

על גזרים ומקלות: על השימוש בסנקציות כופות בפיקוח פרלמנטרי

מאת

בל יוסף*

הכנסת מצויה במצוקה פיקוחית. למרות שפיקוח פרלמנטרי הוא אחד התפקידים הדמוקרטיים החשובים ביותר של המחוקק – במיוחד במערכת פרלמנטרית שבה הממשלה שולטת ברוב הקואליציוני – בפועל הכנסת מתקשה לפקח באופן אפקטיבי על הרשות המבצעת. כלים הפיקוחיים קיימים בשפע, אך הפעלתם נתקלת במכשולים מבניים, ארגוניים ופוליטיים רבים. בשנים האחרונות, מתוך הכרה בקשיים אלה, התגברו הקולות הדורשים לפתור את בעיית אישיתוף הפעולה הממשלתי באמצעות הטלת סנקציות כופות על גורמים ברשות המבצעת. במאמר קצר זה אטען כי למרות חומרת הבעיה, סנקציות כופות אינן הפתרון המתאים. גישה זו עלולה לערער את בסיס שיתוף הפעולה שעליו נשען פיקוח יעיל, לשחוק נורמות חוקתיות בלתיכתובות, להסלים את היחסים בין הרשויות ולהיות מנוצלת לרעה עבור פיקוח פופוליסטי. במקום זאת, אציע מערך חלופי של תמריצים חיוביים ושיפורים מבניים שיאפשרו לכנסת לעמוד על תפקידה הפיקוחי, מבלי לפגוע בדינמיקה המוסדית העדינה בין הכנסת לממשלה.

1. הבעיה: פיקוח חלש ומוחלש

פיקוח פרלמנטרי הוא מתפקידיו הדמוקרטיים החשובים ביותר של המחוקק. במערכת פרלמנטרית, שבה הממשלה חבה את אמונה לכנסת,¹ אך גם שולטת ברוב הקואליציוני שפועל בה ובשל כך שולטת במרבית החקיקה, תפקיד זה חשוב שבעתיים. תובנה זו ודאי לא ייחודית לישראל. בבריטניה ועדות הפרלמנט בבית הנבחרים הן מוכוונות-פיקוח ולא מובנות-חקיקה.² הקונגרס האמריקני תופס את תפקידו הפיקוחי ברצינות יתרה, ומוסד השימועים הידוע נועד לאפשר לקונגרס לקבל באופן תדיר מידע חיוני מידי הרשות המבצעת.³ עמדה זו בדבר חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי אינה תובנה חדשה. כבר בשנת 1861 סבר ג'ון סטיוארט מיל כי תפקידו הייצוגי של הפרלמנט דורש ממנו, בראש ובראשונה, לפקח, וכי תפקיד זה חשוב פי שבעת מונים מאשר לחוקק או למשול.⁴

אולם חזון לחוד ומציאות לחוד. בחינת הכנסת והאופן שבו היא פועלת מגלה במהירות כי הכנסת אינה מפקחת איכותית במיוחד במקרים רבים. לרשות הכנסת עומדים כלים רבים בזירות רבות: זירת המליאה, זירת הוועדות, זירת הפיקוח התקציבי וכן זירה מקצועית המהווה מערך תמיכה בפיקוח. אלו כוללים כלי "יום הדין" כדוגמת הצעת אי-אמון,⁵ אישור תקציב מדינה שנתי,⁶ אישור הכרזה על שעת חירום⁷ ואף הקמת

* בל יוסף היא חברת סגל בפקולטה למשפטים, הקריה האקדמית אונו; וחוקרת בכירה בתכלית – המכון למדיניות ישראלית. תודה מיוחדת לחברי מערכת תגובות משפט, דוד פליידרביש, דניאל שפילברג ואורי ברק על ההערות הטובות והעריכה המוקפדת.

¹ ס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

² MEG RUSSELL & DANIEL GOVER, LEGISLATION AT WESTMINSTER: PARLIAMENTARY ACTORS AND INFLUENCE IN THE MAKING OF BRITISH LAW 34–35 (2019).

³ ראו כבר בשנת 1951, J. W. Fulbright, *Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process*, 18 U. CHI. L. REV. 440, 441 (1951).

⁴ JOHN STUART MILL, CONSIDERATIONS ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT 103–04 (The Elec. Book Co. 2001) (1861).

⁵ ס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

⁶ ס' 36 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁷ ס' 38 לחוק-יסוד: הממשלה.

ועדת חקירה פרלמנטרית.⁸ אולם כלי הפיקוח כוללים גם המון כלים שגרתיים וחשובים לא פחות: מהשאלות על כל סוגיה,⁹ הצעה לסדר היום,¹⁰ פיקוח על העברות תקציביות ושינויים בתקציב לאורך השנה,¹¹ דיוני פיקוח שגרתיים בוועדות, בין אם אקטיביים ביוזמת הוועדות או רספונסיביים מכוח דרישות דיווח שונות בחקיקה,¹² פיקוח דרך אישור תקנות או מקרים נוספים שבהם נדרש אישור ועדה¹³ ועוד.

כלומר, הכלים – קיימים. אך מה באשר להפעלתם? במחקר אחר שבו מיפיתי את כשלי הפיקוח עמדתי על הפער בין היכולת התיאורטית לפקח לבין האופן שבו הפיקוח מבוצע בפועל.¹⁴ ההסבר התיאורטי לכך נעוץ בתיאוריה הפונקציונלית של הפיקוח הפרלמנטרי. תיאוריה זו גורסת, ביסודה, כי היכולת הממשית של פרלמנט לפקח אינה תלויה רק בכלים הפורמליים העומדים לרשותו, אלא במידה רבה גם בתרבות הממשלית ובהקשר הפוליטי שבו הפיקוח יוצא מן הכוח אל הפועל.¹⁵ וכך המצב בישראל. לצד שפע הכלים – קיים גם שפע מכשולים.

ניתן לעמוד על חמש קבוצות מרכזיות של גורמים המקשים על כנסת לפקח. ראשית, **התשתית המוסדית לקויה**. יש מעט מדי חברי כנסת; ובהתאם מעט מדי זמן מוקדש לפיקוח; אין התאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה, כך שיש נטייה אינהרנטית להיעדר המשכיות ושיטתיות בעבודה המשותפת; מנגנון החוק הנורבגי שמוציא רבים מהשרים מהמליאה, ובכך מצמצם את החיכוך הפיזי ההכרחי כלכך בין השרים לבין חברות וחברי הכנסת, ובהתאם מקשה על ממשקי העבודה ביניהם; הפרוצדורות לפיקוח במקרים רבים מיושנות ואינן מתאימות לפיקוח בעידן המידע המודרני;¹⁶ וכמובן – גם בעיית המידע, בהיעדר מנגנונים להסדרת העברת המידע לחברי ולחברות הכנסת. שנית, **התשתית הארגונית לקויה** גם כן. תפיסת הפיקוח בקרב חברות וחברי הכנסת היא אמורפית וחלשה, והפיקוח נוטה להיות פסיבי ולא אקטיבי; הכנסת מצויה בבעיה יסודית של חקיקתית, ומרבית המשאבים (שאינם מספיקים ממילא) מופנים לשם; הפיקוח נקודתי ואינו המשכי; והנוכחות בכנסת נמוכה באופן שיטתי ומקשה על דיונים משמעותיים. שלישית, **אין לחברי ולחברות הכנסת תמריצים מתאימים לפקח**. בעוד שעבור חקיקה יש תמריציית, עד כדי מערך תגמולים משובש ממש, ביחס לפיקוח התמונה שונה לחלוטין: במישור התקשורתי, האלקטורלי והאישי – התמריצים לפקח חסרים מאוד. במישור הביניים הפלגתי לעיתים הפיקוח גובה מחירים פוליטיים גבוהים שיש לשאת בהם על מנת לפקח. במקרים רבים התמריץ היחיד שנותן לפקח חל ביחס לגורמים המקצועיים בכנסת בלבד. רביעית, **התרבות הפוליטית חלשה** ואינה מעודדת פיקוח. נורמות שאינן כתובות נשחקות (סוגיה אליה אשוב ואתייחס בהמשך), שיווי המשקל הפוליטי מופר תדיר, הכנסת מצויה במצב הולך ומחמיר של קיטוב והקצנה, ומנגנון הבחירה של חברי וחברות הכנסת רק מוסיף על הבעיה. בכל אחת מקבוצות אלה, הקשיים הם מצטברים, ובמקרים רבים מוסיפים הכבדה נוספת זה על זה. הקבוצה החמישית היא עיקר דיוננו: **יחסי**

⁸ ס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁹ מדובר בשאלתה רגילה, שאלתה דחופה ושאלתה ישירה. ראו ס' 46–50 לתקנון הכנסת (28.10.2024).
¹⁰ גם בהקשר זה יש הסתעפות של כמה תתי-מנגנונים הכוללים הצעה לסדר היום והצעה דחופה לסדר היום, שם מדובר במנגנון דו-שלבי של דיון במליאה, וכן דיון בוועדה בעקבות הצעה לסדר היום. ראו ס' 52–56 לתקנון הכנסת.

¹¹ פיקוח זה מתבצע בוועדת הכספים מכוח ס' 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985.
¹² המסגרת הרחבה לדיונים מוסדרת בס' 101 לתקנון הכנסת.

¹³ ראו למשל בס' 15 לחוק האזנת סתר, התשל"ט–1979.
¹⁴ Bell E. Yosef, *Mind the Gap: A Typology of the Gap between Theory and Practice in Parliamentary Oversight*, J. LEGIS. STUD. (Jan. 27, 2025), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2024.2448932>

¹⁵ Abel Kinyondo, Riccardo Pelizzo, & Aminu Umar, *A Functionalist Theory of Oversight*, 1 AFR. POL. & POL'Y (2015), <https://perma.cc/Y6LK-UBHB>

¹⁶ ראו למשל את טווחי הזמנים באשר לשאלתה, מנגנון נפוץ ביותר בעבודת הפיקוח הפרלמנטרית: לפי ס' 48(ב) לתקנון הכנסת, כשחברת כנסת מגישה שאלתה רגילה, עומדים לרשות השרה 21 ימים על מנת לענות לה. בעידן זרימת המידע, בחלק הארי של המקרים, מדובר בטווחי זמן לא נחוצים. ודאי כשבפועל, השרה עומדת על בימת הכנסת ומקריאה פסקה שנכתבה עבורה מראש, ולא מידע מפורט ומנומק. בהינתן התזזיתיות של סדר היום הפוליטי, טווחי זמן אלה במקרים רבים מייתרים את השאלתה ומרוקנים את הפיקוח מתוכן.

כנסת ממשלה שבריריים שאינם בנויים על שיתוף פעולה ועל הכרה מתמדת בחשיבות הפיקוח הפרלמנטרי. הבעיה היא דו־כיוונית. מצדה של הממשלה, יש בעיות של היעדר נתונים ואיסוף מידע בקרב הרשות המבצעת, ושיתוף פעולה חלקי או חסר מצדה, לצד חוק הסדרים רחב הדיוקן את יכולות הפיקוח הפרלמנטריות עוד יותר. אכן, הבסיס של הבעיה, שעניינו התייצבות חלקית ומסירת מידע חלקי – קיימים בהחלט. מצדה של הכנסת, חברי וחברות הכנסת לעיתים משתמשים בכלים פופוליסטיים כדי לפקח ומגחיכים את הממשלה ואת הנציגים מטעמה (כגון השתלחויות בוטות בגורמי הרשות המבצעת שמגיעים לוועדות, העלאת קטעי וידאו ערוכים באופן מגמתי לרשתות חברתיות, ותקיפה רוחבית של הגורמים המקצועיים ושל חשיבות המקצועיות למול עמדות פוליטיות). הם במקרים רבים אינם ערים לאופן עבודתה של הממשלה שמתנהל בחלקים גדולים ממנו בעבודת מיקרו, שכן הרשות המבצעת מקבלת עשרות אלפי החלטות ביום (אם לא יותר), ולכך מתווספות דרישות דיווח לא הכרחיות שמעמיסות הן על המערכת הממשלתית והן על המערכת הפרלמנטרית.

ואם כך פני הדברים, פלא שהכנסת אינה מצליחה לפקח?

נדמה כי הכנסת מכירה בקשיים הקיימים. ואכן, שורה של פעולות משקפות את הרצון המוסדי העז של הכנסת לדרוש שיתוף פעולה מצדה של הרשות המבצעת. אלו כוללים, מהעת האחרונה, את מכתבו של מזכיר הכנסת למזכיר הממשלה, הסוקר מקרים של היעדר התייצבות של נציגי הממשלה בישיבות ועדות הכנסת, ומדגיש את זכותה של הכנסת, כקבוע כיום בכלליה, לדרוש סנקציות כלפי נציגי הרשות המבצעת שאינו ממלא את חובתו.¹⁷ מכתב זה מצטרף לשורה של פעולות קודמות שבהן הכנסת עמדה – או ניסתה לעמוד – על זכותה לפקח. אלו כוללים שני מכתבים נוספים מטעם מזכיר הכנסת, שפורסמו על דעת יושבראש הכנסת, ועומדים על כך שבמקרים רבים (מאות מקרים במכתבים אלה) הממשלה אינה עומדת בחובתה לשותף פעולה עם הפיקוח הפרלמנטרי, אינה משיבה על שאילתות, אינה מתייחסת למסקנות ועדות וכדומה.¹⁸ עמדה זו לבשה מעטפת קונקרטיה בהצעות חוק מהשנים האחרונות שביקשו לחזק את יכולות הפיקוח של הכנסת, אך דווקא באמצעות סנקציות בגין איהתייצבות או אימסירת מידע.¹⁹

בנקודה זו חיוני להכיר בכך: הכנסת מצויה במחסור במידע. אמנם שיח הפיקוח בישראל אינו מתאפיין בשיח מבוסס מידע, אך מדובר בבעיה אקוטית ביותר. על מנת שמהלך פיקוחי יצליח, מעבר לדיון אחד בנושא בוער שימשוך כותרות אך אין אחריו ולא כלום, פיקוח דורש מידע. מידע רחב, מידע איכותי, בזמן אמת. את חברי הכנסת הסוגייה מעסיקה מאוד וכבר נדונה בוועדות.²⁰ מרכז המחקר והמידע, ספק המידע העיקרי של חברי וחברות הכנסת, אינו מצליח לעמוד בעומס, וחברי הכנסת לעיתים ממתינים חודשים כדי לקבל נתונים הנדרשים להם לעבודתם הפרלמנטרית.

¹⁷ מכתב מדן מרזוק, מזכיר הכנסת, ליוסי פוקס, מזכיר הממשלה, בעניין איהתייצבות נציגי הממשלה לישיבות ועדות הכנסת (4.12.2025).

¹⁸ ראו מכתב מדן מרזוק, מזכיר הכנסת, ליוסי פוקס, מזכיר הממשלה, בעניין מילוי חובותיה של הממשלה כלפי הכנסת (22.5.2024); מכתב מדן מרזוק, מזכיר הכנסת, ליוסי פוקס, מזכיר הממשלה בעניין איחורים ניכרים במענה על שאילתות של חברי הכנסת (17.12.2024).

¹⁹ הצעת חוק הכנסת (תיקון – הגברת פיקוח הכנסת), התשפ"ג–2023, פ/3822/25; הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת), התשפ"ד–2024, פ/4762/25.

²⁰ פרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24 (7.6.2022) בנושא "חיזוק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה – מסירת מידע למרכז המחקר והמידע" (להלן: פרוטוקול ישיבה 106); פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.6.2023) בנושא "קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת ולממ"מ על ידי משרדי הממשלה" (להלן: פרוטוקול ישיבה 62).

2. זה לא הפתרון: הקשיים הכרוכים בהטלת סנקציות על גורמים ברשות המבצעת

אם כך, הבעיה ברורה. הכנסת מתקשה לפקח על הממשלה. חלק מהבעיה תלוי במידה לא מבוטלת בקשיי העברת מידע הנעוצים ביחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה. ואולם, למרות זאת, אני טוענת אפוא כי לא כאן נעוץ הפתרון. יש מספר סיבות טובות התומכות בהימנעות מאכיפת הפיקוח באמצעות סנקציות כופות, בפרט אלו המופנות אישית כלפי אנשי ונשות הרשות המבצעת המחזיקים בתפקידים מקצועיים, וזאת אף במנותק מבחינה עניינית של תוכן הסנקציות (המשתנות, ונעות מספקטרום אתי ומשמעתי, עובר בנקיטת אמצעים פרלמנטריים כשלילת היתר כניסה, וכלה בפגיעה בשכרה של עובדת הציבור).

יתרה מכך, הצעות החוק אף אינן מנמקות את היקף הבעיה, ומדוע דווקא סנקציה היא הפתרון המתאים. כך, דברי ההסבר החוזרים באותן מילים בחלקן של ההצעות, מסבירים כי "כיום קובע תקנון הכנסת הוראות על התייצבות בפני הוועדה ומסירת המידע הנדרש לה, אולם חוקי היסוד, חוק הכנסת, התשנ"ד–1994 ותקנון הכנסת, אינם קובעים במישרין כל סנקציה על אי-התייצבות של משרת הציבור בפני הוועדות, באופן אשר מקשות על ביצוע תפקידיהן ופוגעות במעמדה ובכבודה של הכנסת. מטרת הצעת החוק היא מילוי החלל במצב החוקי הקיים."²¹

הטלת סנקציות עלולה לערער את בסיס שיתוף הפעולה שעליו נשען פיקוח פרלמנטרי יעיל – בין אנשי מקצוע לפוליטיקאים, בין הכנסת למערכת המבצעת, על שלל הגורמים והרשויות שבה, ובין הקואליציה לאופוזיציה. לשימוש באמצעי כפייה יש גם מחיר ביחסים המקצועיים בתוך הכנסת עצמה: חלק ניכר מפעילות הפיקוח נשען על קשרים מקצועיים תקינים שנרקמים בין חברי הכנסת והצוותים המקצועיים שתומכים בהם לרשות המבצעת במהלך העבודה השוטפת. הסתמכות מוגברת על סנקציות, במקום טיפוח יחסי עבודה טובים, עלולה לחבל ביכולות הקיימות כיום. אין ספק כי הבעיה נגרמה, בין היתר, מחוסר שיתוף הפעולה בקרב גורמי הממשלה; אך היא נגרמה גם בשל גורמים נוספים רבים (עומס, שיטות איסוף וניהול המידע בממשלה, פופוליזם, דינמיקות בין-פוליטיות ועוד). כדי להוביל לפתרון הבעיה, אין די במענה כופה רק ביחס לרכיב אחד במנותק משאר הקשיים.

במידה רבה, דינמיקה מתמשכת וחוזרת זו מאפשרת להביט על יחסי הוועדות ונציגי הרשות המבצעת כמשחק אסטרטגי מתמשך. בהיגיון של תורת המשחקים, שימוש אינטנסיבי בסנקציות מהווה מהלך אגרסיבי מצד הכנסת, הפוגע באיזון המקובל על הצדדים ומשנה את חישובי הממשלה. כתוצאה מכך, נוצר מצב חדש שבו נקודות המוצא של הצדדים בכל דיון פוטנציאלי מתחילות במרחק גדול יותר, ומקשות להגיע לפשרה מוסכמת כחלק ממשא ומתן.²² למעשה, הקונפליקט מול משרדי הממשלה צפוי להסלים, ודפוסים כגון כמו שליחת נציגים באופן טקטי, עיכוב או סירוב למסור מידע, או העברת מידע חלקי ומסונן, עלולים להפוך למהלכים שגורתיים שהממשלה תאמץ כדי לשפר את מיקומה במשא ומתמיד מול הכנסת.

יתרה מזאת, ליושביראש הוועדות הקבועות עומדים כלי השפעה משמעותיים, והם מיומנים בשימוש בהם. כלים אלה אינם מהווים סנקציות כופות במובן המשפטי והפורמלי, אלא סנקציות פוליטיות התלויות באופן יישומן וביכולת לעשות כן. יושביראש הוועדות יכולים – ואכן עושים זאת – לעכב חקיקה, לחסום תקציבים ולסגור ישיבות ועדה לנושא מסוים או לתקופה שלמה. אלו אמצעים שאמנם אינם תמיד יעילים,

²¹ לעיל ה"ש 19.

²² מעוז רוזנטל "יציבות וחוסר יציבות בראי תורת הבחירה הרציונלית: בין שרידות פוליטית להגינות" פוליטיקה 15, 49 (2006).

אך כאשר מופעלים – השפעתם ממשיכה. מאחר שהפיקוח הוא פעילות פוליטית במהותה, יושב־הראש (במיוחד של הוועדות הקבועות) מיומנים במינוף התלות שיש לשרים בהם כדי להשיג תוצאות פיקוח רצויות.

לטיעונים אלה יש לצרף בעיה אותה כבר הזכרתי של שחיקת נורמות בלתי־כתובות. רבות מהפרקטיקות הפרלמנטריות, ובכלל זה שיתוף הפעולה הממשלתי והדינמיקה היומיומית שמהווה את אבני היסוד של הפיקוח, הן נורמות מקובלות, "קונבנציות". מוסכמות הן משאב יקר ערך בזירה הפוליטית, והעדפה של עיגון חקוק לנורמה מסוימת על פני אמון ב"שיטה עצמה" ובמוסכמות שדרךן היא פועלת, עשוי לפגוע ביכולת לפעול בתוך הזירה הפוליטית. דרישה לקבוע סנקציות כופות – קל וחומר כשהן חקוקות – מוסיפה למגמה הזו, שהיא בעייתית בפני עצמה.²³ אמנם מדובר בבעיה חברתית־סוציולוגית ביסודה, אבל זו בעיה שבהחלט צריכה להטריד משפטניות ומשפטנים, ולהשפיע על השאלה מה מחוקקים ולא־זה צורך.

טעם נוסף בהקשר זה להימנע מהסנקציות, ודאי כשהן אישיות ומופנות כלפי פקידי ציבור, ולא כלפי המשרד (נחשוב על הפער בין עצירת חקיקה ממשלתית של משרד מסוים לבין שלילת נתח ממשכורתה של רפרנטית במשרד האוצר), הוא שהטלת סנקציות אינה משקפת נכונה את יחסי הכוחות שמתרחשים פעמים רבות בתוך המשרדים. לעיתים השרים עצמם משתמשים בנוכחות בוועדות ככלי אסטרטגי בדינמיקה שלהם מול הוועדות, יושבות־ראש הוועדות או המפלגה שאליה משתייכת יושבת־ראש הוועדה. במילים פשוטות יותר, לעיתים השר עצמו יורה לאנשי ונשות משרדו שלא להתייבב בדיון מסוים, הגם שהוועדה ביקשה התייצבות של הגורם.²⁴ השימוש בכלי ההתייצבות הוא חלק ממאזן כוחות נמשך בין גורמים פוליטיים שכל הזמן חותר לשנות את שיווי המשקל הפנימי שלו. אולם המועדים לסנקציה לבסוף הם לא הגורמים הפוליטיים, אלא דווקא הגורמים המקצועיים שמתפקדים תחתם, ומטרתם להוציא לפועל את המדיניות באופן מקצועי. גם בכך יש טעם לפגם.

לצד אלה יש לתת משקל גם לחשש מהחמרתן של דינמיקות בין־מוסדיות נוספות, תופעות שכבר כעת מתרחשות במידה מסוימת ועלולות להחמיר. כך, לא ניתן להתעלם מהחשש לניצול כוח הכפייה (יעוצב כפי שיעוצב) למטרות נקם כנגד משרתי ציבור שאינם מיישרים קו עם רצונות השר; ולהחמרת תמריץ שלילי למשיכת נשים ואנשים איכותיים לישורת הציבור.

3. תחילתו של הפתרון: מערך תמריצים מתאים

הרעיון היסודי הוא כי הדרך המתאימה להתמודד עם הבעיה היא בראש ובראשונה ליצור מערך תמריצים מתאים לשיתוף פעולה. תמריצים פוליטיים הם רכיב בעל חשיבות רבה בעבודת הפיקוח,²⁵ ויש לעצב אותם באופן ששייג את מטרותם. כפי שחברי וחברות הכנסת זקוקים למערך תמריצים מתאים שיעטוף את עבודת הפיקוח, גם ברשות המבצעת נזקקים לתמריצים מתאימים – אלו עשויים להיות מקצועיים, פוליטיים, תקשורתיים או אישיים – כדי למלא את מלאכתם היטב. גם יצירת "תרבות פיקוח" היא בעלת משקל רב

²³ בהקשר זה, יש חשיבות מיוחדת לכך שמדובר בפעילות הפרלמנטרית, שמיסודה (הן משורשיה המנדטוריים והן מהאופן בו היא פועלת מימיה המוקדמים) מבוססת על הסכמות, פרקטיקות ומנהגים. היבט זה קיבל ביטוי בס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהג והנהל המקובלים בה."

²⁴ ראו למשל במשרד לביטחון פנים: אפרת אביבי "הסירוב של בן גביר לשלוח נציג לוועדה ממחיש את הפגיעה במעמד הכנסת" **שקוף** (13.2.2024) <https://perma.cc/8LN5-S239>; אבי סולומון "החרם ממשיך: בן גביר מסרב - ושוב לא שולח נציגים לדיון באלימות נגד נשים" **וואלה חדשות** (26.11.2025) <https://perma.cc/F3CX-2EA8>.

²⁵ ראו Riccardo Pelizzo & Frederick Stapenhurst, Government Accountability and Legislative Oversight (2014).

בהקשר זה, והשרשתה יכולה לסייע לפתור את הבעיה.²⁶ במחקר שנערך על ידי האיגוד הבין-פרלמנטרי הכולל 193 מדינות, נמצא כי תרבות פוליטית של פיקוח ובקרה היא בעלת השפעה רבה על האופן שבו פיקוח מתבצע, על הפרוצדורות המתאימות לבצעו, על האווירה הפוליטית שבה הוא מתקבל, ועל הקשב שהוא זוכה לו לאחר מכן ברמת היישום.²⁷

ישנם מספר פתרונות קונקרטיים שעשויים לסייע ביצירת מערך תמריצים מתאימים.²⁸ ראשית, לא ניתן להתעלם מהיקף החקיקה הפרטית. היקף החקיקה הפרטית זו בעיה בפני עצמה,²⁹ קל וחומר בהינתן שקיים שקלוליתמורות בינה לבין עבודת הפיקוח.³⁰ אולם זו בעיה גם במישור ההגעה לוועדות במובן זה שהיא מעמיסה רבות על כתפיהם של אנשי ונשות הרשות המבצעת, שמוצאים את עצמם מגיעים לכנסת למספר ישיבות בשבוע,³¹ בחלקן הם "עציצים" (כדבריהם) ואינם מדברים כלל, וחלק ניכר מעבודתם מתנהל במשכן הכנסת. זמן הוא משאב יקר, וצמצום היקף החקיקה הפרטית, האדיר ממילא, יפנה הן עבור חברי הכנסת, הן עבור הצוותים המקצועיים התומכים בהם, והן עבור נציגי ונציגות הרשות המבצעת יותר זמן פנוי לעבודת הפיקוח.

חלופה נוספת, שכבר עלתה בעבר בכנסת, ולעמדתי היא טובה יותר מאשר ההעדפה לסנקציה, היא יצירת מדדי שקיפות ושיתוף פעולה למשרדי הממשלה מטעם הכנסת.³² אלו יכולים לכלול את היקף ההגעה לוועדות, את טיב המידע שנמסר והיקפו, את מהירות מסירת המידע ואת מידת שביעות הרצון של חברי וחברות הכנסת משיתוף הפעולה הממשלתי. למעשה, מדובר בדרך נוספת לעודד בקרב הרשות המבצעת אחריותיות ודיווחיות לא רק על תוכן המידע, אלא גם על האופן שהוא מסופק. כאן נכנס גם תפקידה של החברה האזרחית בעידוד מדדים מסוג זה ומשיכת תשומת לב תקשורתית וציבורית אליהם. כבר כיום ארגוני חברה אזרחית – כגון המרכז להעצמת האזרח ואיגוד האינטרנט הישראלי – מפרסמים מדדים דומים, ויש להרחיב פעילות מסוג זו.³³

בנוסף, במקום "לקחת" – "לתת". בהינתן שמרכז המחקר והמידע של הכנסת הוא ספק המידע המרכזי לחברי הכנסת, ניתן לחשוב כיצד ניתן להעצים ולחזק את המרכז, בין אם מדובר בתקנים, יצירת יחידה כלכלית ייעודית ואף הקמת יחידת נתוניעתק עבור איסוף מידע. יכולות טובות יותר לאיסוף וכריית מידע, לצד עיבודו בידיים מקצועיות, יכולות במידה רבה לפצות על גירעון המידע שחברי וחברות הכנסת מצויים בו.

²⁶ ראו והשוו לבריטניה, שם נהוג כי שאילתות נענות בהרחבה ובפרקי זמן קצרים, מעבר לדרישה החוקית. Written questions, answers and statements, UK PARLIAMENT, <https://questions-statements.parliament.uk/#questions-answers> (last visited Jan. 9, 2026).

²⁷ INTER-PARLIAMENTARY UNION, GLOBAL PARLIAMENTARY REPORT 2017 — PARLIAMENTARY OVERSIGHT: PARLIAMENT'S POWER TO HOLD GOVERNMENT TO ACCOUNT 29–30 (2017).

²⁸ הדיון שלהלן מתבסס על ההצעות שהעליתי בנייר מדיניות שהוקדש לנושא: בל יוסף **כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה** (2025).

²⁹ לקולות בולטים ראו פורום השולחן העגול **יחסי גומלין כנסת – ממשלה: הצעות והמלצות** (2009); חן פרידברג **איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?** 8 (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

³⁰ ראו ד"ר 81–82, 2.7.2018.

³¹ כך, בדיונים בנושא עלתה מצד המשרדים בעיה של זימונים תכופים מאוד (נציגת משרד הבריאות תיארה כי זומנה ל-196 דיונים בחודשים מאי-יוני 2023), של עומס עבודה יוצא דופן במשרדים קטנים (משרד נגב גליל, שבו באותה תקופה היו רק ששה עובדים, נדרש להגיע לשלוש ועדות במקביל), ונציג משרד החינוך הדגיש את עומס העבודה הנובע מהצורך להגיע לוועדה מוכנים עם נתונים מתאימים כנדרש. פרוטוקול ישיבה 62, לעיל ה"ש 20, בעמ' 19–20, 28.

³² הצעה זו עלתה על ידי חבר הכנסת שלמה קרעי (פרוטוקול ישיבה 106, לעיל ה"ש 20, בעמ' 7). ראו ברוח דומה הצעה של חברת הכנסת פנינה תמנו שטה (פרוטוקול ישיבה 62, לעיל ה"ש 20, בעמ' 6).

³³ ראו למשל את "מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה" <https://perma.cc/A3K4-TN4X>, CECI, ואת "מדד השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות לשנת 2022" **איגוד האינטרנט הישראלי** (31.1.2023) https://www.isoc.org.il/sts-data/local_transparency_2022.

וגם לנו, הקהילה האקדמית יש לקח ואולי אפילו תרומה פוטנציאלית. מחקר אקדמי משפטי על פיקוח פרלמנטרי תופס נתח זעיר בלבד משיח המשפט הציבורי החי והפעיל שיש לנו בישראל. הגיע הזמן שגם אנחנו נקדיש יותר תשומת לב לפיקוח הפרלמנטרי. יש לנו את כל הסיבות לעשות זאת: במחשבה שלנו על הפרדת רשויות, פיקוח פרלמנטרי הוא בלם ניכר על הכוח הממשלתי;³⁴ עת אנו עוסקים בהגנה על זכויות הפרט, פיקוח פרלמנטרי יכול להוות במת דיון משמעותית;³⁵ הוא מעורר שאלות חשובות גם כשבוחנים את הביקורת השיפוטית שמתבצעת ביחס לפגיעה בפיקוח הפרלמנטרי;³⁶ הוא מגיע לליבת השאלות על עומק שליטתה של הרשות המבצעת בממשלה;³⁷ ועוד.

אם חלקן של הצעות אלה תישאנה פרי, הכנסת תוכל לעמוד על חובתה וזכותה לפקח על הממשלה באופן אפקטיבי, מבלי להוביל לכל ההשלכות השליליות של שימוש בסנקציות כופות, כפי שהשיח הפופולרי כיום מבקש לעשות.

³⁴ בל יוסף "פיקוח פרלמנטרי ומנגנוני איזונים ובלמים בדמוקרטיה הישראלית" (טרם פורסם).
³⁵ ראו למשל את פעילות הכנסת לאחר ה'7 באוקטובר, שם ועדות הכנסת נרתמו למצוקות האזרחים בזמן שמשרדי הממשלה התקשו לפעול, ובמקרים רבים הצליחו לתת לפרטים מענה, בין אם פרטני ובין אם רוחבי. "הכנסת במלחמת 'חרבות ברזל'" <https://main.knesset.gov.il/about/occasion/pages/ironswords.aspx#ironswordstab>.
³⁶ בל יוסף "ביקורת שיפוטית על פיקוח פרלמנטרי" (טרם פורסם).
³⁷ ראו תמיה זאת אשר נטועה עמוק ביסוד שני מחקרים חשובים בתחום: עמיחי כהן **מלחמות הבג"ץ: המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד** (2020); מתן גוטמן "המדינה הקואליציונית: 'חותמת הגומי' ו'להקת המעודדות' – על רמיסת הכנסת על ידי הממשלה" **ספר סלים ג'ובראן** 197, 207 (אהרן ברק ואח' עורכים 2023).