקה, לרבות הגדרת הרשאים ליזום הצעת חוק, דרך הגשת הצעות חוק, שלבי החקיקה ודרך פרסום החוק. דנמרק וקרוואטיה הסדירו בחוקותיהן היבטים אחדים של הליך החקיקה (מי רשאי ליזום הצעת חוק, הליך משאל-העם, החובה לקיים שלוש קריאות לכל הצעת חוק בדנמרק, סמכות הממשלה להוציא צווים וחוקים הדורשים רוב מיוחד בקרוואטיה, וכדומה). שבדיה, הגם שלא הסדירה בחוקתה את הליך החקיקה כולו, כללה בה הוראות הקשורות להיבטים מסוימים של הליך זה, כגון קיומה וסמכויותיה של מועצת חקיקה (a law council), פרסום חוקים, הליך קבלת חוקי יסוד וקבלת חוק הפרלמנט (The Parliament Act). גם בחוקת אוסטרליה לא נמצאו הוראות המפרטות את הליך החקיקה עצמו. עם זאת, יש בחוקה הוראות מיוחדות בעניין חקיקה כאשר מתגלעים חילוקי דעות בין שני בתי הפרלמנט, הוראות מיוחדות בעניין חוקי מיסוי וכיוצא בזאת (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2004).

פיקוח

תפקיד מרכזי נוסף של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה (שרוב שריה וכל סגני שריה הם גם חברי כנסת נבחרים). את תפקידה המפקח ממלאת הכנסת במגוון דרכים, חלקן 'חלשות' וחלקן 'חזקות' (Gregory, 1990; Wiberg & Koura, 1994). במסגרת **ה'פיקוח ה'חזק'** היא מחוקקת חוקים לרבות חוק התקציב וחוקי מיסוי (אשר הוראות מיוחדות בעניינם מעוגנות בחוק יסוד: משק המדינה, בחוק יסודות בתקציב, התשמ"ה-1985 ובחוקים נוספים). כמו כן בסמכותה לנקוט פעולות שבצידן סנקציות עונשיות, אשר הכבדה שבהן היא הפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון. במסגרת **ה'פיקוח ה'חלש'** מבצעת הכנסת פעולות שוטפות, סדירות וסיזיפיות של אימות, חקירה, בחינה,

מתיחת ביקורת וגינוי, קריאת תגר, תשאול וקריאה למתן דין וחשבון מהזרוע המבצעת, זאת באמצעות כלים פרלמנטריים מינהליים שונים העומדים לרשותה ובראשן הועדות לסוגיהן (12 ועדות קבועות, ועדות משנה וועדות חקירה פרלמנטריות וכיוצא באלה). כלים נוספים, שהשימוש בהם נעשה בזירת המליאה, הם הדיונים, ההצעות לסדר והשאלות לסוגיהן.

ועדות

ועדות הכנסת שואבות את סמכויותיהן משלושה מקורות חוקיים – הראשון הוא חוק יסוד: הכנסת, השני הוא חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, והשלישי הוא תקנון הכנסת. עבודת הועדות מעוגנת בסעיף 21 (א) לחוק יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים; תפקידי הועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון הכנסת". גם חוק הכנסת דן בועדות הכנסת, באופן מינוי חבריהן ובמספרם, וכן במינוי ועדות משנה ובסדרי עבודתן (בסעיפים 2-5). תקנון הכנסת פורט לפרוטות את עבודת הועדות וקובע את חובותיהן וסמכויותיהן הסטטוטוריות בתחומי פעילותן. כך למשל, סעיף 14 (א) לתקנון קובע את תפקידי ועדה קבועה (דיון בהצעות חוק; בתקנות הטעונות אישור הועדה או התייעצות עימה ובתקנות לאחר שהותקנו; דיון בבקשות של תושבים שהוגשו לכנסת או שהוגשו לממשלה והועברו על ידיה לכנסת לטיפול ולהסקת מסקנות, ודיון בכל עניין אחר אשר נמסר להן על ידי הכנסת). בנוסף, חוקים רבים מכילים הוראות המכפיפות תקנות וצווים של משרדי הממשלה לאישור ועדות בכנסת, ולעיתים יש צורך בהתייעצות עם הועדה או בהפניית תשומת ליבה.

לכנסת, כמוסד, הסמכות לדרוש מידע מהממשלה ומרשויותיה. חובתה של הממשלה למסור מידע לכנסת מעוגנת בסעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה, התשס"א – 2001, לאמור: (א) "הממשלה תמסור לכנסת ולועדותיה מידע על-פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן..." (ג) "הכנסת, וכל אחת מועדותיה במסגרת מילוי תפקידיה, רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן...". גם תקנון הכנסת מאפשר לוועדות הכנסת הקבועות במסגרת תפקידן לבדוק כל נושא שמליאת הכנסת העבירה אליהן, לבדוק נושאים ביוזמתן; לדרוש מידע על פעילות ממשלתית משרדית ולבקש משרים להופיע בפניהן (תקנון הכנסת סעיף 14 [ב]). הועדות רשאיות אף להזמין לשיבותיהן את פקידי הרשות המבצעת (לרבות עובדי חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומועצות דתיות) והתקנון קובע את דרכי הזימון; הפעולות שיש לנקוט כנגד מי שזומן ולא הופיע; חובת דיווח חצי שנתית לשרים וכיוצא בזאת (תקנון הכנסת סעיפים 106א, 106ב [א]-[ה], 106ה-ו, 107 וכן חוק יסוד: הכנסת, סעיף 21 [ב]). תכלית הסעיפים הללו היא לחזק את מעמדן של הועדות ביחס לרשות המבצעת ובכך לאפשר להן לפקח בצורה אפקטיבית יותר על הממשלה. למרות האמור לעיל אין ביכולתן של ועדות הכנסת (למעט

הועדה לענייני ביקורת המדינה אשר תידון בהמשך) לכפות הופעה או מסירת מידע אמין ומלא וזאת בשל היעדר סנקציות הניתנות לאכיפה בגין אי הופעה, או מסירת מידע חלקי או שקרי (שוורץ, 1996). נוסף על כך קיימת אי בהירות באשר למהות ההופעה בפני הועדה (עדות או הצהרה).

סמכויות החקירה של הכנסת מעוגנות בסעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת, שעניינו ועדת חקירה פרלמנטרית. עם זאת, הסעיף מנוסח בצורה עמומה, מותיר לכנסת לקבוע מהן הסמכויות והתפקידים של ועדת החקירה כזאת ולפיכך הוא נתון לפרשנות רחבה. ההוראות הפרוצדורליות הנוגעות לעובדת ועדה מסוג זה מפורטות בפרק החמישי של תקנון הכנסת. כלי פיקוח מינהליים נוספים המצויים בידי מליאת הכנסת הם שאילתות, הצעות לסדר ודיונים, השואבים את סמכותם מתקנון הכנסת וקיומם אינו מעוגן בחקיקה. נוסף על הכלים הפנים פרלמנטריים הללו ניתן למנות את מבקר המדינה – כלי פיקוח חוץ פרלמנטרי מובהק, המשמש כזרוע הארוכה של הכנסת במבוכי השלטון.

שאילתות

השאילתות הן אמצעי הנתון לחבר הכנסת אם רצונו לפנות לשר לצורך בירור או הצפת עניין עובדתי שבתחום תפקידי השר הנשאל. ישנם שלושה סוגי שאילתות: שאילתות "רגילות", שאילתות דחופות ושאילתות ישירות. סוגי השאילתות נבדלים במספר המילים שהן יכולות לכלול, בדרך הגשתן, באופן המענה עליהן, בפרק הזמן המקסימלי המותר למענה עליהן וכן במכסה המותרת להגשה.

הצעות לסדר היום

הצעה לסדר היום היא אמצעי הנתון בידי חבר הכנסת להעלאת נושאים על סדר-יומה של הכנסת. בתחילתו של כל מושב קובעת ועדת הכנסת כמה הצעות לסדר רשאית כל סיעה להציע. חבר כנסת רשאי לבקש שהצעתו תעמוד לדיון דחוף, ויושב-ראש הכנסת וסגניו מחליטים אם לאשרה כהצעה דחופה. הצעה לסדר-היום תאושר כדחופה אם הדיון בה עשוי למנוע מעשה או מחדל שאינם ניתנים לתיקון, או יש בנושא עניין דחוף לציבור. לפני שההצעה עולה לדיון מודיעה הממשלה אם ברצונה להביע עליה דעה. לאחר העלאת ההצעה ותשובת השר או סגן השר עליה, יכולה המליאה להחליט להסירה מסדר יומה, לדון בה, או להעבירה לוועדה לדיון.

דיונים

הדיונים בכנסת מתקיימים על בסיס סיעתי או אישי. הדיונים הסיעתיים מתנהלים בנושאים הנוגעים לכינון ממשלה או התפטרותה, הצעת התקציב, מדיניות חוץ, מדיניות ביטחון, נושא שאחת הסיעות (או כמה מהן) מציעה בגינו אי-אמון בראש ממשלה, נושא שראש הממשלה רואה בהצבעת הכנסת עליו עניין של הבעת אמון בו, ונושא שעשרה חברי כנסת, או לפחות שתי סיעות שמספר חבריהן ביחד הוא לפחות שמונה, דורשים עליו דיון סיעתי. דיונים על הצעות חוק (חוץ מחוק התקציב), על נושאים שבעקבות הצעות לסדר הוחלט לקיים עליהם דיון, או על נושאים כללים (כגון עבודת הכנסת או הפרלמנטריזם הישראלי) מתקיימים על בסיס אישי. על-פי-רוב הדיונים מסתיימים בהצבעה.

מבקר המדינה

כאמור, כלי פיקוח זה הוא הזרוע הארוכה של הכנסת בתוככי המנגנון הביורוקרטי של הרשות המבצעת. תוצרי – דוחות מבקר המדינה, מוגשים לכנסת ונידונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה. מבחינה חוקית מעוגנת פעילות הוועדה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958. סעיף 6 (א) לחוק מהווה את הבסיס למערכת הקשרים המתקיימת בין המבקר לבין הוועדה בקובעו כי מבקר המדינה יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על ידי הוועדה. סעיף 18 (א) לחוק קובע את סדרי הדיון בוועדה ובכנסת, וכמו כן הוא קובע כי בעקבות דיונים אלה תגיש הוועדה את "סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה" לאישור מליאת הכנסת. עם אישור הסיכומים וההצעות במליאת הכנסת הם הופכים להחלטת הכנסת. עד 1990 לא היו לוועדה לענייני ביקורת המדינה סמכויות מיוחדות המבדילות אותה מוועדות כנסת אחרות, ואולם בשנה זו תוקן חוק מבקר המדינה באופן המקנה לוועדת לענייני ביקורת המדינה סמכות לחייב נושאי משרה או ממלאי תפקידים בגוף המבוקר (לרבות נבחרי ציבור שביניהם) להתייצב אישית לפני הוועדה וכן **להטיל סנקציה, שמהותה קנס, על מי שלא התייצב להופיע בפני הוועדה** (סעיף 18ד). סמכות זו הנה חריגה במציאות הפרלמנטרית הישראלית ויש בה כדי לחזק את יכולת הפיקוח של הוועדה לענייני ביקורת המדינה (רובינשטיין 1996: 681).

סמכות ייחודית נוספת המבדילה את הוועדה מחברותיה ואשר הוקנתה לה בסעיף 14 (ב) לחוק מבקר המדינה – 1958 הינה **הסמכות להקים ועדת חקירה ממלכתית**. לפי סעיף זה היה ומבקר המדינה העלה ליקויים הנראים לו ראויים לדיון בוועדה קודם המצאת הדוח השנתי, הוא ימציא לה דין וחשבון נפרד, ואם עשה כן היא רשאית מיוזמתה, או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת

חקירה. אם החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין ויחולו עליה הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים. סעיף 14 (ב) לחוק מוסיף כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדוח השנתי שעליה יחולו הוראות סעיף 14 (ב), ובתנאי שהחלטה זו התקבלה ברוב של שני שלישים מחבריה לפחות, בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד, ושהזימון לישיבה הראשונה יהיה בהודעה של לפחות עשרה ימים מראש.

תפקידים מעין-שיפוטיים של הכנסת

לכנסת יש כמה פונקציות מעין-שיפוטיות, אך אלה מצומצמות למדי. הבולטת שבהם היא נטילת חסינות של חברי כנסת (על-פי חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951) והיכולת להעביר את נשיא המדינה (על-פי חוק יסוד: הנשיא), את מבקר המדינה (על-פי חוק יסוד: מבקר המדינה) ואת ראש הממשלה הנבחר מכהונתם (על-פי חוק יסוד: הממשלה). עד שנת 1989 עסקה הכנסת גם בערעורים לגבי תוצאות הבחירות, אולם לאחר הבחירות לכנסת השתים-עשרה הועברה סמכות זו לידי בתי המשפט.

הכנסת כגוף בוחר

לכנסת נתון גם תפקיד בוחר. אחת לשבע שנים היא בוחרת את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה. כל כנסת בוחרת שניים מחבריה לייצגה בוועדה למינוי שופטים. נציגי הכנסת משתתפים בבחירת דיינים יהודים, וקאדים מוסלמים ודרוזים, ובאמצעות ועדת הכנסת בוחרת הכנסת גם חמישה מחבריה לייצגה בגוף הבוחר של מועצת הרבנות הראשית.

סיכום

כנסת ישראל ממלאת מגוון רחב של תפקידים המאפיינים בתי מחוקקים. היא מהווה במה לדיון ציבורי וזירה לוויכוחים ולהצגת דעות ואינטרסים; היא מחוקקת חוקים (יש לה הלגיטימציה לאשר אותם) והיא מפקחת על הרשות המבצעת באמצעות מגוון כלים העומדים לרשותה (אין בכך כדי לומר דבר באשר לטיב הפיקוח). בנוסף היא מהווה פלטפורמה (טובה יותר או פחות) לחינוך הציבור, לגיוס מחוקקים ומנהיגים ולפתרון סכסוכים או לכל הפחות למיתונם. הבעיה העיקרית איננה טמונה אפוא באי מילוי מגוון גדול של תפקידים ע"י הכנסת, אלא דווקא באי הסדרה של אחד התפקידים המרכזיים שלה – תפקיד חקיקת החוקים בחקיקה (אם לא בחוקה). כתוצאה מכך, לא כללי משחק חשובים בין הכנסת לשתי הרשויות השלטון האחרות אינם חקוקים או בהירים דיו. בעיות אחרות הן

פיזור חלק מסמכויות הפיקוח של הכנסת בחוקים רבים בעוד שחלק אחר מעוגן רק בתקנון; ולבסוף יש לתת את הדעת גם לשחיקה המתמשכת במעמדה של הכנסת כבמה חשובה לדיון ציבורי.

ביבליוגרפיה

- אקצין, בנימין. 1967. **תורת המשטרים**. ירושלים: הוצאת אקדמון.
- בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס וערן קליין. 2002. **חקיקה פרטית – מבט משווה והמלצות**. נייר עמדה מספר 32. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הכנסת. 2009. **תקנון הכנסת**. ירושלים.
- הכנסת - מרכז המידע והמחקר. 2004. **הסדרת הליך החקיקה בחוקה - סקירה משווה**. ירושלים.
- ועדת נאמן. 2004. "נוסח הצעת חוק יסוד: החקיקה". **דוח ועדת החוקה חוק ומשפט בעניין הצעות לחוקת מדינת ישראל**. ירושלים.
- מדינת ישראל – ספר החוקים. **חוק הכנסת, התשנ"ד – 1994**.
- מדינת ישראל – ספר החוקים. **חוק המעבר, התש"ט – 1949**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951**.
- מדינת ישראל – ספר החוקים. **חוק יסוד: הממשלה**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק יסוד: הכנסת**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק יסוד: מבקר המדינה**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק יסוד: משק המדינה**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק יסוד: הנשיא**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985**.
- מדינת ישראל, ספר החוקים. **חוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 (נוסח משולב)**
- סגל, זאב. 1988. **דמוקרטיה ישראלית**. תל-אביב: משרד הבטחון - ההוצאה לאור.
- ענבר, צבי. 1993. "הליכי החקיקה בכנסת". **המשפט** א': 91-109.
- רובינשטיין, אמנון. 1996. המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (כרך א'). ירושלים ותל אביב: הוצאת שוקן.
- שוורץ, ראובן. 1996. "מי מסתכל? למי אכפת? הפוליטיקה של הערכה ופיקוח ציבורי." בתוך פרידברג, אשר (עורך). **ביקורת המדינה בישראל הלכה למעשה**. ירושלים: הוצאת אקדמון.
- Bagehot, Walter. 1963. *The English Constitution*. London: Collins Clear-Type Press.
- Copeland, Gary W. and Samuel C. Patterson (eds.). 1994. *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Gregory, Roy. 1990. "Parliamentary Control and the Use of English." *Parliamentary Affairs* 43 (1): 59-77.
- Koura, Antti & Matti Wiberg. 1994. "The Logic of Parliamentary Questioning." In Wiberg, Matti (ed.). *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioral Trends*. Helsinki: Finnish Political Science Association.
- Norton, Philip. 1993. *Does Parliament Matter?* New York, NY: Harvester Wheatsheaf.
- Von Beyme, Klaus. 2000. *Parliamentary Democracy*. London: Macmillan Press.