

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות

חן פרידברג

מהדורה מעודכנת, מרץ 2017

טיוטה להערות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

How to Improve the Knesset as a Legislative and Oversight Body: Key Recommendations
Chen Friedberg

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, ליוזם רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייצץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב. המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

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), תשע"ז
Copyright © 2017 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

להזמנת ספרים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300800 ; פקס: 02-5300867
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il

בכתיבת המהדורה הראשונה (2013) השתתף גם ד"ר ניר אטמור.
מהדורה שנייה: יולי 2016.

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם מייצגים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

5	פתח דבר
	חלק ראשון: חקיקה פרטית
7	אפיון הכשלים
10	דברי הסבר להצעות חוק פרטיות
11	המלצות
	חלק שני: פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת
14	אפיון הכשלים
18	המלצות
	חלק שלישי: השאילתה – כלי פיקוח מליאתי על הרשות המבצעת
23	אפיון הכשלים
24	המלצות
25	המלצות משלימות ונושאים להרחבה
27	אחרית דבר
28	נספח: הצעה למבנה של 19 שרים ומשרדים

פתח דבר

הכנסת היא אחת הזירות החשובות ביותר לליבון הסוגיות המהותיות במדינה ולקבלת החלטות, ואולם בעיות שונות פוגעות ביכולתה למלא את תפקידה בהצלחה.

החוברת שלפניכם מבוססת על שני פרסומים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה: האחד, פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה (מחקר מדיניות 77, מאת חן פרידברג וראובן חזן 2009), והשני, תיקון שיטת הממשל בישראל (ספר בעריכת גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג, 2013). בנוסף היא תוצר של שיתוף פעולה בין המכון הישראלי לדמוקרטיה לשדולה לחיזוק הכנסת שבראשה עומד ח"כ אלעזר שטרן, ושעם חבריה נמנים: ח"כ אברהם נגוסה, ח"כ דוד ביטן וח"כ אורלי לוי-אבוקסיס. החוברת כוללת את התובנות שעלו במסגרת הדיונים שנערכו במסגרת השדולה עם חבריה, וכן עם חברי כנסת נוספים (ח"כ איתן כבל, ח"כ רועי פולקמן, ח"כ יהודה גליק, ח"כ מנואל טרכטנברג וח"כ מיקי רוזנטל), עם גורמים מקצועיים בכנסת ומחוצה לה ועם ארגוני חברה אזרחית.

חוברת זו מתמקדת בשני תחומים עיקריים שהם בליבת עבודתה של הכנסת – חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת. החוברת כוללת את תמצית הכשלים שאובחנו בתחומים הללו והמלצות ביצועיות לשיפור עבודת הכנסת בהם. סוגיות חשובות נוספות, ובכללן האתיקה של חברי הכנסת, האופן שבו היא מסוקרת בתקשורת ואמון הציבור בה, לא יטופלו במסגרת חוברת זו אלא בעתיד לבוא.

חלק ראשון

חקיקה פרטית

אפיון הכשלים

הזכות ליזום הצעות חוק שמורה לחברי הכנסת מראשית הקמתה. חבר הכנסת אחראי אישית על הגשת הצעת החוק שיזם והוא רשאי להיעזר בכל גורם מקצועי או משפטי שיבחר. חברי הכנסת יכולים להגיש הצעת חוק גם במשותף (החל משניים ועד עשרות חברים). הצעת חוק פרטית עוברת הליך שונה מהצעת חוק ביוזמת הממשלה או ועדה:

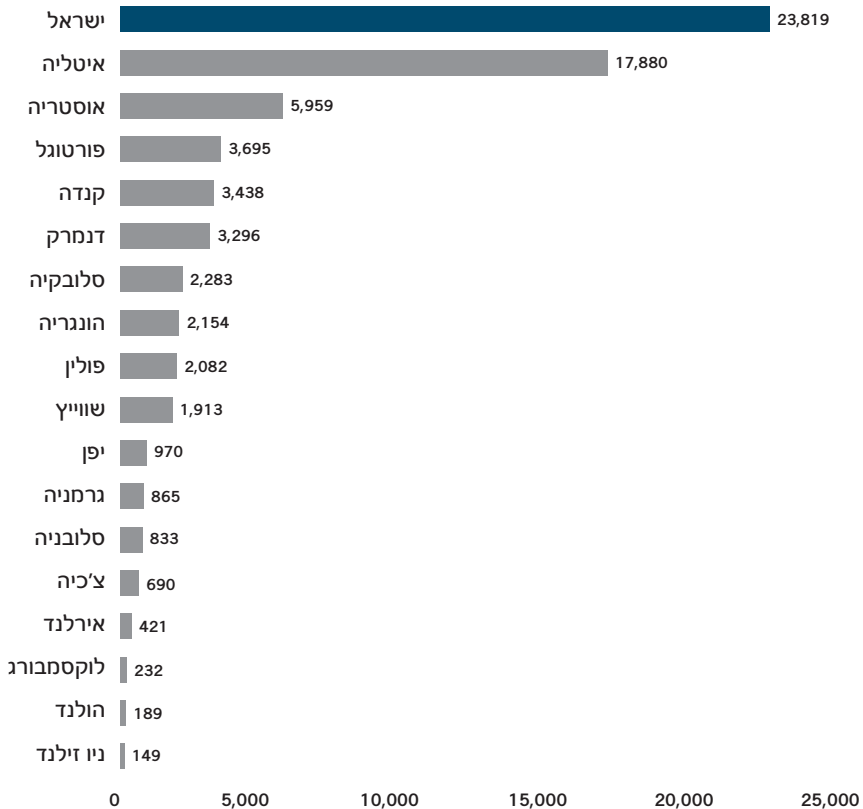
- היא חייבת לקבל אישור הנחה מיו"ר הכנסת והנשיאות.
- היא חייבת לעבור דיון מוקדם ("קריאה טרומית") שמטרתו לבחון אם ההצעה עשויה לזכות ברוב קולות, שיאפשר לה להיכנס למערך דיוני החקיקה בכנסת, המקביל להצעת חוק ממשלתית.
- בטרם קיומו של הדיון המוקדם חייבת הצעת החוק בתקופת המתנה מינימלית. בראשית השבוע שבו מתקיים הדיון המוקדם בהצעות החוק הפרטיות, מתכנסת ועדת השרים לענייני חקיקה ומגבשת את עמדת הממשלה להצעות החוק.

תקנון הכנסת קובע כי ועדת הכנסת היא שתקבע את מכסת הצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש בהתאם לגודלה מדי שבוע. אלא שלמכסה זו מתווספים חריגים שונים (למשל אם נקבע דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, ניתן להביא לדיון המוקדם באותו המועד הצעות חוק פרטיות זהות או דומות, אף אם יש בכך חריגה מהמכסה השבועית), ומספר הצעות החוק הפרטיות, המובאת מדי שבוע לדיון בכנסת ולדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, גדולה למדי.

בעשורים האחרונים, וכיתר שאת מאז ראשית שנות ה-2000, אנו עדים לעלייה יוצאת דופן בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת (תרשים 1). תופעה זו מלמדת על בעיה ממשית בתחום זה. ולא רק זה: רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר "הצהרות חוק", כלומר הצעות חוק שנועדו להצהיר הצהרה כלשהי כדי למשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית ולא דווקא כדי לעלות לדיון. באשר למספר החוקים שהתקבלו: אמנם רק כ-6% מהצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור הראשון של המאה ה-21 נהפכו בסופו של דבר לחוקים, אבל המספר המוחלט של החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות – יותר מ-800 (ועד סוף 2016 יותר מ-1,000) – גבוה לאין שיעור ממספרם בעולם.

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?

תרשים 1: הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הפרלמנט בעשור וחצי הראשונים של המאה ה-21 – כנסת ישראל במבט השוואתי



תקופת הנתונים לגבי ישראל: 2016-1999
תקופת הנתונים לגבי אוסטריה, סלובקיה ושווייץ: 2016-2000
תקופת הנתונים לגבי אירלנד, דנמרק, הולנד, יפן ופורטוגל: 2015-2000
תקופת הנתונים לגבי גרמניה, הונגריה ולוקסמבורג: 2015-2002
תקופת הנתונים לגבי איטליה: 2016-2001
תקופת הנתונים לגבי ניו זילנד: 2014-2002
תקופת הנתונים לגבי סלובניה: 2014-2000
תקופת הנתונים לגבי צ'כיה: 2013-2002
תקופת הנתונים לגבי קנדה: 2015-2001

הנתונים נאספו בידי שחף זמיר, עוזר מחקר בפרויקט רפורמות פוליטיות.

- הנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת כרוכה בחסרונות רבים הבאים לידי ביטוי הן בזירה הפרלמנטרית, הן מחוצה לה:
- זילות בערכן של הצעות החוק הפרטיות.
 - פגיעה באיכות החקיקה וביישומה משום שתשומת הלב של חברי הכנסת מוקדשת במקרים רבים לכמות החקיקה ולא דווקא לאיכותה.
 - זבזבו משאבי כוח האדם המקצועי בכנסת ובממשלה.
 - הצפת ועדות הכנסת בהצעות חוק פרטיות והגברת העומס עליהן.
 - חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון עניינית בהצעות חוק רבות כל כך בגלל הזמן הקצר המוקצב לדיון.
 - תגובה מתוחה של המערכת הכלכלית למבול הצעות החוק הפרטיות הנוגעות אליה והמכבירות את הרגולציה עליה.

דברי הסבר להצעות חוק פרטיות

הצעות חוק ממשלתיות ופרטיות מלוות בדברי הסבר לחוק. תכליתם של דברי ההסבר היא להציג את המטרות של החוק המוצע ואת העקרונות שהנחו את המציעים בניסוחו. צירופם של דברי הסבר להצעת חוק הוא נוהג מחייב ורואים אותם כחלק בלתי נפרד מהצעת החוק. דברי ההסבר מצורפים לכל הצעת חוק פרטית המונחת על שולחן הכנסת לדיון מוקדם. דברי ההסבר להצעת חוק פרטית ינוסחו בידי חברי הכנסת, לרוב בעזרתה של הלשכה המשפטית של הכנסת ולעתים בעזרתם של גורמים נוספים.

ברוב המדינות קיימות הוראות מפורשות הנוגעות לדברי הסבר להצעות חוק. בצ'כיה מדובר בהוראה חוקתית; בפינלנד מדובר בחוק ההוראות לניסוח הצעות חוק; באוסטרליה מדובר בהנחיות מפורטות המרוכזות במדריך החקיקה האוסטרלי ובדנמרק, בהנחיות המרוכזות במדריך מיוחד שהוציא שר המשפטים; בסלובקיה ובסלובניה נכללות ההוראות אלה בתקנוני הפרלמנטים. בישראל, באוסטריה, באירלנד ובנורווגיה מדובר בנוהג מחייב. ככלל ניתן לומר, כי ברוב המדינות חייבים דברי

ההסבר לחוק המוצע לכלול את כל ההשלכות הכלכליות והפיננסיות הצפויות שלו על תקציב המדינה, ובחלקן גם את ההשלכות על החברה, הסביבה והרשויות השונות. בישראל צריכה רק הצעת חוק תקציבית פרטית (שעלותה מעל 5 מיליון ש"ח) לכלול בדברי ההסבר לה (או בנוסח החוק) את דרך מימון ההוצאה וכמו כן קיימת הוראת חוק מ-2002 בדבר החובה לציין בדברי ההסבר להצעת חוק מידע בדבר השפעת החקיקה על זכויות הילד. במדינות החברות באיחוד האירופי צריכים דברי ההסבר להצעת חוק לציין גם את מידת התאמתה לחוקי האיחוד האירופי.

מהאמור לעיל עולה כי ניתן להפחית את כמות הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת לא רק באמצעות קביעת מכסות אלא גם באמצעות הוראות תקנוניות או חוקיות מפורשות, המציבות דרישות גבוהות יותר לניסוח דברי הסבר איכותיים. לו היו בנמצא הוראות כאלה, אשר היו מחייבות את חבר הכנסת שרוצה להניח הצעת חוק פרטית לפרט בדברי ההסבר את ההשפעות הפיננסיות הצפויות של ההצעה (לא רק אם עלותה 5 מיליון ש"ח ומעלה); ההשפעות הצפויות על חוקים אחרים ועל רשויות אחרות; ההשפעות על הסביבה ועל החברה; הפתרונות המרכזיים שההצעה מקדמת וכיוצא בזה – סביר כי חברי הכנסת היו מתרכזים בהכנה יסודית ומקצועית של הצעות החוק החשובות בעיניהם ולא מניחים על שולחן הכנסת מאות הצעות חוק שהוגשו כלאחר יד, ושלעיתים הנושאים הנכללים בהן כלל לא ראויים להיות מטופלים במסגרת של חקיקה ראשית.

המלצות

1. יש להגביל בהדרגה את מספר הצעות החוק הפרטיות שחברי כנסת יורשו להניח על שולחנה ל-4 במושב (שנה פרלמנטרית). הדבר יאפשר למרכז המחקר והמידע וללשכה המשפטית בכנסת לתת מענה איכותי, מהיר יותר ובהיקפים גדולים יותר לחברי הכנסת.
2. יש לצמצם את מכסת הצעות החוק הפרטיות המועלות לדיון מוקדם בכל שבוע ל-15 (כמחצית מהמספר המועלה היום).

3. מומלץ שכל הצעת חוק תכלול בדברי ההסבר פירוט על העלות המשוערת והשלכותיה האופרטיביות (על החברה, הסביבה, חוזים בינלאומיים שהמדינה חתומה עליהם וכדומה). מדריך למחוקק, בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2015), מפרט בפרק השלישי את תהליך ביצוע הערכת ההשפעות של הצעת חוק. כך למשל, הוא מונה את השלבים שעל יוזם הצעת החוק להתחשב בהם, כגון: אפיון הבעיה שעמה אמור החוק להתמודד, ניהול התהליך של איסוף מידע ולמידה, היוועצות בבעלי עניין ובמומחים, הגדרת תכלית החקיקה, הצגת החלופות לפעולה וניתוח השפעותיהן, אפיון הפגיעה האפשרית בזכויות חוקתיות, הצגת החלופה שנבחרה, הגדרת אמות המידה לבחינת החוק בדיעבד ופרסום ההליך לציבור (להרחבה ראו מדריך למחוקק: 173-218).
4. עם צמצום מספר הצעות החוק הפרטיות מומלץ, עוד בשלב של ניסוח הצעת החוק ובטרם היא עולה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, לאפשר את העברתה לעיון המשרד הרלוונטי לצורך קבלת חוות דעת מקצועית עליה.
5. עם צמצום מספר הצעות החוק הפרטיות מומלץ לאפשר לחבר כנסת שאחת מהצעות החוק שלו לא זכתה לתמיכתה של ועדת השרים לענייני חקיקה, להופיע אישית לפני הוועדה, לנמק באוזני חבריה את ההצעה ולנסות לשכנע אותם לתמוך בה.
6. עם צמצום מספר הצעות החוק מומלץ להעביר הצעות חוק פרטיות שיש להן נגיעה לנושאי רגולציה הליך של (Regulatory) RIA (Impact Analysis), המאפשר לבחון את ההשלכות של כל הצעת חוק על התעשייה, החברה והסביבה, ולערוך השוואה בינה לבין החלופות. זאת, בדומה להצעות חוק ממשלתיות.
7. יש להקצות "יועצי חקיקה" של מרכז המחקר והמידע לצורך סיוע לחברי הכנסת בטיוב הצעות החוק שלהם ובקבלת מידע רלוונטי להצעת החוק מגורמים שונים במשרדי הממשלה.

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?

8. יש לחייב את נשיאות הכנסת לכרוך את תוכן דברי ההסבר בטרם תאשר להניח את ההצעה על שולחן הכנסת ולדחות הצעות שאינן עומדות באמות המידה שייקבעו.
9. יושבי ראש הוועדות יחויבו לקיים דיון מעקב קבוע פעם אחת בכל מושב בנושא התקנת תקנות לחוקים שעברו בוועדתם ושאר פעולות היישום הנדרשות למימוש חוקים. אחת למושב תפיק הוועדה דוח שיציג את כל החוקים שהוועדה קידמה וטרם הותקנו להם תקנות, או טרם החל מימושם בפועל.
10. כל הצעות החוק יוחתמו אלקטרונית, כדי למנוע מצב של החתמה אקראית של חברי כנסת במסדרונות או במזנון.
11. יש להעדיף דיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בשבוע.
12. יש לקדם את אישור חוק יסוד: החקיקה. כיום ישראל היא מהדמוקרטיות היחידות שלא הסדירו בחקיקת יסוד (ודאי שלא בחוקה) את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה.

חלק שני

פיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת

אפיון הכשלים

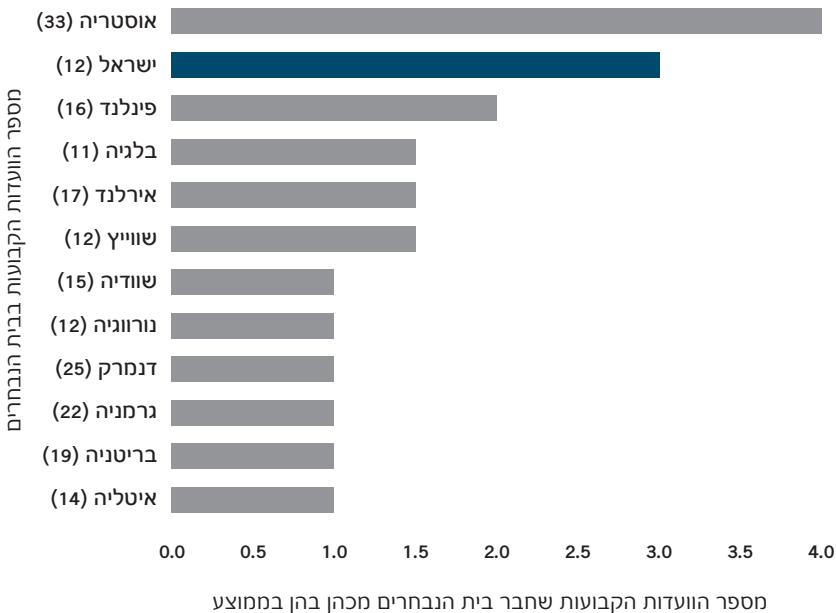
אחד מתפקידיה החשובים של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה. פיקוח זה מתבצע במגוון הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה, ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות וכיו"ב). בפועל הפיקוח הפרלמנטרי של ועדות הכנסת על הרשות המבצעת לקוי מכמה סיבות:

א. כנסת קטנה, ממשלות גדולות יחסית וחברים רבים מדי בוועדות הקבועות של הכנסת. הכנסת היא אחד הפרלמנטים החד-ביתיים הקטנים בעולם. מנגד, הממשלות הקואליציוניות בישראל גדולות יחסית. בשל כך רווח המצב שרק כשלושה רבעים מכלל חברי הכנסת פנויים לכהן בוועדות בשעה שסך כל המינויים האפשריים בהן (כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) עומד על כמעט פי שלושה מכך. יוצא אפוא שאף שבהשוואה לפרלמנטים בעולם מספרן של הוועדות הקבועות בישראל (12) אינו חריג, מספר הוועדות שחברי הכנסת מכהנים בהן בעת ובעונה אחת חריג למדי – 3 בממוצע. יתר על כן, במציאות שבה חלק מחברי הקואליציה הם חברי ממשלה (שרים וסגני שרים), חברי קואליציה מסוימים עלולים למצוא את עצמם מכהנים גם ב-4, ב-5 ואף ב-6 ועדות כדי לשמור על הרוב הקואליציוני בכל ועדה. מתוך המדינות שנסקרו (תרשים 2) רק באוסטריה מכהנים חברי הפרלמנט ביותר ועדות מעמיתיהם בישראל. ביתר המדינות

איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?

מכהנים חברי הפרלמנט בוועדה אחת, לכל היותר בשתיים. באחדות מהמדינות הללו החוק או התקנון אוסרים על חבר פרלמנט לכהן ביותר מוועדה קבועה אחת. איסור זה מקורו בהבנה שעבודה פרלמנטרית איכותית מחייבת מיקוד והתמחות, ולכן מוטב שחבר הפרלמנט יתרכז בעבודתו בוועדה אחת, ובה הוא ישקיע את רוב זמנו ומרצו. כאשר הוא חבר בכמה ועדות בעת ובעונה אחת, הוא נעדר מדיונים רבים (בעיקר אם רבים מדיוני הוועדות מתקיימים באותו זמן, כנהוג בישראל) ואין לו הזמן הדרוש, או היכולת, ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן ביסודיות לישיבות ולהתמקצע בתחומי העבודה של הוועדות.

תרשים 2: המספר הממוצע של ועדות קבועות שחבר בית נבחרים מכהן בהן (נכון ל-2010)



ב. היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות ובין 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. מבנה זה פוגע פגיעה מהותית ביכולתן לפקח על הממשלה בשל הקושי של חבריהן לבחון לעומק וביסודיות משרדים העוסקים בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם.

ג. היעדר נהלים ברורים שמסדירים את מכלול עבודת הוועדות ובעלי הסמכויות המכהנים בהן. עם השנים הולכים ונשחקים כללי המשחק שהיו מקובלים מאז ומתמיד בכנסת על זירותיה השונות. כך, אם בעבר ניתן היה לתפקד באופן ממלכתי בזירת הוועדות גם בהיעדר "מדריך הפעלה", המפרט ומעגן באופן רשמי את סדרי עבודתן בתקנון, הרי שכיום הולכת יכולת תפקוד זו ופוחתת משמעותית. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהחלטות של יושבי ראש המתקבלות בחופזה וללא דיון מעמיק בוועדה, בכינוס ישיבות ללא התראה סבירה, בהצבעות שונות לעתים בעלות השלכות ציבוריות משמעותיות, כשמספר חברי הוועדה המשתתפים בהצבעה זעום (לעתים רק היושב ראש נוכח), באימתן זכות דיבור לדוברים, באי-הצגת חומרי רקע לדיון או בחלוקת חומרי רקע מעט לפני תחילת הדיון או במהלכו, בלי שלחברי הוועדה הייתה הזדמנות ללמוד אותם, וכדומה. גם אם כל הפעולות הללו הן כשרות, במצב השורר היום נתונה זירה חשובה זו לחסדי הנפשות הפועלות בה ואגב כך עלולות להיפגע מקצועיותה, שקיפותה ויכולתה לפקח על הרשות המבצעת ביעילות.

ד. שליטה רבה של הסיעות על חבריהן בוועדות. שליטה כזאת מתאפשרת הודות לתקנון הכנסת, המקנה לסיעות סמכות להחליף את נציגייהן בוועדות בנציגים אחרים מטעמן כראות עיניהן. כשחברי ועדה בעלי ותק, ניסיון, ידע ומומחיות מוחלפים באחרים, יכולת הפיקוח של הוועדות נפגעת.

ה. **מחסור בתמיכה מקצועית.** צוות מקצועי העומד לרשות הוועדות הוא תנאי חשוב להגברת יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. בלא תמיכה מקצועית עצמאית חברי הוועדה מתקשים לפקח על הרשות המבצעת, שכן מולם עומדים המומחים שלה, שלהם הידע, הניסיון והנגישות למידע, וחשוב לא פחות – המשאבים. שיפור ניכר בתחום זה, אך לא מספיק, התחולל לפני כ-13 שנים, כשלוועדות הוצמדו יועצים משפטיים והוקם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, המעניק שירותים מקצועיים ואובייקטיביים לחברי הכנסת ולוועדות.

ו. **היעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי של חברים בוועדות.** על חברי הוועדות להתמחות בתחומי עיסוקיהן המסוימים, שכן רק ועדות שהן זירות של מומחיות וידע מסוגלות לברוק בפירוט את הנושאים שבטיפולן, לפקח על הממשלה ולרסן אותה. בישראל, בשל התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת, לרבים מחברי הוועדות אין ותק ומומחיות נצברת. מצב זה בעייתי לנוכח העובדה שחברי הכנסת החדשים אינם מקבלים הכשרה מספקת בעבודתם, ולרבים מהם אין הרקע המקצועי הרלוונטי לעבודת הוועדות.

ז. **היעדר סמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע לפניהן ולהציג להן מסמכים.** החקיקה ותקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה בסמכותן של הכנסת וועדותיה לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב לפניהן כדי למסור להן מידע. עוד מחויבים השרים, על פי התקנון, בדיווח חצי-שנתי לוועדות הכנסת. עם זאת הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) אינן יכולות לכפות הופעה לפניהן או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא, שכן הן אינן יכולות להטיל ולאכוף סנקציות משמעותיות בגין אי-הופעה לפניהן או מסירת מידע חלקי (ואפילו שקרי). החוק והתקנון לא מקנים להן סמכות לחקור את המופיעים לפניהן (שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית), ודאי שלא את מי שאינם נושאים משרה ציבורית ומהות הופעתם איננה מוגדרת (עדות או הצהרה). בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת.

ח. מעקב לקוי. הוועדות אינן עוקבות באופן שוטף אחר המסקנות שגיבשו לאחר שטיפלו בהצעות שהעבירה אליהן מליאת הכנסת. המעקב הלקוי פוגע בכל שרשרת הפיקוח – החל בהעלאת נושאים וחוקים במליאת הכנסת וכלה בטיפולן של הוועדות בהם – וכמעט שמייתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח.

המלצות

הוועדות הקבועות הן כלי הפיקוח החשוב והמרכזי העומד לרשות הכנסת בכואה לפקח על הממשלה ומכאן החשיבות העצומה של טיוב פעולתן. מטרתן של מרבית ההמלצות שלהלן היא לייצר ועדות מיומנות ומומחיות בתחומן, המאוישות על ידי אליטה פרלמנטרית מקצועית, שלרשותה עומדים כלים לעשייה משמעותית בתחום הפיקוח על עבודת הממשלה ולהשפעה על סדר היום התקשורתי. חבר הכנסת היחיד עשוי להפיק גם הוא תועלת מרובה מהמהלך של הפיכת הוועדה לחוד חנית מקצועי, שכן יתאפשר לו להתמחות באופן אישי בתחום עבודת הוועדה במשך כמה שנים. כפועל יוצא מכך הוא ייתפס כאוטוריטה מקצועית שראוי להיוועץ בה, והוא עשוי לקבל יותר תקשורת אוהדת.

1. יש להגביל בחוק את גודלה של הממשלה עד ל-19 שרים (כולל ראש הממשלה) ועד ל-6 סגני שרים לכל היותר, ואת המגבלה הזאת לשריון בחוק יסוד שלשינויו דרושה הסכמתם של שני שלישים מחברי הכנסת, במטרה להגדיל את מאגר חברי הכנסת שיהיו פנויים לעבודה פרלמנטרית בוועדות.

2. יש לחוקק חוק נורווגי מלא – כל שרי הממשלה (למעט ראש הממשלה) יתפטרו מכהונתם בכנסת משעה שהושבעו לשרים. יישום החוק יגדיל אף הוא את מאגר חברי הכנסת שיהיו פנויים לעבודה פרלמנטרית בוועדות.

3. יש להקביל את הוועדות הקבועות למשרדים המרכזיים (ראו נספח). באופן זה תגדל החפיפה בין תחומי עיסוקן ובין תחומי העיסוק של

משרדי הממשלה המרכזיים וחברי הכנסת יוכלו להתמחות בתחום פעילותו של משרד אחד וכך לפקח עליו באפקטיביות רבה יותר.

4. ועדה קבועה תוכל לחייב את הממשלה, בהצבעת רוב של שני שלישים מחבריה, לקיים דיון בנושא מסוים שנידון בוועדה, אם הוועדה מצאה לנכון שהממשלה תקיים דיון כזה.

5. מומלץ לנסח "מדריך הפעלה" לוועדות אשר יעגן באופן רשמי את כללי עבודתן ואת סמכויות בעלי התפקידים בהן. המדריך יכול להוות תת-פרק בתקנון הכנסת, או לעמוד בפני עצמו, והוא יסדיר סוגיות חשובות, ובהן:

- הגדרת תפקיד יו"ר ועדה בכנסת (סמכויות וחובות).
- המועד האחרון שבו ניתן להעלות נושאים על סדר יומה של הוועדה (למשל, לפחות שבוע לפני מועד הדיון. בסמכות יו"ר הוועדה להוסיף נושאים דחופים בתוך 48 שעות ממועד כינוס הדיון).
- פרק הזמן המינימלי שבו נדרשת התראה על כינוס דיון (לפחות 48 שעות).
- קוורום לקיום דיונים ובהצבעות (לדוגמה, כל דיון ועדה, המתקיים פחות מ-48 שעות לאחר שנקבע, יחויב בקיומו של קוורום המורכב משלושה חברי כנסת, לפחות אחד מהם הוא חבר אופוזיציה).
- חובת הגשת מסמכים טרם הדיון (למשל, מוזמנים אשר יבקשו את זכות הדיבור, החל בנציגי הרשות המבצעת וכלה בארגונים חיצוניים, יידרשו להגיש להנהלת הוועדה בדוא"ל חומרי רקע עד 48 שעות לפני כינוס הדיון. במקרים חריגים יוכל יו"ר הוועדה לתת פטור מהגשת חומר רקע לדיון. אי-הגשת חומר מהותי לנושא ימנע מהמוזמן לשאת דברים בדיון).
- סדר הדוברים בדיון (למשל, לחברי ועדה קבועים ולמלאי מקומם תוענק זכות דיבור בדיונים מיד אחרי היו"ר, אלא אם הם לא נכחו בזמן שהוא פתח את הדיון).

6. יש לצמצם את מספר החברים בוועדות הקבועות ל-9 לכל היותר (למעט בוועדות נבחרות כגון ועדות הכנסת, הכספים וחוקן והביטחון).
7. יש להגביל תקנונית את מספר הוועדות הקבועות שבהן יכול כל חבר כנסת לכהן. כפי שפורט בתרשים 2, ברוב הדמוקרטיה המבוססת שנבדקו מוגבל מספר הוועדות שחבר פרלמנט יכול לכהן בהן לשתי ועדות לכל היותר.
8. יש להוסיף לוועדות עוד יום עבודה רשמי. הצעה ברוח זו הונחה במושב הקודם על שולחנה של ועדת הכנסת. בנוסף, ניתן לשקול להוסיף להאריך את שעות פעילותן בימים שבהם הן מתכנסות.
9. יש לכונן בכל ועדה קבועה ועדת משנה לענייני תקציב, שבשלב הראשון תעסוק במעקב אחר ביצוע תקציב המשרד הרלוונטי. ועדת המשנה תזמן את השר האחראי לצורך דיווח על ביצוע התקציב ובסוף השנה התקציבית תפיק דוח על ביצועי המשרד, שיידון במליאת הוועדה. בנוסף, מוצע שוועדת המשנה תהיה אחראית על ניהול הדיונים בנושא ההעברות התקציביות, הנוגעות למשרד/ים שבתחום אחריותה. בדיונים על ההעברות התקציביות יהיו נוכחים הגורמים המקצועיים הרלוונטיים מהמשרד/ים, בניגוד למצב כיום שבו רפרנט ממשרד האוצר מופיע בוועדת הכספים ומנמק את ההעברה. בסופו של דיון תגיש הוועדה את המלצתה בנושא לוועדת הכספים.
10. יש לכונן ועדת משנה לענייני דוחות ביקורת המדינה בכל ועדה קבועה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה – ועדת הפיקוח של הכנסת – תבזר את הדיון בחלק מדוחות ביקורת המדינה לוועדות המשנה הללו, בהתאם לנושא הרוח, שכן מכהנים בהן חברי כנסת המעורים יותר בנושאים שהמבקר דן בהם והקשורים לתחום עיסוקה של הוועדה שבה הם חברים. הוועדה לענייני ביקורת המדינה תתפקד כוועדת-אם ותתאם בין המסקנות של ועדות המשנה, תדון בדוחות מערכתיים ותגיש למליאת הכנסת את סיכומיה והחלטותיה.

11. אם לא יוקמו ועדות משנה לענייני דוחות ביקורת המדינה בוועדות הקבועות, יש להזמין תדיר לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה את חברי הוועדות הרלוונטיות כשדנים ברוח הנוגע לעניינן. אפשר לקבוע ששני חברים מכל ועדה ייצגו אותה בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכל פעם שיתקיימו דיונים בנושאים הנוגעים לה.
12. יש ליצור לכל ועדה "חבילת ביקורת חובה", שתכלול הקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה והקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה. יצוין כי במושב הקודם חייבה ועדת הכנסת את הוועדות הקבועות להקדיש 25% מדיוניהן לסוגיות של פיקוח. החלטה זו משתלבת היטב עם חבילת ביקורת החובה המוצעת ומעבה אותה. יש להוסיף ולעקוב אחרי יישומה.
13. יש להעניק לוועדות סמכות להטיל סנקציות על עובדי ציבור שזומנו להופיע לפניהן או התבקשו למסור להן מידע ומסמכים ולא הגיעו לדיון. כך למשל, ניתן להעניק להן את הסמכות שבידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה להטיל קנס על מי שהוזמן לדיוניה ולא הופיע (סעיף 18א לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]).
14. מומלץ לחייב את הוועדות לפרסם לציבור דוח שנתי המסכם את עבודתן במהלך המושב. הדוח יכלול את כל הפעילות הפיקוחית שביצעו ואת החוקים שאותם קידמו. כמו כן הוא ישקף מי מהשרים ומפקידי הרשות המבצעת שזומנו לדיונים אכן הופיע, מי לא הופיע והאם נשלח ממלא מקום אחר במקומו.
15. יש להטיל סנקציות על חברי כנסת שנעדרו מדיוני הוועדות, למשל לשלול שכר ותשלומים על היעדרות ללא הצדקה משיבות רבות של הוועדות. עוד מומלץ להוציא את הטיפול בנושא הסנקציות מידי חברי ועדת האתיקה ולהעבירו לידי ועדה ציבורית שתוקם לשם כך, או לחלופין לתקן את תקנון הכנסת כך שיקבע את מכסת ההיעדרויות המותרות ויכיל נוסחה לחישוב ולגריעה של שכר ותשלומים מחבר כנסת שנעדר יותר משהותר.

16. יש להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות על ידי הגדלה ניכרת של תקציבן כצעד משלים לשתי הרפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר והוכתרו בהצלחה מסוימת (הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המחקר והמידע).
17. יש לחזק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולייעל את השימוש בו: לעגן את קיומו ואת עצמאותו בחוק כדי למנוע את שינוי מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר; להגדיל את תקציב המרכז ואת הצוות המועסק בו על מנת לתת מענה מהיר יותר לחברי הכנסת (כיום יש עדיפות למענה לוועדות) ולחזק את התפקיד המחקרי שלו. זאת ועוד, יש להצמיד לכל ועדה צוות חוקרים קבוע של המרכז – האחד, יופקד על מחקר בנושאים הנוגעים לוועדה והשני יופקד על הנושאים השוטפים. הצוות ייתן שירות לא רק ליו"ר הוועדה אלא גם לחברי הוועדה בנושאים הקשורים בתחומי עיסוקה. מודל זה קיים בלשכה המשפטית ופועל בהצלחה. מומלץ להעתיקו גם למרכז המחקר והמידע.
18. יש לשפר במידה ניכרת את הליך הכשרתם של חברי הכנסת באמצעות סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים בחסות אוניברסיטאית, שבה ילמדו מיטב המרצים מהסגל המקצועי של הכנסת ומתחומים של מדע המדינה, מדיניות ציבורית, כלכלה ומשפטים (בדומה להשתלמויות שופטים).

חלק שלישי

השאלתה – כלי פיקוח מליאתי על הרשות המבצעת

אפיון הכשלים

הכנסת מפקחת על הרשות המבצעת לא רק בעזרת ועדותיה, אלא גם באמצעות מנגנוני המליאה. אחד מהמנגנונים הוותיקים והפופולריים ביותר הוא השאלתה. אלא שיעילותו של מנגנון פיקוח זה מוטלת בספק. כך, שרים משהים את תשובותיהם למשך זמן ארוך מן המותר על פי התקנון, שמלכתחילה פרק הזמן הקבוע בו למתן תשובה ארוך למדי. מנתונים שפורסמו בעניין זה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה שבין 31.3.2015 ל-7.6.2016 שיעור השאלות לסוגיהן שלא נענו היה גבוה מאוד ועמד על 56% בסך הכול (לא נענו 65% מהשאלות הרגילות, 60% מהשאלות הישירות ו-10% מהשאלות הדחופות). בנוסף, לשאלות אין השפעה מעשית על פעולות הנשאלים; הן מכילות פעמים רבות מידע לא מהימן (רובן נשענות על מידע הנשאב מכתבות באמצעי התקשורת); ומספרן הרב עד מאוד איננו מאפשר התייחסות הולמת אליהן.

זאת ועוד, בכנסות האחרונות התשובות לרוב השאלות לא מוקראות מעל דוכן הכנסת אלא מועברות לפרוטוקול, שכן השואלים אינם נוכחים באולם המליאה כדי לשמוע אותן. גם חברי הכנסת הטורחים לבוא ולשמוע את התשובה לשאלתם ממעטים לנצל את זכותם לשאול שאלה נוספת לאחר הקראת התשובות (לעתים המשיב הוא "שר תורן" שאיננו בקיא בתחומי העיסוק של המשרדים האחרים ולכן אינו יכול לענות על שאלות נוספות מעבר לתשובה שהקריא). כמו כן, כאשר

התשובה לשאילתה איננה סופית, לרוב אין מגיש השאילתה המקורית שואל שאילתת מעקב.

המלצות

1. יש לקיים דרך קבע שעת שאלות שבועית לראש הממשלה ולשרים באופן שתהיה עניינית, אטרקטיבית ויעילה יותר. החל ביוני 2016 הכנסת מיישמת החלטה ברוח זו.

בתמורה לצמצום מהותי של מספר הצעות האי-אמון שמותר להעלות במליאה מוסדה שעת שאלות לשרים ולראש הממשלה. מנגנון זה מאפשר להזמין את ראש הממשלה או השרים (עד 10 פעמים במושב) להשיב על שאלות ספונטניות של חברי הכנסת. יש להמשיך מגמה זו ולהפוך את מנגנון שעת השאלות לממשלה למנגנון שבועי.

2. לנוכח יישום שעת השאלות מן הראוי לשנות את מתכונת הדיון במוסד השאילתה הרגילה:

- יש לקצר את פרק הזמן למענה עליהן ל-14 יום (נשיאות הכנסת תוכל לאשר חריגה ל-21 יום) כדי לשמר ככל האפשר את הרלוונטיות ואת האקטואליות שלהן. אם שאילתה לא תקבל מענה, ייאלץ השר להתייחס לסוגיה במליאת הכנסת בשבוע העבודה הראשון של מליאת הכנסת שלאחר זמן החריגה.
- מומלץ לחייב את נשיאות הכנסת לאשר לפחות שאילתה דחופה אחת לכל חבר כנסת שהשתמש במכסה המלאה שלו (מקרים חריגים של אי-אישור יאושרו בידי יו"ר הכנסת).
- אם שר (או נציג מטעמו) לא יתייצבו למתן מענה על שאילתות נשיאות הכנסת תחויב לגבש נגדו סנקציה.
- מומלץ שמענה לשאילתה על ידי סגן שר או שר שאינו ממונה על הנושא תחייב את אישורו של יו"ר הכנסת.

המלצות משלימות ונושאים להרחבה

במוקד חוברת זו עומדת הכנסת ובעיקר הצורך לטייב את עבודתה בתחומי החקיקה והפיקוח. עם זאת, במהלך העבודה על החוברת, מפגשי השדולה והמפגשים עם הגורמים המקצועיים השונים עלו המלצות משלימות נוספות שעשויות לסייע למימוש ההמלצות שהועלו בתחום החקיקה והפיקוח הפרלמנטרי, אך הן לא בהכרח קשורות באופן ישיר לעבודת הכנסת אלא לתחומים משקים. בנוסף מופיעים בסעיף זה נושאים, שלא התאפשר להרחיב בהן בחוברת, והם יטופלו בעתיד לכוא:

1. **סינון מועמדים** – במקביל לחקיקת חוק נורבגי מלא ראוי לתקן את הליך הבחירה של חברי הכנסת לרשימות המועמדים על מנת שכבר בשלב מוקדם יתאפשר למפלגות לבצע הליכים ולוונטריים טיוב הליך גיבוש רשימת המועמדים, בטרם יכנסו לכנסת. נפנה את תשומת הלב לכך שבמערכת הפוליטית הולכים וגוברים הקולות הקוראים לקיים פריימריז פתוחים לבחירת מנהיגי מפלגות ומועמדים לרשימה. לא כאן המקום להרחיב בנושא, אך בכל זאת נציין שאנו סבורים כי פריימריז פתוחים, אם ייעשו בצורה נכונה, יכולים לתרום גם בהיבט של איכות המועמדים והגברת אמון הציבור במפלגות.

2. **שימוע פרלמנטרי** – מדובר בכלי פיקוחי שיכולות להיות לו השלכות משמעותיות מאוד ולכן ראוי לטפל בו בכובד ראש ובמלוא הזהירות. ראשית, יש להבדיל בין שימועים למועמדים לפני מינוי (הליך שאינו קיים היום בכנסת) לבין שימועים נושאים, שגם כיום ניתן לבצע בוועדותיה.

אשר לשימועים למועמדים לפני מינוי – נדגיש כי בשיטת הממשל הקיימת בישראל אין מקום לקיים שימוע פרלמנטרי למועמדים למשרה שיפוטית. אם בכל זאת יוחלט לאמץ הליך של שימוע למועמדים, הרי שיש להחילו רק על משרות מקצועיות מסוימות ברשות המבצעת. בנוסף יש להבטיח כי במקרים כאלו הכנסת לא תהיה בעלת זכות וטו לפסול מועמדים.

אשר לשימועים נושאים שאליהם ניתן להזמין בעלי תפקידים ברשות המבצעת על מנת שידווחו לוועדה בנושא בתחום תפקידם – במצב הנוהג היום מהותם איננה ברורה, ולא ברורה גם ההבחנה בין דיון ועדה רגיל לבין שימוע. כאמור, אם מוזמנים אינם מגיעים לדיון, הוועדה איננה יכולה לנקוט סנקציות משמעותיות כנגדם. לפיכך מוצע להגדיר את אופיים של השימועים במדויק ולקבוע להם כללים שיסדירו את הסוגיות הבאות:

- את מי ניתן יהיה לזמן לשימוע נושאי?
- כמה שימועים כאלה כל ועדה תוכל לקיים במושב?
- מה תהיה מהות ההופעה בשימוע הנושאי (ערות, הצהרה)?
- האם תוטל סנקציה על מוזמנים שלא יופיעו, ואם כן איזו?
- כמה זמן לפני השימוע צריכים להתפרסם החומרים בענייננו?

3. הרוב הדרוש לשינוי תקנון הכנסת – תקנון הכנסת הוא מסמך רב עוצמה אשר מסדיר את העבודה השוטפת של הכנסת, בחירת היו"ר שלה ונושאי משרה נוספים, הכלים הפרלמנטריים הקיימים ואופן תפקודם (ועדות, שאילתות, הצעות לסדר יום ועוד), הליך החקיקה בכללותו, ההכרזה על מצב חירום, אתיקה של חברי הכנסת ושדולות פרלמנטריות. ועדת הכנסת מופקדת על תיקון תקנון הכנסת וכיום, כדי לתקנו, נדרש רף נמוך מאוד – רוב רגיל של הנוכחים בדיון. כל תיקון דורש גם את אישור מליאת הכנסת (ברוב רגיל גם כן). בשל השפעתו הגדולה של התקנון על סדרי עבודת הכנסת, אך גם בשל נגיעתו לסוגיות חוקתיות (כך למשך, הוא זה שמטפל באופן בלעדי בתהליך חקיקת החוקים בישראל במקום שנושא זה יהיה מעוגן בחקיקה, שלא לומר בחקיקת יסוד), מן הראוי לקבוע ששינויי תקנון יחייבו את תמיכתם של שני שלישי מכלל החברים בוועדה (רוב מיוחד), ולכל הפחות מחצית מחבריה (רוב מוחלט). מצב שבו רוב מזדמן של הנוכחים בדיון יכול לשנות את תקנון הכנסת כראות עיניו איננו מצב תקין והוא עלול לפגוע בכללי המשחק הפרלמנטריים הבסיסיים ביותר, כאשר אין קונצנזוס רחב סביב התיקון.

אחרית דבר

הכנסת חריגה בנוף הפרלמנטרי הבינלאומי בכל הקשור לתפקידה כמחוקקת. חקיקת החוקים בישראל מתנהלת ללא בסיס חוקתי איתן, והיא מוסדרת בעיקרה בתקנון הכנסת. ולא רק זה אלא שמספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור וחצי החולפים עצום, בלא אח ורע בעולם הדמוקרטי. להיות כלי החקיקה הפרטית בישראל נגיש לכולם ולמעשה נטול חסמים ממשיים, חברי הכנסת עושים בו שימוש מופרז.

בתפקידה כמפקחת אין הכנסת פועלת באופן אפקטיבי. יעילות הוועדות – מנגנון הפיקוח החשוב ביותר – נמוכה למדי בשל מיעוט חברי הכנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית. גם מנגנוני הפיקוח של המליאה – ובראשן השאילתה, נתקלים כבר תקופה ארוכה בקשיים רבים. חולשתה של הכנסת בתחום המעקב אחר ביצוע תקציב המדינה ניכרת אף היא, וחברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם בלי הכשרה הולמת, בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלי בקיאות בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט.

נוסף על תפקידי החקיקה והפיקוח, הכנסת צריכה לשמש גם כמה לדיון ציבורי. תפקיד זה הולך ונשחק במרוצת השנים, בעיקר בגלל עלייתן של במות נוספות לדיונים ולוויכוחים בנושאים ציבוריים ולאומיים חשובים. במות אלה, שהן אבן שואבת לקברניטי המדינה לשטוח בהן את דעותיהם ואת חזונם, מכרסמות במעמדה של הכנסת ומחלישות אותה.

חיוני אפוא לשפר את עבודת הכנסת בתחומים שהם ליבת עבודתה ולכבד את מעמדה כבמה המרכזית לדיון ציבורי ולהכרעות. יישום מגוון ההמלצות המרוכזות בחוברת זו יסייע בכך. הוא אף יתרום ליצירת איזון בריא יותר בין שתי רשויות השלטון – הכנסת והממשלה – לתועלת כל אחת מהן, וחשוב מזה – לתועלת הציבור הישראלי והדמוקרטיה הישראלית.

נספח

הצעה למבנה של 19 שרים ומשרדים

ראש הממשלה

חינוך

פנים

אוצר

חוץ

ביטחון

חקלאות

בריאות

הגנת
הסביבה

תקשורת

תחבורה

משפטים

ביטחון
פנים

רווחה

תעסוקה

כלכלה

מדע
והשכלה
גבוהה

תרבות
וספורט

קליטה
ועלייה