

(חוסר) איזונים ובלמים בין רשויות השלטון: חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי

מאת

בל יוסף*

בפתח הדברים: ההקשר הרחב

מאמר זה נכתב בימי לחימה. מדינת ישראל פצועה ומדממת. הימים האלה קשים וכואבים ממה שידענו. אך המלחמה לא הגיעה בתקופה של מי מנוחות. קדמו לה ימים סוערים בהם מדינת ישראל הייתה מצויה בשיג ושיח זועם, קולני ולעיתים מקטב, בשאלות יסודיות אודות הפרדת הרשויות במדינת ישראל. מאז הבחירות לכנסת העשרים וחמש עלתה על סדר היום רפורמה משמעותית שעניינה היחס בין רשויות השלטון במדינת ישראל, והתמונה בעניין יחסי הרשויות השתנתה דרמטית. תוכננו תיקונים חוקתיים מרחיקי לכת, שנועדו לעבור בזמן קצר יחסית. ביסודם עלתה הטענה, בידי תומכי התמורות החוקתיות, כי בית המשפט העליון רכש לאורך שנים כוח שלטוני רב, על-חשבון הרשויות הפוליטיות, וכי הוא מונע מהן למשול ולייצג את העם.

* ד"ר למשפטים. מרצה בקריה האקדמית אונו וחוקרת בכירה בתכלית - המכון למדיניות ישראלית.

מאמר קצר זה נועד למקם את השיח על יחסי רשויות השלטון בישראל בהקשר רחב יותר, ולטעון כי טרם שמבקשים להחליש את בית המשפט, יש לחזק את הכנסת. במציאות, הממשלה היא השולטת בסדר היום הפוליטי ובקבלת ההחלטות, והיקף הביקורת עליה מצומצם ביותר. רוב העיסוק בביקורת על הממשלה, כפי שניתן היה לראות היטב במהלך שנת 2023, ממוקד בבית המשפט. כעת נכון יותר להניח את כובד המשקל על ביקורת פנים-פוליטית, אשר ידועה בשם "פיקוח פרלמנטרי".

א. פיקוח פרלמנטרי: ההקשר ההיסטורי

תחילת הדיון מצויה בהקשר ההיסטורי של התפתחות הייצוג הפוליטי באופן בו אנו מכירים אותו כיום. הגם שכיום תפקידי הפרלמנט הקלאסיים מיוחדים הן לחקיקה, הן לפיקוח והן לדיון ציבורי¹ (ויש אף המוסיפים לכך תפקיד עצמאי של תקצוב)², המקור ההיסטורי של התפתחות הפרלמנט היה בראש ובראשונה פיקוח על הרשות המבצעת. הפרלמנט הבריטי, אשר הורכב מנציגיהם האזוריים של בעלי האחוזות, נוסד כדי לפקח על כוחו של המלך להטיל מיסים על בעלי האחוזות על-מנת לממן את מלחמותיו. עד אותה עת, כוח זה היה בלתי-מוגבל והופעל בשרירות. עם מיסוד הפרלמנט בשנת 1689, המלך נדרש לאחריותו ביחס למלחמותיו ולהיקף המיסוי אותו הטיל, ונוסדו מגננוני שלטון עצמי (self-government) של העם. בכך גם הפכו תושבי בריטניה מנתינים לאזרחים.³ תמורות אלו השפיעו בשנים העוקבות גם על אופן הקמת הממשל בצרפת ובארצות הברית, אשר נבנו

- 1 זו גם התפיסה הנהוגה בישראל, על-אף שחוקי-יסוד: הכנסת אינו מגדיר את תפקידי הכנסת. ראו אמנון רובינשטיין ורענן הריזהב פירוש לחוקי היסוד – חוקי-יסוד: הכנסת 29 (התשנ"ג). פרקטיקנים נוהגים בגישה יותר מרחיבה. ראו למשל, Philip Norton, *Reforming parliament in the United Kingdom: The report of the commission to strengthen parliament*, 6 J. of Leg. Stud. 1 (2000).
- 2 David C. Rose et al., *Improving the Use of Evidence in Legislatures: The Case of the UK Parliament*, 16(4) Evidence & Policy, 619, 620 (2020); Barry Anderson, *The changing role of parliament in the budget process*, OECD Journal on Budgeting (Mar. 2009).
- 3 Edmund Morgan, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America* (1989).

על תפיסת ייצוג אשר מקורה, בראש ובראשונה, במניעת כוח בלתי־מוגבל בידי הרשות המבצעת.⁴

ב. פילוסופיה מדינית: מתיאוריה לפרקטיקה

לא רק ההקשר ההיסטורי מבטא את ההקשר שבו נוסדו בתי מחוקקים כגורמים מפקחים על הרשות המבצעת ומבהיר את המידה שבה פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת מגיע עד שורשיה העמוקים ביותר של תפיסת הדמוקרטיה המודרנית כפי שאנו מכירים כיום. להקשר היסטורי זה נלווית התיאוריה המכוננת של הדמוקרטיה המודרנית: לא זו שנוסדה בפוליס באתונה והתמצתה ברצון העם, אלא זו שביקשה להגביל את הכוח הבלתי־מוגבל של השליטים, וליצור שלוש רשויות שלטון שונות ונפרדות, אשר כל אחת מהן מופקדת על מלאכה אחרת: האחת מחוקקת, האחת מבצעת והאחת שופטת. תפיסה זו של הפרדת רשויות, כפי שבאה לידי ביטוי בהגותם של הפילוסופים שארל לואי דה מונטסקייה בספרו "על רוח החוקים"⁵ וג'ון סטיוארט מיל בספרו "ממשל של נציגים",⁶ קשורה בטבורה לא רק לעצם ההפרדה בין הרשויות, אלא גם ליחסי הגומלין ביניהן. משטר של הפרדת רשויות בדמוקרטיה מתפקדת (ובלשון אז, רפובליקה), טומן בחובו גם מערך של איזונים ובלמים, אשר חותר לאותה מטרה: מניעת מצב שבו מי מרשויות השלטון תצבור לעצמה כוח בלתי־מוגבל, ותתחזק על חשבון הרשויות האחרות. ההבנה היסודית בדבר הצורך – ההכרח ממש – בפיקוח בין־מוסדי והדדי בין רשויות השלטון, הפכה למוסכמה דמוקרטית. כל עוד נשמרת מידה משמעותית של פיקוח בין־מוסדי, חילוקי הדעות בשאלה כיצד יש ליישם זאת מבטאים מתח טבעי בתוך מערכת ממשל דמוקרטית.

4 לסקירה היסטורית ראו Bernard Manin, *Principles of Representative Government* (Cambridge University Press, 1997).

5 Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws* (1748).

6 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (1861).

החוקה האמריקנית, אשר נבנתה על-יסודות תפיסה זו כפי שבאו לידי ביטוי בכתבי הפדרליסטים,⁷ ממחישה היטב את הרעיון: עבור חקיקה פדרלית, נדרשת הסכמת שני בתי המחוקקים. לנשיא סמכות להטיל וטו על החקיקה. לשני בתי המחוקקים סמכות להתגבר, ברוב מיוחד של שני-שלישים, על הוטו הנשיאותי;⁸ תקצוב וכן הכרזת מלחמה על-ידי הנשיא דורשים הסכמה של הקונגרס;⁹ הגם שהדבר לא מעוגן מפורשות בחוקה אלא בפסיקה בת כמאתיים ועשרים שנה, כחלק מעקרון הפרדת הרשויות נערכת גם ביקורת שיפוטית על האופן בו הממשל מוציא לפועל את סמכויותיו.¹⁰

ג. ייצוג ומבנה דמוקרטי במדינה המודרנית

הקשר העז והיסודי שבין פיקוח פרלמנטרי ובין יסודות הדמוקרטיה מוביל לכך שבהיעדר פיקוח פרלמנטרי ניכר ואפקטיבי אנו צפויים לחזות בבעיות רבות אשר קשורות במבנה הדמוקרטי. בישראל ובעולם הדמוקרטי כולו עוסקים בגירעון דמוקרטי. חלקו נובע מתפיסת האזרחים כי קולם אינו נשמע במסדרונות בית המחוקקים, וכי נציגיהם אינם מייצגים אותם. זהו משבר הייצוג במובנו הקלאסי.¹¹ לצד זאת, קיים משבר ייצוג נוסף הנובע מעלייה ניכרת בהיקף הבירוקרטיה אשר חולשת על חייו של הפרט: כאשר הפרט בוחן מי אלו הקובעים את הכללים כיצד ייראו ויתנהלו חייו, הוא מבין כי חלק ניכר מקביעת המדיניות מצוי בידיהם של בירוקרטים אשר הוא לא בחר בהם ואינם מייצגים אותו.¹²

7 The Federalist: A Collection of Essays Written in Favor of the New Constitution, as Agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787 (Alexander Hamilton ed., 1788)

8 .U.S. Const. art. I, § 7

9 .U.S. Const. art. I, § 11

10 .Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803)

11 Simon Tormey, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, 1 Democratic Theory 104 (2014)

12 להרחבה אודות התופעה ועל משמעותה מבחינת אחריותיות כלפי הציבור ראו Heidi Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, 65 UCLA L. Rev. 1532 (2018).

בעיה נוספת, אשר נקשרת בין היתר להיעדר הפיקוח הפרלמנטרי האפקטיבי, מצויה באמון הציבורי הנמוך לו זוכים מוסדות השלטון. במדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר בוחן באופן שיטתי כעשרים שנה את אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון, נמצא כי הכנסת זוכה ל-14% אמון ציבורי בלבד ואילו הממשלה ל-21%.¹³ תופעה זו אינה ייחודית לישראל. בעולם כולו, ובפרט במערכות ממשל דמוקרטיות, קיימת מגמה של אמון ציבורי נמוך במוסדות השלטון בכללותם.¹⁴

לתופעות אלה יש להקנות משקל ניכר בהינתן שינויים בדפוסי ממשל שמתרחשים ברחבי העולם. בפרט ניתן להצביע על תופעות כגון פרסונליזציה בפוליטיקה (המובילה להתבלטות של שחקנים פוליטיים חלף מפלגות),¹⁵ "נשיאותיזציה" של ראשי ממשלות,¹⁶ ובישראל גם התכווצות ממדי המפלגות המרכזיות.¹⁷ תופעות אלה פוגעות בתפקוד הרגיל של הפוליטיקה ומובילות לכך שהצורך בפיקוח פרלמנטרי מתחזק.

ד. שינוי פרדיגמה: מ"פיקוח" ל"פיקוח אפקטיבי"

אולם הדברים אינם מתמצים בכך. ההבנה כי פיקוח פרלמנטרי הוא מיסודות הדמוקרטיה, והוא חיוני לקיומו של ממשל תקין ולשם שימור עקרון הייצוג, היא הצעד הראשון. אך זה ודאי לא סופה של הדרך. יש הכרח להוביל לכך

13 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022 13 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023).

14 United Nations, *Trust in public institutions: Trends and implications for economic security* (2019).

15 Gideon Rahat and Ofer Kenig, *From Party Politics to Personalized Politics?: Party Change and Political Personalization in Democracies* (Oxford University Press, 2018).

16 Reuven Y. Hazan, *The Failure of Presidential Parliamentarism: Constitutional versus Structural Presidentialization in Israel's Parliamentary Democracy*, In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* 287 (Thomas Poguntke & Paul Webb eds., 2005).

17 Maoz Rosenthal, *Israel's Governability Crisis: Quandaries, Unstructured Institutions, and Adaptation*, ch. 1 (2017).

שהפיקוח יהיה אפקטיבי, וישרת את התכליות השונות שלשמו נועד. עליו להוביל לשקיפות, להעברת מידע, ליצירת אחריות מקצועית מקרב משרדי הממשלה; עליו להיות בעל יכולת להשפיע על תהליכי עבודה ועל יישום מדיניות; עליו להוביל לאחריות ציבורית ופוליטית ולדיון ציבורי בקרב השרים.

מה המשמעות של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי? מהצד האחד, ובשונה מהתפיסה העומתית המוקצנת של ביקורת, פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי אינו כרוך בהשפלה, הקטנה, או התעמרות בנציגי הממשלה, בין אם מדובר בשרים ובשרות, בשדרת ניהול הבכירה או בפקידות בדרג הביניים. במידה רבה, במקרים רבים הניסיון להקטין את נציגי הממשלה הוביל לפגיעה ניכרת ביכולת של הכנסת לערוך פיקוח אפקטיבי. כך למשל במקרים רבים חברי כנסת צילמו וערכו קטעי וידאו מתוך הוועדות, באופן שהציג את נציגי הממשלה באור מגוחך. קטעים אלו הועלו לרשתות החברתיות, ופגעו בשדרת הניהול והפקידות של הממשלה באופן מוסדי ואישי גם יחד. דוגמה בולטת היא ועדת השקיפות (הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור) בראשות חברת הכנסת סתיו שפיר. על-אף העבודה החשובה של הוועדה, העלאת סרטוני וידאו לרשתות חברתיות באופן שהשפיל את נציגי הציבור שהופיעו בפניה יצר אנטגוניזם בקרב משרדי הממשלה אשר סירבו להמשיך ולהופיע בפניה.¹⁸

מהצד האחר, פיקוח פרלמנטרי חייב לגלות מידה מסוימת של מקצועיות ואף לעומתיות, גם אם באה לידי ביטוי באופן קולגיאלי ומכבד. במקרים רבים, שרים אשר הגיעו לוועדות הכנסת לדיון בעל אופי פיקוחי, התברברו במשך זמן רב בהישגי משרדיהם, מבלי שחברי הכנסת אתגרו אותם. לעיתים דיונים בוועדות בסוגיות שעל סדר היום הציבורי כלל לא דרשו תשתית קודמת של מידע ממשרדי הממשלה או התייצבות של גורמים רלוונטיים. פיקוח

18 הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפות לציבור "יו"ר הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים סירב להופיע בפני ועדת השקיפות בראשות ח"כ סתיו שפיר" (הודעות הוועדה 9.11.2016); על סירובו של שי באב"ד מנכ"ל משרד האוצר להגיע לדיונים בוועדה, ראו צבי זרחיה "שפיר על מנכ"ל האוצר: 'חושב שהוא מנהל את המדינה ויכול לאיים על אנשים'; פולקמן: 'את משקרת'" כלכליסט (28.11.2018).

אפקטיבי אינו יכול להתקיים כשחברי הכנסת כלל אינם נוכחים בוועדה, אנם מעוררים בנושא שעל סדר היום, או מגיעים לוועדה למספר דקות, ללא כל הכנה מוקדמת.¹⁹

ובתווך בין שני הקצוות האלה – פיקוח אגרסיבי ופוגעני מהצד האחד ופיקוח דל ורפה מהצד האחר – מצוי מנעד רחב, שבתוכו יכול להתקיים פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי. פיקוח מסוג זה אכן התקיים בעבר במסדרונותיה של הכנסת.²⁰ פיקוח שמבוסס על שיתוף פעולה ועל ההבנה שהוא אינטרס של כלל השחקנים: האופוזיציה והקואליציה, הכנסת בכללותה כמוסד, ואף הממשלה כמוסד. תפקידה המסורתי של האופוזיציה הוא לגלות לעומתיות לממשלה ולהקשות עליה. במובן זה, פיקוח פרלמנטרי הוא הכלי האפקטיבי ביותר של האופוזיציה,²¹ וכרוך בדיון ציבורי ובגיוס התקשורת להעלאת סוגיות לסדר היום הציבורי. אך תפקיד זה אינו שמור לאופוזיציה באופן בלעדי. ההפך. זהו תפקיד מוסדי של הכנסת. ברחבי העולם ישנם פרלמנטים הבנויים על מלאכת הפיקוח, כתפיסה של מלאכה מוסדית של בית המחוקקים בכללותו. בבריטניה, למשל, אשר המבנה המשטרי של ישראל שזען על יסודות דומים

19 ראו למשל את הדיון בוועדת העבודה והרווחה בימים שלאחר מלחמת ה־7 באוקטובר שעניינו סיוע לעמותות חברה אזרחית המסייעות לעורף. מלבד יושב־הראש, בדיון נכחה חברת כנסת אחת בלבד. פרוטוקול מס' 110 משיבת ועדת העבודה והרווחה של הכנסת ה־25 (8.11.2023). ראו עוד באותו הקשר: בדיון שערכה הוועדה בנושא טיפול בילדים שהוריהם התייתמו בזמן המלחמה, שבו התגלה כי אין תיאום בין הרשויות האמונות על הטיפול בנושא זה, השתתפו מלבד יושב־הראש שני חברי ועדה וחברת כנסת נוספת בלבד. כעולה מאתר הוועדה, קודם לדיון חשוב זה, לא הוגש כל חומר לדיון מלבד הודעה לעיתונות. פרוטוקול מס' 104 משיבת ועדת הרווחה והעבודה של הכנסת ה־25 (31.10.2023).

20 לדוגמאות בולטות ראו את פעילות הפיקוח על זיהום סביבתי ופיקוח על רגולטורים ונותני אשראי בתחום הפיננסים: ועדת הפנים והגנת הסביבה דין וחשבון מסכם של ועדת המשנה לטיפול בזיהום האוויר הנגרם משרפות פסולת בשטחים פתוחים (2018); ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים דין וחשבון מסכם (2019).

21 במבט השוואתי, בחלק מהמדינות הגדרת תפקידיה הפורמליים של האופוזיציה מבוססת ברובה על עבודת פיקוח. להרחבה ראו Inter-Parliamentary Union, Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary Oversight: Parliament's Power to Hold Government to Account (2017).

לשלה, הפרלמנט הוא מובנה פיקוח. הוועדות הקובעות הן ברובן ועדות פיקוח, ואילו עבור חקיקה מוקמות ועדות אד-הוק.²²

מלבד אינטרס האופוזיציה והאינטרס המוסדי של הכנסת, גם לקואליציה ולממשלה יש אינטרס ישיר בפיקוח: ראשית, הפיקוח הפרלמנטרי מסייע לטייב ולדייק את עבודת הממשלה, ומוביל אותה לאסוף מידע רלוונטי; שנית, פיקוח המוביל לאחריות ושיקפות, המתבצע תוך שיתוף פעולה והבנה אודות השוני המוסדי בין כל אחד מהגופים (המפקח והמפוקח), עשוי להשיא את ארון הציבור במוסדות השלטון, החסר כל כך בימים אלו. שלישית, במבנה רב-מפלגתי כפי שקיים בישראל, פיקוח פרלמנטרי הוא כלי ראשון במעלה של סיעות הקואליציה על-מנת לפקח על שותפותיהן לקואליציה, במטרה לוודא כי הן עומדות בהסכמות, בקווי היסוד בהסכמים הקואליציוניים שביניהן.

לבסוף, וזו העת להכניס לתמונה את הרשות השלישית, מקרים רבים של התערבות שיפוטית קשורים – במישרין או בעקיפין – לחולשתה של הכנסת למול הממשלה. לעיתים ניתן לזהות כי הטעם המרכזי לכניסתו של בית המשפט לתוך יחסי הגומלין שבין הכנסת לממשלה נעוץ בחולשת הפיקוח. כל עוד הכנסת אינה מצליחה להוציא לפועל את יכולות הפיקוח שלה באופן משמעותי ואפקטיבי, היא נשלטת על-ידי הממשלה באופן כמעט מלא. היוצרות מתהפכות: במקום שהממשלה תכהן מכוח ארון הכנסת,²³ הממשלה מכתיבה לכנסת מדיניות, והכנסת תלויה בה. כניסת בית המשפט לזירה הפוליטית היא במקרים רבים תוצר של מצב דברים זה, העולה כדי "התכת רשויות" בין הממשלה לכנסת.²⁴ ההתערבות השיפוטית נועדה במקרים רבים כדי להגן על עקרון הפרדת הרשויות. כך למשל מקרים של התערבות במדיניות הממשלה, כפי שהיה בעניין התקציב הדו-שנתי משנת 2017,²⁵ נומקו מפורשות בכך

Meg Russel & Daniel Gover, Legislation at Westminster: 22 Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law 34-35 (Oxford University Press, 2017).

23 ס' 1 לחוק-יסוד: הממשלה.

24 יואב דותן "האם הכנסת כפופה לדרישה חוקתית לענייניות?" משפטים על אתר יב 1, 27 (2018).

25 בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, (אר"ש 6.9.2017).

ש"הכנסת אינה חותמת גומי של הממשלה".²⁶ גם הרחבת הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה נתמכת בכך שהממשלה שולטת באופן כמעט מוחלט בחקיקה, בפרט במקרי חקיקת הסדרים, כפי שבאו לידי ביטוי בעניין מגדלי העופות²⁷ ובעניין קוונטינסקי.²⁸ במקרים אחרים המשמעות האופרטיבית של ההתערבות השיפוטית נבעה מהדרישה כי הממשלה תביא לאישור הכנסת סוגיות אשר נדרשות לחקיקה ואין בהן די בהחלטת ממשלה. כך היה למשל באשר לגיוס בחורי ישיבות,²⁹ לייצוא הגז,³⁰ למתווה הגז,³¹ ולהסמכת השב"כ לאכן נדבקים פוטנציאליים בתקופת וירוס הקורונה.³² אף להתערבות השיפוטית בשאלות הקשורות ל"מרקם החיים הפרלמנטריים", מהלכת שריד ועד פרשת אדלשטיין,³³ ניתן לייחס שורשים הקשורים לחולשת הכנסת. ליכולת פיקוח משמעותית יותר, שבבסיסה כנסת חזקה יותר, יכולה להיות השפעה גם על עידון, ריכוך או איזון טוב יותר של הסדרים אשר התאמתם לחוקי היסוד של זכויות האדם מוטלת בספק.³⁴

ה. בעיית הנציג וחשיבותה במודל הפיקוח

יתרון מרכזי של פיקוח אפקטיבי, המציף באופן תדיר דרישות מידע שונות, שהוא משמש כלי מצוין לפתור את בעיית הייצוג. שורשי הבעיה מצויים בעולם הכלכלה, שם הכירו והמחישו את בעיית הנציג (principal-agent problem):

- 26 שם, פס' לז- לח לפסק הדין של המשנה לנשיאה רובינשטיין.
- 27 בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004).
- 28 בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (נבו) 6.8.2017.
- 29 בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998).
- 30 בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל, פ"ד סז(1) 177 (2014).
- 31 בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (נבו) 27.3.2016.
- 32 בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (נבו) 1.3.2021.
- 33 בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב־ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197 (1982).
- 34 ראו למשל, את פסק הדין של השופטת ארבל בבג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, פ"ד סה(3) 1, פס' 4 לפסק הדין (2012).

הנציג, אשר אמור להיות הנאמן והמייצג של השולח ולפעול לטובתו, פועל באופן שאינו מביא להשאת טובתו של השולח. עם השנים, בעיית הנציג יובאה למדע המדינה.³⁵ אם נבקש לתרגם את הבעיה לתוך ההקשר של פיקוח פרלמנטרי, נוכל להמחיש זאת כך: המנהלים הם חברי הפרלמנט, והסוכנים הם השרים, חברי הממשלה. המנהלים מסמיכים את הסוכנים לבצע פעילות א. הסוכנים לעומת זאת, בשל מיקומם המאפשר להם חירות רבה, מבצעים פעילות ב. הסוכנים מנצלים את החירות שניתנה להם וסוטים מהמנדט שבשמו הם פועלים.³⁶ במצב מעין זה, אשר כונה גם Governmental Drift, יש הכרח חזק במיוחד בפיקוח פרלמנטרי על הממשלה ועל שריה.³⁷ הפיקוח הפרלמנטרי מאפשר לוודא כי הנציגים (השרים) אינם צוברים יותר כוח משולחיהם (חברי הפרלמנט).³⁸ רכיב מרכזי המאפשר את בעיית הנציג הוא המידע: הנציג (שר, פקיד ציבור) חשוף להרבה יותר מידע מאשר המנהל (חבר הכנסת, הכנסת). המידע הרב אשר בידי הממשלה מאפשר לה לקבל החלטות באופן עצמאי, לעיתים באופן שחורג מהמנדט שניתן לה בחוק. ואכן, לא פעם, כאשר הכנסת ביקשה לפקח על הממשלה, היא מצאה עצמה מוגבלת בשל היעדר מידע רלוונטי.³⁹

D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional parties and the appropriations process* (1991).

Thomas Saalfeld, *Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight*, *European Journal of Political Research*, 353, 355 (2000).

Daniel Finke and Annika Herbel, *Coalition Politics and Parliamentary Oversight in the European Union*, 53 *Government and Opposition* 388, 389 (2018).

Lanny W. Martin and Georg Vanberg, *Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise*, *American Journal of Political Science* 979-996 (2014).

לדוגמאות בולטות מהעת האחרונה ראו: פרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 3-4 (7.6.2022) (בנושא "חיווק מעמדה של הכנסת ויכולת הפיקוח שלה – מסירת מידע למרכז המחקר והמידע"); פרוטוקול ישיבה 62 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25, 29 (26.6.2023) (בנושא "קשיים בהעברת מידע לוועדות הכנסת ולממ"מ על ידי משרדי הממשלה").

ו. מידע כאבן יסוד של פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי

ואכן, בכל ההקשר של הצורך במידע, הפיקוח הישראלי מתגלה כחלקי מאוד. יש שלוש זירות מרכזיות שדרכן חברי הכנסת נדרשים למידע: *זירת המליאה*, באמצעות מנגנון השאילתות; *זירת הוועדות*, באמצעות העברת מידע ישירה מגופים ומבוקרים והתייצבות גורמים רלוונטיים בדיונים; ו*הזירה המקצועית*, באמצעות מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בכל הזירות היקף המידע שהכנסת מקבלת הוא חלקי בלבד.

עת עסקינן בזירת המליאה, חשוב לזכור שזירת זו זוכה לסיקור נרחב יותר בתקשורת ובערוץ הכנסת מאשר שאר הזירות. יתרה מכך, השחקנים בזירה הזו, חברי הכנסת והשרים, הם אלו שזוכים לנראות ציבורית רבה. בזירה זו, מנגנון השאילתות הוא כאמור המרכזי: חברי הכנסת יכולים להפנות שאילתות לשרים, והשרים מחויבים לענות עליהן. זוהי דרך משמעותית לתשאול חברי הכנסת, אשר מאפשרת לחשוף מידע שבידי השרים לכלל חברי הכנסת ולציבור. היא אף זוכה לעיגון פורמלי בתקנון.⁴⁰ אולם בכל האמור לשאילתה הרגילה, אשר היא זוכה שתופסת את מרבית נפח השימוש במנגנון, המנגנון ממלא את ייעודו באופן חלקי. מלכתחילה התקנון קוצב לשר 21 ימים כדי לענות על שאילתה. בהינתן הקדחתנות של סדר היום הפוליטי, במקרים רבים עם התמלא תום התקופה, השאילתה התייתרה. חבר הכנסת איתן כבל תיאר זאת היטב: "בינתיים השאילתה נפטרה ב־ט' או נפתרה ב־ת'".⁴¹ אף טווחי זמן אלה, הגם שהם קבועים בתקנון ומחייבים, אינם נתפסים קשיחים בעיני משרדי הממשלה. ממחקר שפורסם על־ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2016, שבמסגרתו נבחן שיעור השאילתות שנענו, עלה כי ברוב המקרים (65%), שאילתות רגילות כלל לא נענו בזמן.⁴² גם כיום יש בעיה משמעותית של היענות ושאילתות רבות נענות באיחור משמעותי, אם בכלל.⁴³ במקרים רבים, הגם שהשאילתה נענית, ובזמן, קשה להפיק

40 ראו בסעיפים 46–50 לתקנון הכנסת.

41 ראיון עם חבר הכנסת לשעבר איתן כבל, שהתקיים בתאריך 19.10.2022 בתל־אביב.

42 רוני בלנק נתונים על השאילתות בכנסת ה־20 (מ־31 במרס 2015 עד 7 ביוני 2016) – מעודכן (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016).

43 מכתב מדן מרוזק, מזכיר הכנסת, אל יוסי פוקס, מזכיר הממשלה (ירושלים, 22.5.2024).

ממנה ערך רב. תוכן המידע אינו תמיד מהימן ולעיתים נסמך על פרסומים בתקשורת חלף מידע פנימי.⁴⁴ לרוב השר או השרה עולים על בימת המליאה, מקריאים פסקה שהוכנה עבורם מראש, לא מתקיים דיון המשך או רכיב משמעותי של ספונטניות ושיח.

זירת הוועדות שונה. בחוקי היסוד, בחקיקה ובתקנון הכנסת גם יחד קיימת לוועדות סמכות לדרוש מידע ולהורות לנציגי גופים במקרים להתייצב בפניהן.⁴⁵ חלק ניכר מהמידע הפנימי והמקצועי מובא לידיעת חברי הכנסת בדרך זו. זירת הוועדות מתאפיינת באופי יותר מקצועי, וכמות החברים המצומצמת בוועדות לעומת המליאה מאפשרת לקיים דיונים מעמיקים יותר ולגבש הסכמות ואף קונצנזוס אשר לרוב מתקשים להגיע אליהם במליאה. בפועל, עליאף יתרונותיה של זירה זו, היא אינה חפה מקשיים. המידע שהוועדות מבקשות באופן ישיר מהמשרדים כלל לא נמסר במקרים רבים, ובמקרים אחרים באיחור. הנציגים המופיעים בפני הוועדה אינם מספיקים תמיד להתכונן לדיון. במקרים אחרים נשלחים נציגים שאינם המתאימים ביותר לנושא הדיון. חלקם של המשרדים נמנעים באופן שיטתי מלשתף פעולה עם דרישות המידע השונות.

במרכז המחקר והמידע (ממ"מ) – הגוף מקצועי שאמון על גיבוש מידע וניתוחו עבור חברי הכנסת – נחשפות בעיות דומות. כך, הן ביוני 2022 והן ביוני 2023 התקיימו דיונים בוועדת הכנסת, לאחר שיג ושיח ארוך שהגיע ליועצים וליועצות המשפטיים לממשלה ולכנסת, בשל חוסר שיתוף פעולה של הממשלה עם חברי הכנסת, אשר נמנעים ממסירת מידע רלוונטי למרכז המחקר והמידע. הבעיות שהוצגו בשני הדיונים היו זהות: משרדים שנמנעים באופן שיטתי ממסירת מידע, חוסר רצון לשתף פעולה, אי-מענה לשאלות של חברי הכנסת דרך הממ"מ, חוסר יכולת של המשרדים לספק מידע, מסירה לתקשורת של מידע שמשרדי הממשלה סירבו לספק לממ"מ ועוד. בשני הדיונים ניכרה אחידות דעים בקרב חברי וחברות כנסת ממפלגות

44 חן פרידברג איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?: המלצות עיקריות 23 (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018).

45 ס' 21 (ב) לחוק יסוד: הכנסת; ס' 42(א) לחוק יסוד: הממשלה; ס' 64 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994; ס' 123-124 לתקנון הכנסת.

שונות, קואליציה ואופוזיציה גם יחד, על חשיבותו של מידע עבור הפיקוח הפרלמנטרי.⁴⁶

בעיית המידע אינה מונחת רק על כתפי הממשלה: ידיהם של משרדי הממשלה עמוסות לעייפה מדרישות דיווח רבות לכנסת שאינן רלוונטיות. בפועל, במקרים רבים הכנסת לא מצליחה אף לבחון עניינית את כלל דרישות הדיווח שמגיעות אליה.⁴⁷ בדיווחים אלה מושקעות שעות רבות, ובמקרים רבים מסיימים את חייהם מבלי שנבחנו על-ידי גורמים רלוונטיים בכנסת. לעיתים הדיווחים כלל אינם רלוונטיים. כך למשל עדיין מוגשים דיווחי קורונה רבים מקרב משרדי הממשלה מדי חודש, אף כשהיקף הנגיף אינו מצריך השקעת זמן ומשאבים כה משמעותית.⁴⁸ גם כשדרישות הדיווח רלוונטיות וחשובות, העומס הוא רב. לעיתים מדובר בעשרות ואף מאות דרישות מידע מדי חודש, במקביל לדרישות התייצבות בוועדות הכנסת מספר פעמים בשבוע. במקרים חריגים מדובר אף בהתייצבות במספר דיונים ביום.⁴⁹

ז. קשיים בפיקוח הפרלמנטרי בישראל

לצד בעיית המידע, המהווה בעיה ליבתית, הפיקוח הפרלמנטרי נתקל בקשיים נוספים רבים. הפרוצדורה הקיימת לפיקוח מיושנת, אינה מתאימה לעידן הטכנולוגי, והיקף הזמן המוקצה לפיקוח מועט מדי.⁵⁰ הפיקוח ברובו הגדול

46 פרוטוקול ישיבה 106, לעיל ה"ש 39.

47 כך למשל בבחינת הדיווחים שהוגשו בכנסת ה-24, ניתן להבחין כי בפחות מעשרה אחוזים מהדיווחים שהוגשו לכנסת התקיים דיון: מתוך 275 דיווחים, רק ב-19 כלל התקיים דיון. אומנם כנסת זו לא מיצתה את ימיה ולא כל מצריכה מחייבת דיון, אך קשה להתעלם מהפער הניכר שבין היקף הדיווחים להיקף הדיון בהם.

48 בחנו את היקף הדיווחים במאגר "דיווחים ופעולות אחרות מכוח חוק" באתר הכנסת. ביום 9.4.2023 בחנו את הדיווחים הנדרשים מכוח חוק לחודש העוקב. מצאנו 23 דיווחים נדרשים. 11 מתוכם הם דיווחים הקשורים לנגיף הקורונה. חודשיים לאחר מכן, ביום 8.6.2023, ערכנו בדיקה מקבילה. מצאנו 40 דיווחים נדרשים. 12 מתוכם הם דיווחים הקשורים לנגיף הקורונה.

49 ראו בפרוטוקול ישיבה 106 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, לעיל ה"ש 39, בעמ' 9 (מירי כהן, נציגת משרד הבריאות בדיון).

50 ככלל, רבע מזמן של הוועדות. סעיף 111(ב)(2) לתקנון הכנסת.

פסיבי ונסמך על שולחן הממשלה, ולא מופעלות סנקציות כנגד הממשלה בגין אי־מסירת מידע. גם מבחינה ארגונית בכנסת, חברי הכנסת מועטים, הנוכחות במשכן דלה ובוועדות עוד יותר. אף כשחברי הכנסת מעוניינים להגיע לדיונים, חברות מרובה בוועדות (לעיתים אף חברות בארבע או חמש ועדות במקביל) מונעת זאת מהם. המשאבים המוקצים לפיקוח אינם מספיקים, ועל־אף קיומם של כלי עזר מתאימים לשיפור יכולות הפיקוח, אלה אינם מוטמעים. לצד אלה אין להתעלם מניגוד העניינים המובנה בתוך הכנסת והממשלה, אשר מאפשר מצב שבו יושב־ראש ועדה מפקח על משרד ממשלתי שבראשו עומדת חברת מפלגתו; וכן מהמצב שבו אין התאמה בין משרדי הממשלה ובין ועדות הכנסת, אשר פוגע ביכולת הפיקוח, מוביל לאובדן זיכרון ארגוני בשל תזוזת נושאים בין המשרדים, ולכך שסוגיות רבות "נופלות בין הכיסאות" ולא זוכות לפיקוח פרלמנטרי.

לאלו יש להוסיף את התרבות הפוליטית בישראל. אנו "אומת התכל'ס", ופיקוח הוא תהליך איטי ומסורבל שאינו מלווה בשורה תחתונה חותכת וברורה. הכנסת גם מצויה תחת משמעת סיעתית וקואליציונית נוקשה אשר מחלישה את הכנסת הן בזירת החקיקה והן בזירת הפיקוח. השימוש הגובר במנגנוני פיקוח כדי לפתור בעיות פנים פוליטיות (למשל, בשל אי־הסכמה פוליטית, העברת תקנות לאישור ועדה בכנסת), לצד פיחות במשקל המנהג והנוהג, נותנים גם הם אותותיהם.

לצד אלה, אין להתעלם מכך שבניית אירוע פיקוח היא משימה מורכבת. נדרשת לכך מוטיבציה רבה. יש לרתום גורמים פוליטיים מתאימים וצוותים עוטפים. יש לתכנן מראש את האירוע, ללמוד אותו ולהתכונן עבורו. יש ליידע את כל הגורמים הרלוונטיים, בכנסת, בממשלה ומחוץ להן. יש לבנות אירוע מתאים ולהכין שאלות מראש, תוך גיוס חברי הוועדה לשם כך. זוהי משימה תובענית, ונדרשים תמריצים משמעותיים על־מנת להוביל חברי וחברות כנסת ליזום אירוע מעין זה. בפועל, אין כמעט תמריצים לבצע זאת: ההתעניינות התקשורתית והציבורית פוגות רובן לחקיקה. פיקוח אפקטיבי לא רק שאינו מקנה דיבינד פוליטי, אלא במקרים רבים גובה מחיר מחברי הכנסת ה"עקשנים", הן במישור הפנים־מפלגתי ובין במישור הבין־מפלגתי. התמריץ המרכזי שנותן הוא תמריץ מקצועי, אך יש לזכור כי פיקוח פרלמנטרי הוא בראש ובראשונה מלאכה פוליטית.

כל אלה עטופים במספר שנים שבהן לא התקיים כמעט פיקוח פרלמנטרי בשל מערכות בחירות סמוכות, וכעת אנו מצויים במהלכה (ובתקווה, עד שמילים אלה תתפרסמה, בסופה) של מלחמה נוראית אשר ללא ספק משפיעה ותמשיך להשפיע על סדר היום הפרלמנטרי.

ח. מבט לעתיד: פיקוח פרלמנטרי והשיח על-אודות הפרדת רשויות בישראל

במחקר חשוב בתחום הפרדת רשויות, עמיחי כהן ויניב רוזנאי הדגישו את חולשת הבלמים והאיזונים על כוחה של הממשלה במבנה המשטרי בישראל.⁵¹ בלמים "קלאסיים" אשר נהוג להזכיר הם היעדר בית נבחרים דו-מפלגתי, ביקורת שיפוטית של בית דין על-לאומי וקיומן של בחירות אזוריות. הממצא המרכזי של השניים מוביל לחשיבותה של ביקורת שיפוטית על בית המחוקקים, בהיעדר בלמים אחרים. ממצאי המחקר של כהן ורוזנאי על-אודות מיעוט מנגנוני האיזונים והבלמים במשטר הישראלי הם חשובים. הם גם מתכתבים היטב עם התפיסה היסודית ביותר של הפרדת רשויות ועם האופן בו מודל הייצוג המודרני התפתח במטרה למנוע כוח בלתי-מוגבל של רשות אחת, אשר סופו להיות מופעל בשרירות ותוך פגיעה באזרחים. ממצאי המחקר גם מדגישים את חשיבות הביקורת השיפוטית במערכת הנוכחית. אך אין זו המסקנה היחידה המתבקשת. מתוך ממצאי מחקרם ניתן לגזור גם את חשיבותו של פיקוח פרלמנטרי כבלם על הכוח הפוליטי. בלם פנים-פוליטי, על-ידי הנבחרים עצמם, אלו שנבחרו על-ידי העם כדי לפעול בשמו.

מבנה הממשל הישראלי זועק לחיזוקה של הכנסת וליכולת הפיקוח שלה על הממשלה. דיון בחשיבותה של הביקורת השיפוטית הוא נושא לדיון נפרד וחשוב, ורצוי בהחלט לדון על המידה והאופן שבו יש להקנות חשיבות זו. ולצד זאת, החלשת הביקורת השיפוטית מבלי לחזק קודם לכן את הכנסת ואת יכולתה לפקח על הממשלה עשויה להיות הרת אסון.

51 עמיחי כהן ויניב רוזנאי "פופוליוזם והדמוקרטיה החוקתית בישראל" עיוני משפט מד 87 (2021).