דצמבר 2025

המלצות מדיניות לשיפור וטיוב הפיקוח הפרלמנטרי בוועדות הכנסת

מוגש עבור ח"כ עופר כסיף

תוכן עניינים

1. מבוא 3
2. סקירת מנהלים 3
3. רקע 7
4. סקירה נורמטיבית של החקיקה 7
5. סקירה נורמטיבית של הפסיקה 12
6. סקירה ספרותית 14
7. סקירה משווה 20
8. סיכום ביניים 28
9. המלצות 28
סיכום 29

1. מבוא

המשטר הדמוקרטי בישראל מבוסס על הפרדה ומערכת איזונים ובלמים בין שלוש רשויות השלטון. תפקידיה של הרשות המחוקקת הם לחוקק חוקים באמצעות מליאת הכנסת, ולפקח על פעילות הממשלה. כל ח"כ שאינו שר או סגן-שר יכול להיות חבר בוועדות הכנסת. ועדות הכנסת הן גם המנגנון המאפשר את פעולת החקיקה של הכנסת, אך גם המנגנון העיקרי, באופן עקרוני, למילוי תפקיד הפיקוח על הממשלה, כך הדבר בפרלמנטים רבים בעולם.[1] באופן תיאורטי, הוועדות הן המנגנון העיקרי לאספקת מידע לחברי הכנסת לטובת פיקוח על פעילות הרשות המבצעת,[2] ואמצעי ממוקד ואפקטיבי לפיקוח פרלמנטרי. נדבך משמעותי במימוש ייעודן של הוועדות כאמצעי לפיקוח פרלמנטרי הוא יכולתן לאפשר מפגש בלתי-אמצעי מקצועי וממוקד בין שני סוגי ציבורים אשר מנועים מלהשמיע קולם במליאת הכנסת - גורמים מקצועיים (מהסקטור האזרחי והציבורי) ואזרחים מן השורה.

חרף האמור לעיל, המסגרת הנורמאטיבית העכשווית בה פועלות וועדות הכנסת מקשה על פעילות הפיקוח האמורה להיות מבוצעת על ידן; מבנה רשויות השלטון בישראל "מגמד" את הרשות המחוקקת אל מול הרשות המבצעת- ומערים קשיים על פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי- בין אם מדובר במנהגים פרלמנטריים כמו "משמעת סיעתית" המשפיעה על פעילות חבר הוועדה הבודד, או הקצאת "מושבי הוועדה" ברמה הסיעתית ולא הפרסונלית, דבר המאפשר לסיעה "להחליף" חבר וועדה באחר בן הסיעה לפי רצונה. בנוסף על האמור, קושי מבני נוסף הוא סמכותה המוגבלת של הוועדה הפרלמנטרית לזמן גורמים רלוונטיים מהסקטור הפרטי[3] להתייצב לדיונים בוועדה במסגרת דיון ו/או שימוע, דבר אשר נתפס כביטוי לחולשתה.[4]

במסמך זה, נסקור את סמכויות הוועדות הפרלמנטריות ואת תפקודן כיום, ונמליץ על מנגנונים שונים לטיוב פעילות הפיקוח המתבצעת בהן.

2. סקירת מנהלים

סקירת החקיקה

ועדות הכנסת שואבות את כוחן משלושה מקורות פורמליים: חוק יסוד: הכנסת, חוק הכנסת התשנ"ד-1994 ותקנון הכנסת. החקיקה הנוגעת לוועדות הכנסת נועדה להסדיר את פעילותן, סמכויותיהן, ויחסי הגומלין שלהן מול הממשלה וגורמים האחרים. אך למרות תפקידי החקיקה שפורטו – בחוק או בתקנון הכנסת לא קיימים, למשל, קריטריונים מוגדרים לפיהם משובצים ח"כים לכהונה בוועדות. התקנון קובע רק שני עקרונות כלליים:

1. הייצוג צריך לשקף את יחסי הכוחות בין הסיעות.[5]
2. כל סיעה מחליטה מי יהיו נציגיה.[6]

מעבר לכך, אין שום חובה לשקול ניסיון מקצועי, התמחות, ותק פרלמנטרי, השכלה, או התאמה לתחום העיסוק של הוועדה. התקנון מעניק לסיעות שליטה כמעט מלאה על נציגיהן בוועדות: הסיעה היא שמגישה

---

[1] שרה צוובנר **ועדות הכנסת וועדות פרלמנטריות**, הכנסת - מרכז המחקר והמידע (2012).
[2] שרון חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, נייר מדיניות (פורום קהלת למדיניות) מס' 84 (2023).
[3] שירה ספיר "גפני בדיון על יוקר המחיה: "יכול להיות שרשתות השיווק לא באו כי פחדו שתהיה ביקורת?"" **גלובס** (2.1.2023) https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001434359.
[4] אסף שפירא "אזרחים בוועדות הכנסת" **פרלמנט 66** (2010).
[5] ס' 102(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[6] שם.

הודעה בדבר שיבוץ החברים בוועדות, כלומר הסיעה היא שקובעת מי יכהן בכל ועדה.[7] בנוסף, לא מצויות בתקנון הכנסת מגבלות על הסיעה בנוגע להחלפת חבריה בוועדה, השינויים יכולים להיות שרירותיים ואין הגבלה על מספר ההחלפות שניתן לבצע או קיום תקופת קירור בין חילופי חברי כנסת בוועדה.

תקנון הכנסת קובע כי ועדה יכולה לזמן לישיבותיה כל עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בממשלה או בגופים ציבוריים, כאשר המוזמן **חייב להתייצב** ולמסור מידע על פעילות הגוף בו הוא מכהן, בנוגע לנושא הדיון.[8] באם לא הודיע מי שזומן, בהתראה הולמת מראש, על אי-התייצבותו או על אי-מסירת המידע, רשאית הוועדה, באישור יושב ראש הכנסת, לפנות לנציבות שירות המדינה או לגורם אחר המוסמך לדון בתלונות בענייני משמעת, בבקשה להפעיל את סמכותם כלפי המוזמן, ואלה יודיעו לוועדה על הפעולות שנקטו בעניין.[9] לאחרונה אף עלתה הצעת חוק, לפיה פקידים ושרים שיסרבו להתייצב בפני וועדות הכנסת, למסור מידע או להשיב על שאלות, יספגו קנס של רבע משכורת חודשית.[10] עם זאת, מוזמן מהמגזר הפרטי אינו מחויב להופיע ואין כל סנקציה במקרה של סירוב.[11]

<u>סקירת הפסיקה</u>

עד שנות ה-80 נושאים פנים-פרלמנטריים לא היו שפיטים: בהכרעות בסוגיות אלו ניכרה מגמה של אי-התערבות, ושאלת סמכות בית המשפט להפעלת הביקורת נשארה בצריך עיון.[12] אולם, בעניין **שריד** חלה נקודת מפנה בפסיקה הישראלית בתקופה זו, שכן לראשונה התווה ביהמ"ש את הדרך ומיסד תשתית מושגית לבחינת הביקורת השיפוטית על הכנסת. השופט ברק קבע שההתערבות השיפוטית בהליכים פרלמנטריים איננה סוגיית סמכות אלא עניין שבשיקול דעת.[13]

בעניין **ארגון מגדלי העופות בישראל**, תוארו ועדות הכנסת כמרכיב הכרחי בהבטחת הליך חקיקה תקין, המאפשרות דיון מעמיק, מבוסס תשתית עובדתית נאותה במיוחד ברפורמות רחבות היקף.[14] בעניין **קוונטינסקי** הודגש כי הועדות מתפקדות כמרכז הדיון הדמוקרטי בכנסת, כלומר כזירה שבה חברי הכנסת נדרשים לגבש עמדה מהותית ולו מצומצמת ביחס להצעת החוק.[15]

מבחן ההתערבות בנושאים פנים-פרלמנטריים תלוי במידת הפגיעה הנטענת במרקם החיים הפרלמנטריים, ובשאלה האם אותה פגיעה משבשת את יסודות המבנה החוקתי. בהתאם לכך, ביהמ"ש יתערב רק במקרים שבהם מתגלה פגיעה חמורה וניכרת, ורק כאשר האיזון בין שלטון החוק לבין הפרדת הרשויות מצדיק זאת.[16]

כלומר, מתוך ההלכה כיום עולה גישה יחסית ברורה, לפיה הליכים פנים-פרלמנטריים הם שפיטים, אך הרף להתערבות שיפוטית גבוה מאוד.

---

[7] שם.
[8] ס' 123(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[9] ס' 127 לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[10] צבי זרחיה "הצעת חוק: פקידי המדינה יחוייבו להופיע בוועדות הכנסת – אחרת שכרם יקוצץ" **כלכליסט** (30.10.2025) https://www.calcalist.co.il/local_news/article/ryaplse1ze.
[11] ס' 125(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[12] בג"ץ 652/81 **שריד נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד לו(2) 197, פס' 4 (1982) (להלן עניין **שריד**).
[13] שם, בפס' 5.
[14] בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 14, פס' 26 לפסק הדין של השופטת ביניש (2004).
[15] בג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל**, פס' 59 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו 6.8.2017) (להלן עניין **קוונטינסקי**).
[16] שם, בפס' 9.

סקירת הספרות

מן הספרות המקצועית העוסקת בעבודת ועדות הכנסת עולה כי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת מוגבל מלכתחילה, וזאת בשל שורה של כשלים מבניים, מוסדיים, פרוצדורליים ופוליטיים. כשלים אלה מעצבים את אופן פעילותן של הוועדות ומציבים אתגרים מהותיים בפני מימוש תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי.[17]

בהתאם לספרות, אפקטיביות הפיקוח של הכנסת נבחנת לאור קיומם של תנאי יסוד אשר נמצאו כמשפיעים על איכות הפיקוח ועל יכולתו להביא לבקרה ממשית ומשמעותית על עבודת הרשות המבצעת. תנאים אלה מהווים אמת מידה להערכת מידת האפקטיביות של מנגנוני הפיקוח הפרלמנטריים.[18]

1. עצמאות מוסדית- יש תלות עמוקה של הכנסת בממשלה ולכן במקרים רבים לא יכולה לגלות עצמאות מוסדית.[19]

2. נורמות פיקוח יציבות ומעוגנות- סמכות ועדות הכנסת לזימון אנשים מהסקטור הפרטי והציבורי, דרישת הגעתם וחיובם למסירת מידע לעיתים לא מתממשת בפועל ונראים מקרים שבהם נושאי משרה או מחליפיהם נעדרים מדיון אליו זומנו.[20] אולם, ניתן לטעון שחיוב עובדי ציבור להתייצב לוועדות באמצעות סנקציות, יצור מנגנון שבפועל יחשוף עובדי ציבור לביקורת פומבית חריפה ואף בלתי מידתית, מקום שבו יוגדרו כמי שאינם משתפים פעולה. בחודשים האחרונים התרחשו מקרים שבהם עובדי ציבור, בדרגים זוטרים ובכירים כאחד, ניצבו בפני האשמות והטחות קשות במסגרת דיוני ועדות הכנסת, שלא תמיד נשאו אופי ענייני. לעיתים נדמה היה כי הדיון חרג מגבולות הביקורת המקצועית והפך לזירה של עימות אישי. במצב דברים זה קיים חשש לפגיעה במעמדם וביכולתם של עובדי הציבור למלא את תפקידם באופן מקצועי ועצמאי, ומשכך נדרשת בחינה זהירה של הרחבת סמכות זו באמצעות סנקציות, תוך שמירה על איזון בין עקרון הפיקוח הפרלמנטרי לבין ההגנה על תפקודו התקין של השירות הציבורי.[21]

נורמת פיקוח נוספת היא מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שרשאי לדרוש מגוף מבוקר מידע, והוא מנגד מחויב למסור את המידע ללא דיחוי. אולם, בפועל נראה חוסר שיתוף פעולה מצד הממשלה שנמנעת פעמים רבות ממסירת מידע רלוונטי.[22]

3. כלי אכיפה רכים וקשים- הוועדות אינן יכולות לכפות הופעה או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא מטעם השרים ועובדי המדינה. זאת מכיוון ואינן יכולות להטיל סנקציות של ממש והחקיקה ותקנון הכנסת לא מקנים סמכות לחקור שרים ונציגי ממשלה.[23] בנוסף לכך, לא קיימות סנקציות על מסירת מידע מטעם הממשלה לכנסת ויש משרדים שנמנעים באופן שיטתי מהעברת מידע.[24]

---

[17] בל יוסף **כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה** עמ' 77 (תכלית - המכון למדיניות ישראלית, נייר מדיניות 1.2025, עודד רענן עורך 2025).
[18] שם, בעמ' 56-55.
[19] שם, בעמ' 19.
[20] ספיר **גלובס**, לעיל ה"ש 3.
[21] עפר לבנת "השבוע בוועדת השרים לחקיקה: סנקציות על עובדי ציבור שיעדרו מדיונים בכנסת" **שקוף** (26.12.2024) https://shakuf.co.il/54501.
[22] בל יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון: חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי" **רשות הרבים** א 72 (2023).
[23] חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות**, עמ' 18 (מהדורה מעודכנת 2018).
[24] יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 19.

סקירה משווה

סקירה משווה של הדין הקיים בארבע דמוקרטיות פרלמנטריות: בריטניה, קנדה, גרמניה והולנד מראה כי ישראל נמצאת בחסר משמעותי ביחס אליהן ביחס לעצמאות הוועדות, מומחיות והפחתת תלות מפלגתית. בכל המדינות מתקיים מתח בין שמירת יציבות קואליציונית לבין ביסוס פיקוח עצמאי ואפקטיבי. זוהו שלושה רכיבים מוסדיים משותפים, אם כי בעוצמות שונות: חיזוק מעמד הוועדות כמרכז עבודת הפרלמנט, מנגנוני מינוי חברי הועדה ויושבי הראש המעודדים עצמאות יחסית, ופיתוח יכולות אפקטיביות לאיסוף מידע באמצעות זימון עדים ומסמכים.

בבריטניה למשל, יושבי הראש של מרבית ועדות הקבע נבחרים בבחירה חשאית על ידי כלל חברי בית הנבחרים,[25] הבחירה החשאית חיזקה באופן משמעותי את עצמאותם, סמכותם והלגיטימציה הציבורית של יושבי הראש, מאחר שהם נבחרים באמון רחב ולא מתמנים במסגרת מפלגתית פנימית.[26] כמו כן, נקבע כי חברי הוועדות עצמם יבחרו בבחירות חשאיות בתוך הסיעה.[27]

בקנדה, הוועדות מקיימות דיאלוג ישיר עם גורמים מחוץ לממשל, הכוללים מומחים לא-ממשלתיים ונציגים מהמגזר הפרטי ומארגוני עובדים.[28] הליך זה מתבטא בזימון עדים מכלל המגזרים, ציבורי ופרטי כאחד.[29] לצורך אכיפת זימונים אלו, עומדים לרשות הוועדות כוחות כפייה שנועדו לחייב או להעניש. כמו כן, נוצר בקנדה מנגנון יעיל להענשת עדים משקרים באמצעות חקיקה המחייבת שבועה בפני הוועדה והעברת הטיפול להליכים משפטיים.[30]

בגרמניה, הוועדות עוסקות בפיקוח שוטף: הן בוחנות דוחות ממשלתיים, מנהלות דיונים יזומים ועורכות ישיבות תקופתיות עם שרים ובכירים במשרדים. כמו כן, יש לוועדות סמכות לבצע שימועים פומביים ולהזמין אליהן מומחים.[31]

בהולנד, לפי שיטת הדוברות, גם אם חבר פרלמנט משתייך פורמלית למספר וועדות, הוא בדרך כלל דובר מרכזי רק בחלק קטן יחסית מהן, ובאחרות נוכחותו חלקית בלבד. כך, מתאפשרת התמחות עמוקה יותר בנושאים מסוימים בלי צורך בהגבלת חברות פורמלית במספר וועדות.[32]

סקירת המלצות

דעתנו כי ניתן לשאוב השראה ממדינות שונות בעולם, ולחזק את עצמאות הוועדות דרך מנגנונים בלתי תלויים למינוי יו"רים/חברים?, חיזוק המומחיות של חברי הכנסת בחלוקה לוועדות, ויצירת מנגנון אכיפה מדורג לסמכויות זימון.

---

[25] House of Commons Reform Committee, HOUSE OF COMMONS (2009) 26.

[26] *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight – Parliament's Power to Hold Government to Account*, INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU) & UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) 50 (2017).

[27] לעיל ה"ש 23, בעמ' 28.

[28] *House of Commons Procedure and Practice, Chapter 20: Committees*, HOUSE OF COMMONS CANADA (2017).

[29] Rick Stapenhurst & Cindy Kroon, *Public Accounts Committee Profiles and Performance in Canada*, CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP.

[30] Charles Robert & Blair Armitage, *Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees*, 30 CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW 29-36 (Winter 2007).

[31] Schüttemeyer, Suzanne S., and Sven T. Siefken, 'The German *Bundestag*: Core Institution in a Parliamentary Democracy', in Klaus Larres, Holger Moroff, and Ruth Wittlinger (eds), *The Oxford Handbook of German*

[32] M. L. Schweers, *Fragmentation and Committee Work in the Dutch Parliament* (Leiden Univ. Student Theses, Mar. 27, 2023), at 98.

מן הפסיקה עולה דפוס חוזר של אי-בהירות ועמימות בנוגע לגבולות ההתערבות השיפוטית בהליכי הכנסת. מומלץ לעגן בחקיקת יסוד או בתקנון הכנסת מנגנון ברור, מחייב ומדורג, שיגדיר מפורשות מתי פגם בהליך הפרלמנטרי ייחשב "פגם היורד לשורש ההליך" המצדיק התערבות שיפוטית ומתי ייחשב לפגם פנימי שאינו מצדיק התערבות.

מן הספרות עולה ההמלצה לגבש "מדריך הפעלה" לוועדות הכנסת שיעגן את כללי עבודתן וסמכויות בעלי התפקידים ויסדיר נושאים כגון: הגדרת תפקיד יו"ר וועדה; הגדרת דד ליין להגשת נושאים לסדר היום של הוועדה; קביעת זמן מינימלי להתרעה על כינוס דיון שיהיה לפחות 48 שעות; קביעת קריטריון למספר מינימלי של חברי ועדה הנדרשים לנכוח בדיונים והצבעות בוועדות; חובת הגשת מסמכים מראש; קביעת סדר דוברים בדיון.

מן החקיקה עולה שיש לקבוע עיגון מנגנון סנקציות בחוק- לקבוע בחקיקה ראשית מנגנון סנקציות ברור ומחייב על אי התייצבות, עזיבה ללא רשות, הימנעות מתשובות או מסירת מידע חלקי/מטעה בפני ועדות הכנסת, כולל עיצומים כספיים והשלכות משמעתיות.

3. רקע

ועדות הכנסת הן הזירה המרכזית שבה מתבצעת עבודת הכנסת.[33] באופן כללי, תפקוד ועדות הכנסת הוא קריטי לתפקוד הכנסת עצמה.[34] הוועדות אחראיות על תהליכי החקיקה, החל מדיון והכנה של הצעות חוק לקריאות בכנסת, ועד לפיקוח על פעולות משרדי הממשלה ולקיום דיונים בנושאים שעל סדר היום הציבורי. בנוסף לכן, הוועדות אף רשאיות ליזום הצעות חוק מטעמן בתחומים מוגדרים.[35]

תפיסת הוועדות היא כמרחב העבודה המרכזי של הפרלמנט, שבו מתקיימים דיונים מעמיקים ומתמשכים.[36] הוועדות נחשבות כזירה החשובה והמרכזית בעיצוב הסדרי החקיקה והבטחת איכותה לעומת המליאה.[37] בנוסף, הוועדות מאפשרות מעורבות ציבורית ישירה בדיוניהן, ולא מסתפקות בייצוג עקיף בלבד. זאת, בין היתר, באמצעות מתן אפשרות לנציגי ציבור לנכוח בדיונים ולהשמיע את עמדותיהם.[38]

4. סקירת החקיקה

מקורות הסמכות והקמת הוועדות

ועדות הכנסת שואבות את כוחן משלושה מקורות: חוק יסוד: הכנסת; חוק הכנסת, התשנ"ד-1994; ותקנון הכנסת. החקיקה הנוגעת לוועדות הכנסת נועדה להסדיר את פעילותן, סמכויותיהן, ויחסי הגומלין שלהן מול הממשלה וגורמים האחרים, כמו גם חוקים קיימים שמגדירים את תפקידן מכוח הנחיות שונות.

מספר החברים והקצאת המקומות בוועדות

---

[33] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 8.
[34] קרן הורוביץ ואיתי בר-סימן-טוב "תפקידו של יושב ראש ועדה בכנסת: בין הפוליטי למוסדי" **SSRN** בעמ' 8 (2025) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5524978.
[35] צוובנר **ועדות הכנסת וועדות פרלמנטריות**, לעיל ה"ש 1, בעמ' 4.
[36] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 8.
[37] הורוביץ ובר-סימן-טוב "תפקידו של יושב ראש ועדה כנסת", לעיל ה"ש 34, בעמ' 8.
[38] שרון חסון "תנו לכנסת לפקח" **השילוח** 18 (2020).

מספר החברים בוועדה קבועה של הכנסת יהיה, לכל היותר, חמישה עשר,[39] כאשר בוועדת החוץ והביטחון, בוועדת החוקה, חוק ומשפט ובוועדת הכספים יהיו עד שבעה עשר חברים.[40] מספר החברים בוועדת הכנסת ייקבע בהחלטת המליאה, ובלבד שהרכב הוועדה ישקף, ככל הניתן, את יחסי הכוחות בין הסיעות.[41]

היעדר קריטריונים לשיבוץ חברי הכנסת

בחוק או תקנון הכנסת, לא קיימים קריטריונים מוגדרים לשיבוץ ח״כים לוועדות. התקנון קובע רק שני עקרונות כלליים:

1. הייצוג צריך לשקף את יחסי הכוחות בין הסיעות.[42]
2. כל סיעה מחליטה מי יהיו נציגיה.[43]

מעבר לכך אין שום חובה לשקול ניסיון מקצועי, התמחות, ותק פרלמנטרי, השכלה, או התאמה לתחום הוועדה.

תפקיד הסיעות בקביעת הרכב הוועדות

מליאת הכנסת מוסמכת לקבוע את ההרכב הסיעתי של הוועדות הקבועות, ולבחור את חבריהן, כאשר הבחירה נעשית בהתחשב בייצוג היחסי של הסיעות ובגודלן. סיעות רשאיות למסור הודעה בדבר שיבוץ חבריהן בוועדות.[44] התקנון מעניק לסיעות שליטה כמעט מלאה על נציגיהן בוועדות: הסיעה היא שמגישה הודעה בדבר שיבוץ החברים בוועדות, כלומר – היא שקובעת מי יכהן בכל ועדה.[45] בנוסף, לא מצויות בתקנון הכנסת הגבלות על הסיעה בנוגע להחלפת חבריה בוועדות. השינויים יכולים להיות שרירותיים ואין הגבלה על מספר ההחלפות שניתן לבצע בוועדה, או חובה של ״תקופת צינון״ מסוימת בין חילופי חברי כנסת בוועדה.

מהאמור לעיל נראה כי בפועל, חבר הכנסת לא יכול לבחור את הוועדה בה יישב, וההחלטה נתונה בידי יושב ראש הסיעה; בחקיקה הנוגעת לפעילות הכנסת לא מצוינים קריטריונים לשיבוץ חברי כנסת בוועדות השונות; אין דרישה כי חבר הכנסת יהיה בעל ניסיון רלוונטי לתחום בו הוועדה עוסקת, או ידע מוקדם. ייתכן שהחלטת יושב ראש הסיעה בעת שיבוץ חבריה בוועדות תתבצע לעיתים משיקולים פוליטיים או קואליציוניים, ולאו דווקא משיקולים מקצועיים. כתוצאה, ייתכן כי חבר כנסת בעל ניסיון, ותק או מומחיות בתחום מסוים לא ימונה לוועדה הרלוונטית לעבודתו, אלא ישובץ בוועדה אחרת בהתאם לשיקולי הסיעה.

זאת ועוד, האפשרות של הסיעה להחליף את נציגיה בכל עת עלולה לגרום לכך שחברי הכנסת יהססו להביע עמדות עצמאיות, לבקר את עמדת הסיעה ואף את עמדת הממשלה. הסוגייה נוגעת לחברי קואליציה ואופוזיציה כאחד, כך בשל היעדר מנגנון ביקורתי אמיתי וחשש של חברי כנסת מחילופם בוועדות, נפגעת יכולת הפיקוח של הוועדות.

סמכות הפיקוח של הכנסת

[39] ס׳ 3(ב) לחוק הכנסת, התשנ״ד-1994.
[40] שם.
[41] שם, בס׳ 3(ג).
[42] ס׳ 102(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[43] שם.
[44] שם.
[45] שם.

נבחן את הסמכויות של ועדות הכנסת ובאותה עת, גם את המגבלות שחלות עליה. אחת מהסמכויות של הוועדות הקבועות היא לקיים פיקוח על עבודת הממשלה ועל רשויות ציבוריות, לרבות הגופים המנויים בסעיף 21(ב) לחוק יסוד: הכנסת.[46] זאת ועוד, תקנון הכנסת קובע כי לפחות רבע מדיוני הוועדה בכל מושב של הכנסת יוקדשו לפיקוח על עבודת הממשלה.[47] ועדות הכנסת רשאיות לזמן נושאי משרה בגזרה הציבורית, ולחייב את נושא המשרה למסור מידע על פעילות הגוף בו פועל. זימון נושאי המשרה או ממלאי תפקיד בשירות המדינה כפופים למספר מגבלות שנוגעות לחובת גילוי: המוזמן לא ימסור מידע שגילויו יהווה פגיעה בחוק, בחובת סודיות מקצועית או בחובת אמונים שיש למזומן כלפי הגוף בו הוא מועסק. מגבלה נוספת נוגעת לאופן הזימון, הזימון יתבצע דרך השר הרלוונטי או בידיעתו, ואם מדובר בגוף שאינו ממשלתי הזימון יתבצע דרך ראש הגוף. זאת ועוד, השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל ברשותו יכולים להופיע במקום המוזמן.[48]

<u>סמכויות תקנון הכנסת לגבי זימון נושאי משרה</u>

תקנון הכנסת קובע כי ועדה יכולה לזמן לישיבותיה כל עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בממשלה או בגופים ציבוריים כאשר המוזמן **חייב להתייצב** ולמסור מידע על פעילות הגוף בו הוא מכהן, בנוגע לנושא הדיון.[49] עם זאת, השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו רשאי להופיע בוועדה במקום המוזמן, והוא יודיע על כך לוועדה לפני הדיון.[50]

תקנון שירות המדינה מטיל חובה מפורשת על עובד מדינה שנקרא להופיע בפני ועדת הכנסת. עליו להתייצב, למסור מידע הנוגע לפעילות הגוף שבו הוא מכהן ולהשיב לפניות הוועדה – זאת אלא אם מסירת המידע עלולה לפגוע בחוק, בחובת סודיות מקצועית או בחובת אמונים החלה עליו. הזימון חייב להתבצע באמצעות השר הממונה או בידיעתו, או באמצעות ראש הגוף שבו העובד מועסק.[51]

תקנון שירות המדינה מאפשר לשר הממונה או לראש הגוף להופיע בעצמם במקום העובד, ובמקרה כזה העובד פטור מהתייצבות.[52] כמו כן נקבע שעובד המוזמן לוועדה זכאי להגנות הניתנות לעד בבית משפט.[53] אי עמידה בחובת ההתייצבות או במסירת המידע לפי הוראות סעיף זה מהווה עבירת משמעת.[54] בשנים האחרונות נראה כי חובת ההתייצבות של שרים ממונים וראשי גופים בפני הכנסת אינה נאכפת באופן מספק. כך למשל, בשנה האחרונה עלתה סוגיית נוכחות היועצת המשפטית לממשלה בוועדת החוקה, חוק ומשפט.[55] היועצת לא התייצבה למספר ישיבות בהן נדרשה השתתפותה, ובהמשך אף הועלתה האפשרות להטיל סנקציות בשל אי ההתייצבות.[56] אולם עד כה לא ניכרה התקדמות ממשית בהליך.

---

[46] שם, בס' 101(א).
[47] שם, בס' 111(ב)(2)(א).
[48] ס' 21(ב) לחוק-יסוד: הכנסת.
[49] ס' 123(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[50] שם, בס' 123(ב).
[51] פס' 43.331(א) לתקנון שירות המדינה (19.08.2025).
[52] שם, בפס' 43.331(ב).
[53] שם, בפס' 43.332.
[54] שם, בפס' 43.333.
[55] מורן אזולאי, אמיר אטינגר, טובה צימוקי, "היועמ"שית וראש אגף החקירות לא הגיעו, הוועדה הצביעה: עליהם להתייצב היום", **ynet**, (05.11.2025) https://www.ynet.co.il/news/article/r1lsopdj11x

[56] אברהם בלוך, ""בניגוד לחוק": היועמ"שית לא התייצבה בכנסת ומסתכנת כי יוטלו עליה סנקציות", **מעריב**, (07.07.2025) https://www.maariv.co.il/news/politics/article-1212328

אי-התייצבות של בעלת תפקיד בכיר ומשמעותי במשרד המשפטים לישיבות מהותיות עשויה לשדר מסר בעייתי ולשמש דוגמה שלילית לכפופים לה, בכל הנוגע לחשיבות העמידה בחובות דיווח ופיקוח פרלמנטרי.

<u>זימון מהמגזר הפרטי</u>

תקנון הכנסת מאפשר לוועדות להזמין להשתתף בדיוניהן כל אדם שיש לו ידע או עניין בנושא הנדון, לרבות גורמים מהמגזר הפרטי, מומחים, נציגי חברה אזרחית ואנשי מקצוע.[57] סמכות זו איננה מוגבלת לעובדי ציבור בלבד, והיא נועדה לאפשר לוועדות לקבל מידע רחב ומגוון. עם זאת, בניגוד לנושאי משרה ציבורית הכפופים לחובת התייצבות,[58] תקנון הכנסת לא קובע חובת התייצבות עבור מזומנים מהמגזר הפרטי אלא אפשרות להזמין משתתפים נוספים.[59] כלומר, מוזמן מהמגזר הפרטי אינו מחויב להופיע ואין כל סנקציה במקרה של סירוב, מדובר בסמכות רכה שמבוססת על שיתוף פעולה מרצון.

<u>משמעויות</u>

החקיקה המפורטת לעיל נוגעת למתן מידע רלוונטי לעבודת הכנסת. ניתן לראות את המגבלות על העברת מידע בתחומי חיסיון מסוימים. עם זאת, החקיקה לא מפרטת את זהות הגורם המוסמך לקבוע כי מידע מסוים נכנס לגדר חריגי הביטחון, יחסי החוץ או המסחר הבינלאומי, ואיננו קובע מנגנון ביקורת על החלטות אלה. היעדר הסדרה מפורשת של הליך הסיווג יוצר אי בהירות באשר לאופן הפעלת הסמכות להגבלת מסירת המידע לכנסת ולוועדותיה.

בנוסף, כפי שפורט לעיל, לוועדות הכנסת הקבועות סמכות לזמן ולדרוש מידע משני גורמים: נושאי משרה וממלאי תפקידים בשירות הציבורי, ומהשרים שעומדים בראש המשרדים, אלה מחויבים להיענות לבקשות. אף הממשלה, כגוף, מחויבת למסור לוועדות הכנסת מידע על פי דרישתן. במידה ושר או עובד ציבור מסרב למסור מידע או להופיע בפני הוועדה, אין בידי וועדות הכנסת סמכות לכפות הופעה או להבטיח מסירת מידע מלא ואמין. אין בידן יכולת להטיל סנקציות אפקטיביות בגין אי התייצבות או מסירת מידע חלקי או שגוי.

הדין הישראלי אינו כולל הוראת חוק ספציפית בדבר מסירת מידע שקרי לכנסת, לוועדותיה או לחברי הכנסת. עבירת עדות שקר בחוק העונשין,[60] עוסקת רק בעדות שניתנה בהליך שיפוטי, ואינה חלה על גופים אלה. מצוין בתקנון הכנסת כי אם אדם זומן לוועדה או נדרש למסור מידע ולא עשה זאת ללא הודעה מוקדמת וללא טענת חיסיון כדין, הוועדה רשאית לפנות לשר הממונה או לראש הגוף הציבורי ולדווח על ההפרה.[61] בנוסף, באישור יו"ר הכנסת, הוועדה יכולה לפנות לנציבות שירות המדינה או לגורם משמעתי מוסמך אחר ולבקש שינקטו צעדי משמעת נגד אותו אדם, תוך חובת דיווח לוועדה על הפעולות שננקטו.[62] עם זאת, הוראה זו אינה יוצרת סנקציה אפקטיבית. עובד ציבור שנמנע מהתייצבות בפני הוועדה עשוי להסתמך על תמיכת הממונה עליו, ופנייה להליך משמעתי בלבד אינה מבטיחה הרתעה ממשית או שינוי התנהגות בפועל. חשש זה בא לידי ביטוי בחודשים האחרונים, מכתב חריג ששלח מזכיר הכנסת למזכיר הממשלה חושף עלייה חדה

[57] ס' 125(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[58] שם, בס' 123(א).
[59] שם, בס' 125(א).
[60] ס' 237 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.
[61] ס' 127(א) לתקנון הכנסת (28.10.2024).
[62] שם, בס' 127(ב).

בהיעדרות נציגי משרדי הממשלה מדיוני ועדות. במכתב הוזהר כי אם לא יחול שינוי מיידי, יופעלו לראשונה סנקציות נגד המשרדים והנציגים.[63]

<u>מסירת מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת</u>

חוק הכנסת מפרט את הסמכויות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (**להלן: המרכז**). ייעודו של המרכז הוא לספק לכנסת ולחברי הכנסת מידע מקצועי, אמין, בדוק, מאוזן ונטול פניות, המבוסס על מגוון מקורות. מידע זה משמש מצע לדיון ולקבלת החלטות המבוססות על ידע, ומסייע לכנסת בתפקידיה.[64] המרכז רשאי לדרוש מידע, מסמכים ודוחות מגופים מבוקרים:[65] משרד ממשלתי, מפעל/מוסד של המדינה, כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה, רשות מקומית, חברה ממשלתית וכל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה.[66] העברת המידע למרכז גם כן מלווה בחריגים,[67] הגופים המפורטים לעיל לא מחויבים למסור למרכז מידע כמפורט, או יעבירו חלק מהמידע כאשר:

- המידע שנמסר עלול לסכן את ביטחון המדינה או את יחסי החוץ שלה.
- הכנת המידע מצריכה הקצאת משאבים בלתי סבירה מצד הגוף כאמור.
- מידע מאת גוף כאמור בעל סמכות שפיטה, תביעה או חקירה על פי דין, בעניין תוכנו של הליך משפטי תלוי ועומד.
- מידע בדבר התייעצויות פנימיות, וכן טיוטות מידע.

כלומר, יש לא מעט מנגנוני סינון בעניין זה, המונעים העברת מידע לידי הכנסת, גם אם בשל סיבות מוצדקות. באי מסירת מידע או מסירת מידע חלקי על בסיס החריגים המפורטים לעיל, תימסר ההחלטה בידי השר הממונה או ראש הגוף בכתב ובצירוף נימוקים.[68] עם זאת מצוין כי אין בהוראות הסעיף כדי לפגוע בחובת מסירת מידע לכנסת לפי חוק יסוד: הכנסת ולפי חוק יסוד: הממשלה.[69]

<u>הצעות חוק הנוגעות לטיוב הפיקוח הפרלמנטרי</u>

ב-2021 הוגשה הצעת חוק הכנסת (תיקון- חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת)[70] לדיון מוקדם. הצעת החוק ביקשה להוסיף סעיף לחוק הכנסת, שמטרתו לחזק את יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת על עובדי ציבור, באמצעות יצירת חובת התייצבות מחייבת קביעת כללי מסירת מידע, והטלת סנקציות אפקטיביות על אי ציות. הצעת החוק קובעת מנגנון סנקציות מחייב לעובדי ציבור שאינם מציתים לזימון של ועדות הכנסת: עובד ציבור שלא התייצב לדיון, עזב ללא אישור, או סירב להשיב לשאלות ללא קבלת פטור יהיה צפוי לעיצום כספי[71] בגובה רבע משכורת חודשית[72] ולעבירת משמעת.[73] במקרים חריגים יו"ר הוועדה רשאי אף לצוות על

---

[63] דפנה ליאל, "פרסום ראשון: מכתב חריג בכנסת – האיום בסנקציות על שרים ומנכ"לים בעקבות אי התייצבות לדיוני ועדות", **חדשות 12** (05.12.2025) https://www.mako.co.il/news-politics/2025_q4/Article-aec068cbb9dea91026.htm.

[64] הכנסת - מרכז המחקר והמידע "עלינו" **אתר הכנסת** (2024) https://main.knesset.gov.il/activity/info/research/pages/about.aspx.

[65] ס' 64(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994.

[66] ס' 9(1)-(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

[67] ס' 64(ב)(1)-(4) לחוק הכנסת.

[68] ס' 64(ג) לחוק הכנסת.

[69] שם, בס' 64(ה).

[70] הצעת חוק הכנסת (תיקון - חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"א–2021 (פ/1843/24).

[71] שם, בס' 5א1(ג)(1).

[72] שם, בס' 5א1.

[73] שם, בס' 5א1(ג)(2).

הבאתו של עובד הציבור לדיון.[74] בנוסף, גם שר או ראש גוף שיבחרו להתייצב במקום העובד יישאו באותן חובות וסנקציות.[75] עובד ציבור שקיבל עיצום רשאי לערער ליו"ר הכנסת, שיוכל להפחיתו או לבטלו מטעמים מנומקים, והעיצומים שהוטלו יפורסמו ברשומות לשם פיקוח ציבורי.[76] הצעת החוק הוסרה מסדר היום והוגשה מחדש בשנת 2022, על ידי חבר הכנסת שמחה רוטמן, הצעה זו הנוחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם וטרם חלה התקדמות בעניינה.[77]

הצעת חוק נוספת הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם בחודש פברואר לשנת 2025 מטעם חבר הכנסת דן אילוז.[78] הצעת חוק הפיקוח הפרלמנטרי-התשפ"ה-2025 מבקשת לחזק באופן משמעותי את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה ועל גופים ציבוריים, באמצעות יצירת מנגנונים מחייבים, קביעת חובות ברורות, וכן הטלת סנקציות אפקטיביות על אי ציות. לפי ההצעה, כל עובד גוף ציבורי שזומן לוועדה חייב להתייצב, למסור מידע ולהשיב לשאלות, בכפוף לסייגים הקבועים בחוקי היסוד. חברי ועדה רשאים להפנות שאלות מקדימות שעל העובד להשיב עליהן מראש. במקרה של אי התייצבות, יציאה ללא רשות, הימנעות מתשובה, מסירת מידע שגוי או הטעיה, יוטל עיצום כספי, ייתכן עיכוב שכר מלא במקרה של הפרה חוזרת, והמעשה ייחשב עבירת משמעת חמורה. גם ראש גוף ציבורי המתייצב במקום העובד יחולו עליו אותן חובות וסנקציות. בנוסף, ההצעה מאפשרת ערעור ליו"ר הכנסת ופרסום פומבי של העיצומים שהוטלו. ההצעה מחייבת גופים ציבוריים להעביר מידע לוועדות בתוך לוחות זמנים קבועים- עד 14 יום ובמקרים דחופים עד 24 שעות, ומעניקה לוועדות סמכות לקיים שימועים פומביים. כמו כן, ההצעה מטילה חובת דיווח שנתית על שרים בפני ועדות הכנסת, ומחייבת שר שלא ענה לשאילתה בזמן להתייצב לדיון בוועדה. מסירת מידע כוזב לוועדה תיחשב כמתן עדות שקר לפי חוק העונשין.

5. סקירת הפסיקה

ההלכות שנקבעו לאורך השנים תרמו לעיצוב גבולות סמכות הוועדות, ולחיזוק עקרון השקיפות. בסקירה זו נתמקד בהשפעת הוועדות על פעילות הממשלה, בהתפתחותן, בסמכויותיהן ובממשק שלהן עם גורמים חיצוניים, בהתפתחות הפסיקה שתעיד על הפעלת ביקורת שיפוטית על עבודת הכנסת ובהלכה הנוהגת כיום.

הסקירה מתמקדת בהתפתחות הוועדות, בסמכויותיהן, בממשק שלהן עם גורמים חיצוניים ובהלכה הנוהגת כיום, במטרה לבחון כיצד המסגרת הקיימת תומכת או מגבילה את יכולתן למלא את ייעודן כמנגנון הפיקוח המרכזי של הכנסת על הממשלה.

בפסיקה נקבע כי הוועדות מהוות "אכסניה טבעית" לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בתחום מומחיותן, ומשמשות ככלי מרכזי לפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.[79] בהתאם לכך, מוטלת על חברי הכנסת חובה להבטיח קיומו של דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי תוך שמירה על עצמאותם הפרלמנטרית ועל תפקודן התקין של הוועדות כמרכיב בסיסי בהליך הדמוקרטי.[80]

---

[74] שם, בס' 5א1(ג)(3).
[75] שם, בס' 5א1(ג)(6).
[76] שם, בס' 5א1(ג)(7).
[77] הצעת חוק הכנסת (תיקון - חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"ג-2022 (פ/159/25).
[78] הצעת חוק הפיקוח הפרלמנטרי, התשפ"ה-2025 (פ/5450/25).
[79] בג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פס' 13 לפסק הדין של השופטת חיות (נבו 17.08.2016).
[80] שם.

בעניין **קוונטינסקי** הודגש כי הועדות מתפקדות כמרכז הדיון הדמוקרטי בכנסת, כלומר כזירה שבה חברי הכנסת נדרשים לגבש עמדה מהותית ולו מצומצמת ביחס להצעת החוק.[81] בלא תפקיד זה, הופך עקרון ההשתתפות לריק מתוכן.[82] הוועדה היא המקום שבו מתגבשת ההבנה של מהי המדיניות ומהותו של החוק לפני העברתו למליאה ובכך ממלאת פונקציה חיונית באחריות הכנסת כלפי הציבור.[83]

עוד תואר שם כי לצד תפקידן המהותי, לוועדות יש תפקיד נורמטיבי בדמוקרטיה הישראלית, בהגשמת עקרון הייצוג היחסי ושיתוף המיעוט בהליך קבלת ההחלטות.[84] נקבע כי הרכב הוועדה צריך לשקף באופן פרופורציונאלי את מבנה הסיעות בכנסת, וגם סיעות המיעוט זכאיות לייצוג וליכולת השפעה.[85]

בנוסף, נקבע כי תפקיד הוועדות כולל גם היבטים פיסקליים. ועדת הכספים, למשל, מופקדת על פיקוח על הממשלה, ועליה לוודא כי היא נוהגת באחריות תקציבית וכי התקציב אכן מגשים את טובת הציבור. בכך משמשת הוועדה כנאמן על כספי הציבור.[86]

<u>השפעת הוועדות על הפעילות הממשלתית</u>

מעמדן של הוועדות ככוח מאזן הודגש גם כן בעניין **קוונטינסקי**, שם נקבע כי על הוועדות להוות מחסום מוסדי מפני קידום רפורמות חפוזות על ידי חברי הכנסת, ומפני עקיפת הדרישה לקיום דיון פרלמנטרי מעמיק. בפועל, פירוש הדבר כי הוועדות מבטיחות בחינה ביקורתית ויסודית של מהלכי הממשלה ועמידה בעקרון השקיפות.[87] בכך, הן מגבילות את כוח הממשלה ומשפיעות באופן ישיר על עיצוב ההסדרים הממשלתיים על תוכנם וגורלם.[88]

עוד נקבע כי הדיון בוועדות אינו רק פורמלי אלא נושא אופי מהותי, שכן על חברי הכנסת לקבל זמן ומידע מינימלי כדי לדעת על מה הם מצביעים, ולהשתתף באופן פעיל בהליך החקיקה, גם אם מדובר בהבנה שטחית על אודות החוק העומד להצעה.[89] דרישה זו יוצרת מחסום מוסדי מפני קידום מהיר וחסר ביקורת של רפורמות ממשלתיות.[90] נוכח הרוב הקיים לממשלה בקרב חברי הכנסת, הבטחת יכולתן של וועדות הכנסת לקיים פיקוח אפקטיבי על הממשלה היא בעלת חשיבות יתרה.[91]

<u>ביקורת שיפוטית על עבודת הכנסת</u>

עד שנות ה-80 נושאים פנים-פרלמנטריים לא היו שפיטים, ובהכרעות בסוגיות האלו ניכרה מגמה אי-התערבות. שאלת סמכות בית המשפט להפעלת הביקורת נשארה בצריך עיון.[92] בעניין **שריד** חלה נקודת מפנה בפסיקה הישראלית בתקופה זו, שכן לראשונה התווה ביהמ"ש את הדרך ומיסד תשתית מושגית לבחינת הביקורת השיפוטית על הכנסת. נקבע שם כי החלטות יו"ר הכנסת הן החלטות של רשות מרשויות המדינה

---

[81] עניין **קוונטינסקי**, לעיל ה"ש 15, פס' 59 לפסק הדין של השופט סולברג.
[82] שם, פס' 63 לפסק הדין של השופט סולברג.
[83] שם, פס' 39-37 לפסק הדין של השופט סולברג.
[84] בג"ץ 9029/16 **עו"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים**, פס' 11 לפסק הדין של השופט הנדל (נבו 01/02/2017).
[85] שם.
[86] בג"ץ 9957/17 **ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר**, פס' 27 לפסק הדין של השופט עמית (נבו 23/05/24).
[87] עניין **קוונטינסקי**, לעיל ה"ש 15, פס' 39 לפסק הדין של השופט סולברג.
[88] שם, פס' 13 לפסק הדין של השופטת חיות.
[89] שם, פס' 58 לפסק הדין של השופט סולברג.
[90] שם, פס' 60-59 לפסק הדין של השופט סולברג.
[91] עניין **סתיו שפיר נ' שר האוצר**, לעיל ה"ש 86, פס' 26 לפסק הדין של השופט עמית (נבו 23/05/2024).
[92] עניין **שריד**, לעיל ה"ש 12, פס' 4 לפסק הדין של השופט ברק.

על פי דין, ולכן כפופות לביקורת שיפוטית. השופט ברק קובע שההתערבות השיפוטית בהליכים פרלמנטריים איננה סוגייה של סמכות, אלא עניין שבשיקול דעת.[93]

בתחילת שנות ה-90, בפסיקה מאוחרת יותר כמו עניין **רייסר**, עניין **ר"צ**[94] ועניין **פורז**[95], ביהמ"ש המשיך ליישם את מבחן האיזון שנקבע בעניין **שריד**. אף שההליך הוכר כשפיט, בית המשפט נמנע מהתערבות גם במצבים שבהם עלו פגמים או חששות ביחס להתנהלות הכנסת. ההלכה שיקפה גישה של ריסון מוסדי, שמכירה בכך שהליכים פנים-פרלמנטריים שייכים למרחב שבו הכנסת זכאית למידה רחבה של עצמאות.

בעניין **רייסר**, מליאת הכנסת החליטה להחליף את הרכב חברי הועדה, לא מטעמים ענייניים אלא מתוך רצון לעקוף את התנהלותו של יו"ר הועדה, שנבחר כדין, אך לא קידם את הצעת החוק המבוקשת. בית המשפט הצביע על השלכותיו המדאיגות של תקדים זה ובכך שעלולה להתקיים פגיעה בתקינות העבודה הפרלמנטרית וביציבות מוסדות הכנסת, אך נמנע מהתערבות, בשל אמות המידה המצמצמות שנקבעו בפסיקה ביחס להליכים פנים-פרלמנטריים.[96] כלומר, הפעלת הביקורת השיפוטית עדיין נעשית בזהירות בכל הנוגע להתנהלותה הפנימית של הכנסת, מתוך הכרה בחשיבות של שמירה על המרקם הפרלמנטרי וייצוב מערכת היחסים בין הרשויות.[97]

בעניין **קוונטינסקי** בית המשפט חידד את עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בוודאות, וקבע שהוא כולל לא רק נוכחות פיזית אלא גם יכולת אמיתית לדעת על מה מצביעים. בעניין זה, הובאה לאישור ועדת הכספים הצעה למס על ריבוי דירות, כאשר היועמ"שית של ועדת הכספים דאז התריעה בפני יו"ר הוועדה כי הליך החקיקה אינו תקין – וזאת בשל שינויים שחלו בהצעה ברגע האחרון, שלא אפשרו לקיים עליה דיון נאות והצבעה כדין. חרף ההתרעה, הוועדה אישרה את ההצעה. החוק אושר בקריאה שנייה ושלישית, ועקב כך, הוגשו עתירות לבג"ץ בטענות לפגמים בהליך. בג"ץ קבע, בסופו של דבר, כי פגם ביכולתו האמיתית של חבר כנסת עשוי להוביל לבטלות יחסית של החוק,[98]והחזיר את הליך החקיקה לשלב בו התקלה התרחשה – דיון בוועדה לשם הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.

לעומת זאת, בעניין **דוד ביטן** נקבע כי פגיעות הנובעות מהתנהלות פנימית של האופוזיציה, כמו הימנעות מהגשת שמות לוועדות או אי-השתתפות בהצבעות, אינן מהוות פגיעה חוקתית שמצדיקה התערבות, כל עוד הכנסת עצמה לא פעלה בניגוד לדין.[99]

עולה כי הליכים פנים- פרלמנטריים הם שפיטים, אך הרף להתערבות שיפוטית גבוה מאוד. בית המשפט יתערב רק כאשר מתקיימת פגיעה מהותית בעקרונות היסוד של המשטר החוקתי, מתוך הכרה במעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת וכגוף בעל מרחב פעולה עצמאי.

6. סקירה ספרותית

בפרק זה נסקור את הספרות העוסקת במעמדן ותפקודן של הוועדות הפרלמנטריות בכנסת ישראל, תוך מתן דגש על התפתחותן ההיסטורית מאז קום המדינה, הגדרת תפקידיהן המרכזיים, והעמקת הבנת תפקיד

[93] שם, פס' 5 לפסק הדין של השופט ברק.
[94] בג"ץ 1179/90 **סיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' עובדיה עלי, ח"כ, ממלא-מקום יו"ר הכנסת**, מד(2) 031 (1990).
[95] בג"ץ 5711/91 **ח"כ אברהם פורז נ' ח"כ דב שילנסקי, יו"ר הכנסת**, מו(1) 299 (1991).

[96] בג"ץ 482/88 **רייסר נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד מב(3) 142, פס' 6 לפסק הדין של השופט שמגר (1988).
[97] שם, פס' 7 לפסק הדין של השופט שמגר.
[98] עניין **קוונטינסקי**, לעיל ה"ש 15, פס' 98-97 לפסק הדין של השופט סולברג.
[99] בג"ץ 5258/21 **חבר הכנסת דוד ביטן נ' כנסת ישראל**, פס' 28-27 לפסק הדין של השופטת חיות (נבו 25.10.21).

הפיקוח כתפקידן המרכזי. כמו כן, נציג את האתגרים המבניים והמוסדיים הקיימים בעניין הוועדות הפרלמנטריות ועולים מן הסקירה והסוגיות המשפטיות העולות בתחום זה.

התפתחות הוועדות בישראל

הכנסת הראשונה קבעה את הבסיס למבנה הוועדות כפי שאנחנו מכירים אותו כיום. הכנסת מינתה בחודשיה הראשונים את "הוועדה המתמדת" המורכבת מנציגי כלל הסיעות בכנסת באותה תקופה וכחלק מתפקידה עסקה בשאלת ארגון הוועדות.[100] בפני הוועדה עמדה בחירה בין מודל אמריקאי הכולל וועדות קבועות המוסמכות לדון בעניינים קבועים ומוגדרים מראש לבין המודל הבריטי שבו הוועדות לא קשורות למשרדים אלא קמות לצורך דיון בחוקים שהפרלמנט מקדם.[101] דוד בן גוריון, ראש הממשלה דאז, וד"ר פנחס רוזנבליט, שר המשפטים דאז, התנגדו להתערבות הוועדות בעבודות המשרדים והאמינו שפעילות הוועדות צריכה להיות בעיקר "עיון בהצעות חוקים", כלומר התנגדו למודל האמריקאי ותמכו במודל הבריטי.[102] ההכרעה הסופית הייתה עיצוב מערכת הוועדות לפי תחומים ולא לפי משרדים ונקבע מבנה בסיסי של תשע ועדות.[103]

עם השנים, נוספו ועדות נוספות ואף פוצלו ועדות לתחומים בהוראת שעה.[104]

בכנסת יש שתים עשרה ועדות קבועות, שברובן חברים לכל היותר חמישה עשר נציגי סיעות והרכבן נקבע לפי המשקל היחסי של כל סיעה בכנסת.[105] בוועדת החוץ והביטחון, ועדת חוקה, ובוועדת הכספים יהיו שבעה עשר כאמור לעיל בפרק החקיקה.

לאורך השנים, חל שינוי בנגישות של אזרחים לוועדות הכנסת. ראשית, ניתן לראות שינוי זה בשקיפות וועדות הכנסת שבאה לידי ביטוי בפומביות הוועדות ובפרוטוקולים. מבחינת פומביות הוועדות, עד שנות השבעים ישיבות הוועדות התקיימו ללא נוכחות תקשורת או קהל על אף שתקנון הכנסת התיר ישיבות פומביות. בכנסת השביעית החלו ועדות שונות לפתוח את דיוניהן לציבור, דבר שהוביל להתעניינות ציבורית רבה. כך בהדרגה נפתחו ישיבות הועדות לתקשורת ובשנת 1974 הדבר אף עוגן בתקנון הכנסת. בשנת 1990 החל ערוץ 33, ערוץ ציבורי ישראלי, לשדר באופן קבוע דיונים מהמליאה ומוועדות הכנסת. ב2003 הוסדרו השידורים בחוק,[106] וב2004 הוקם מכוח חוק זה ערוץ הכנסת. רק ב2007 שונה התקנון וקבע כי "ישיבות הוועדות הן פומביות, אלא אם הוועדה החליטה אחרת". לפי התקנון, ניתן לערוך ישיבות חסויות ללא אמצעי תקשורת בכפוף לתנאים. כלומר, כיום הישיבות במידה רבה פומביות.[107]

בהיבט הפרוטוקולים, על אף שתקנון הכנסת בתחילת דרכה קבע שיתנהל פרוטוקול בישיבות הוועדות, בפועל נגישות הציבור אליו הייתה אפסית. עם השנים נפתחו הפרוטוקולים בהדרגה לציבור והדבר אף נקבע בתקנון

---

[100] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 14.
[101] שם.
[102] שם.
[103] שם, בעמ' 15.
[104] שם.
[105] שם, בעמ' 3.
[106] חוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003.
[107] שפירא "אזרחים בוועדות הכנסת", לעיל ה"ש 4.

הכנסת בשנת 1995, כך שכיום הציבור יכול לעיין בהם באופן חופשי מלבד במקרים של ישיבות חסויות או במידה ואסר על כך יושב ראש הוועדות במקרים ספציפיים המנויים בתקנון.[108]

השינוי חל גם בתחום הזמנת אזרחים לוועדות לצורך התייעצות. אמנם מראשית הכנסת הוכר הצורך בהזמנת האזרחים והדבר אף עוגן בתקנון הכנסת, אך בפועל כשהוועדות לא היו פומביות האישור של אזרחים שפנו מיוזמתם לוועדה ניתן בצורה מצומצמת. כיום, הוועדות מפרסמות מראש באתר הכנסת את סדר היום שלהן, ובכך כל אזרח המעוניין יכול לבקש להשתתף בדיון, כאשר רוב הבקשות מאושרות.[109]

תפקיד הפיקוח של הוועדות וחשיבותו

הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת במשטר הדמוקרטי הוא אחד התפקידים החשובים ביותר שלה.[110]ניתן לראות שמוסד הפרלמנט התפתח בראש ובראשונה על מנת לפקח על הרשות המבצעת,[111]וזאת כיישום ישיר של תפיסת הפרדת הרשויות, שלפיה יש לחלק את הכוח בין שלוש רשויות, המחוקקת, המבצעת והשופטת, באופן המייצר מערכת של איזונים ובלמים המאפשר הגנה על החירות ונטרול סכנת העריצות.[112]

לכנסת מגוון גדול של כלי פיקוח על הממשלה, כאשר וועדות הכנסת הן אחד מכלי הפיקוח המרכזיים. נהוג להבחין בין פיקוח "חזק", הכולל הרכבת ממשלות והקמתן, ופיקוח "חלש" המתבטא בפעולות שוטפות וסדירות. עבודת ועדות הכנסת נכללת בתחום הפיקוח ה"חלש" עקב כוחן להשפיע על הצעות חוק ממשלתיות, ע"י זימון אנשי הרשות המבצעת לדיוניהן, ועקב הדיון בתקנות וצווים הנדרשים לאישורם.[113] חשוב לציין כי ההבחנה בין פיקוח "חלש" לפיקוח "חזק" היא ביטוי לעוצמת הכפייה של הבקרה מצד הפרלמנט ולא לאיכות הפיקוח.[114]מספר המשתתפים המצומצם בוועדות מאפשר החלפת מידע יעילה, התמחות נציגי הסיעות בתחום מסוים שבו מתמקדת הועדה, שמיעת מומחים ושיתוף פעולה בין מפלגתי, אשר מייצרים מסגרת אפקטיבית יותר לפיקוח על פעולות הרשות המבצעת.[115]

פיקוח הפרלמנט על הממשלה נחוץ בייחוד בשיטות שבהן הפרלמנט נשלט על ידי הממשלה, דבר האופייני למודל בעולם הפרלמנטרי, כלומר החקיקה מקודמת בעיקר על ידי הממשלה ורוב עבודת הפרלמנט היא פיקוח. מודל זה נראה גם בישראל ונראה שרוב הצעות החוק של חברי הכנסת אינן הופכות לחוקים. הפיקוח הפרלמנטרי נועד כדי שהכנסת תוכל לוודא שחוקיה מיושמים על ידי הרשות המבצעת ובכך למלא את תפקידה כרשות מחוקקת.[116]

קיימת חשיבות מיוחדת לפיקוח לנוכח בעיית אמון הציבור הירוד בכנסת, 13% אמון ציבורי בכנסת ו-19% בממשלה[117]. בעיית אי האמון בייצוג מעידה על תפיסה רווחת כי הרשות המבצעת חורגת מהמנדט שניתן לה

---

[108] שם.
[109] שם.
[110] חן פרידברג וראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות 77, בעמ' 2 (2009).
[111] יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון", לעיל ה"ש 22.
[112] עמיר פוקס ומרדכי קרמינצר **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון** המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות 133, בעמ' 14, 15, 19 (2019).
[113] שפירא "אזרחים בוועדות הכנסת", לעיל ה"ש 4.
[114] יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 55.
[115] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[116] יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 53.
[117] שם, בעמ' 54.

ולכן תפקיד הפיקוח הופך למשמעותי יותר ויותר, הוא מוודא שהרשות המבצע תפעל בהתאם למדיניות שהתווה המחוקק ובכך מחזק ומגן על עיקרון הייצוג.[118]

<u>סוגיות משפטיות</u>

פערי מידע בין חברי הכנסת לגופים מפוקחים

על מנת שחברי הכנסת יוכלו למלא את תפקידם בכל הקשור לבקרה ופיקוח על פעילות הממשלה, חשוב מאוד שתהיה להם גישה למידע אמין על המצב הקיים. זאת בייחוד עקב פערי המידע בין חברי הכסת לבין הממשלה והמשרדים המפוקחים, ועקב ייתרון המומחיות של האחרונים.[119] מכאן, הנחיצות הרבה במרכז המחקר והמידע של הכנסת. הלכה למעשה מתגלה קושי בהעברה והנגשה של מידע בסיסי על ידי משרדי הממשלה, מידע אשר נחוץ לפעילות הרשות המפקח.[120] אמנם סעיף 64 (א) בחוק הכנסת קובע שמרכז המחקר והמידע של הכנסת רשאי לדרוש מגוף מבוקר מידע, והוא מנגד מחויב למסור את המידע ללא דיחוי,[121] אך בפועל נראה שקיים חוסר שיתוף פעולה של הממשלה, שנמנעת ממסירת מידע רלוונטי למרכז.[122] לעיתים ראשי הוועדות מקיימים הסדרים לא פורמליים שיחייבו את המשרדים הממשלתיים להיענות לבקשות העברת המידע מטעם המשרד על ידי התניה בקיום דיון שלמשרד הממשלתי יש אינטרס בקיומו.[123] ב-2022 וב-2023 התקיימו דיונים בנושא בוועדת הכנסת, והייתה הסכמה גורפת של חברי הכנסת על חשיבות המידע עבור תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי.[124]

<u>זימונים לוועדות השונות</u>

סוגיה משפטית נוספת שמתעוררת נוגעת לסמכות וועדות הכנסת לזימון אנשים, דרישת הגעתם וחיובם למסירת מידע. בפועל, נראים מקרים שבהם נושאי משרה או מחליפיהם נעדרים מדיון אליו זומנו.[125] כך לדוגמא, נציגי רשתות השיווק לא נכחו בדיון אליו זומנו בוועדת הכספים, ובתגובה הכריז יו"ר הוועדה כי אם לא ינכחו בדיון הנוסף אליו יזומנו – לא יזומנו יותר לוועדה אף כאשר יצטרכו אותה.[126] תופעה זו נובעת מכך ש<u>לא קיימת סנקציה במקרה של אי הופעה</u>, מסירת מידע חלקי וכיוצא בזאת, ולמעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוועדות אינן יכולות לכפות הופעה או מסירת מידע אמין ומלא.[127] כך נפגמת היכולת הפיקוח של וועדות הכנסת על הרשות המבצעת.[128]

<u>בעיות מבניות</u>

ראשית, בהתאם להחלטה בקום המדינה, וועדות הכנסת מאורגנות לפי תחומים ולא לפי משרדי הממשלה, כלומר תחום העבודה של משרד ממשלתי מתפרס על יותר מוועדה אחת[129] וכל ועדה אחראית על נושאים

---

[118] שם, בעמ' 54-53.
[119] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 24.
[120] שם, בעמ' 25.
[121] ס' 64 (א) לחוק הכנסת.
[122] יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון", לעיל ה"ש 22.
[123] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 25.
[124] יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון", לעיל ה"ש 22.
[125] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 22.
[126] ספיר **גלובס**, לעיל ה"ש 3.
[127] חן פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כישלון ידוע מראש?" **עיונים בתקומת ישראל** 20 49, בעמ' 58-57 (2010).
[128] חן פרידברג "הכנסת כגוף מפקח: דיאגנוזה והמלצות" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 578, 585 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג, עופר קניג עורכים 2013).
[129] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.

רבים ומשרדי ממשלה רבים.[130] מתוך שתיים עשרה הוועדות הקבועות, שתי ועדות – ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון – עוסקות באופן מובהק במשרדים ספציפיים, ואילו עשר הוועדות הנותרות מפקחות על תחומים, ולא על משרדים.[131] אתגר זה פוגם בצורה משמעותית ביכולת הוועדות לפקח על המשרדים באופן אפקטיבי, שכן זיהוי הכשלים במשרדי הממשלה ומעקב אחרי ביצוע החלטות הופכות למשימות קשות[132] והוועדות וחבריהן מתקשים להגיע לרמת מומחיות בתחומי העשייה של משרד ממשלתי יחיד. הדבר פוגם בקשר והמחויבות בין הוועדות, המבקרות לבין משרדי הממשלה, המבוקרים.[133]

שנית, בוועדות הקבועות מכהנים חברי כנסת שאינם מכהנים כשרים או כסגני שרים ומספר חברי הכנסת אינו מספק ביחס למספר בוועדות ולהיקף העומס המוטל עליהן.[134] כלומר, במקרה האופטימלי יש 119 חברי כנסת פוטנציאליים, להוציא את ראש הממשלה, למילוי 187 כסאות אפשריים בוועדות ומתוכם יש בעלי תפקידי מפתח שמוטל עליהם עומס עבודה רב ולא רצוי שיכהנו בוועדה נוספת.[135] למשל, עד הכנסת ה-19, נותרו רק כשני שליש מחברי הכנסת, כ-80 אנשים, לכהן בוועדות הקבועות. כך נוצר מצב שבו כל חבר כנסת כיהן בממוצע בשלוש וועדות קבועות שונות במקביל. בקרב חברי הקואליציה אף היו חברי כנסת שכיהנו בשש וועדות במקביל.[136]

העומס המתואר פוגע ביכולת התפקוד הכללית של הכנסת, ובפרט ביכולת חברי הכנסת לתרום לעבודת הפיקוח.[137] לחברי הכנסת העמוסים אין זמן להתעמק בנושאי הוועדה, להתכונן לדיונים ביסודיות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדה.[138] תוצאה נוספת של החברות המקבילה בכמה ועדות היא, לרוב, נוכחות דלה של חברי הוועדה בדיוניה, וזאת מאחר שדיוני הוועדות מתקיימים במקביל, וחברי הכנסת נאלצים לחלק את זמנם בין הדיונים או לחילופין לבחור דיון אחד לנכוח בו.[139]

בישראל אין חובה למספר חברי ועדה מינימליים לצורך קיום ישיבה או הצבעה. כלומר, גם אם נוכח רק חבר ועדה אחד, הדיון יוכל להתקיים ויוכלו להתקבל החלטות. מצד אחד, היעדר מנגנון כזה מייצר גמישות ומקל על עבודת הכנסת. מצד שני, יש לכך השלכות:[140] ראשית, בפן המקצועי של הדברים, היעדרות שכזו לא מאפשרת לבצע פיקוח ומעקב מתמשך אחר מאמצי החקיקה, תוך בחינה מעמיקה של הפרטים, ייצוג הולם של קבוצות שונות בחברה והבנה רחבה של מערך הכוחות.[141] שנית, בפן הציבורי – ההחלטות החשובות שמתקבלות, משפיעות על כלל האזרחים, ומתקבלות על ידי מספר קטן של אנשים. ללא דרישת סף מינימלית, אין ביטוי להסכמה ציבורית ולאינטרסים של הציבור.[142]

זאת ועוד, חברי הכנסת עוברים לעיתים קרובות בין וועדות במהלך הקדנציה, דבר שנובע בעיקר עקב מנגנוני ותק, שמאפשרים שיבוץ בוועדות הנחשבות "יוקרתיות" ולא בשל התאמה מקצועית. כתוצאה מכך, הרקע המקצועי של חברי הכנסת כמעט ואינו מנוצל לטובת שיבוץ בוועדה מתאימה, ולעיתים אף ממונים חברי

---

[130] פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח", לעיל ה"ש 127, בעמ' 57.

[131] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19.
[132] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[133] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19.
[134] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[135] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16.
[136] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[137] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16.
[138] חן פרידברג "הכנסת כגוף מפקח: דיאגנוזה והמלצות", לעיל ה"ש 128, בעמ' 584.
[139] פרידברג וחזן **פיקוח הכנסת על הממשלה**, לעיל ה"ש 110, בעמ' 79.
[140] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19-18.
[141] שם.
[142] שם.

כנסת לראשונה לוועדה מסוימת כשאין להם ניסיון קודם.[143] עקב תופעות אלו, תחלופה גבוהה של חברי הכנסת בכל קדנציה והתפיסה של וועדות רבות העוסקות בתחומים מרכזיים בפעילות השלטונית כלא נחשבות, ניתן לראות במחקר שנערך על ארבע וועדות בכנסת כי פחות משליש מחברי כל וועדה היו בעלי וותק בוועדה, כלומר כיהנו בה קדנציה אחת לפחות.[144] תופעות אלו הופכות את החברות הוועדות למעמד סמלי יותר מאשר תפקיד מקצועי ומובילות לרמת התמחות והתמקצעות נמוכה,[145] דבר המוביל ישירות לפוטנציאל פיקוח נמוך של הכנסת על הממשלה.[146]

<u>בעיות תלות ועצמאות</u>

ראשית, פיקוח אפקטיבי מחייב עצמאות בין המפקח למפוקח, אך למעשה עצמאותם של חברי הכנסת, ובעיקר בקואליציה, מצומצמת מאוד, משום שהתקנון מעניק לסיעות מנגנונים קלים וזמינים להטלת משמעת ושליטה בחברי הכנסת. ביטוי משמעותי לכך הוא העובדה שחברות בוועדה נקבעת ברמה סיעתית ולא אישית, כלומר חבר כנסת יכול להיות מודח מחברותו בוועדה בכל עת ובכך מתחזקת נאמנות חבר הכנסת לסיעה על חשבון מחויבותו לוועדה.[147]

דבר נוסף שמחזק את תלות חברי הכנסת בסיעות הוא מגמת הפומביות של דיני הוועדות שהוצגה בהתחלה. הרחבה זו מתבררת כפוגעת בפוטנציאל הפיקוח של הוועדות. זאת, משום שפומביות דיונים מאפשרת לסיעות לעקוב אחר פעילות חבריהן בוועדות ולכפות משמעת סיעתית הדוקה בעת הצורך[148] וכך נפגעת היכולת של חברי הכנסת לפעול באופן עצמאי יחסית.[149] בנוסף, פומביות הדיונים מובילה לכך שדיוני הוועדות ישמשו לעיתים כפלטפורמה לחשיפה ציבורית במקום לעבודה פיקוחית.[150]

הספרות המחקרית מזהה תנאי יסוד שמשפיעים על איכות הפיקוח והופכים פיקוח פרלמנטרי ל"אפקטיבי":[151]

1. <u>עצמאות מוסדית</u>- במדינות שבהן לפרלמנט יש מעמד ציבורי חזק ועצמאות, כולל ועדות פרלמנטריות עצמאיות ובעלות סמכויות, נראות תוצאות פיקוח טובות יותר.[152]
2. <u>נורמות פיקוח יציבות ומעוגנות</u>- כדי שהפיקוח הפרלמנטרי יצליח, סמכויות הפיקוח חייבות להיות מעוגנות ויציבות בחוקה, בחוק או בנוהג.[153]
3. <u>כלי אכיפה רכים וקשים</u>- במדינות דמוקרטיות מפותחות, חשוב שלפרלמנט יהיו כלים וסנקציות, משפטיות, פוליטיות וציבוריות, שיאפשרו לו לאלץ את הממשלה לשתף פעולה בעת הצורך.[154]

כעת נבחן את אפקטיביות הפיקוח של הכנסת בהתאם לתנאים אלו:

---

[143] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[144] פרידברג וחזן **פיקוח הכנסת על הממשלה**, לעיל ה"ש 110, בעמ' 83-82.
[145] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[146] פרידברג וחזן **פיקוח הכנסת על הממשלה**, לעיל ה"ש 110, בעמ' 83-82.
[147] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[148] פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח", לעיל ה"ש 127, בעמ' 58.
[149] שפירא "אזרחים בוועדות הכנסת", לעיל ה"ש 4.
[150] פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח", לעיל ה"ש 127, בעמ' 58.
[151] יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 56-55.
[152] שם, בעמ' 56.
[153] שם.
[154] שם, בעמ' 57.

1. <u>עצמאות מוסדית-</u> ראשית, כפי שהוצג, לכנסת אין מעמד ציבורי חזק ואמון הציבור בו נמוך ועומד על 13% בלבד.[155] בנוסף, נראה שהוועדות הפרלמנטריות אינן עצמאיות, הממשלה במקרים רבים מצליחה לשלטון במישרין או בעקיפין בלוח הזמנים ובסדר היום של הפיקוח, דבר שמוביל לכך שהפיקוח הוא פסיבי ותגובתי לפעילות הממשלה. כלומר, יש תלות עמוקה של הכנסת בממשלה ולכן במקרים רבים לא יכולה לגלות עצמאות מוסדית.[156]

2. <u>נורמות פיקוח יציבות ומעוגנות-</u> אמנם ועדות הכנסת שואבות את כוחן משלושה מקורות- חוק יסוד: הכנסת, חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 ותקנון הכנסת.[157] נראים בפועל פערים רבים בין המצב "על ספר" לבין הנוהג. כך למשל סמכות וועדות הכנסת לזימון אנשים, דרישת הגעתם וחיובם למסירת מידע המעוגנת בחוק הכנסת 21 (ב), חוק יסוד: הממשלה ס'42 וסעיף 123-127 בתקנון הכנסת, לעיתים לא מתממשת בפועל ונראים מקרים שבהם נושאי משרה או מחליפיהם נעדרים מדיון אליו זומנו.[158] דוגמא נוספת שצוינה היא הפער בין סעיף 64 (א) בחוק הכנסת הקובע שמרכז המחקר והמידע של הכנסת רשאי לדרוש מגוף מבוקר מידע והוא מנגד מחויב למסור את המידע ללא דיחוי, לבין כך שבפועל נראה חוסר שיתוף פעולה של הממשלה שנמנעים פעמים רבות ממסירת מידע רלוונטי.[159]

3. <u>כלי אכיפה רכים וקשים-</u> לוועדות אין סנקציות מספיקות שמאפשרות לכפות שיתוף פעולה מצד הממשלה. כאמור, הוועדות אינן יכולות לכפות הופעה או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא מטעם השרים ועובדי המדינה. זאת מכיוון שאינן יכולות להטיל סנקציות של ממש והחקיקה ותקנון הכנסת לא מקנים סמכות לחקור שרים ונציגי ממשלה.[160] בנוסף לכך, לא קיימות סנקציות על מסירת מידע מטעם הממשלה לכנסת ויש משרדים שנמנעים באופן שיטתי מהעברת מידע כנסת תכליתית.[161]

7. סקירה משווה

בפרק זה נציג בחינה השוואתית של מודלי הפיקוח הפרלמנטרי בארבע דמוקרטיות פרלמנטריות: בריטניה, קנדה, גרמניה והולנד. מדינות אלו נבחרו בשל היותן דמוקרטיות מבוססות הנשענות על אמון הפרלמנט, בדומה לישראל, ולכן מהוות מסגרת השוואתית מוסדית רלוונטית. לצד זאת, המדינות נבדלות מישראל וזו מזו במידת המשמעת המפלגתית, מנגנוני מינוי חברי הוועדות ויושביהם, ובהיקף סמכויות הפיקוח והזימון. שונות זו מאפשרת לבחון כיצד מבנים מוסדיים שונים מתמודדים עם המתח בין יציבות קואליציונית לבין פיקוח פרלמנטרי עצמאי, ולהפיק תובנות יישומיות הרלוונטיות ליישום בישראל. הניתוח בחן את מבנה הוועדות, דרכי המינוי, התלות המפלגתית וסמכויות הזימון, והראה כי בכל המדינות מתקיים מתח בין שמירת יציבות קואליציונית לבין ביסוס פיקוח עצמאי ואפקטיבי.

מסקירה זו עולה כי גם במסגרת משטרים פרלמנטריים הנשענים על משמעת קואליציונית, ניתן לעצב מנגנוני וועדות המחזקים את עצמאותן התפקודית. עבור ישראל, המאופיינת בתלות גבוהה של הכנסת בממשלה, בפערי מידע מובנים ובהיעדר סנקציות אפקטיביות לאכיפת חובות מסירת מידע והתייצבות, המשמעות המרכזית היא שעוצמת הפיקוח אינה נגזרת רק ממאזן הכוחות הפוליטי אלא גם מהסדרים פרוצדורליים.

---

[155] יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון", לעיל ה"ש 22, בעמ' 54.
[156] שם, בעמ' 19.
[157] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 13.
[158] ספיר **גלובס**, לעיל ה"ש 3.
[159] יוסף "(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון", לעיל ה"ש 22.
[160] פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 18.
[161] יוסף **כנסת תכליתית**, לעיל ה"ש 17, בעמ' 19.

נראה כי חיזוק מנגנוני מינוי עצמאיים, עיגון התמחות רציפה של חברי וועדות, ביסוס תשתית ידע מקצועית קבועה והבהרת סמכויות זימון ואכיפה משפרים את איכות הפיקוח גם מבלי לשנות את יסודות השיטה הפרלמנטרית.

בריטניה

מבנה הועדות, תפקידיהן וסמכויותיהן

מערכת הוועדות הבריטית מהווה מנגנון מרכזי בפיקוח על עבודת הממשלה, בבחינת תפקוד משרדים, בזיהוי בעיות בתפקוד הממשלתי, בהערכת יעילות עבודת המשרדים ובהבטחת שקיפות ואחריותיות שלטונית. היא נשענת על ועדות קבע פרלמנטריות (Select Committees), שהן ועדות חוצות מפלגות הפועלות לאורך כל תקופת הפרלמנט ומשמשות ככלי המרכזי לפיקוח על עבודת הממשלה. כל ועדה קובעת בעצמה את נושאי הבחינה שבהם היא תעסוק (inquiries), אוספת ראיות בכתב ובעל פה, מזמינה עדים לישיבות פומביות ומפרסמת דוחות מסכמים הכוללים ממצאים והמלצות. הממשלה נדרשת להשיב לדוחות בתוך פרק זמן קבוע, לרוב 60 יום, דבר היוצר אחריותיות פרלמנטרית.[162]

דרכי הקבלה והמינוי לחברות בוועדות הפרלמנטריות

הרכב הוועדות בבית הנבחרים נקבע כך שישקף את מאזן הכוחות המפלגתי במליאה, ולכן הוועדות מורכבות מחברים מכלל המפלגות באופן יחסי לכוחן היחסי במליאה.[163] המינוי לוועדות מוסדר בתקנון בית הנבחרים (Standing Orders), הקובע כי הצעות למינוי או להסרה של חברים בוועדות הקבועות חייבות להיעשות בשם ועדת הבחירה (Committee of Selection) או בשם ועדת התיאום (Liaison Committee) במקרים מסוימים, ורק נציגיה רשאים להגיש את ההצעה בפני בית הנבחרים. התקנון מחייב למסור הודעה מוקדמת על כל הצעת מינוי, ולברר מראש כי כל חבר מוצע נכון להשתתף בעבודת הוועדה.[164] הרכב הוועדות מפורסם באופן גלוי בבית הנבחרים בהתאם לכללי התקנון, כך שכלל החברים והציבור יכולים לדעת מי מכהן בכל ועדה.[165]

בעקבות רפורמות ועדת Wright משנת 2009-2010, יושבי הראש של מרבית ועדות הקבע נבחרים בבחירה חשאית על ידי כלל חברי בית הנבחרים,[166] לאחר שהמליאה מחלקת את תפקידי הראשות בין המפלגות באופן פרופורציונלי.[167] הבחירה החשאית חיזקה באופן משמעותי את עצמאותם, סמכותם והלגיטימציה הציבורית של יושבי הראש, מאחר שהם נבחרים באמון רחב ולא מתמנים במסגרת מפלגתית פנימית.[168] כמו כן, נקבע כי חברי הועדות עצמם יבחרו בבחירות חשאיות בתוך הסיעה.[169] אולם, לאורך כהונת הפרלמנט מתרחשים שינויים בהרכב הוועדות בשל נסיבות פוליטיות או אישיות, כגון מינוי לשר, קבלת תפקיד פרלמנטרי אחר או

---

[162] *Select Committees*, UK Parliament, https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/.

[163] שם.

[164] U.K. House of Commons Standing Order No. 121 (2024).

[165] U.K. House of Commons Standing Order No. 122 (2024).

[166] House of Commons Reform Committee, HOUSE OF COMMONS 26 (2009).

[167] Joe Marshall & Finn Baker, *Election of Select Committee Chairs and Members in the House of Commons*, INSTITUTE FOR GOVERNMENT (2024).

[168] *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight – Parliament's Power to Hold Government to Account*, INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU) & UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) 50 (2017).

[169] House of Commons Reform Committee, HOUSE OF COMMONS, supra note 166, at 28 (2009).

עזיבה.[170] שילוב זה בין ייצוג מפלגתי פורמלי, מנגנונים תקנוניים ברורים ונהלי מינוי המעודדים עצמאות מקצועית מאפשר לוועדות לתפקד כגופים מרכזיים של בקרה פרלמנטרית.

זימון אישים ומידע

בבריטניה, מקור הסמכות הפורמלית של ה- Select Committees לזמן אנשים ומסמכים מעוגן בתקנון בית הנבחרים בנוסח "הסמכות לדרוש אנשים, מסמכים ורשומות", המופיעה במפורש במבנה הסמכויות של ועדות שונות.[171] על פי כללי הפרלמנט, הסמכות לזמן אנשים ומסמכים אינה יכולה לשמש לכפיית התייצבות של חברי פרלמנט, לורדים או שרים, אלא רק של גורמים חיצוניים, וגם זאת באופן חלקי בלבד.[172] ה- Osmotherly Rules (כללים רשמיים של הממשלה הבריטית שנועדו להסדיר את האופן שבו עובדי ציבור מתנהלים מול ועדות הפרלמנט), מגבילים גם הם את סמכות הזימון בפועל, משום שעל פיהם ועדות אינן יכולות לדרוש את הופעתו של פקיד מסוים בשמו, אינן רשאיות לחייב עובדי ציבור לחשוף את הייעוץ שנתנו לשרים, והגורם שקובע מי יופיע בפני הוועדה הוא השר הממונה.[173]

בהמשך לכך, מאמר עדכני מציין כי השפעתן של Select Committees מבוססת על "כוח רך", המתבטא בפומביות, חשיפה ציבורית ולחץ מוסדי.[174] בהתאם לכך יש המתארים אותן כ"paper tiger", גופים בעלי סמכויות רשומות, אך ללא יכולת אכיפה אפקטיבית.[175] כך מתברר כי אף שסמכויות הזימון הפורמליות רחבות, יישומן בפועל מוגבל ונשען בעיקר על לגיטימציה ציבורית ועל נורמות של אחריותיות ולא על כוח כפייה מוסדי.

מודל הפיקוח הבריטי, למרות מגבלותיו, הינו בעל יתרונות ייחודיים. ה-Select Committees נחשבות ליעילות במיוחד ביכולתן להפיק דוחות איכותיים, לחשוף מידע ולשנות סדרי עדיפויות ממשלתיים באמצעות פומביות ולחץ מוסדי, אף ללא כוח כפייה פורמלי.[176] נראה כי עצם ההישענות על לחץ פוליטי ותדמיתי עשויה לתרום לשיתוף פעולה מצד שרים ועדים במקרים רבים, גם אם לא כתחליף מלא לכוח כפייה. בנוסף, קיימת האפשרות להנפיק זימון פורמלי במקרים חריגים, המהווה כלי סמלי המסייע לבסס את מעמד של הועדות במסגרת הפיקוח הפרלמנטרי.[177]

גרמניה

מבנה הוועדות, תפקידיהן וסמכויותיהן

הוועדות הפרלמנטריות בבודנסטאג מתוארות במקורות גרמניים כ"לב" העבודה הפרלמנטרית, הרבה מעבר למליאה. בכל תחילת קדנציה מוקמות מחדש הוועדות הקבועות. חלקן מעוגנות בחוק היסוד או בחקיקה (למשל ועדת ההגנה וועדת הפניות), בעוד אחרות נקבעות בתקנון.[178] המספר והמבנה של הוועדות משתנה

---

[170] שם, בעמ' 17.
[171] U.K. House of Commons Standing Order No. 147 (2024).
[172] *Select Committees*, INSTITUTE FOR GOVERNMENT (2024).
[173] U.K. House of Commons Library, *The Departmental Select Committee System* 20 (Research Paper 09/55, 2009).
[174] Tasneem Ghazi, *How do Parliamentary Committees Improve our Democracy?* THE CONSTITUTION SOCIETY (2024).
[175] שם.
[176] שם.
[177] U.K. House of Commons Standing Order No. 147 (2024).
[178] German Bundestag, *Function and role*, BUNDESTAG.DE, (2025).

מעט בין קדנציות, אך העיקרון המוביל הוא התאמה פונקציונלית: כמעט לכל משרד ממשלתי יש מקבילה פרלמנטרית, כך שנוצר קשר ישיר בין השר למוסד הפיקוח.[179]

מבחינת הרכב, כל וועדה כוללת יושב ראש, סגן יושב ראש ומספר משתנה של חברים, כאשר לכל חבר יש ממלא מקום קבוע מאותה הסיעה. חלוקת המושבים נעשית באופן פרופורציונלי לכוחן היחסי של הסיעות בבודנסטאג. בנוסף, לכל סיעה יש מתאם וועדה, שמנהל את עבודת הסיעה בוועדה ומתכלל את העמדה הסיעתית.[180]

תפקידן המרכזי של הוועדות הקבועות הוא להכין הצעות למליאה. כלומר, כל הצעת חוק מופנית לאחר קריאה ראשונה לוועדה, שם נכתב נוסח החוק המפורט, מתבצע מו"מ ופשרות, ונקבעים תיקונים. מעבר לעבודת החקיקה, הוועדות עוסקות בפיקוח שוטף: הן בוחנות דוחות ממשלתיים, מנהלות דיונים יזומים ועורכות ישיבות תקופתיות עם שרים ובכירים במשרדים. כמו כן, יש לוועדות סמכות לבצע שימועים פומביים ולהזמין אליהן מומחים.[181]

<u>דרכי הקבלה והמינוי לחברות בוועדות הפרלמנטריות</u>

מינוי החברים הפרלמנטריים לוועדות בבודנסטאג הוא תוצאה של שילוב בין עקרונות ייצוג פרופורציונלי של הסיעות. ככלל, הרכב כל וועדה צריך לשקף את מאזן הכוחות בין הסיעות במליאה, כך שכל סיעה מקבלת מספר מקומות ביחס לגודלה בבודנסטאג. עם זאת, מחקר אמפירי עדכני מראה כי בפועל ההקצאה אינה מתמצה בחישוב מתמטי של מושבים, אלא מגלמת מדיניות שיבוץ שיטתית המעדיפה חברי פרלמנט בעלי יתרון ידע, ניסיון קודם או אינטרסים פוליטיים מובהקים בתחום מדיניות הוועדה.[182]

מבחינה פרוצדורלית, ההחלטה מי יישב בוועדה מסוימת מתקבלת על ידי הסיעה, המקבלת "סל מושבים" בוועדות השונות. כאמור, הסיעות נוטות להציב בוועדות שבידיהן כוח פיקוח וחקיקה משמעותי את החברים בעלי משאבי מומחיות רלוונטיים – השכלה מקצועית (למשל כלכלנים בוועדת התקציב), ניסיון קודם ועוד.[183] ההטיה לטובת מומחיות חזקה במיוחד בוועדות בעלות אופי טכני או רגולטורי מובהק, כגון תקציב, בריאות, תחבורה ועוד.[184]

<u>התלות המפלגתית של חברי הוועדות</u>

כאמור, יושבי ראש הסיעות הם שמחליטים בפועל על הרכב החברים בכל וועדה. באמצעות משמעת סיעתית, הסיעות שומרות על שליטה מקיפה בקבלת ההחלטות ובתוכן. עם זאת, העובדה שהסיעות נוטות לשבץ חברים בעלי רקע מתאים לתחום הוועדה מבטיח שיקול דעת מקצועי שיחזק את פעילות הוועדה. כך נוצרת

---

[179] שם.

[180] Suzanne S. Schüttemeyer, *Parliamentary Parties in the German Bundestag*, Key Institutions of German Democracy No. 6, The American Institute for Contemporary German Studies, The Johns Hopkins University, at 13 (2001).

[181] Schüttemeyer, Suzanne S., and Sven T. Siefken, 'The German *Bundestag*: Core Institution in a Parliamentary Democracy', in Klaus Larres, Holger Moroff, and Ruth Wittlinger (eds), *The Oxford Handbook of German Politics*, Oxford Handbooks (2022).

[182] Tim A. Mickler, *Who Gets What and Why? Committee Assignments in the German Bundestag*, 41 **W. Eur. Pol.** 517, 527 (2018).

[183] שם.

[184] Marc Geddes, *Comparing Evidence Use in Parliaments: The Interplay of Beliefs, Traditions, and Practices in the UK and Germany*, 43 Policy and Society 447, 451 (2024).

מערכת שבה חברי הוועדות כפופים הן למשמעת מפלגתית והן למנגנוני ידע ומומחיות שמאפשרים להם לתפקד טוב יותר במסגרת הוועדה.[185]

יתר על כן, בעוד שבמליאה המשמעת הסיעתית נחשבת חזקה מאוד והסטייה מהקו הסיעתי נדירה ואף מסוכנת מבחינה פוליטית, במסגרת עבודת הוועדות קיימת לעיתים גמישות גדולה יותר לדיון מקצועי ולקבלת החלטות המבוססות על מומחיות. עם זאת, הרקע הפוליטי וחשיבות הקואליציה גורמים לכך שהסטייה מעמדת הסיעה מוגבלת ונדירה במיוחד כאשר מדובר בהצבעות פורמליות או בתקציבים בעלי חשיבות פוליטית.[186]

זימון אישים ומסמכים:

לוועדות הקבועות הרגילות של הבודנסטאג סמכויות זימון שונות במתכונתן. הן יכולות להזמין מומחים ונציגים ממגזרים שונים לשימועים פומביים, אך אופי ההזמנה הוא בדרך כלל וולנטרי ולא כפוי כנגד הנמען. בהתאם לכך, אין לוועדות אלו סמכות פורמלית לחייב אדם פרטי או תאגיד למסור מסמכים או להופיע, אלא אם כן מדובר בממשלה או גופים רגולטוריים הקשורים לעבודת הפרלמנט.[187]

הולנד

מבנה הוועדות, תפקידיהן וסמכויותיהן

הוועדות הפרלמנטריות ההולנדיות מתפקדות כעוגן המרכזי בעבודת בית הנבחרים. תפקידן הוא לנהל בחינה מדוקדקת של הצעות חוק, להכריע בדיונים פרטניים ובהמלצות לפי החלטות במליאה, לפקח על עבודת הממשלה, לקיים שימועים ודיונים ציבוריים בהשתתפות מומחים, לברר מדיניות ולבצע חקירות מעמיקות. למעשה, הוועדות מהוות את מרכז התגבשות החקיקה והפיקוח היומיומי, מה שמקל על המליאה להתמקד בדיונים רחבים יותר. כמו כן, פעילותן של הוועדות שקופה לציבור. כלומר, רוב הדיונים והישיבות פתוחים לציבור ומועברים בשידור חי, דבר המגביר את אחריות בחרי הפרלמנט כלפי הבוחרים.[188]

דרכי הקבלה והמינוי לחברות בוועדות הפרלמנטריות

הקצאת חברי הפרלמנט ההולנדי לוועדות הפרלמנטריות נעשית בראש ובראשונה ברמת הבית כולו. תקנון בית הנבחרים קובע כי נשיא הבית הוא שקובע כמה חברים יהיו בכל וועדה, והבית רשאי לאשר או לשנות את החלטתו. לאחר מכן, החלוקה הפנימית של המושבים בין הסיעות נעשית באופן פרופורציונלי לגודלן במליאה, שכן כל סיעה מקבלת "סל מושבים" בוועדות השונות ביחס לכוחה. בשלב הבא, הנהגת כל סיעה מחליטה מי ישב בכל וועדה. עם זאת, מחקר השוואתי מראה שבשונה מפרלמנטים אחרים, בהולנד יש יחסית מעט עדויות להרכב וועדות הנשלט על ידי ההנהגה באופן הדוק.[189] כלומר, לחברי הפרלמנט יש משקל ניכר בהבעת העדפותיהם לגבי תחומי פעילות רצויים.[190]

---

185 Schüttemeyer, *Parliamentary Parties in the German Bundestag*, supra note 180, at 46.

186 שם.

187 Geddes, *Comparing Evidence Use in Parliaments,* supra note 194, at 451.

188 *Committees: "The backbone of the work of the House of Representatives"*, Tweede Kamer, https://www.houseofrepresentatives.nl/committees-backbone-work-house-representatives.

189 Tim Alexander Mickler, *Parliamentary Committees in a Party-Centred Context* 192 (Leiden Univ. Scholarly Publications 2019), https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item:2916796/view.

190 שם.

על כל סיעה "לפזר" את חבריה על פני מספר רב של וועדות כדי להבטיח ייצוג, אך גם להימנע מפיזור יתר של כל חבר פרלמנט על פני יותר מדיי וועדות. מחקר על פיצול חברי הפרלמנט ההולנדי מציג נתונים לפיהם רוב חברי הפרלמנט פעילים באופן קבוע בשתיים-שלוש וועדות, גם אם פורמלית יכולים להיות שייכים ליותר, וזאת עקב מגבלת זמן ועומס דיונים.[191]

מנגנון חשוב במסגרת הסיעות הוא שיטת ה"דוברות" (Woordvoerders). לפי שיטה זו, לא כל חבר וועדה הוא הדובר המרכזי של הסיעה באותו התחום, אלא הסיעה מחלקת בין חבריה תיקים והדובר המוסמך משויך בדרך כלל לוועדה הרלוונטית. מחקרים מראים כי בסיעות ההולנדיות הגדולות (VVD, PvdA) ההקצאה נעשית כך שחברי פרלמנט מציינים אילו תחומים וועדות היו רוצים להיעשות דוברים ומתוך כך נבנית רשימת החברים המומחים בכל וועדה.[192] לפיכך, גם אם חבר פרלמנט משתייך פורמלית למספר וועדות, הוא בדרך כלל דובר מרכזי רק בחלק קטן יחסית מהן, ובאחרות נוכחותו חלקית בלבד. כך, מתאפשרת התמחות עמוקה יותר בנושאים מסוימים בלי צורך בהגבלת חברות פורמלית במספר וועדות.[193]

בנוסף, התפצלות המערכת המפלגתית (כניסת מפלגות קטנות רבות לפרלמנט) הגבירה עוד יותר את הצורך בחלוקת עבודה מפוכחת: ככל שיש יותר סיעות קטנות, לכל אחת פחות חברים שיכולים להתפזר על פני כל הוועדות. לפיכך, חברי פרלמנט ממפלגות קטנות נוטים להתמקד בוועדות מעטות שבהן הם יכולים למלא תפקיד של "מומחי נושא" ולהיות נוכחים באופן עקבי בדיונים.[194]

<u>קנדה</u>

<u>מבנה הוועדות, תפקידיהן וסמכויותיהן</u>

מערכת הוועדות הפרלמנטריות הקנדית מהווה חלק אינטגרלי מבית הנבחרים,[195] ומורכבת מקבוצות קטנות של חברים המוקמות ומוסמכות ע"י בית הנבחרים לביצוע מטלות ספציפיות, כאשר הרכבן משקף בדרך כלל את התפלגות המפלגות.[196] למערכת ועדות זו יתרונות מובהקים: היא מאפשרת לבצע בעבודה בקבוצות קטנות התורמות לייעול העבודה וכן מספקת לחברי הפרלמנט הזדמנות לפתח מומחיות בתחומים ספציפיים.[197] תחומי האחריות המהותיים של ועדות אלה הם כפולים, וכוללים בחינה מפורטת ושיפור של הצעות חוק וחקיקה קיימת, לצד פיקוח על פעילות הרשות המבצעת באמצעות סקירות וחקירות של תוכניות ומדיניות ממשלתיות, לרבות בחינת הוצאות מתוכננות וסקירת מינויים.[198] הוועדות משמשות ערוץ חשוב לחברי הפרלמנט ליצירת דיאלוג ישיר עם החברה האזרחית, מומחים לא ממשלתיים ונציגי המגזר הפרטי,[199] ומהוות את המקום המרכזי שבו חברי פרלמנט מעמיקים בסוגיות.[200]

<u>דרכי הקבלה והמינוי לחברות בוועדות הפרלמנטריות</u>

---

[191] M. L. Schweers, *Fragmentation and Committee Work in the Dutch Parliament* (Leiden Univ. Student Theses, Mar. 27, 2023).

[192] Tim Mickler, *The Determinants of Committee Membership in Belgium and the Netherlands*, Politics of the Low Countries, 3(3), 225-257 (2021).

[193] Mickler, *Parliamentary Committees in a Party-Centred Context,* supra note 189.

[194] שם.

[195] Diana Davidson, *The Powers of Parliamentary Committees*, 12 CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW 1 (1995).

[196] *House of Commons Procedure and Practice, Chapter 20: Committees*, HOUSE OF COMMONS CANADA (2017).

[197] שם.

[198] שם.

[199] שם.

[200] David Mclnnes, *Testifying Before Parliamentary Committees*, 15 CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW 1 (1998).

מערכת המינויים לחברות בוועדות הפרלמנטריות הקנדיות שואפת לאזן בין ייצוג מפלגתי לבין הגברת העצמאות והאפקטיביות של גופי הפיקוח. ועדות בית הנבחרים מורכבות מחברים הנלקחים מכלל המפלגות המוכרות, כאשר הרכב החברים משקף בדרך כלל את היחסיות המפלגתית הקיימת בבית הנבחרים כולו.[201] עיקרון זה נועד להבטיח כי לוועדות יש תמונה נאמנה של הפוליטיקה הקנדית הרחבה. בנוסף, המינוי בפועל של כל חבר פרלמנט למקום השייך למפלגתו מתבצע על ידי המנהיגות המפלגתית.[202]

<u>התלות המפלגתית של חברי הועדות</u>

התלות המפלגתית מהווה את האתגר המרכזי העומד בפני הפיקוח הפרלמנטרי במערכת הקנדית,[203] והיא נגזרת ישירות משיטת ווסטמינסטר המתאפיינת במשמעת מפלגתית גבוהה.[204] כתוצאה ממשמעת זו, רוב חברי הפרלמנט משתייכים כמעט תמיד ובאופן טיפוסי למפלגה פוליטית ומחויבים לרוב למצעה.[205] על רקע זה, הביקורת המטא-אקדמית טוענת כי חוקרי הפרלמנט (Students of Parliament) נוטים לאמץ גישה צייתנית ולא ביקורתית מספיק כלפי הממשל הפרלמנטרי בקנדה,[206] ובכך מחזקים את התפיסה בדבר חולשתה היחסית של הרשות המחוקקת.

עם זאת, המודל הקנדי מציג התגוננות מוסדית מפני תלות מוחלטת זו, שמתבטאת במודל הבחירה החשאית של יושבי הראש נועדה להקנות עצמאות פורמלית לראש הוועדה והמסורת הנהוגה לפיה יושב ראש נבחר מקרב חברי האופוזיציה.[207] כמו כן, הפיקוח המהותי ביותר מושג באמצעות כוחו של בית הנבחרים כולו להגביל את פעולות הממשלה, במיוחד על ידי שימוש באיום אי-האמון.[208]

<u>זימון אישים ומסמכים</u>

סמכותן של ועדות הפרלמנט הקנדי לזמן עדים ולדרוש מסמכים נשענת על עקרון הפריבילגיה הפרלמנטרית המעוגן בסעיף 18 לחוק החוקה (1867).[209] כוח חקירה זה, מוענק לוועדות על ידי בית הנבחרים כדי לאפשר להן למלא את תפקידן ביעילות.[210] הוועדות מנצלות סמכות זו כדי לקיים דיאלוג ישיר עם גורמים מחוץ לממשל, הכוללים מומחים לא-ממשלתיים ונציגים מהמגזר הפרטי ומארגוני עובדים.[211] הליך זה מתבטא בזימון עדים מכלל המגזרים, ציבורי ופרטי כאחד.[212] לצורך אכיפת זימונים אלו, עומדים לרשות הוועדות

---

[201] *House of Commons Procedure and Practice*, לעיל ה"ש 206.

[202] GOVERNMENT OF CANADA, *Democracy in Canada* (n.d.). https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/democracy-canada.html

[203] Michael M. Atkinson & Paul G. Thomas, *Studying the Canadian Parliament*, LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY 423-451 (1993).

[204] *Canadian Parliamentary System*, HOUSE OF COMMONS CANADA, https://www.ourcommons.ca/procedure/our-procedure/parliamentaryFramework/c_g_parliamentaryframework-e.html.

[205] *Democracy in Canada*, GOVERNMENT OF CANADA, https://www.canada.ca/en/democratic-institutions/services/democracy-canada.html.

[206] Atkinson & Thomas, *Studying the Canadian Parliament*, supra note 213.

[207] *Canadian Parliamentary System*, לעיל ה"ש 204.

[208] שם.

[209] Davidson, *The Powers of Parliamentary Committees*, supra note 195.

[210] שם.

[211] שם.

[212] Rick Stapenhurst & Cindy Kroon, *Public Accounts Committee Profiles and Performance in Canada*, CANADIAN STUDY OF PARLIAMENT GROUP (2011).

כוחות כפייה שנועדו לחייב או להעניש. כמו כן, נוצר בקנדה מנגנון יעיל להענשת עדים משקרים באמצעות חקיקה המחייבת שבועה בפני הוועדה והעברת הטיפול להליכים משפטיים.[213]

עם זאת, סמכות זו מוגבלת ומאתגרת, שכן בעקבות עידן מגילת הזכויות והחירויות הקנדית (The Charter), חלו שינויים באופן שבו הפרלמנט יכול לאכוף את כוחותיו.[214] בית המשפט העליון של קנדה אימץ גישה של בחינה מדוקדקת של הפריבילגיה הפרלמנטרית, במיוחד כאשר היא מתנגשת עם זכויות הפרט.[215]

תובנות השוואתיות רלוונטיות לישראל, בהינתן תנאיה:

1. ביסוס עצמאות יו"ר הוועדה- מהמודל הבריטי והקנדי עולה כי חיזוק הפיקוח מותנה בניתוק התלות הפוליטית שבין יו"ר הוועדה להנהגת הקואליציה. בישראל, שבה הסיעות שולטות במינוי ובהחלפת חברים ללא הגבלה, אימוץ מנגנוני בחירה עצמאיים (כגון בחירה חשאית) הכרחי כדי להפוך את יו"ר הוועדה מגורם המקדם את סדר יומה של הממשלה למפקח אובייקטיבי עליה.

2. יצירת "מומחיות ממוקדת" בתוך מבנה של עומס פרלמנטרי- המודל ההולנדי והגרמני מלמד כי ניתן לייצר התמחות מקצועית עמוקה גם בפרלמנטים קטנים. אל מול הנתונים בישראל המראים על עומס קיצוני (ח"כים המכהנים ב-3 עד 6 ועדות במקביל), אימוץ "שיטת הדוברות" מאפשר לחברי הכנסת לרכז את משאבי הידע והזמן שלהם בנושא ליבה אחד, ובכך לצמצם את פערי המידע אל מול הדרג המקצועי בממשלה.

3. העדפת "מרחב מקצועי" על פני פלטפורמה תקשורתית- הסקירה המשווה, בדגש על גרמניה, מצביעה על כך שפיקוח אפקטיבי מתרחש כאשר מתאפשר דיון מקצועי החורג ממשמעת סיעתית נוקשה. בישראל, מגמת הפומביות המלאה של הדיונים הפכה לעיתים לכלי שרת בידי הסיעות לאכיפת משמעת ושימוש בוועדות כבמה לחשיפה ציבורית בלבד, דבר המדגיש את הצורך ביצירת מנגנוני "חסינות מקצועית" לחברי הוועדות (כגון רציפות חברות וכהונה מינימלית).

4. הכרחיותן של סמכויות אכיפה פורמליות- מהשוואה לקנדה עולה כי במקום שבו תרבות הציות והאחריותיות חלשה, "כוח רך" אינו מספיק. נוכח ממצאי המחקר בישראל על אי שיתוף פעולה שיטתי של הממשלה ומסירת מידע חלקי, עולה כי ללא עיגון סנקציות בחקיקה (כגון עיצומים כספיים או השלכות משמעתיות על אי התייצבות), סמכות הפיקוח של הוועדות נותרת הצהרתית בלבד.

5. סנכרון מבני בין הגוף המבקר לגוף המבוקר- המודל הגרמני מוכיח כי התאמה פונקציונלית (ועדה מקבילה לכל משרד) היא המפתח לפיקוח אפקטיבי וליצירת מחויבות הדדית. התובנה לישראל היא שהמבנה הקיים שבו ועדות הן "תחומיות" ומפקחות על מספר משרדים במקביל, מייצר פיזור של האחריותיות ומקשה על מעקב רציף אחר ביצוע מדיניות והחלטות של משרדי ממשלה ספציפיים.

---

[213] Charles Robert & Blair Armitage, *Perjury, Contempt and Privilege: The Coercive Powers of Parliamentary Committees*, 30 CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW 29-36 (2007).

[214] שם.

[215] Lorne Neudorf, *The Judicialisation of Parliamentary Privilege in Canada: A Cautionary Tale*, 13 Laws (2024).

8. סיכום ביניים

מן הסקירות עולה כי ועדות הכנסת מהוות זירה מרכזית לפיקוח פרלמנטרי, אך היעדר קריטריונים לשיבוץ חברי הכנסת, שליטת הסיעות במינוי ובהחלפה, והעדר סנקציות אפקטיביות פוגעים ביכולת הוועדות לאפשר דיון מעמיק. מן הפסיקה עולה כי הוועדות הן "אכסניה טבעית" לדיונים בהצעות חוק, וכי תפקידן הוא להבטיח קיומו של דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי, אך הרף להתערבות שיפוטית גבוה מאוד. מן הספרות עולה כי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת איננו גבוה בשל כשלים מבניים, מוסדיים ופרוצדורליים, ובישראל יש תלות עמוקה של הכנסת בממשלה, פערי מידע, והיעדר כלי אכיפה. מהסקירה המשווה עולה כי במדינות אחרות קיימים מנגנוני מינוי המעודדים עצמאות, חיזוק מומחיות ויכולות אפקטיביות לאיסוף מידע. מכלל הדברים עולה צורך במנגנונים שונים לטיוב פעילות הפיקוח ובחיזוק מעמד הוועדות. מתוך מסקנות אלו, העולות מסקירה זו, נוסחו ההמלצות הבאות.

9. המלצות

להקביל את הוועדות הקבועות למשרדים המרכזיים. המלצה זו תאפשר חפיפה בין תחומי עיסוק הוועדות לבין תחומי עיסוק משרדי הממשלה המרכזיים דבר שיאפשר לחברי הכנסת להתמחות בתחום הפעילות של משרד אחד וכך לפקח עליו ביעילות.[216] בנוסף, שינוי זה יגדיל את המחויבות של משרד הממשלה כלפי הוועדה המפקחת וכך גם את המחויבות של חבר הוועדה לתחום עיסוקה.[217]

יקבע כי על הוועדות לעשות שימוש בסמכותן המוקנית בתקנון הכנסת, באישור יו"ר הכנסת, לפנות לנציבות שירות המדינה או לגורם מוסמך אחר בבקשה שינקטו צעדים משמעתיים נגד עובדי ציבור שלא התייצבו לדיון או לא מסרו מידע ומסמכים שנדרשו מהם.[218] בנוסף, סמכויות הפיקוח של הוועדות יורחבו כך שיוכלו לדרוש מבעלי תפקידים בשירות המדינה ובגופיים ציבוריים להופיע לפניהן ולהציג מסמכים חיוניים וכן להטיל סנקציות במקרים של סירוב.[219]

מעמד מרכז המחקר והמידע של הכנסת יחוזק ועצמאותו תעוגן בחוק וכן יוגדל התקציב וכוח האדם בו. כמו כן, יתאפשר מענה מהיר ומעמיק לחברי הכנסת.[220] המלצה העולה כדי לעשות זאת היא לקבוע מנגנון המחייב את משרדי הממשלה וגופי המדינה להיענות לבקשות המרכז.[221] בנוסף, מומלץ להצמיד לכל וועדה צוות חוקרים קבוע, לחקר תחומי הליבה של הוועדה והסוגיות השוטפות, שיספק שירות מקצועי לכלל חברי הוועדה ולא רק ליו"ר הוועדה.[222]

יגובש "מדריך הפעלה" לוועדות הכנסת שיעגן באופן רשמי את כללי עבודתן וסמכויות בעלי התפקידים ויסדיר נושאים כגון; הגדרת תפקיד יו"ר וועדה; הגדרת דד ליין להגשת נושאים לסדר היום של הוועדה; קביעת זמן מינימלי להתרעה על כינוס דיון שיהיה לפחות 48 שעות; קביעת קריטריון למספר חברי ועדה

---

[216] פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 19-18.
[217] חסון "תנו לכנסת לפקח", לעיל ה"ש 38.
[218] פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 21.
[219] אייל צור "חיזוק הדמוקרטיה מתחיל בחיזוק הכנסת" **מידה** (1.12.2022) https://mida.org.il/2022/12/01/חיזוק-הדמוקרטיה-מתחיל-בחיזוק-הכנסת/.
[220] פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 22.
[221] חסון **פיקוח ועדות על הממשלה**, לעיל ה"ש 2, בעמ' 34.
[222] פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת**, לעיל ה"ש 23, בעמ' 22.

מינימלי הנדרשים לנכוח בדיונים והצבעות בוועדות; חובת הגשת מסמכים מראש; קביעת סדר דוברים בדיון.[223]

חיזוק עצמאות הוועדות דרך מנגנוני מינוי בלתי תלויים: מומלץ לאמץ מודל בחירה חשאית של יושבי ראש וחברי ועדות מרכזיות, כך שהרכב הוועדות לא ייגזר מהסכמים קואליציוניים בלבד. מהלך כזה יחזק מקצועיות ויקטין תלות מפלגתית ישירה, באופן הדומה לרפורמות הבריטיות והקנדיות.

חיזוק המומחיות של חברי הכנסת בחלוקה לוועדות: הן בגרמניה והן בהולנד מודגשת חשיבות תהליך מינוי חברי וועדה בהתאם למומחיות וניסיון קודם בתחומים ספציפיים. שתי המדינות מאפשרות לחברי הפרלמנט לשבת בוועדות במספר תחומי התמחות מצומצם, שדרך שמייצרת יתרון של ידע מקצועי והבנת עומק של תחומי המדיניות בהם הם עוסקים. המודל הזה תורם לשיפור איכות הדיונים, מקדם החלטות מבוססות ידע ומגדיל את יעילות הפיקוח.

מומלץ לאמץ מההולנדים את מנגנון הזימון המבוסס על שקיפות, שיתוף פעולה ולחצים חברתיים. בוועדות הפרלמנטריות ההולנדיות הזימון מתבצע בדרך כלל דרך שימועים ציבוריים פתוחים שהציבור והתקשורת עוקבים אחריהם מקרוב. הדבר יוצר לחץ לא פורמלי מצידם של הגורמים לשתף פעולה. מנגנון זה משמר זכויות פרט ומונע כפייה משפטית שעלולה לפגוע במזומנים, ומאפשר פיקוח ציבורי ופוליטי ללא אמצעים אגרסיביים.

חיזוק רציפות החברות בוועדות: כדי להתמודד עם תחלופה תכופה של חברי ועדות, מומלץ לקבוע מגבלות פורמליות על חילופים במהלך כהונת הכנסת, למשל תקופת מינימום לכהונה בוועדה או קביעת מכסה מוגבלת של חילופים שסיעה רשאית לבצע.

יצירת מנגנון הסדרה מפורשת של הליך הסיווג: מומלץ לעגן בחקיקה מנגנון מפורט להסדרת הליך הסיווג של מידע שממשלת ישראל מבקשת שלא למסור לכנסת ולוועדותיה. מנגנון כזה צריך להבהיר את זהות הגורם המוסמך לקבוע כי מידע מסוים נכנס לגדר חריגי הביטחון, יחסי החוץ או קשרי המסחר הבין לאומיים, לקבוע קריטריונים ברורים להפעלת שיקול הדעת, ולהגדיר הליך ביקורת פנימי וחיצוני על החלטות הסיווג.

בהיבט הביקורת השיפוטית: מן הפסיקה עולה דפוס חוזר של אי-בהירות ועמימות בנוגע לגבולות ההתערבות השיפוטית בהליכי הכנסת. אף שבית המשפט מדגיש שוב ושוב ריסון, היעדר נוסחה מפורשת וקבועה מוביל לכך שסוגיות דומות שבות ומגיעות שוב לבג"ץ, ומעמיסות על המערכת המשפטית והפרלמנטרית גם יחד. מומלץ לעגן בחקיקת יסוד או בתקנון הכנסת מנגנון ברור, מחייב ומדורג, שיגדיר מפורשות מתי פגם בהליך הפרלמנטרי ייחשב "פגם היורד לשורש ההליך" המצדיק התערבות שיפוטית ומתי ייחשב לפגם פנימי שאינו מצדיק התערבות. קביעת כללים מנחים אלה תקטין את התלות בשיקול דעת שיפוטי, תפחית את מספר העתירות החוזרות על אותן טענות, ותתרום ליציבות, צפיות ושקיפות במערכת הפרלמנטרית.

10. סיכום

ביוזמה זו סקרנו סוגיות העולות בעקבות בחינת סמכויות הוועדות הפרלמנטריות ותפקודן כיום, והמלצה על מנגנונים שונים לטיוב פעילות הפיקוח המתבצעת בהן. ניכר כי החקיקה, הפסיקה והספרות מצביעות על כשלים מבניים, מוסדיים, פרוצדורליים ופוליטיים, ובהם היעדר קריטריונים לשיבוץ ח"כים לוועדות,

[223] שם, בעמ' 19.

שליטה כמעט מלאה של הסיעות על נציגיהן, העדר סנקציות אפקטיביות, פערי מידע, נוכחות דלה והעדר עצמאות מוסדית. מן הפסיקה עולה כי הוועדות הן "אכסניה טבעית" לדיונים בהצעות חוק וכי הן מתפקדות כמרכז הדיון הדמוקרטי בכנסת, אך הרף להתערבות שיפוטית גבוה מאוד. מן הספרות עולה כי הפוטנציאל הפיקוחי של הכנסת איננו גבוה, וכי הוועדות פועלות במציאות של תלות עמוקה בממשלה וחוסר שיתוף פעולה. מן הסקירה המשווה עולה כי במדינות אחרות זוהו רכיבים לחיזוק מעמד הוועדות, מומחיות ויכולות אפקטיביות לאיסוף מידע.

מכלל הדברים עולה הצורך בחיזוק הוועדות, עיגון מנגנוני סנקציות, קביעת נורמות פיקוח יציבות ומנגנונים לטיוב עבודתן.

מסמך זה נכתב על ידי: מאיה כץ, אילנה מלמד, מישל סמגין, טל רוזנבלט, נועה שקד.

בליווי: חבר צוות המחקר – ירון אוטרבנגר.

נערך על ידי: ראש הצוות – שירה סונדרס.

נבדק על ידי: ראש הסניף – שירה אינברט פומפן.

אושר לפרסום על ידי: סמנכ"לית עומק – עדן לוי.

אנו מודים לד"ר רונית לוין שנור על הליווי האקדמי ליוזמה, על הקריאה המוקפדת והערותיה המועילות, אשר תרמו תרומה משמעותית לכתיבת מסמך זה.