

יכין

המרכז למחקרים אסטרטגיים לאומיים

מדיניות יישומית

ריבונות הכנסת
גורמים לשחיקה בסמכויות המחוקק האפקטיביות

חוקר: **חיים גלעדי**

ראש תחום: **נגה ארבל**

נובמבר 2025 | מרחשוון תשפ"ו

תוכן

תקציר מנהלים 3

מבוא 5

פרק א': הרשות המחוקקת: המקור לסמכות הכנסת וחבריה 7

פרק ב': תפקיד חברי הכנסת 16

פרק ג': גורמים מבניים לשחיקה בסמכות חברי הכנסת 21

סיכום והמלצות 38

נספח א': מקור הסמכות הרעיוני לשלטון נבחרי הציבור 41

נספח ב': זכויות חבר הכנסת 45

המסמך מייצג את עמדת המחברים ואינו מייצג בהכרח את עמדת כל חברי המרכז

תקציר מנהלים

רקע:

הכנסת, כבית המחוקקים של מדינת ישראל, מופקדת בצורה הישירה ביותר על שיקוף וביטוי רצון הציבור בנוגע לשימוש בשררה ובכוחות השלטון. למרות שזוהי מושכלת היסוד הדמוקרטית, בפועל זה אינו מצב העניינים. מאבק הכוחות בין הרשות המבצעת והשופטת מצמצם עוד יותר את המקום הדל מדי שהותירו מייסדי המדינה לכתחילה לרשות המחוקקת.

תהליך החקיקה בכנסת מורכב ומסורבל, ורק יחידי סגולה בקיאים בפרטיו. הסיוע הזמין לחברי כנסת, במחקר או בייעוץ משפטי, הוא ריכוזי בצורה יוצאת דופן לדמוקרטיה. התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת, והגבוהה עוד יותר של עוזרים פרלמנטריים בה, הופכת את המציאות הזו לחסם אמיתי ליכולתם של חברי כנסת לממש את חובתם כמחוקקים או כמפקחים על עבודת הרשויות האחרות.

מחקר זה מבקש למפות ולהנגיש למחוקקים את הסמכויות והתהליכים, במטרה לקצר ולפשט ככל האפשר את תהליך הלמידה ולאפשר לחברי כנסת להשתמש בקדנציה שניתנה להם בצורה היעילה ביותר. במקביל, מטרת המחקר היא לזהות כשלים ולקונות שתיקונם יאפשר לפשט ולייעל את התהליך עצמו.

ממצאים עיקריים

- **<u>הבעיה במקור</u>**: החוק, תקנון הכנסת ונהליה מנוסחים באריכות מיותרת ובמעורפל, באופן המקשה מאד על ההתמצאות בכללים ומייצר תהליך בירוקרטי לא שקוף ולעיתים אף לא חוקי. כתוצאה מהערפול, נעשים חברי הכנסת תלויים יותר ויותר ביועצים ופקידים לביצוע עבודתם, ואחריותם מוגבלת בהתאם.
- **<u>מוסד 'הנוהל והנוהג' של הכנסת</u>**, שנוצר כמענה זמני לבעיות נקודתיות והעדר נהלים וזמן לאמצם בצורה דמוקרטית, עוגן לתוך חוק יסוד: הכנסת ועוות לבלי היכר:
  - 'הנוהל ונוהג' שאליהם התייחס המחוקק הם אסופות של החלטות **כתובות** שאישרה ועדת הכנסת. כיום, בניגוד לאמור בחוק ולהגיון הבריא, מנהגים כלליים של הכנסת שלא אומצו מעולם ואפילו לא נכתבו, משמשים כמקור סמכות גבוה יותר אף מן התקנון שאומץ על פי הנהלים במליאה.
  - כל נוהג של הכנסת, אזוטרי ככל שיהיה, נתפס כמקור סמכות כזה. וכיוון שהתורה היא תורה שבע"פ, ניתנת לבעלי הקביעות במשכן - הפקידות הלא נבחרת - סמכות לקבוע נהלים לחברי הכנסת בהסתמכות על זיכרונם בלבד. זהו מצב לא דמוקרטי ובלתי תקין (ראה דוגמאות בפרק ג': 'גורמים מבניים לשחיקה בסמכות חברי הכנסת').

- **<u>מערכת 'סנהדרין' אינה משקפת את ההליכים הקבועים בתקנון</u>:** בשונה מהאמור בתקנון, מערכת מעקב החוקים של הכנסת - ה'סנהדרין' - אינה מאפשרת לחברי כנסת לקדם חוק במעלה תהליך החקיקה או להכניס שינויים בשלבים שבהם זוהי אחריותם לפי התקנון. החוק משית על חברי הכנסת את האחריות לכתיבת החוקים, אך המערכת בפועל הותירה את הסמכות לעשות זאת בידי היועצים המשפטיים.

המלצות:

- **<u>תיקון מבנה 'סנהדרין'</u>: שינוי** תהליך הזרימה והרשאות הגישה, כך שישקף תהליך חקיקה שעליו אחראים חברי הכנסת ולא יועציהם המשפטיים.
- <u>הנגשת המידע לחברי הכנסת בצורה מובנת יותר</u>:
  - כתיבה ופרסום של תקציר מחייב שבו מובהרות הסמכויות הקיימות לחברי כנסת וליועצים צעירים וותיקים כאחד.
  - עדכון הידיעה המשותפת על סמכויות חברי הכנסת של כל באי המשכן ועובדיו, באמצעות הכשרה ושיח - לרבות קיום ימי עיון וחפיפה במרוצת הכנסת הנוכחית ובתחילת כל מושב.
- <u>פעולות לתיקון התקנון</u>:
  - <u>קביעת סמכויות</u>: הגדרה באופן מפורש של סמכויות לחברי הכנסת - הבהרת הסמכויות הקיימות, וקביעת הסמכויות הנדרשות לפעולה דמוקרטית מיטבית שלא עוגנו בתקנון עד היום.
  - <u>ביזור סמכויות</u>: הבהרת ההיררכיה בין הכנסת והממשלה וכפיפותה של הממשלה להנחיות הכנסת, פיקוחה ואישורה. חידוד סמכות חבר הכנסת ביחס ליו"ר וועדה ולהפך.
  - <u>חידוד הגדרתו של "נוהג",</u> כבזה שאומץ על ידי ועדת הכנסת **במפורש**. יש לחזור ולהבהיר גם את כפיפותו ההיררכית למול תקנון או חוק שאומצו במליאה. כן יש להבהיר שלא ניתן לבסס המלצות, וודאי שלא דרישות משפטיות, על בסיס נוהג שלא נכתב או שלא אומץ במליאה כנדרש.
  - <u>הסדרת מעמד הייעוץ</u>: ליווי כל המלצה או ייעוץ משפטי במקור כתוב (שאושר על פי החוק או התקנון) לנאמר בהם. הבהרה בתקנון או בחוק שייעוץ מקצועי איננו, ואינו יכול להיות, מחייב לנבחרי ציבור בכנסת ישראל.
- **מחקר נוסף:** לאור השחיקה הגוברת במעמד חברי הכנסת שנחשפה דרך אגב במהלך המחקר, נדרשת העמקה בלימוד המשאבים הזמינים לחברי הכנסת למימוש תפקידם, ושל מערכת היחסים בין הכנסת ובין הממשלה (בדגש על ועדת השרים לחקיקה), כדי לזהות אמצעים לשינוי מגמה זו.

מבוא

מחקר זה עוסק בריבונות העם דרך נבחריו. המחקר בא לבדוק את הרצוי והנדרש לפי התיאוריה והחוק, ואת המצוי בפועל בעבודת הכנסת. בדיקה זו חשפה שחיקה בכוחם של הכנסת וחבריה למלא את תפקידם הפרלמנטרי. המחקר מיפה את הגורמים המביאים לשחיקה זו ביכולתם של חברי הכנסת למלא את שליחות בוחריהם. נחשפו בעיות בתחומי יישום ריבונות העם דרך חברי הכנסת, פרוצדורת העבודה בכנסת, מעורבות הגורמים שאינם נבחרים בשטח סמכותה ועוד. הבנת אותן בעיות מאפשרת לגשת להצעת מענים לטיפול בהן. בסוף המסמך מובאות המלצות ביצועיות לתחילת תיקון הליקויים.

הפרק הראשון של המחקר, **'הרשות המחוקקת: המקור לסמכות הכנסת וחבריה'**, מבוסס על הבנה של מהות הסמכות החוקית ככזו הנובעת מרצון העם. הוא מתחקה אחר השתלשלותה של הפקדת סמכות החקיקה בידי חברי כנסת ישראל - מבחירת העם את נציגיו, דרך החלטות הנציגים הללו ועד לחוקים והכללים המחייבים אותם. שורת המסמכים ההיסטוריים, שתחילתה במגילת העצמאות וסופה בתקנון הכנסת ובחוקים הנוגעים למעמדה ועבודתה של הכנסת, מבהירה תמונה פשוטה: לאספת נבחרי הציבור בכנסת הסמכות המלאה והבלעדית לחוקק ולקבוע את דרכי החקיקה.

הפרק השני, 'תפקיד חברי הכנסת', סורק את המקורות בחקיקה הנוגעים לסמכויות חברי הכנסת. נמצא כי הסמכויות המצוינות במפוזר מרכיבות את תפקידי חברי הכנסת כ**מחוקקים**, **מייצגים** את העם ו**מפקחים** על הממשלה מטעמו. בפרק זה גם נפתחת תחילתו של דיון על הגורמים לדלדול כוחם של חברי הכנסת. שתי בעיות התגלו באופן כתיבת סמכויות הכנסת וחבריה בחקיקה: העדר רשימה ברורה ומרוכזת של סמכויות חברי הכנסת, ודחיקתם לשוליים של תפקידי הכנסת החיוניים ביותר.

הפרק השלישי, 'גורמים מבניים לשחיקה בסמכות חברי הכנסת', מתעד את הבעיות המטילות פגם ביעילות שלטון נבחרי הציבור כפי שעלו מהמחקר. זוהו ארבעה גורמים מרכזיים לשחיקה בסמכות הכנסת וחבריה:

- **<u>לקונות בתקנון</u>**
- **<u>מבנה התקנון</u>** - אין בניה של מערך סמכויות מסודר, והתקנון אינו מוכוון ליישום גם במקרה של עבירות על הוראותיו.
- **<u>מוסד 'הנוהל והנוהג'</u>** - מוסד הקיים בכנסת מאז קום המדינה, אבל שינה צורה באופן דרמטי. במקור נועד "הנוהג" לשמש מנגנון מהיר לטיפול בלקונות טרם אישור המליאה לכללים רשמיים בתקנון. אך בעוד שהנוהג המקורי עדיין נדרש להיות כתוב ולקבל אישור של ועדת הכנסת, כיום השימוש בו חורג בצורה כה בוטה מהחוק, שקשה לראות באופן יישומו פרשנות קבילה כלשהי לכתוב בו. גרוע מכך, למרות שהחוק קובע אותו כמשלים וכפוף לתקנון, הוא משמש בפועל כלי לעקיפתו.

- **מערכת 'סנהדרין'** - מערכת התפעול הטכנית של הכנסת מעוצבת באופן שאינו משקף את סמכויות חברי הכנסת, ובפועל הוציאה את השליטה בחקיקה מידי נבחרי הציבור.

בסיום המסמך גובשו המלצות לתיקון. מהמחקר עולה כי למען הנעת תיקון, נדרשים צעדים בתחומים הללו: המודעות הציבורית, דינמיקת ההתנהלות של הכנסת בנוגע ללקונות ולספקות בפירוש התקנון, והרשאות הגישה והפעולה של חברי הכנסת במערכת הניהול 'סנהדרין'.

סמכות חוקית היא ההסמכה מטעם הריבון, ובדמוקרטיה – הריבון הוא העם. הבסיס הראשוני של סמכות העם איננו נובע ממקור חוקי כלשהו אשר קודם לו, אלא מהצדקה מוסרית-פילוסופית.

פרק א': הרשות המחוקקת: המקור לסמכות הכנסת וחבריה

מבוא

בפרק זה משורטטים מקורות הסמכות, ומזוהים בעלי הסמכות החוקית לחוקק ולהחליט החלטות במדינת ישראל.

ראשית, נדרשת הגדרה ל'סמכות חוקית'. סמכות חוקית היא ההסמכה מטעם הריבון, ובדמוקרטיה - הריבון הוא העם. הבסיס הראשוני של סמכות העם איננו נובע ממקור חוקי כלשהו אשר קודם לו, אלא מהצדקה מוסרית-פילוסופית.

כפי שביססו בעיקר הפילוסופים של המאה ה-17 ואילך, והוגי המהפכה האמריקאית הביאו לכדי נוסחה של מבנה שלטוני משוכלל, עקרון החירות עומד בבסיס כל הצדקה לשלטון כלשהו. זכותו של שלטון להתקיים נובעת מהסכמת הציבור. הוא המכריע לגבי הענקת סמכויות לשלטון זה. ההכרעה החשובה ביותר של הציבור, המכוננת את עצם השלטון, היא ההסכמה על מבנה השלטון היסודי.

בסופה של החוברת, בנספח 'מקור הסמכות הרעיוני לשלטון נבחרי הציבור', מובאת סקירה תמציתית של ההגות הפילוסופית אשר העמידה את עקרון ריבונות העם והשלטון בהסכמת הנשלטים.

בפרק זה מוצג האופן שבו המקורות החוקיים המוקדמים ביותר בישראל מתבססים על ריבונות העם ונובעים מכוחה. לאחר מכן מתחקה הפרק אחר השתלשלות הסמכות, דרך נתיב ההחלטות החוקיות המוסמכות ועד לכנסת שבה מופקדת הסמכות כיום. בחירות שהציבור בחר בהן את נציגיו - עוד בטרם קום המדינה - הפקידו בידי מוסדות המדינה הראשוניים סמכות לקבל החלטות עבור הציבור. סמכות החקיקה שהואצלה על ידי העם לגופים הזמניים התגלגלה לבסוף, מכוח החלטות מוסמכות וחוקיות, אל הכנסת בת ימינו וחבריה נבחרי הציבור.

הקמת המוסדות בישראל והעברת הסמכויות מן העם אל הכנסת לא היו סדורים במיוחד, ולא נעשו בצעד אחד המלווה בניסוח ברור של הצדקת המעשה, מהותו ומטרתו. אך אפשר להראות במובהק שהצעדים מובילים אל הכנסת, ואליה בלבד.

כדי שהעם יהיה הריבון, החוק חייב להיות כפוף לרצונו

לצורך קיום הממשלה של העם, על ידי העם ולמען העם (כדברי הנשיא אברהם לינקולן על ארצות הברית) אין די באי-התנגדות העם ונדרשת הסכמתו הפעילה. לשם כך נועדו הכרעת הרוב, המסייעת בבירור וזיהוי ההסכמות הללו, ושלטון החוק המבטיח את קיומן.

לא ניתן להמיר את **הכרעת הרוב** בהכרעה פה-אחד, כיוון שסף דרישה כזה לשינוי מאפשר השתלטות של מיעוט מהעם על התהליך כולו.[1] כאשר נדרשת הסכמה בקונצנזוס מלא, יכול מיעוט למנוע מהרוב

1 נגה ארבל, "עקרונות השיטה הדמוקרטית המודרנית - למה בשלטון העם ההחלטות מתקבלות ברוב?" דיומא, 22 באוגוסט 2023, https://www.dyoma.co.il/politics/1985.

מקור סמכות החלטה של חברי כנסת בישראל:

מקור כל קביעה **פורמלית** על מבנה השלטון בישראל הוא בסמכי היסוד הפורמליים של מדינת ישראל. אלה אומצו בידי מי שהוסמכו לכך על ידי הציבור, באמצעות **בחירתם** לקבל את ההחלטה. לכל נקודה בחוק, וודאי לכל קביעה לגבי עצם מבנה השלטון, דרושה הסמכה מפורשת ומתועדת. הנטבלה הבאה מתחקה אחר השתלשלות הסמכות בתולדות הקמת הכנסת, כפי שהיא מופיעה בסמכים הפורמליים מראשית ימי המדינה. מעיון בהם, חוליה אחר חוליה בשרשרת, ניכר שסמכות התוקפה וכל הכלים המדרשים לתימושה הופקדו בפועל בידי חברי הציבור בכנסת. המסמכים מובאים כאן בסבלה מסכמת, ולאחריה מופיע פירוט מילולי של כל ההשתלשלות.

מסמך	הפעלה	מנגנוני הפעלה	מקור הסמכות	הערות
פקודת סדרי שלטון ומשפט - י' באייר תש"ח	מעבר סמכויות לידי המשלחת הבריטי הזמנית ומועצת העם הזמנית	אנשי מועצת העם הזמנית	ירושת השלטון הזר בעת השחרור ממנו	הנבחרים.
מתשך על הקמת מועצת המדינה המדינה - ח' באייר תש"ח	הגדרת מועצת המדינה הזמנית כרשות מחוקקת	אנשי מועצת העם הזמנית	מינוי מועצת העם בידי ההנהלה הציונית שבבחירה על ידי צירי הקונגרס הציוני מוגף נבחר של העם	מקור הסמכות סובל בחיותו החלטתו של מוסד נסיים, מועצת העם שמינויה מכאן הזמנות, עד להקמת השלטונות הנבחרים.
			פרוצדורלי: כל יהודי בעולם חבר מועצת העם. חברי הקונגרס הציוני בחרו את ההנהלה הציונית שתנהל את המערכת הבחירות הציונית בתוך הקונגרס הציוני. חברי הקונגרס הציוני בחרו את חברי מועצת העם. בחירות חופשיות בקלפי חשאית, בשיטת הייצוג היחסי, בכל רחבי הארץ.	**מקור הסמכות:** **פלוסופי:** הריבון הלגיטימי של המדינה (סיום המנדט), והזכות הטבעית לעצמאות כלל עם בארצו. **פוזיטיבי:** החוק הבינלאומי, בעיקר ההכרה בזכות הגדרה עצמית של כל עם בארצו.	מכוח הסמכות שניתנה בבחירות לאספת המכוננת את זכות, ויהי המקור חוקה, ויהי המקור לעצמו לחוקק חוקה.
מגילת העצמאות - ה' באייר תש"ח	שחרור מהשלטון הזמני ובטול מוחלט של הסמכויות שהוענקו לו בעבר.	אנשי מועצת העם - יהיו לראשי השלטון החדש.	יחסי מועצת העם והממשלה הזמנית ומועצת המדינה הזמנית כרשות מחוקקת	הכרזת העצמאות היא מסמך מכונן, אך אין לראות בה מקור סמכות לפעולות השלטון.

מסמך	הפעולה	מבצעי הפעולה	מקור הסמכות	הערות
פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת - 19.11.1948	קביעת בחירות שוות לייצוג העם במוסד של נציגים נבחרים, לראשונה כעם ריבון במדינה עצמאית	אנשי מועצת העם הזמנית	פניה לסמכות העם בבחירות חופשיות	
פקודת המעבר לאסיפה המכוננת - 13.1.1949	העברת כל סמכויות מועצת המדינה הזמנית לאסיפה המכוננת לכשתבחר	אנשי מועצת המדינה הזמנית	מסירת השלטון לידי נבחרי העם	
	בחירות לאסיפה המכוננת - (25.1.1949)	העם עצמו	ריבונות העם	
	כינוס האסיפה המכוננת ופיזור מועצת העם הזמנית - ט"ו בשבט תש"ט (14.2.1949)	חברי האסיפה המכוננת	בחירתו של העם	
חוק המעבר - י"ז בשבט תש"ט (16.2.1949)	הפיכת האסיפה המכוננת ל'כנסת', והגדרתה כבית המחוקקים	חברי האסיפה המכוננת	היות האסיפה גוף נבחר בידי העם למטרות המוצהרות של הקמת שלטונות נבחרים, ירושת השלטון הקודם בארץ, וחקיקה	

הקמת מדינה עצמאית והסרת עולו של השלטון הקודם בארץ

מדינת ישראל הוקמה רשמית ב[מגילת העצמאות](), ב-ה' באייר תש"ח. הכרזת העצמאות כוננה את מועצת המדינה הזמנית, ואנשיה היו חברי מועצת העם שנאספו מתוך מוסדות הציונות שכונו 'המדינה שבדרך':

"לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות, אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתיקבע על-ידי האסיפה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 - תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת-העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל.[2]"

הקמת בית מחוקקים זמני

מלשון המגילה כבר משתמע ש'מועצת העם' תשמש מחוקק, כיוון שמוסד הביצוע שלה הוא הממשלה הזמנית.

אבל מקור הסמכות איננו ההשתמעות לבדה. מועצת המדינה הזמנית הוציאה בו ביום [מנשר](), ובו הכריזה על עצמה במפורש כרשות המחוקקת של ישראל. המנשר הזכיר אפשרות של מסירת סמכויות חקיקה, לצורך חקיקה דחופה, לידי הממשלה הזמנית. אך הממשלה קיבלה את הסמכות לעשות זאת ממי שהיתה לו הסמכות לקבוע החלטה כזו - מועצת העם הזמנית[3].

ירושת כל סמכויות השלטון הבריטי

כעבור חמישה ימים, ב-י' אייר, הוציאה מועצת העם הזמנית את '[פקודת סדרי שלטון ומשפט]()'. תחולתה היא למפרע מליל שבת ו' אייר, ובה מצוין שוב שמועצת העם הזמנית היא הרשות המחוקקת:

7. (א) "מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת[4]".

בפרק 'העברת סמכויות' ב'פקודת סדרי שלטון ומשפט' מצוין שכל הסמכויות שהיו לריבון הבריטי בזמן המנדט עוברות לממשלה הזמנית, מלבד מה שניתן למועצת המדינה הזמנית בפקודה שלה:

14. (א) "כל סמכות שהיתה על פי החוק בידי מלך בריטניה או אחד ממזכירי המדינה שלו, וכן כל סמכות שהיתה על פי החוק בידי הנציב העליון, הנציב העליון במועצתו או ממשלת ארץ-ישראל, תהא מעתה נתונה לממשלה הזמנית, בלתי אם ניתנה למועצת המדינה הזמנית על פי אחת הפקודות שלה[5]".

למרות הנוסח המכביד והמורכב של הסעיף, אין ספק שהמלים 'אחת הפקודות שלה' מתייחסות למועצת המדינה הזמנית ולא לממשלה הזמנית, כיוון שכלל המסמכים שהגדירו עד כה את סמכויות מועצת המדינה הזמנית, כולל פקודה זו עצמה, הוצאו על ידי מועצת המדינה הזמנית ולא על ידי הממשלה.

למעשה, הפקודה פותחת בהבהרה כאמור: "בתוקף הסמכות שנקבעה למועצת המדינה הזמנית בהכרזה על הקמת מדינת ישראל מיום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) ובמנשר מאותו יום, מחוקקת בזה מועצת המדינה הזמנית לאמור:..."

2 מגילת העצמאות, 14 במאי 1948.
3 מנשר על הקמת מועצת המדינה הזמנית, 14 במאי 1948.
4 פקודת סדרי שלטון ומשפט, סעיף 7(א).
5 שם, סעיף 14(א).

חברי כנסת, כפרטים, היא הגורם המכריע ביחיד לקבלת החלטות וחוקים בישראל.

חוק יסוד: הכנסת מתקן בסעיף 25 את חסינות חבר הכנסת הניתנת היום בקובץ כי: "חבר הכנסת לא יישפט ולא יישפט בדרך של משמעת בשל דבר שאמר או הצביע עליו בישיבה של הכנסת או של ועדה שלה, ואין לעצור אותו או לעכב את הליכי השפיטה נגדו בשל מעשה כאמור, אלא בהסכמת הכנסת, ובלבד שהסכמה כזאת לא תידרש בשל אמירה שנאמרה בישיבה של ועדה שהכנסת הסמיכה לדון בה ולקבוע את המלצותיה בעניין זה".

ביזור וסמכות: מקלוף ראיה סמכותם של הגברים, לא של הרשות

ההגדרה 'בית המחוקקים', מייצרת הסמכה מוגדרת ומפורשת שהיא מעבר ל'רשות המחוקקת' שכבר הוזכרה במבשר על הקמת מועצת המדינה הזמנית, והיא חיונית להבנה מקומה האמיתי של סמכות החקיקה. סמכות החקיקה אינה קולקטיבית ולא ניתן לטעון ש"הרשות המחוקקת" היא קולקטיב מעורפל בעל סמכות מוחלטת שמוגן מרצונו. ישנם, בניגוד לציפיה, בתי משפט שאכן את כוחו מזהים את הסמכויות שנבחרו ישראל אינה אלא ביתם של המחוקקים.

"ישראל אינה בית של המחוקקים.

לא נדרש ציון של העברת סמכויות בחוק המעבר, כיוון שבמקרה הזה הכנסת לא התליפה או ירשה את האסיפה המכוננת, אלא האסיפה המכוננת שינתה את שמה, והתגלגלה בכנסת.

האסיפה המכוננת העבירה בעבור יומיים, ב"ז בשבט תש"ח (16.2.1949), את חוק המעבר, שהפך את האסיפה המכוננת ל'כנסת': "לבית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא "הכנסת" לאסיפה המכוננת ייקרא "הכנסת הראשונה". לציר האסיפה המכוננת ייקרא "חבר הכנסת"[9].

בחירות לאסיפה המכוננת נערכו ב-25.1.1949, והיא התכנסה בפו"ז בשבט תש"ח (14.2.1949). בו ביום פורסמה מועצת המדינה הזמנית, בהתאם לפקודת המעבר.

גם קביעת תאריך פיזור מועצת העם הזמנית, ליום "התאסף האסיפה המכוננת של מדינת ישראל"[8], מבהיר שהאסיפה המכוננת היא מחליפתה ויורשתה של מועצת העם הזמנית.

ב-13.1.1949 חוקקה מועצת המדינה הזמנית את פקודת המעבר לאסיפה המכוננת. בפקודה זו היא העבירה את כל סמכויותיה לאסיפה המכוננת לכשתבחר: "לאסיפה המכוננת יהיו כל הסמכויות שהעניק החוק למועצת המדינה הזמנית, כל עוד לא התליטה האסיפה המכוננת החלטה אחרת בעניין זה"[7].

יסוד בית נבחרים והעברת סמכות החקיקה לידיו

ב-19.11.1948 חוקקה מועצת המדינה הזמנית את פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת. היא קבעה את שיטת הבחירות והסדירה את אופן הבחירות, הדרישות למועמדים, ועדות הבחירות ועוד. מועד הבחירות לא נקבע בפקודה עצמה. הפקודה קבעה אותו "במועד שתחליט עליו מועצת המדינה הזמנית", בדרישה שיפורסם לפחות 54 יום לפני הבחירות "בעתון הרשמי". אותה הפקודה גם הבהירה בסעיף 3(א) ש"הבחירות תהיינה כלליות, ישירות, שוות, יחסיות וחשאיות"[6].

סמכות הכנסת לקבוע את כללי עבודתה, ולפרש כללים אלו לפי הבנת חבריה

בעקרי ספקות ומחלוקות, היא סמכות מלאה ומוחלטת לפי החוק בישראל.

הנבחרים, ושלהם בלבד, לחוקק.

שרשה הכנסת הלאומית 25 פעמים (עד לזמן כתיבת שורות אלו) חזרה ותיקפה את סמכותם של חריגות או פעילים. הסמכות לא הוקנתה מעולם לגורם או אדם אחר, בעוד שהחזרה על תהליך הבחירות, בדרך כלל, מבטיח כי הכנסת, או לפחות מספיקות בידיים של מספיק חברי הגוף

כמו כל סמכות ממועצת המדינה הזמנית.

אם לא יהיו אלה נבחרי העם, אזי יהיו אלה מרכים שלא נבחרו בידי העם, אינם מליים בו ואינם מוחזקים לדין ומשפטן – ומה יקבעו ניהולתו עוד יותר.

פקודת סדרי שלטון ומשפט קבעה בסעיף 1(ב): "מועצת המדינה הזמנית קובעת בעצמה את סדרי ישיבותיה ועבודתה"[11]. כמובן, שהסמכות זו עברה לבסוף לידי הכנסת,

מועצת המדינה הזמנית בעצמה תיקנה את תקנונה, אך בו לא הופיעה קביעה עקרונית לגבי הגוף שבו מתעורר ספק בנגד לקונה בלשון התקנון או חוסר בהירות בו. במקרה של לקונה ועדת הכנסת 1959, כבר הופיעו הדיוניסוויות לשאלות על הוראות התקנון. סעיפים 115-117 דנים במקרה שבו המוסכך לפרש את התקנון עצמו, זאת בתקנון הכנסת הראשון, שהכנסת פרסמה בנובמבר היא הקובעת, והתקדים שלה מחייב "כל עוד לא נתקבלה על ידי הכנסת תקנת תקנון בעניין"[12].

במקרה של ספק לגבי משמעות נוסח התקנון או התקדים שקבעה ועדת הכנסת, יו"ר הישיבה באותה ישיבה בעת הכרעה, לאחר שיבה, חבר כנסת אחר, יועץ משפטי וכו'[13].

בהערת אגב ציין, שמכלל לן משתמע לאו - חבר ממשלה או בית משפט או כל אחר מלבד הכנסת לא רשאי לערער על הכרעה בדבר משמעות נוסח התקנון או התקדים.

אם חבר כנסת ערער, ועדת פירושים המורכבת מיו"ר הכנסת ושמונה ח"כים שבחרה ועדת הכנסת היא המוסמכת לדון ולקבוע את ההלכה בעניין. הכרעתה סופית.

---

6 פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, סעיף 3(א).
7 פקודת מועצת המדינה הזמנית, סעיף 3.
8 שם, סעיף 1.
9 חוק המעבר, סעיף 1.
10 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 25.

11 פקודת סדרי שלטון ומשפט, סעיף 1(ב).
12 תקנון הכנסת, סעיף 115.
13 שם, סעיף 117.

דמוקרטיה, אפילו חוקתית, איננה משלימה עם עלילים לפעול באופן שיזיק לעם. אך מי שמנסה לפתור את הבעיה באמצעות הרחקת נבחרי הציבור מהבחירות שמשפיע על הרעיון בהגדרה את הסכנות לפי שמחויבותו לציבור הבוחרים נמוכה יותר, והיקורת עליו אפשרית פחות. בהכרח, יהיה מישהו שיחליט. אם לא יהיו אלה נבחרי העם, אזי יהיו אלה גורמים שלא נבחרו בידי העם, אינם תלויים בו ואינם נותנים לו דין וחשבון - וזהם יפגעו בחירותו עוד יותר.

פרק ב': מעקב אחרי הכנסת

המקורות החוקתיים, המשתלשלים ישירות ממסמכי הכינון של מדינת ישראל, קובעים לכנסת כאסיפת פרטים נבחרים – ואך ורק לה – את הסמכויות הבאות:

- קביעת סדרי עבודתם של חבריה, תקנונם, ומילוי לקונות אד-הוק.
- חקיקה
- בדיי הרשות המפעלת)

אלו הן סמכויות חברי הכנסת הרשמיות. הן שאבו בראשונה מכוח מינוי של גוף מייצג של העם היהודי, מורשת השלטון הבריטי ומזכותו של העם להיבחות בארצו. לאחר מכן אושרו וקיבלו תוקף נוסף מהבחירות הדיי העם.

לאחר שנבחרו בידי העם.

בשם נקודה בהשתלשלות מעבר הסמכות החוקתית מן העם ומן השלטון ממנו השתחרר העם, באף חוק, תקנה או תקנון שחוקקו מי שהוסמכו לקבל החלטה הזו, אין הסמכה למי שאינו הכנסת - לרבות ביתי המשפט והיועץ המשפטי של הממשלה או של הכנסת - להבניל את הכנסת או לקבוע נדרות לסמכותה או לסדרי עבודתה.

רשות שלטון איננה יכולה לפעול ללא הסמכה. מכאן נובע שפגמים, ככל שנמצאו בעבודת הכנסת, ניתנים לתיקון רק מי שהעניק לה את הסמכות - יכול להשפיע על החלטותיה.

היא מקור הסמכות, רק מי שהעניק לה את הסמכות יכול לבטל אותה. כיוון שהכנסת, בהיותה מוסד נבחר, אחראית בעיקר כלפי הבוחרים שלה, הרי שהסמכות לתקן את הפגמים נתונה בידיה בלבד.

בנוסף לבחברה שהוא המצב החוקי בישראל, חשוב לזכור שהוא גם המצב הדמוקרטי הרצוי. אם תוך לחתעבד בעבודתה ולטבביל את מוקדם שנתגלו, ראוי להביא את הפגמים לסיכום שנכנסה לסכסוכים פתרונות בדמות כוחות חיצוניים:

תיקון על ידי הוספת פתרונות כוחות חיצוניים:

בעיר חלם ירד בלילה שלג צח. ראש העיר חנכון לבוקר על השלג היפה והחמלי, וחש שחבל יהיה לקלקל אותו. לכן החליט לאסור על כל חנשבי חלם לדרוך על השלג באותו יום. הוא הורה לכרוז לעבור בכל הערי ולהכריז על הצו האוסר לדרוך על השלג. אך כדי שהכרוז עצמו לא ידרוך בשלג ויהרוס אותו, נמצא פתרון - המשרת לא ילך בשלג, כי אם ינשא על כתפיהם של ארבעה משרתים.

הסמכויות והמגבלות בחקלאות החוקיים

פיקוח על הממשלה - חוק יסוד: הכנסת

ב'לוק יסוד: הכנסת', שהפקידו נתפס כחסדרה עקרונית של סמכותם וחפקידיהם של הכנסת וחברי'ה, מופיעים שלושה סוגי כלים לגונפים לדיון: חסינות חברי הכנסת[15], סמכותה של וועדה מועדות הכנסת לתקן נושאי משרה וליים בסיורת מיד'[16], וכוחה של הכנסת לתקים ועדת חקירה[17].

שלושת האלמנטים הללו של עבודת הכנסת משקפים את תפקידה כמפקחת על הממשלה מטעם העם. גם החסינות שניתנה לחברי הכנסת מפני כוחה של הממשלה מוצדקת על בסיס זה. חברי כנסת לא יכולים לפקח באורה יעילה על הממשלה אם הממשלה יכולה לעשות שימוש בסמכויות האכיפה שלה כדי להלך עליהם אימים.

Select Committee on the Modernization of Congress, Final Report, 117th Congress, Report No. 117-646 (Washington, DC: U.S. House of Representatives, December 15, 2022), 61 14

15 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 17.

16 עם, סעיף 22.

17 שם

סמכויות חבר הכנסת

סמכויותיהם של חברי הכנסת לא מפורטות באופן מרכז ובהיר בשום מקום. לא בחוק יסוד: הכנסת, לא בתקנון. באף אחד ממקורות ההסמכה העיקריים של הכנסת אין פירוט ברור של סמכויות חברי הכנסת, ואם הן מצוינות הצצתן מפוזרת ומטרה.

אפשר להאות בכך פגם, וללא ספק בעייתיות מסוימת אכן קיימת ובדון בה בסוף פרק זה. אך לפני הכל, העדר רשימה מסודרת מהווה תזכורת חשובה: סמכויות חברי הכנסת הן משכל ראשון. הן קודמות מהותית לכל קביעה והחלטה מצד כל רשת, פשוט כיוון שחברי הכנסת הם הקרובים ביותר לציבור שבחר בהם ולהם האציל העם את הנגנה על ריבונותו. סמכויות חברי הכנסת הם לכם שיכות טכסטואלית וברורה לכל גורם שאינו נבחר כדי להפריע למשימתן.

אם לא יופיעו באף מקור מפורש ומסודר, מכוח ריבונות העם שהאציל אותם בבחירות, יש צורך לפרש את הסמכויות לצורך ביצוע תפקידן של פרלמנט בכל מדינה דמוקרטית הוא חקיקה, ופיקוח על הרשויות האחרות - הממשלה על זרועותיה ובתי המשפט[14]. אף שסמכויותיה של הכנסת הישראלית מעוגנות בכתב, כאמור בפרק הקודם, הן אינן משימות ומפורטות בבהירות הנדרשת לתפקוד תקין, ואינן מוכרות מספיק - לא רק לציבור, אלא גם לנבחרים.

סמכות החקיקה – ללא מקור מרכזי בחקיקה

סמכותה המרכזית של הכנסת - היותה הרשות המחוקקת - נובעת כאמור מבחינה פרוצדורלית מהמקורות המוקדמים ביותר: המסמכים הרשמיים שהוציאו מועצת המדינה הזמנית, ואחריה האסיפה המכוננת. למרבה הפליאה והצער, הסמכות אינה מוזכרת כלל בחוק יסוד: הכנסת.[18] בחוק הכנסת, הדן בפרטים מעשיים יותר בניהול הכנסת, לא מוזכרת החקיקה וגם לא סמכות אחרת של הכנסת וחבריה.

הצורך ב"חפירה ארכיאולוגית" בחקיקה הישראלית בפרק הקודם, והעדרה של הסמכות המפורשת מהחוקים המרכזיים העוסקים בסמכויות הכנסת, אינן בעיות של מה בכך. העדרו של שיום זמין ומפורש משכיח את העובדה שזו סמכות חיונית שנמסרה לכנסת באופן בלעדי, אשר שום גורם לא הוסמך לעסוק בה ולכן אף גורם אינו רשאי לגעת בה, יהיו כוונותיו טובות ככל שיהיו.

תקנון הכנסת – מקור עיקרי אך לא מפורש לרוב הסמכויות

בתקנון הכנסת, המסמך המפורט ביותר המסדיר את פעולתה, אפשר למצוא את הידע הרב ביותר על סמכויות חברי הכנסת. הסמכויות מוצגות לא כנושא בפני עצמו, אלא בחלוקה לנושאי תפקודה של הכנסת. עיון מדוקדק לאורך התקנון העלה את לקט סמכויות חבר הכנסת הבא:

דיון ושיח

- השתתפות בישיבות הכנסת והוועדות. השתתפות בכל וועדה גם אם אינו חבר בה[19] [20]
- השתתפות בדיון אישי[21]
- נאום במליאה[22]
- העלאת הצעות לסדר היום[23]
- הצעה לדיון מהיר בועדה[24]
- יסוד שדולה וחברות בה[25]

חקיקה

- הצבעה במליאה ובועדה[26] [27]
- הגשת הצעת חוק, וחזרה מההצעה[28] [29]

18 כאמור לעיל, לטענה הרווחה שבהנתן לקונה ימלא בית המשפט את החסר אין כל בסיס בחוק או במושכלות השיטה הדמוקרטית, המפקידה סמכויות בידי נבחרים בני החלפה. הטענה כאילו יכול בית המשפט ליטול לעצמו סמכויות שלא הואצלו לו כי הדעת אינה סובלת שימשך מצב של לקונה (בסוגיות שאינן עינוי דין לאזרח ספציפי כמובן) דומה בעיקרה להוכחה ההיסטורית לכך שאברהם אבינו חבש כיפה. שהרי נאמר "וילך אברהם למסעיו" - הישוער שעשה זאת בלא כיפה?

19 תקנון הכנסת, סעיף 13.

20 שם, סעיף 118.

21 שם, סעיף 28.

22 שם, סעיף 51.

23 שם, סעיף 52.

24 שם, סעיף 60.

25 שם, סעיף 138.

26 שם, סעיף 36.

27 שם, סעיף 113.

28 שם, סעיף 75.

29 שם, סעיף 96.

- הצעת תיקון להצעת חוק, והגשת הסתייגות[30]

פיקוח על פעילות הממשלה וגישה למידע

- הפנית שאילתות לשרים[31]
- עיון בפרוטוקולי ישיבות בועדות שהח"כ חבר בהן, וישיבות שהשתתף בהן[32]
- הצעת הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית[33]

יצוג הכנסת

- יצוג הכנסת בועדות מינויים (בכפוף לבחירה כמובן)[34] [35]
- יצוג הכנסת בארגונים בינ"ל (בכפוף למינוי כמובן)[36]

השפעה על התנהלות הכנסת

- ערעור על פירוש יו"ר לתקנון או לתקדימים[37]
- הצעה לתיקון התקנון[38]

בעלי תפקידים בכנסת

בתקנון מפורטות גם כל סמכויותיהם של יו"ר הכנסת ויו"ר ועדה. כמו סמכויות חבר הכנסת, יש ללקטן מסעיפי התקנון לכל אורכו. בקצרה, אלו הן הסמכויות העיקריות:

<u>**יו"ר הכנסת** (וסגניו, כיושבי ראש בישיבות מליאה):</u>

ניהול אדמיניסטרטיבי

- ניהול הכנסת, כולל ההנהלה והמזכירות, וניהול התקציב[39]
- קביעת מועדי כנסי הכנסת, בהוועצות עם הסגנים ובאישור עדת הכנסת. הפסקה, שינוי, הוספה וביטול של ישיבות מליאה[40]

הובלת התנהלות הכנסת כבית המחוקקים

- שמירת התקנון, שמירת הסדר בישיבות. ניהול הישיבות וקביעת תוצאות הצבעה[41]
- קביעת סדר היום השבועי בכנסת[42]

30 שם, סעיף 86.

31 שם, סעיף 46.

32 שם, סעיף 120.

33 שם, סעיף 128.

34 שם, סעיף 62.

35 שם, סעיף 65.

36 שם, סעיף 140.

37 שם, סעיף 143.

38 שם, סעיף 144.

39 שם, סעיף 6.

40 שם, סעיפים 18-19.

41 שם, סעיף 6.

42 שם, סעיף 25.

- קביעת דיון בהצעה לסדר היום - האם, מתי ואיפה[43]
- קביעה (עליה אפשר לערער לועדת הכנסת) לאיזו וועדה תעבור הצעת חוק להכנה לקריאות הבאות[44] [45]
- קביעת מועדי דיון בקריאה ראשונה, שניה ושלישית בהצעות חוק[46] [47] [48]

סמכויות מעין-שיפוטיות

- קביעה אם ח"כ נחשב כמי שלא הצהיר אמונים כיוון ששינה מהנוסח הקבוע[49]
- פסילת שאילתא או שינויה[50]
- ההחלטה על השעיה, החלפה והחזרה של חבר ועדת האתיקה שתחת הליכים פליליים או כתב אישום[51]
- הכרעה בפירוש הוראה מהתקנון או מהתקדימים, לישיבה הנוכחית בלבד[52]
- אישור או פסילה של הצעת חוק פרטית - בהתכנסות הנשיאות, כלומר היו"ר וסגניו יחדיו[53]

יו"ר וועדה (מלבד סמכויות מעטות שנתונות ליו"רי ועדות מסוימות):

- קריאת חבר כנסת לסדר, שלילת רשות דיבור, הוצאה והחלטה על החזרה[54]
- הזמנת משתתפים לישיבה, כולל שרים ובעלי תפקידים בממשלה, ודרישת מידע שברשותם[55]
- קביעת סדר יומה של הוועדה. כולל העלאת נושאים לדיון, קביעת מסגרתו וקציבת זמן דיבור[56] [57] [58]

הבעייתיות בכך שהסמכויות אינן מנויות

העדרה של רשימה מפורשת של סמכויות הוא בעייתי משלוש סיבות:

- פיזור התוכן על פני סעיפים רבים במקורות שונים, זעיר שם זעיר שם, מקשה מעשית על מציאת התוכן והכרתו.
- הפיזור משדר שסמכויות חבר כנסת, יו"ר כנסת ויו"ר וועדה אינן דבר מבוסס, ברור ובעל מעמד חשוב במערכת הישראלית.
- את הסמכויות שאינן מנויות ומוכרות היטב קל יותר לשנות, להפקיע ולעקוף מחד, וגם להרחיב

43 שם, סעיף 52.
44 שם, סעיף 78.
45 שם, סעיף 83.
46 שם, סעיף 81.
47 שם, סעיף 88.
48 שם, סעיף 91.
49 שם, סעיף 17.
50 שם, סעיפים 46-47.
51 שם, סעיף 137.
52 שם, סעיף 143.
53 שם, סעיף 75.
54 שם, סעיף 122.
55 שם, סעיפים 123-125.
56 שם, סעיף 101.
57 שם, סעיף 111.
58 שם, סעיף 113.

ללא דיון מאידך. מטבע הדברים, הסכנה האחרונה חלה בעיקר על בעלי הכוח בתוך הכנסת שהם יו"ר הכנסת ויו"ר וועדה.

הראיונות שנערכו במסגרת המחקר עם ח"כים ועם עוזרים פרלמנטריים העלו באופן עקבי תמונה שבה רבים מחברי הכנסת אינם מודעים לסמכויותיהם. חוסר בקיאותם בהליך המורכב מחליש את יכולתם להשתמש בסמכויות שהעניקו להם הבוחר והחוק. עוזרים פרלמנטיים סובלים מבעיה זו בחריפות רבה יותר. בהעדר מקורות מידע מוסמכים וברורים, עקומת הלמידה איטית ותלויה ברצונם הטוב של אחרים. המשאבים המוקצים לתפקיד מוגבלים מאוד, ודאי לנוכח דרישות התפקיד הגבוהות. כפועל יוצא, התחלופה בכוח העזר של חברי הכנסת גבוהה עוד מזו של חברי הכנסת עצמם. משך הזמן הארוך הנדרש ללימוד הכללים, ופרק הזמן הקצר שבו מכהנים העוזרים, הופכים את מעט הסיוע הזמין לחבר כנסת לחסר תועלת במקרים רבים.

אי-ידיעת הסמכויות לא מתבטאת רק במקרים נקודתיים הגורמים לטעויות נקודתיות, אלא יוצרת הלך רוח. באווירת אי-הידיעה, חבר הכנסת איננו בעל היוזמה והפעילות. הוא נעשה תלוי ברצונם הטוב של עובדי הכנסת, קרי: של גורמים שאינם מייצגים את הציבור. ולמרות הקביעות והותק הארוך בהרבה של העובדים במשכן, אפילו הם סובלים מפערי ידע בכל הנוגע לסמכויות חברי הכנסת. אם כן, בעלי הסמכות לא משתמשים בסמכותם כי **אינם מכירים אותה**, ומי שאמורים לשרת את בעלי הסמכות אינם **מכירים בסמכותם**. סמכות שאינה מתבטאת בפועל אי אפשר לכנות 'סמכות'. התוצאה המצערת היא תהליך חקיקה ופיקוח לא ייצוגיים, שבהם דווקא למי שאינם כפופים באופן ישיר לרצון הציבור יש שליטה טובה יותר בסמכויות שנועדו למי שמייצגים אותו.

פרק ג': גורמים מבניים לשחיקה בסמכות חברי הכנסת

בנוסף להעדר שיום ומניה ברורים של סמכויות שפירטנו בפרק הקודם, נמצאה שחיקה בולטת ביכולתם של חברי הכנסת להשתמש בסמכויותיהם - לא רק המשתמעות והמושכלות אלא גם הכתובות במפורש.

מעמדו של חבר הכנסת מורכב משני חלקים: מעמדו הציבורי, וכוחו לקדם פרלמנטרית את המדיניות שנשלח לקדם. שחיקה במעמד הציבורי איננה מושא המחקר, אך אנו מוצאים עדויות לה בשחיקה בשכר חברי הכנסת ובדימוי הציבורי שלהם, בהשוואה לבעלי כוח שאינם נבחרים כמו שופטים או קצינים בכירים. אך בנושא המחקר, ביכולתם של חברי הכנסת למלא את תפקידם בחקיקה, חלה שחיקה ודאית. זו באה לידי ביטוי לא רק בתפקודם של חברי הכנסת כפרטים, אלא גם ביכולתה הקולקטיבית של הכנסת כגוף דן, מנהל ומחליט במליאה ובוועדות. חברי הכנסת מתקשים לקדם הצעות חוק עוד בשלב ההנחה על שולחן הכנסת. אין לחברי כנסת גישה לאנשי מקצוע שיסייעו בניסוח החוקים, ההצעות מתעכבות זמן רב בלשכה המשפטית לפני לפני שיקבלו מספר ויקודמו לקראת דיון מקדים, ועיכובים דומים מתרחשים בשלב הדיון בוועדת השרים לחקיקה ובדיוני הוועדות. חמור מכל, אין לחברי הכנסת שליטה על נוסח החוקים שהם אחראים להם על פי החוק והתקנון.

כיוון שהופקעה מהם השליטה הטכנית בתהליך, לא פעם מוצאים חברי כנסת את עצמם מוותרים על היבטים חשובים בעיניהם בנוסח החוק, במטרה לקצר עיכוב - שלא היה בא לעולם כלל לו היתה לחבר הכנסת היכולת לקדם את החוק בעצמו לשלב הבא בתהליך בהתאם לתקנון.

דיונים בנוסח החוק עם חברי כנסת אחרים הם כמובן חיוניים לתהליך הדמוקרטי. אבל העיכובים לעיל נובעים ממעורבות לא דמוקרטית, של פקידות ממשלתית ושל הייעוץ המשפטי בכנסת, שאינם גורמים מייצגים ואינם בעלי סמכות בכל הנוגע לתהליך החקיקה.

זוהו ארבעה גורמים מרכזיים לשחיקה בסמכות הכנסת וחבריה:

- **לקונות בתקנון** - חוסרים הפעורים בתקנון הכנסת. לעתים אלה חוסרים נקודתיים, כאשר פרט המתבקש מתוך ההוראות הכתובות לא זוכה להתייחסות, ולעתים החוסר גדול יותר ונושאים שלמים לא מקבלים התייחסות מסודרת.
- **מבנה התקנון** - אין בניה של מערך סמכויות מסודר, והתקנון אינו מוכוון ליישום גם במקרה של עבירות על הוראותיו.
- **מוסד 'הנוהל והנוהג'** - במקור נועד הנוהג לשמש כלי מהיר יותר לטיפול בלקונות בסדרי עבודת הכנסת. בשנות המדינה הראשונות, הכנסת קבעה בחוק שלנוהל והנוהג הנוהגים בכנסת יהיה מעמד מחייב

> **בניגוד חד לאופן שבו המוסד מתואר היום – כאסופה של התנהגויות המבוססת על זיכרונם של זקני הכנסת – ה'נוהל והנוהג' היו החלטות מפורשות ומתועדות בכתב. ההבדל בינן לבין החוק עצמו היה רק בכך שהוחלט עליהן בוועדת הכנסת, והן עוד לא אושרו במליאתה**

- כל זמן שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק או בתקנון. המחקר סקר מסמכים משנותיה הראשונות של הכנסת, וגילה כי בניגוד חד לאופן שבו המוסד מתואר היום - כאסופה של התנהגויות המבוססת על זיכרונם של זקני הכנסת - ה'נוהל והנוהג' היו החלטות מפורשות ומתועדות בכתב. ההבדל בינן לבין החוק עצמו היה רק בכך שהוחלט עליהן בוועדת הכנסת, והן עוד לא אושרו במליאתה. בפועל, למרות כתיבתם של מספר חוקים העוסקים בסמכות הכנסת ושל תקנון הכנסת, נשארו לקונות. אך מעבר לכך, המוסד שינה את צורתו באופן דרמטי. הוא מפורש כיום באופן שאינו הולם את החוק שיצר אותו, וכנפיו פרושות כיום על כל פן אפשרי בחיי הכנסת, במנותק מהחלטות ועדת הכנסת ומעבר לכל לקונה. במקרים קיצוניים במיוחד, ה'נוהג' גובר על הכתוב במפורש בחקיקה.
- **מערכת 'סנהדרין'** - מערכת התפעול הטכנית של הכנסת. היא מעוצבת באופן שאינו משקף את סמכויות חברי הכנסת, ובפועל הוציאה את השליטה בחקיקה מידי נבחרי הציבור.

שלושת גורמי השחיקה הראשונים משפיעים באופן דומה. אין כללים קבועים וברורים, או משום שלכתחילה לא היו כאלה, או משום שנדחקו הצדה והוחלפו. ההשלכות של העדר כללים ברורים הן רבות:

- פגיעה בוודאות. כאשר כללי עבודת הכנסת אינם נובעים מהתקנון בלבד - כלומר אינם מבוססים על מקור סמכות כתוב וזמין לכולם בצורה שווה ואובייקטיבית - חברי כנסת, עובדי כנסת, עובדי מדינה ואזרחים אינם יכולים לדעת בוודאות מהו ההליך הנכון.
- פגיעה בלגיטימיות החקיקה. אם דרך עבודת הכנסת איננה ברורה ושקופה לציבור, האזרחים אינם יכולים לדעת אם הדרך שבה התקבלו החוקים היא הדרך החוקית.
- פגיעה בריבונות העם דרך נציגיו. כאשר הכללים אינם ברורים ומנוסחים עד הסוף נוצר חלל שאליו יחלחלו גורמים אחרים, שאינם נבחרים. אינטרסים שונים, גורמי השפעה לא נבחרים ושיקולים לא ענייניים חודרים בקלות רבה יותר להליך שאינו שלם וסגור.

גורם השחיקה האחרון, מערכת 'סנהדרין' שהיא מערכת התפעול של הכנסת, שונה מקודמיו. הוא מקבע ומעמיק בדרך מנהלתית-טכנית את הרחקת נבחרי הציבור משליטה בהליך החקיקה.

נפרט את המקור למסקנות לגבי גורמי השחיקה:

לקונות בתקנון

בקריאה ביקורתית בתקנון, אין מנוס מהמסקנה שקביעת סמכויות החקיקה בו לוקה בחסר ונעדרים ממנו הסדרים חיוניים רבים.

לשם הדוגמה, נבחן את הכללים שקובע התקנון בנוגע להצעת חוק שדומה או זהה להצעה קודמת. התקנון קובע המתנה של שישה חודשים מאז שהחליטה הכנסת בעניין ההצעה הקודמת ועד הדיון בהצעה החדשה[59]. התקנון גם מטיל על חבר הכנסת המגיש הצעה כזו לציין את דמיונה או זהותה

59 שם, סעיף 76(ה)

1. בסמכות נשיאות הכנסת לאשר או לפסול הצעת חוק, והיא אינה רשאית לאשר הצעה של הצעת חוק הנוגעת או השוללת את המדינה היהודית.[62]

60 שם, סעיף 75(ד).
61 שם, סעיף 141.
62

63 שם, סעיף 79(א)-(ב).
64 שם, סעיף 86(ה).
65 שם, סעיף 91(ו).
66

2. ריק פרוצדורלי: ככלל שקיימת סמכות, חזקה שיעשה בה שימוש. דווקא את הטיפול בלקונות ב, מסדיר תקנון הכנסת במפורש באמצעות ועדת הכנסת.[61] אך בפועל, חוסר הבהירות התפעולי הכללי, מאפשר תהליך טבעי ולא רצוי של קבלת החלטות אד-הוק, ופיכחון לגבי מהיכן ללא הסדרה בהליך דמוקרטי תקין. הליך כזה מעצים את כוחם של הגורמים בעלי הזקן הרב ביותר, ואלו, מטבע הדברים, אינם נבחרי הציבור אלא הפקידות המנהלית, היועצים המשפטיים וגורמי המחקר (ובמידה גוברת, מערכת המשפט).

לדלן דגימה חלקית של הלקונות הפרוצדורליות שזוהו במהלך המחקר (בנוסף לזו שזוהתה לעיל). במחקר שלפנינו התמקדנו בהליך קידום הצעת חוק פרטית, ולכן הלקונות המוזכרות כאן זוהו רק לאורך הליך זה. גם במרחב זה מדובר במגוון בלבד, שכן מסבען לקונות מתגלות בשעת צורך ואין בכולתנו לדעת מראש את כל התרחישים האפשריים והצרכים שיעלו מהם.

1. ערפול עבודת הכנסת: חוסר ודאות לגבי הליך תקין, הנובע מהעדרן של הוראות בנושא, מביא כאמור בפרק הפתיחה, רבותר והחוק את הסמכות והמשוש בסמכות, והערפל שהוא משרה על ההליכים, מכפיפים אותם לרצונם של בעלי השליטה בתהליך קידום החוק.

כתוצאה, עבודת הכנסת הולכת ומתערפלת ונוצר ריק פרוצדורלי מסוכן בפעילות הסמכויות הלאומית.

הלקונות בתקנון רבות ומגוונות. חלקן בולטות לעין בקריאה ראשונה, וחלקן מתגלות רק כשעולה צורך ספציפי. היקף החוסרים בשילוב העדר ההכרה בהמוות הייחודית של תפקיד המחוקק, מייצרים כשלעצמם אוירת בלבול ומחלישים את סמכויות חברי הכנסת.

ועדה מחוברו לכנס דיון חירום לבקשת שליש מחברי הוועדה).

הכנסת או הגדרה של ההשלכות להפרת פרוצדורות קבועות בתקנון (דוגמת התעלמות של יו"ר הצעת חוק להצבעה ביחס לסמכות חבר הכנסת לעשות זאת, התייחסות לאחריות האתית של חברי חסרה התייחסות למושאים שלמים, דוגמת קביעה מפורשת של גבולות תפקידה של וועדה המכינה הפרשני שפתחה אינם מבוטל והערפל שהיא משרה על סדרי עבודת הכנסת רב. אבל בתקנון הכנסת

העדר אזכור מפורש של הסמכת חבר הכנסת לעשות מעשה הוא לקונה קטנה יחסית, שהפתח אם הצעה היא דומה.

וכך היה"ץ המשפטי של הכנסת מדר אל התהליך דרך הלקונה, ולקח לעצמו את הסמכות להחליט להציע חוק קודמת בדברי הסבר.[60] אך היא אינה נכתב בפירוש מי הוא המחליט אם הצעה דומה -

2. אחרי שהצעת חוק מגיעה לוועדה, "תכין אותה הוועדה שאליה הועברה לקריאה הראשונה או תציע לכנסת להסיר הסדר היום; היו הקולות בוועדה שקולים, תציע הוועדה לכנסת להסיר את הצעת החוק מסדר היום"[63]

לקונות:

- לא ברור מה נכלל בהכנה זו ומהם גבולות השליטה של הוועדה ושל חבר הכנסת בנוסח.
- לא ברור אם חובתה של וועדה לנהל בכל מקרה (גם אם אין לה עניין בכך) דיון על הסרת הצעת החוק מסדר היום.

3. הוועדה המכינה את הצעת החוק לקריאה ראשונה רשאית לשנות את נוסח החוק בסמכות הכוונתי, לפצל הצעת חוק או לאחד כמה הצעות.[64]

לקונות:

- לא ברור כמה ניתן להרחיק את החוק ממוסחו המקורי.

4. בהכנת הצעת חוק לקריאה השניה והשלישית, הסתייגויות זהות שהוגשו להצעה יאוחדו לפני ההצבעה עליהן[65]

<u>הלקונה: התקנון</u> לא נוקב בשמו של הגורם שיכריע אם שתי הסתייגויות הן זהות או שונות. ברירת המחדל היא לתיניח שהוועדה המכינה היא הפוסקת, אך בפועל הלשכה המשפטית של הכנסת נטלה את התפקיד לעצמה. להחלטה הזו יש חשיבות רבה באירועי פוליבסטר, לדוגמה.

- לא ברור אם נדרשת לכך הסכמה של חבר הכנסת.

5. אם חלק מהצעה הוחזר לפי בקשת הממשלה או יו"ר לדיון בועדה במרוצת הקריאה השניה, אי כאשר הצעה תעלה שוב לקריאה שניה לאחר הכנתה מחדש "לא יוסמקו הסתייגויות".[66]

<u>הלקונה:</u> לא נכתב בתקנון אם אפשר לתעלות הסתייגויות לנוסח המופי אך אלה לא יוסמקו, או שלא ניתן כלל להעלות הסתייגויות לנוסח המופי. אולי יש אף לפרש שהוועדה עצמה איננה רשאית לשנות את נוסחו של אותו חלק מן ההצעה, אלא רק להצביע על מחיקתו.

את ועדת הכנסת לשנות את הכללים ובדיעבד מאשר גם את הכללים שנכתבו עוד לפני 1988.[68]

האתיקה של הכנסת נעשה אם כן בצורה לא-אחידה. רק בשנת 1997 נוסף תיקון לחוק, המסמיך את ועדת הכנסת לקבוע כללים נוספים, ובכלל זה כללים שיחולו על חברי הכנסת לאחר סיום כהונתם.

החוק תוקן בשנת 1988 כך שוועדת האתיקה תפרסם את תחום שיפוטה על הפרת 'כללי האתיקה'.[67] את הכללים עצמם ניסחה ועדת הכנסת בשנת 1983, אך לא העלתה אותם לאישור המליאה. הערך האישור לא מנע את פרסומם בצירוף לתקנון כאילו היו בעלי מעמד זהה לו. אימוץ כללי במידה רבה של צדק, שהמשתתפים בדיון החקיקה נוהגים לפי חוקי המרקיז מקווינסברי ומדבר במערכת של 'נמלמנים'. אך ידוע ששימור של מערכת כזו לאורך זמן לא יכול להיות מבוסס על רצונם הטוב של המשתתפים בלעדית, שכן פיתוי ההרוויח מעצים את הסכנה שתארע.

בתקנון הכנסת אין התייחסות פרוצדורלית להשלכות הפרתו או הפרת החובה האתית של חברי הכנסת או של העובדים במשכן. נעדרים ממנו הסדרי "מה קורה אם" בהתייחס להפרה של הוראות ספציפיות. מעם ההסדרים הקיימים, שנועדו לתמרץ התנהגות הנמנת של בעלי שררה (דוגמת הדרישה שיו"ר וועדה לא יעלה לדיון הצעת חוק משלו אם שיעה הצעה המתנינה לתעלה משהו חודשים לדיון בוועדה) אינם כוללים מנגנון לטיפול במצב של חריגה מהתחייבות, וכשלעצמם יוצרים תמריץ זניח, אם בכלל.

לשם הדוגמה, כאשר ראש וועדה אינו מכנס דיון שלפי החוק הוא מחויב לכנס, לבקשת שליש מהחברים בוועדה שלו, אין לחברי הכנסת מסלול פרוצדורלי מוסדר לכפיית הצעות לתקנון. לא נותר להם אלא למחות במעגלים פנימיים או בתקשורת על ההתנהגות. בשל כוחו הרב של יו"ר הוועדה ויכולתו לגבות מהם מחיר על תעוזתם בדמות מניעת כלי חקיקה נוספים, הם ימנעו גם מפעולה כזו. כתוצאה, השימוש בכלי החיוני הזה, שמבדר בצורה דמוקרטית את סמכויות החקיקה ומאפשר לחברי כנסת מן השורה לייצג נאמנה את בוחריהם גם במקרים של מחלוקת עם יו"ר הוועדה, פוחת. התקנון ביקש להעצים את חברי הכנסת ולבזר את הסמכויות הפרוצדורליות בה, אבל בהעדר מנגנון אכיפה הכוח יתרכז בידי יו"ר הוועדה.

ועדת האתיקה של הכנסת, שבדיוה הופקדה הסמכות הכללית לטפל בהפרות תקנון, היא בעיתית בפני עצמה. סמכויותיה מובעות בין השאר מכללים שאושרו בידי הכנסת רק בדיעבד, והיא רשאית לקבוע לעצמה את כל סדרי התנהלותה - כלומר היא עצמה יכולה לבחור מתי לאכוף ומתי לא, ללא קריטריונים ברורים וללא שקיפות.

הכיורור של מקורות מוסד 'הנוהל והנוהג' של הכנסת במרוצת המחקר חשף את המשמעות הבהירה, המצומצמת והדמוקרטית שהייתה לו כשנכתב החוק: כללים כתובים, שאומצו רשמית בוועדת הכנסת אך טרם זכו באישור המליאה. "הנוהל והנוהג המליאה. למרות זאת, הנחיות והתנהלות היועץ המשפטי בכנסת משקפות התייחסות למונח "הנוהל והנוהג של הכנסת" על בסיס המשמעות המקובלת בימינו של המילים 'נוהל' ו'נוהג' בלבד, כ"דבר מה שנעשה לאורך זמן מה בכנסת."

זוהי הגדרה חסרת פשר לכתחילה. היא מחייבת את הכנסת לדבוק בכל מנהג, מוטעה או חסר תשובות ככל שיהיה, אם איתרע המזל והוא נמשך באין מפריע פרק זמן כלשהו. היא מכפיפה את הכנסת המכהנת לקודמותיה, מבטלת לתלוטין את חופש הפעולה והגמישות הניהולית של הכנסת ולהפוך להרגל או לחוק. יובהר, כאמור לעיל, שאין לפרשנות זו מקור חוקי או עוגן משפטי סדור, ודאי לא כזה הנגיש לחברי כנסת.

כתוצאה, הפרשנות של מוסד 'הנוהג והנוהל' מכפיפה בקביעות את שיקול הדעת הכללי של חברי הכנסת לשיקול הדעת של היועץ המשפטי של הכנסת. זאת תוך הפרה של ההסמכה שהעניק החוק לחברי הכנסת, של הנהגיין הדמוקרטי ושל השכל הישר. כאמור, זוהי גם הפרה של משמעות המונח עצמו בחוק יסוד: הכנסת.

69 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 19.

67 חוק הסמכות חברי הכנסת, הסיורים והחומרים, תיקון מס' 5, תשנ"ח-1988.

68 שם, תיקון מס' 18, תשנ"ז-1997.

הוא התקנון

רצוי הטוב של המשתתפים בלעדית, שכן פיתוי ההריגה מעצים את הסכנה שתארע.

במידה רבה של צדק, שהמשתתפים בדרך החקיקה נוהגים לפי חוקי המרקיז מקווינסברי ומדבר במערכת של 'נמלמנים'. אך ידוע ששימור של מערכת כזו לאורך זמן לא יכול להיות מבוסס על כתבנו בפרק "סכסוכות חברי הכנסת". את הדוגמה יותר נכונה, יותר בעיתית, יותר מתקנון שנוצר

מוסד 'הנוהל והנוהג'

חוק חייב להתפרש לפי הכתוב בו וכוונת המחוקק ולא לפי רצונו של המפרש. פרשנות לחוק יכולה להיות תקפה אך ורק אם מטרתה היא פעולה משמעות החוק, ולא השגת יעד רצוי למפרש 'באמצעות' החוק

מקור משמעותי בייחוד לשחיקה בסמכות הכנסת וחבריה הוא מוסד 'הנוהל והנוהג' (חליפות הוא מכונה גם במוסד בצורתו המקורית, אלא במה שלאורך השנים הוא הפך להיות.

בחוק יסוד: הכנסת נכתב: "הכנסת תקבע סדרי העבודה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנוהל המקובלים בה."[69]

הטעיף הזה הופיע בחוק כבר בגרסתו הראשונה (מחוק בתש"ח-1958), ומאז לא השתנה באף תיקון לאורך השנים. ניסוח הסעיף ברור דיו כך שאפשר יהיה להבין את כוונת המחוקק ללא קושי. בהקשר זה, חשוב לזכור כי חוק חייב להתפרש לפי הכתוב בו וכוונת המחוקק ולא לפי רצונו של המפרש. פרשנות לחוק יכולה להיות תקפה אך ורק אם מטרתה היא פעולה משמעות החוק, ולא השגת יעד רצוי למפרש 'באמצעות' החוק.

כריכות חוברות 'נוהל עבודה בכנסת', משנתם תש"ג-1953 ותשט"ו-1955, בארכיון הכנסת

פירוש נאמן למקור של הוראת 'הנוהג והנוהל':

חברי הכנסת (כאשר הם מסכימים ברוב) הם בעלי הסמכות הבלעדית להסיר נורם כלשהו לפעול בשם מדינת ישראל, וכן היחידים המוסמכים לקבוע נהלים לעבודתם. בהתאם, פרשנות לחוק חייבת להתיר פעולות של רשויות המדינה, אם לשון החוק שאישרה הכנסת אינה מקור הסמכות, משמע שההסמכה אינה נובעת ממי שרשאי להסמיך – והיא בטלה מעיקרה.

חוק כתוב מייצר ודאות ומאפשר ציות מרצון: כאשר פרשנות החוק אינה מעוגנת בלשונו באופן נהיר ומן לכל אזרח, ובדרש "פרשן מוסמך" כדי להבין את הוראותיו, לאף אדם מלבד הפרשן הזה אין אפשרות לדעת מה מצווה החוק; וממילא אין לו דרך לציית לאותו חוק או להמנע מהעונש הקבוע לעבור עליו. זה אינו מצב של שלטון חוק דמוקרטי, אלא של עריצות הפרשן.

א. משמעות המונח 'נוהג ונוהל' בעת המלקיה:

מכאן אנו מביעים שכדי לתגיע לפירשה האמיתי של הוראת החוק בעניין הנוהל והנוהג המקובלים בכנסת, יש לפרשה תוך הצמדות מלאה הן למשמעות המונח בזמן שנחקק והן להקשר בחוק:

ב. פרשנות לפי ההקשר בחוק עצמו:

נהגים ושיטות עבודה שקובעים בכתובים **אינו מתבקש לכתחילה** אינם כלולים בסדרי העבודה שמחייבים לנוהל ולנוהג, אפילו היינו מאמצים את הטענה ש'נוהל ונוהג' הם מנהגים לא כתובים המעברים כתורה שבעל-פה בלבד מיוע"ס ל'יועמ"ש.

מנהג הכנסת לסיים מוקדם ביומי חג, לדוגמה, אפילו אם הוא נעשה באופן קבוע בשל העדפות חברי הכנסת או היועמ"ש, אינו נוהג שצריך היה לקבוע כ'סדר עבודה'. ודאי שאינו עולה על זכותם של חברי הכנסת לקבוע דיון חירום כאשר לדעתם הוא נדרש. רק כאשר עלה התלבטות המחייבת קביעתם של סדרי עבודה יש מקום לשאלה אם "נקבעו עבודה" לגביה. משמשכן בתקנון סדר עבודה לקיום דיונים בחירום יוצאה מהנ"ל שהוא יכול לשמש הצדקה לעקיפת סדרי התקנון.

---

1 7. פסק דין בג"ץ 1953/73 ח"כ יואב תמיר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד כז(2) 169, עמ' 3.

השימוש בכלי הנוהל והנוהג בידי הלשכה המשפטית לכנסת

בניגוד לקריאה ההגיונית לעיל, המבוססת על לשון החוק וכוונת המחוקק, בכנסת שולטת היום פרשנות הלשכה המשפטית של הכנסת ובג"צ, לפיהם 'נוהל ונוהל' הם "דבר מה שנעשה לאורך זמן מה". כך, הנחתה היועצת המשפטית של הכנסת בעת כתיבת המחקר שאין לפתוח ישיבה בוועדה אלא לאחר חלוף שש שעות מסיום הדיון במליאה בלילה הקודם (ראו להלן). בפסק דין של בג"צ כתב השופט חנן מלצר שראוי להוציא "מעין התראת בטלות" על חלוקת הוועדות בהסכם הקואליציוני של ממשלת נתניהו-גנץ שקמה במאי 2020, כיוון שלפחות מאז שנת 1992 הוחזקו שלוש ועדות קבועות בידי יו"ר משורות האופוזיציה, ולדעתו הנוהג מחייב זאת. [72]

מובן שפרשנות כזו, המחייבת את הכנסת לדבוק בכל מה שנעשה תקופה מסוימת, בין אם היתה כוונה להמשיך בנוהג באופן תמידי ובין אם לאו, ואפילו אם ברור שלא לכך הכוונה, מאיינת את חופש הפעולה של הכנסת ומוחקת כל גמישות בניהולה.

הדבר מתבטא בהנחיות רבות של הלשכה המשפטית של הכנסת שאינן נובעות מן הכתוב בתקנון ובחוק.

הנחיות הלשכה המשפטית מופיעות לעתים בפרסומים נפרדים, כמו חוברת 'הליך החקיקה' או מסמכי הנחיות מטעם היועמ"ש באתר הכנסת. גרוע מכך, **רבות מההנחיות אינן מתפרסמות כלל** אלא ניתנות בע"פ מפי פקידים, או נכתבות ללא פרסום גלוי לציבור או לחברי הכנסת שאינם מכותבים אישית.

כתוצאה, לחברי כנסת אין שום דרך לדעת מהם גבולות הסמכות שלהם בפועל, וודאי שנמנעת מהם האפשרות להפעיל אותה באופן מיטבי. נסייג ונאמר שבשל טבע ההתנהלות לעיל, התקשינו במרוצת המחקר לעקוב אחר כל הנחיות היועמ"ש. חלק ניכר מהמידע בפרק זה התברר בשיחות פרטניות עם עוזרים פרלמנטריים ועובדים נוספים בכנסת.

רבות מההנחיות של הלשכה המשפטית לכנסת חורגות מהתקנון והחוק. לרוב הן מציבות דרישות שאין להן זכר בתקנון ובחוק, ולעתים אפילו סותרות אותם. פעמים רבות ההנחיות נסמכות על 'נוהג'.

הצטברות ההנחיות החורגות מהכתוב בתקנון ובחוק פוגעת בריבונות הכנסת בשתי דרכים:

הפגיעה הישירה - הפקעת סמכויות החקיקה, ההסמכה וקביעת סדרי העבודה מידיהם של חברי הכנסת, והעברתן לידי גורמים לא נבחרים.

הפגיעה העקיפה - מסמוס שלטון החוק. כאמור, הוראות הלשכה המשפטית לא מופיעות כולן במקום אחד מסודר ורשמי, ואינן מנוסחות אפילו כחקיקה. זוהי 'חקיקת צללים', האוחזת בפועל בכוחות השלטון בעוד המחוקק הנבחר המבקש לפעול כחוק חסר אונים מולה.

התקנון והחוק המוגדרים בחקיקה באופן רשמי נעשים חלולים. הכתוב במקומות הרשמיים והזמינים אינו מחייב בפועל, והכללים ה'אמיתיים' השולטים בהליך החקיקה ידועים רק לקבוצה סגורה של יודעי ח"ן ואינם נגישים לציבור או אפילו למחוקקים. ידע רשמי במקורות הרשמיים - ויהא המקיף ביותר - אינו מספיק כדי לדעת כיצד עובדת המערכת.

72 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, בג"צ 2592/20, בית המשפט העליון, 27 במאי 2020.

הנחיות הלשכה שלא על פי התקנון – מדגם נבחר

הנחיות הלשכה המשפטית שאין להן זכר בתקנון ובחוק נפוצות מאוד על כל צעד ושעל בעבודת הכנסת. הן מלוות כל הצעת חוק מחיתוליה. הלך הרוח שמייצר מצב זה בקרב חברי הכנסת הוא של חשש מפעולה והסתמכות ביתר שאת על הנחיות היועמ"ש. העמקה בקריאת והבנת כללי העבודה של הכנסת לא תועיל במצב שבו די ברצונה של היועמ"ש כדי לבטל את ההנחיות הרשמיות. ברשימה להלן, שהיא מדגם חלקי של הנחיות כאלו, ניכר עד כמה ההנחיות המעוגנות בפרשנות הנוהג משפיעות על עבודת הכנסת ומגבילות את סמכות חבריה. ככל שהתרבו ירדה קרנו של החוק הכתוב.

- **דרישה לאישור יועמ"ש להגשת חוק** - לפי מדריך 'הליך החקיקה' שמפרסמת הלשכה, חייבת הצעת חוק להגיע ללשכה המשפטית כדי שמתמחים ויועצים בלשכה יבחנו, יאשרו ויחתמו על הצעת החוק[73]. בהנחיות היועמ"שית הנוכחית לכנסת מופיע אפילו נוהל להחזרת הצעת חוק למציע, המאפשר ללשכה לסרב לטפל בהצעה ולדרוש מנבחר הציבור שיכתוב אותה מחדש.[74]

- **המתנה של שלושה שבועות לאישור היועמ"ש להגשת הצעת חוק** - לטענה כאילו נתונים ללשכה המשפטית שלושה שבועות לעבודה על הצעת החוק אין כל מקור חוקי. למרות זאת, בנוהל 'החזרת הצעות חוק לדיון מוקדם' שהופץ לעוזרים הפרלמנטריים בדצמבר 2022, מובהר כי החזרה "מאפסת את מניין שלושת השבועות".

- **דרישה לחוות דעת של הלשכה המשפטית על מעמדה של הצעת חוק לצורך הצמדה** - אם המציע רוצה להצמיד את הצעתו להצעת חוק דומה שכבר הוגשה, הוא נדרש לפי מדריך 'הליך החקיקה' להביא חוות דעת תומכת מהלשכה על כך שההצעה דומה.[75] עוזרים פרלמנטריים מדווחים שלמעשה שום הצעה שכוללת אפילו מילה נוספת על המקורית לא תאושר כהצעה דומה למטרה זו, למרות שהתקנון מבחין במפורש בין הצעה דומה וזהה.

- **קבלת פטור מחובת הנחה** - מאז הכנסת ה-18 נהוג שיו"ר ועדת הכנסת מעביר לממשלה (לוועדת השרים לענייני חקיקה) רשימה של הצעות חוק שהוא ממליץ לקצר את פרק הזמן להנחתן מ-45 ימים. לפי התקנון, אם הממשלה אינה מתנגדת להצעה (או תומכת בה) ניתן להצביע בדיון מוקדם לפני חלוף 45 ימי ההנחה. ההסדר הזה איננו נובע מהתקנון אך גם אינו סותר אותו. לרוב מועברים כך חוק אחד מהקואליציה וחוק אחד מן האופוזיציה, אך אין חיוב כזה. למרות זאת, בהנחיותיה כותבת היועמ"ש שזוהי חובה קבועה, ומספר החוקים המועברים לוועדת השרים לענייני חקיקה צריך להתחלק בשווה דווקא בין הקואליציה והאופוזיציה.[76]

- **קביעת הוועדה המכינה** - התקנון מסמיך את יו"ר הכנסת לקבוע לאיזו ועדה בכנסת יועבר חוק להכנה לקריאה ראשונה אחרי שאושר בהצבעה הטרומית[77]. בפועל, הלשכה המשפטית קובעת

73 הלשכה המשפטית של הכנסת (היועצת המשפטית לכנסת), הליך החקיקה, ספטמבר 2016, עמ' 4-5, https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/Explanation2.pdf.

74 הלשכה המשפטית של הכנסת (היועצת המשפטית לכנסת), החזרת הצעות-חוק לדיון מוקדם, 1 בדצמבר 2022, https://main.knesset.gov.il/About/Departments/LDInstructions/Leg01122022.pdf.

75 הלשכה המשפטית, הליך החקיקה, עמ' 5.

76 היועצת המשפטית לכנסת (הלשכה המשפטית), תגובה למכתבו של ח"כ בצלאל סמוטריץ', 5 בינואר 2022 (או התאריך כפי שמופיע בקובץ), עמ' 1, https://main.knesset.gov.il/About/Departments/LDInstructions/leg8_2.pdf.

77 תקנון הכנסת, סעיף 78(א).

ליו"ר הכנסת את זהות הוועדה ולרוב הוא רק מכריז על קביעותיה. זהו אינו דבר של מה בכך. כוחו הרב של יו"ר ועדה, בייחוד לאור האמור לעיל על רוח התקנון והקושי לאוכפו, משמעו שחבר כנסת נתון לחסדיו בבואו לקדם הצעת חוק. אם הגיעה לוועדה הלא נכונה, ההצעה עלולה להיבלע בסבך הביורוקרטיה.

גם לאורך הדיונים במליאה ובוועדות, הלשכה המשפטית של הכנסת מגבילה את הכנסת בהגבלות שאין להן זכר בתקנון או בחוק.

- **הגבלות על לו"ז הכנסת:** היועמ"ש הנוכחית מנחה לקיים מרווח של שש שעות בין סיום ישיבת הכנסת במליאה לבין תחילת ישיבות הוועדות בבוקר שלמחרת[78]. ככלל, הרעיון שיש לאפשר לחברי הכנסת ולעובדי המשכן זמן מנוחה סביר הוא הגיוני. אך להנחיה אין מקור חוקי, ליועצת המשפטית של הכנסת אין סמכות לקבוע הנחיות כאלו, ומשנקבעה ההוראה, היא מאפשרת ניצול באופן לא ענייני לסחיטת ויתורים בחקיקה: האופוזיציה מאיימת שאם הקואליציה לא תיכנע לה, היא תמשוך את ההצבעות אל תוך הלילה ותחבל לא רק באפשרות להעביר חוקים בליל הפיליבסטר, אלא בעבודת הוועדות - שלא תוכלנה להתכנס בבוקר למחרת.

למרות לו"ז הועדות הצפוף מאוד, נתקלנו בדיווח על איסור של יועץ משפטי של אחת הועדות על קביעת דיון ביום חמישי על סמך 'נוהג' בלבד.

- **ניסוח החוק** - בחוברת 'הליך החקיקה' שלה, קובעת הלשכה המשפטית שמנסח הצעת החוק בהכנה לקריאות הוא יועמ"ש הוועדה, בתיאום עם הממונה על נוסח החוק בלשכה המשפטית.[79] גם לזאת אין זכר בתקנון.

כמה דוגמאות קיצוניות מלמדות כי ההתדרדרות במעמדו של המקור החוקי המשיכה הלאה אפילו מעבר לפרשנות המרחיבה לגבי תוקפם של נהגים ונהלים - הליך צפוי אך מצער. אחרי התנפחות מוסד הנוהל והנוהג לגודל שהחוק כלל לא כיוון אליו, חלה ירידה תואמת במעמדה של החקיקה המסודרת. כך, לדוגמה, לגבי ח"כ שיו"ר הישיבה הפעיל את סמכותו החוקית להוציאו מהמליאה, יועמ"ש הכנסת הוציאה הנחיה לשקול לאפשר לו לחזור "בשים לב להוראות התקנון מצד אחד, ולזכות ההשתתפות של חבר הכנסת מן הצד השני".[80] באופן מפורש, התקנון הורד למעמד של שווה-משקל לרעיונות ערטילאיים על זכויות מופשטות. זה אינו איזון בין כללי הכנסת, אלא ניסיון "לאזן" בין כללי הכנסת ודעתה האישית של היועצת המשפטית שלה.

ביטוי מפורש אף יותר לזילות במעמדם של המקורות החוקיים מופיע בהנחיות היועמ"שית להצעות תיקון, הסתייגויות והצבעה עליהן, בהכנה לקריאה השניה ובקריאה השניה. בקובץ הכללים, שמטרתו "גיבוש נוהל עבודה אחיד בכלל ועדות הכנסת" נכתב: "לנוכח חוסר האחידות ששררה עד כה, ייתכן שחלק מהכללים ייראו לחלק מחברי הכנסת כשונים ממה שנהג עד כה בחלק מהוועדות. עם זאת, ואף אם ישנו שוני מסוים ביחס להתנהלות קודמת, ההנחיה לא נועדה לפגוע בכלי הפרלמנטרי של הסתייגויות..."[81]

78 הלשכה המשפטית של הכנסת (היועצת המשפטית לכנסת), התנהלות יושבי ראש ועדות הכנסת, עמ' 3, https://main.knesset.gov.il/About/Departments/LDInstructions/03.pdf.
79 הלשכה המשפטית, הליך החקיקה, עמ' 8 ו-12.
80 היועצת המשפטית לכנסת (הלשכה המשפטית), כללי התנהגות במליאת הכנסת - קריאה לסדר והוצאה מישיבה, 16 בפברואר 2023, עמ' 3, https://main.knesset.gov.il/About/Departments/LDInstructions/LEG160223.pdf.
81 היועצת המשפטית לכנסת (הלשכה המשפטית), דיון והצבעה על הסתייגויות בהכנת הצעת חוק לקריאה השניה והשלישית, עמ' 1, https://main.knesset.gov.il/About/Departments/Documents/Leg/leg15.pdf.

במקרה זה, חרגה יועמ"ש הכנסת אפילו מהפרשנות חסרת הבסיס למושג הנוהל והנוהג. היא כותבת במפורש שהנוהג בכנסת הוא של חוסר אחידות בין הועדות. היא מציינת שהנחיותיה ישנו את הנהוג בכנסת עד כה.

חמורים מכל הם המקרים בהם הוראות הלשכה לא רק חסרות בסיס בחוק או בתקנון, אלא סותרות אותם במפורש:

- **החלת רציפות על הצעת חוק שעברה קריאה ראשונה אך לא הועברה לועדה** - חוק יסוד: הכנסת מבהיר שתקנון הכנסת כפוף לחוקיה: "במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון".[82] הווי אומר שעל פי חוק מפורש, במקרה של סתירה בין החוק ותקנון הכנסת החוק גובר. סתירות כאלו אינן נפוצות, אך אכן זיהינו סתירה אחת במהלך המחקר, בנוגע לדיני החלת רציפות (הסדרים המאפשרים להמשיך לקדם בכנסת חדשה חוקים שחקיקתם החלה בקודמתה, מבלי לחזור על תהליך החקיקה כולו מחדש). החוק קובע שכדי להחיל רציפות בכנסת אחת על הצעת חוק שהונחה בקודמתה, צריכה הייתה הצעת החוק לעבור בכנסת הקודמת אחרי הקריאה הראשונה לוועדה מכינה.[83] בשונה מכך, בתקנון נכתב שהצעת החוק צריכה הייתה לעבור קריאה ראשונה כדי שניתן יהיה להחיל עליה דיני רציפות, תוך התייחסות מפורשת להליך במקרה שלא נקבעה הוועדה במהלך הכנסת היוצאת.[84] למרות זאת, במדריך 'הליך החקיקה' שפרסמה הלשכה המשפטית ב-2016 (למעלה מ-20 שנים אחרי חקיקת החוק), נכתבה הדרישה למעבר קריאה ראשונה בלבד[85] - כמו בתקנון, אך בניגוד לחוק.
- **אורך זמן המענה לשאילתות דחופות לשר** - ההבדל הדק בסוגיית דיני הרציפות לעיל ישפיע במקרים נדירים יחסית על התפתחויות בשטח, אך סתירה אחרת משפיעה תכופות. תקנון הכנסת מקצה לשר שהופנתה אליו שאילתא דחופה שלוש דקות להשיב עליה. למענה על שאלות המשך, התקנון מקצה דקה בלבד.[86] בפועל, הכנסת החלה בשנים האחרונות לאפשר תשובות ארוכות מאוד לשאילתות, בין היתר כדי "למשוך זמן" עד שיגיעו חברי הממשלה המכהנים גם כחברי כנסת להצבעות במליאה. לדברי עוזרת פרלמנטרית שרואיינה בנושא זה, הלשכה המשפטית של הכנסת הורתה - **בטענה שהדבר נעשה לנוהג** - **שאסור ליו"ר לאכוף את התקנון** ולהגביל את זמן המענה של השר.

כאמור לעיל, הדוגמאות בפרק זה הינן מדגם לא ממצה ולא מייצג של הנחיות הייעוץ המשפטי בכנסת. הן מציירות תמונה בעייתית מאד של חקיקה שאיננה כפופה לחוק, לתקנון או לנוהג, אלא ליועץ המשפטי של הכנסת - שלא נבחר על ידי הציבור ולא הוסמך על ידו להתערב במלאכת החקיקה.

82 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 19.
83 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, סעיף 1.
84 תקנון הכנסת, סעיף 97(ב)(3).
85 הלשכה המשפטית, הליך החקיקה, עמ' 14.
86 תקנון הכנסת, סעיף 49(ו) ו-(י).

אי הוודאות:

ובמקרים שבהם עיקר ההצעה נוגע לעניין תקציבי, יש לצרף לה גם אומדן עלויות ראשוני, ככל האפשר, שיסייע לחברי הכנסת להבין את ההשלכות התקציביות של ההצעה.

התמונות הבאות ממחישות את אופן הצגת הצעת חוק פרטית בפורטל חברי הכנסת.

לבני הצבעות, דיוני ועדה ותיקוני חוק. הגישה בפועל לכפתור העריכה או כפתור השליחה של הצעת חוק לאחר הכתיבה נדרשת העבודה מהמזכירות מהמשפטית, מהלשכה המשפטית מוגים בתקנון או בחוק בין הכתיבה ובין ההגשה לגישאות הכנסת: כדי לקדם את הצעת החוק הבא. האמור נכון לא רק לחברי שחברו הצעה מחתמת האישור המשפטי שאינה מגויה בחוק, אלא גם הנעמה של הצעת החוק ללשכה ולעובדיה, רק בידיעה שהם יישנה הרווחה לקדם את הצעת החוק לשלב למחלקת מסוים החוק ורק אז לשאת בכל מעבר נדרשת לתיאום על הכפתור בתוכנה, אבל מרגע

הסנהדרין בגויה בהליכה עם הנחיות החקיקה של יועמ"ש הכנסת, הכוללות שלבים רבים שאינם מוכרים לחברי הכנסת, ולכן מומלץ מאוד לגייס לתהליך את מערכת הכנסת.

הרשאות הגישה של הסנהדרין מעניקה לפקידות לא נבחרת - הלשכה המשפטית של הכנסת - את השליטה בפועל בהליך החקיקה.

היא החריפה שלא במסגרת את העיוותים במבנה הכנסת וכוח העדר במשק. מערכת גם ייעול הליכי החקיקה ותיעודם הם התפתחות חיובית. אך כשאמצה הכנסת את מערכת 'סנהדרין', השקיפות שמייצרת המערכת היא סבוכה, וחוסרת לתפקוד הדמוקרטי החקיקה של הכנסת ומבדיה:

לפני הבחירות). צירוף שמות חברי כנסת תומכים בהצעה ועוד , מובן לבעלי הרשאה.

ביצוע פעולות על הצעות החוק, דוגמת הגשת הצעת חוק למזכירות הכנסת (כדי שתידון בנשיאות

אך בעוד שהמערכת מאפשרת לכל חבורש לצפות בפרטים רבים הנוגעים לתהליך, מסבע הדברים

ההצעה דומה להצעה אחרת בעבר, פעלת סיבת נפלת ההצעה אם הוסרה מסדר היום, ועוד.

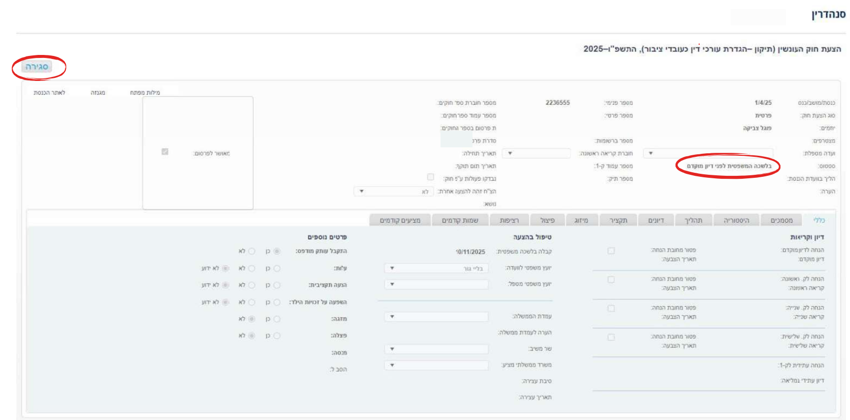
מערכת 'סנהדרין'

לפי הנחזדרה באתר הכנסת, מערכת 'סנהדרין' היא "המערכת התומכת הפנים ארגונית" של בית

המחוקקים.

המערכת עלתה לאויר לפני כעשור, ומשמשת מאז לניהול הצעות חוק ולכלים פרלמנטריים נוספים, במקום ניירות פיזיים שנמסרו בעבר ביד או הועברו בפקס בין אישים וגופים שונים בכנסת. חבר כנסת המחתבר לפעילה יכול להעלות אליה קובצי הצעות חוק, הצעות לסדר ושאילתות. הטיפול בהן לאורך השלבים השונים, והעברתן בין השלבים מתרחש גם הוא במערכת. כך אפשר גם לקדם הצעות חוק וגם לחפש ולקרוא הצעות חוק של אחרים במהך אותו מרחב וירטואלי. משתמשים במערכת יכולים לראות פרטים רבים לגבי כל הצעה, כגון שם החו"כ המציע, שמות מצטרפים, תאריך, הגדרה אם

המצב משתנה מיד אחר כך, וכך נראית הצעה שהגיעה לשלב האישור מצד הלשכה המשפטית, מיד אחרי שעברה מן המזכירות ולפני העברתה לנשיאות:



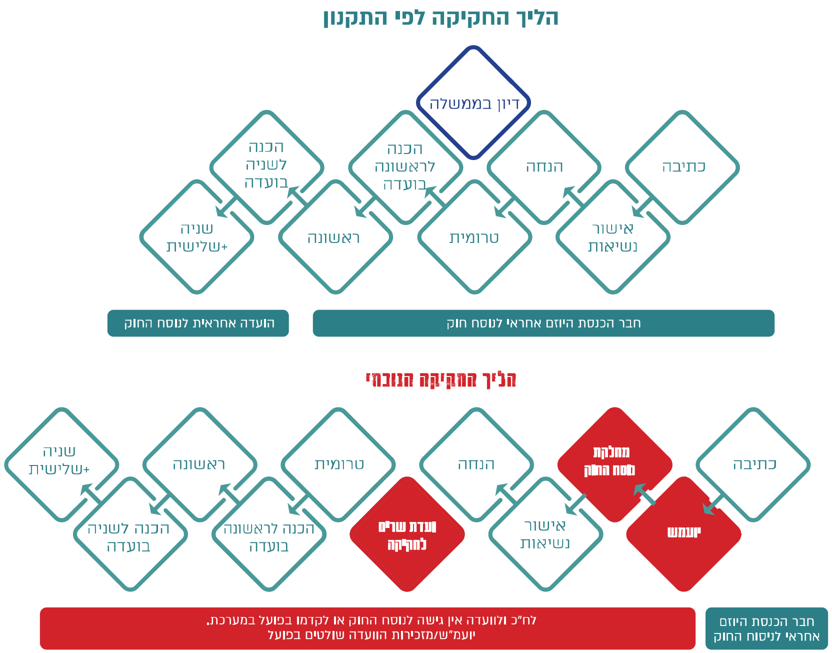
אין כלל כפתורי עריכה וקידום, כי ההרשאה מאפשרת לחבר הכנסת שכתב את ההצעה צפייה ותו לא.

חבר הכנסת אינו יכול לבצע שום שינוי בהצעה, גם בשלבים שבהם אין מנוס מעריכתה – לדוגמה בעקבות הצעות לשינוי של הלשכה המשפטית.

השליטה של היועמ"ש בתהליך העריכה מייצרת בין היתר טעויות רבות וחריגות מהנחיות חברי הכנסת. תחת שחברי הכנסת יוכלו לבחור מבין הצעות היועמ"ש את התיקונים שהם מאמינים שמשפרים את החקיקה, היועמ"ש עושה תיקונים ככל העולה על רוחו וחבר הכנסת מוצא עצמו מבקש שיבטלו את תיקונים שאינם הולמים את חזון החוק של חבר הכנסת. בתווך הזה, ליועץ המשפטי העמוס (שהוא יועץ בלבד) יש נטייה טבעית לטעות, או לשכוח תיקונים מבלי להבין כמה הם חיוניים מבחינת חבר הכנסת.

מרגע שהעביר את החוק למזכירות, חבר הכנסת מאבד בפועל את השליטה בה. מזלם של אנשי הועדה האחראים להצעת החוק בין הקריאה הראשונה לשניה והשלישית לא שפר. השליטה הטכנית נותרת בידי מנהל הוועדה.

התרשים הבא מראה את האחריות החוקית על הצעת חוק לאורך שלבי החקיקה כפי שהיא מופיעה בתקנון (שורה עליונה), ולעומת זאת את השליטה הטכנית בהצעה כפי שהיא קיימת בפועל במערכת 'סנהדרין' (שורה תחתונה).



תהליך החקיקה הקבוע בתקנון לעומת התהליך שיושב במערכת 'סנהדרין'.

הלשכה המשפטית לא מוזכרת כלל בתקנון הכנסת. תפקידו הרלוונטי של היועץ המשפטי לכנסת (העומד בראש הלשכה) כפי שמופיע בחוק הכנסת הוא לפעול ל"הבטחת תקינותם" של הליכי החקיקה.[87] אין בלשון החוק או התקנון הסמכה משום סוג לחבר הלשכה לחסום חקיקה. להפך, הסמכות האחת והיחידה על חברי כנסת שהכנסת העניקה לאנשי הלשכה (וגם זאת בהחלטה של ועדת הכנסת, ולא של המליאה) היא למנוע אישור של טיוטת חוזה שכירות ללשכה פרלמנטרית.[88]

ובכל זאת, בצורת פעולתה הנוכחית של המערכת, היועצים המשפטיים ועובדי המשכן שולטים בהצעות החוק הפרטיות באופן בלעדי. כאשר מתגלעת בין היועץ המשפטי וחבר הכנסת מחלוקת לגבי נוסח החוק או אפילו תוכנו הרצוי, יכול היועץ המשפטי בגרירת רגליים ובאי-עשייה לעכב ללא הגבלה את החוק שאינו חפץ בו. המחוקק, בעל הסמכות היחיד במערכת, מוצא עצמו מתווכח או אף מתמקח עם יועצי בניסיון לקדם את המדיניות שלשם קידומה נבחר. כמו במקרה יו"ר הוועדה, גם כאן אין לחבר הכנסת כלים לכפות על היועמ"ש שיעשה את עבודתו – לבד מהסלמת ההתנגשות ועירוב של יועצים בכירים יותר או של התקשורת. מספר רב של ח"כים ועוזרים פרלמנטריים הבהירו לנו

87 חוק הכנסת, סעיף 17(ב).
88 החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), תשס"א-2001, סעיף 31.

המחקר. ראוי שהכנסת תקים מנגנון קבוע לפיקוח אחר יישום המלצות הוועדות המיוחדות של הכנסת.

המדוחות של חברי הכנסת ובין היתר בהערה האומבודסמנית לנושא הנכים ברשות האוכלוסין וההגירה בעניין הקצאת מקומות חניה לנכים.

בהערך יישה לפעילות הכנסת הבנדרין אחרי השלב הנרומי, מובנלת יכולתנו להשוות בין התחושה

הנוסח שהוצג ליו להצבעה.

במהלך העבודה על הצעת החוק הוברר לנו כי חוסר הבהירות בנוגע לסמכות הוועדה להכניס שינויים בנוסח

ובין היתר בין הוועדה לבין הממשלה בנושא הסמכות לקבוע תקנות בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלויות.

שינוים כזה נדרש לשם שמירה על עקרון הפרדת הרשויות.

בלי להתנגש בלשכה, ורק לעתים נדירות מאוד חבר הכנסת מעמיד את הלשכה המשפטי "להסתדר" עם היועמ"ש. באופן לא רשמי, התערבותה הנמרצת של הלשכה הפכה לנו שהם מצליחים

ידעו לספר לנו מרגע לגרום שאין עליו עוררין - מעין כוח סביב. פרלמנטרי מוצלח נמדד בהיכולתו לגוון

לא בהפתיע, המהאיומים כאלו שמקרים בהם נכנס מנוסח

סיכום והמלצות

חברי הכנסת את השליטה בתהליך החקיקה אך בהקביל הפקיעה מידי

הכנסת הן מהנדרין, שהתמה רבות להחדרת שקיפות לתהליך החקיקה

שוקה מרחיקת לכת לצין במחיבות הינץ המשפטי ללשון החוק, ומבצו מערכת ניהול החוקים של

שראה הולך וגדל, ניתן לציין את חוסר הבהירות בנוסח החקיקה עצמו לאכיפת הוראותיו,

וקביעת סדרי עבודתה של הכנסת, ובין יכולתם המעשית למעש את ספסיוותיהם. בין הנוגרים לפער,

מצב זה של שליטה שרירותית ומנותקת מחוק אינו בר קיימא לאורך זמן במדינה דמוקרטית.

ותהליכיה, תידרש כנראה עבודה רבה ועמוקה לתיקון המקולקל:

ברמה המבנית - מערכת היחסים הנדרין צריכה לשקף את מהות מערכת היחסים החוקתי במשטר הנכנסת

ולא את חששם של בעלי התפקידים במשרן מטעויות של חברי הכנסת. איננו מזלזלים בחשש הזה.

אחרי שנים רבות של הסרת האחריות מעליהם, חזקה על המערכת שאכן תסבול מתקופת הסתגלות

כשאחריות מהותית תחזור לנוח על כתפי חברי הכנסת. עם זאת, כפי שהסברנו בשלב הניתוח,

הפקעת הסמכויות בפועל גרמה נזק גדול בהרבה מן הבעיה המקורית.

חברי הכנסת עומדים בציפיות שנקבעו להם. אם תעלינה הציפיות, כך קובעים מחקרים סוציולוגיים

לאין ספור, יעמדו חברי הכנסת גם ברף החדש - כנראה מהר מכפי שאנו יכולים לצפות בשלב זה.

את הנראשות והתהליכים במערכת יש לעצב בהתאם **לסמכויות**. במצב הקיים המבנה הוא תהליכי,

ואחרי שכל שלב בתהליך חונדר לעצמו, הוצמד לו גורם אחראי שישלום בפועל בקידום הצעת החוק.

אך פעמים רבות **הגורם המזוהה ביותר** עם שלב מסוים בתהליך - לדוגמה הלשכה המשפטית בשלב

ויודא התאמת נוסח החוק לכוונת הדרוש - **אינו בעל הסמכות, אלא גורם מפיע.** הבעיות שיזיהינו

בתהליך נובעות בין היתר בין ניתן לנתק בין שלב לשלב שליטה אופרטיבית עקבית אפקטיבית-

מבנית בממשה, ללא הפרעה או בלימתם של תהליכים. בהתאם, כפתורי הפעולה המקדמים הצעות חוק פרטיות

שליטה בהנעתם או בבלימתם של תהליכים. נורמים מסייעים יוכלו לקבל גישה במהדורת הצוות, אך לא

במעלה תהליך המחקיקה צריכים להיות בידי חבר הכנסת היוזם בתחילת הדרך, ובידי יו"ר ועדה

הוועדה המכינה בסוף הדרך.

__בתחום המודעות והידע__ - כל באי המשכן חייבים להכיר בסמכויות המנויות של חברי הכנסת ולקבל אותם כבני סמכא - לא מכוח מקצועיותם אלא מכוח היותם נציגי ציבור. הנחת היסוד של תקנון הכנסת היא שחברי הכנסת נוהגים תמיד בהגינות ובצדק. נראה כי הנחת היסוד של מערך עובדי הכנסת הופכית, ומניחה כמושכל ראשון שחברי הכנסת מבקשים להרע. שני הקצוות מזיקים. חברי כנסת הם בני אדם. ככל בני האדם, הם פגומים וטועים לעיתים. אך הם גם נבחרי הציבור, ולא ייתכן שנתיר לפקידות לא נבחרת להפקיע את הסמכות שאנו כציבור הענקנו להם כשליחינו למימוש אמונותינו ורצונותינו.

בסוגיות של מודעות, נמליץ בראש ובראשונה להיצמד למושכלות היסוד על יתרון הדמוקרטיה והכרחיותה לשימור החירות. חולשה מאפשרת ניצול. חברי כנסת ועובדי המשכן חייבים להיות מודעים למקומה של סמכות החקיקה ולסיבה למקומה זה. עלינו להרים על נס את הייצוג ככלי דמוקרטי חיוני ועליון על הייעוץ, מקצועי ככל שיהיה. אחד האמצעים היעילים והפשוטים ביותר לכך הוא הבנית הדרכות ממוחשבות שבסופן שאלון, אשר כל מי שמשתמש במערכת החקיקה הממוחשבת יחויב למלא במועדים קבועים כתנאי להמשך פעילות שם המשתמש שלו.

__אופרטיבית__, כלל הגורמים העוסקים בחקיקה ברמה היומיומית - נבחרי הציבור, עובדי המשכן והיועצים השונים - חייבים להכיר את סדרי העבודה הרלוונטיים של הכנסת במקור, תוך חידוד חובת ההצמדות לנוסח הכתוב כפשוטו. יש להחדיר את ההכרה כי ביכולתם של בוגרי תיכון בישראל להבין ולפרש לעצמם את החוק, ולהבהיר שהכפיפות ל"פרשן מוסמך" היא אמצעי להפרת הדמוקרטיה, לא לשימורה.

לצורך כך, תהליך החקיקה בכנסת חייב להיות מובן ונגיש לכל. גם במקרים הנדירים של ספק, כאמור, הפוסק הוא מנגנון פנימי של הכנסת.

סדנאות הכשרה לחברי כנסת, עוזרים פרלמנטריים ויועצים משפטיים ברוח זו, בתחילת מושב וגם במרוצתו, יקדמו גם הבנה של התהליך מצד השחקנים וגם הכרה משותפת בבעייתיות המצב הקיים ובצורך לתקנו.

__הסדרה תהליכית וחקיקה__ - לצורך מילוי הלקונות והבהרת הספקות שאפשרו לכתחילה את הסטיה מן התקנון והעברת מרכז הכובד ממנו, יש להחזיר את ההגה לידי הכנסת. הכנסת חייבת לעסוק באופן אקטיבי בהסדרת פעולתה, ולקחת שוב לידיה את הסמכות מן המעקפים המקצועיים שהחליפו אותה.

ועדת הפירושים נדרשת לחזור לחיים ולהתכנס בכל מושב, כדי לאפשר לחברי הכנסת רבים ככל האפשר ליטול חלק פעיל בתהליך הפרשנות להוראות הכתובות. במידה רבה, הסמכות אבדה לחברי הכנסת כיוון שלא עשו בה שימוש. אין מנוס מתהליך אימון מחדש כדי להרגיל את חברי הכנסת ואת הציבור שזהו מצב העניינים התקין.

הכנסת צריכה לזהות את הלקונות הקיימות בסדרי עבודתה ולחתור למלא אותן - לא רק בפרשנות נקודתית, אלא גם על ידי הבהרה של סמכויות חברי הכנסת וקביעת הגנות פרוצדורליות משמעותיות למימושן, בדגש על העצמה של חבר הכנסת הבודד למול גורמים ריכוזיים יותר דוגמת יו"ר וועדה, יו"ר סיעה ויו"ר הקואליציה או האופוזיציה.

מחקרי המשך אפשריים

במבט לעתיד, נדרשת הבנה מעמיקה יותר של מספר נושאים הנוגעים ליכולתם של חברי הכנסת לבצע את שנשלחו לעשות. אלו הם נושאים שראוי לחקור בניירות עתידיים:

- **__מספר חברי הכנסת הנושאים בנטל__** - אפילו אחרי שיוסרו החסמים הביורוקרטיים חסרי ההצדקה מעבודת הכנסת, עבודת חברי הכנסת צפויה לגדול משמעותית וראוי שיהיו יותר עושים לגיטימיים במלאכה. אוכלוסיית ישראל גדלה ביותר מפי עשרה מאז נוסדה הכנסת ומספר חבריה נקבע על 120. ראוי שהכנסת תשקול חקיקה שתגדיל את ההבחנה בינה ובין הממשלה (דוגמת צמצום האפשרות לאחוז בכובעים בשתי הרשויות בו-זמנית, בגרסה רחבה ופשוטה יותר מהחוק הנורבגי הקיים), והגדלה של מספר חברי הכנסת.
- **__משאבי חברי הכנסת לצורך עבודתם הפרלמנטרית__** - ריכוזיות היעוץ והמחקר בכנסת יצרו כפיפות של חברי הכנסת למערכת, תחת שזו תשרת אותם לפי הבנתם. המשאבים שבשליטת חברי הכנסת עצמם דלים, ולמעשה גם באלו אין לחבר הכנסת שליטה מלאה והוא כפוף לאסדרה ולאישורי גורמים שונים במשכן. התנאים והשכר של עוזרים פרלמנטריים בתחילת דרכם נמוכים מכדי שיאפשרו להעסיק כוח אדם שיהיה יעיל ויצבור נסיון, מספר העוזרים נמוך מדי, וגמישות הניהול בלשכת חבר הכנסת כמעט לא קיימת. יש לחקור באופן השוואתי ובמבט התייעלותי את תקציב העסקת העוזרים בפעילות הפרלמנטרית, לרבות מחקר, ייעוץ משפטי ויח"צ, את צורת הניהול ואת אופן הפיקוח.
- **__דינמיקה של הצעות חוק__** - בחינה כמותית של הצעות החוק ומיקומן (על ציר הזמן) לאורך שרשרת התקדמות הליך החקיקה ב'סנהדרין' תוכל להפיק תובנות עומק על הליך החקיקה בפועל. המחקר יכלול סטטיסטיקה של פרק הזמן הנדרש להצעות חוק להגיע לקו הסיום לפי סוגן ומקורן (הצעה ממשלתית, פרטית וועדתית, של חבר קואליציה או אופוזיציה, ח"כ מן השורה או ראש ועדה). הניתוח יראה היכן נמצאות המשוכות העיקריות העומדות בפני חקיקה, וכמה זמן בממוצע לוקח להן לצלוח אותן.
- **__ועדת האתיקה__** - במחקר הנוכחי התקשינו לאמוד את תפקידיה ודרכי עבודתה, כי הפירוט במקורות החוקיים שזיהינו דל. חשוב לבצע סקירה מעמיקה יותר של ההסדרים הקבועים בחוק ושל פעילות הוועדה בפועל, ולשקול תיקונים שיעמידו לרשותה כלים חזקים יותר ויהפכו את עבודתה לשקופה יותר.
- **__ועדת השרים לענייני חקיקה__** - במחקר עלתה תמונה מדאיגה לגבי הגוף הממשלתי שנועד לקביעת עמדה הממשלה בנוגע לחקיקה. נראה שוועדת השרים משמשת למעשה כלי רב עוצמה לעיכוב חקיקה ומניעתה, ודווקא חקיקה הבאה מצד חברי הקואליציה. נדרשת העמקה בתפקידה, הסמכותיה ופעילותה ובחינת חלופות לדרך הפעולה הנוכחית.

נספח א': מקור הסמכות הרעיוני לשלטון נבחרי הציבור

בהגות המדינית הוקדשו כתבים רבים לדיון בשיטת המשטר הראויה, לא רק מבחינת יעילותה אלא גם מבחינת הצדקתה המוסרית. הוגי המאות ה-17 וה-18 יצאו מנקודת הנחה שההצדקה לקיומו של שלטון היא מכוח סמכות האזרחים שמוסרים לו את ריבונותם. הוגי המהפכה האמריקאית במאה ה-18 פיתחו את הרעיון לכדי שיטת ממשל שבה הריבונות גם נשארת בידי העם - רעיון המתבטא בבחירות מדי מספר שנים - והרשויות נפרדות כך שאף אחת מהן לא תוכל להפוך לעריצות.

הוגי המאות ה-17 וה-18

תומאס הובס - 'מצב הטבע' האומלל גורם לפרטים להסכים על מסירת חלק מחירותם לשלטון:

ההגות המדינית במסורת האנגלו-סקסית ובמסורת האירופית היבשתית החלה להתגבש באופן שרלוונטי לימינו במאה ה-17. הפילוסוף האנגלי תומאס הובס (1588-1679), שחי בימים בהם בלטו מלחמת האזרחים, עריפת ראשו של המלך צ'ארלס הראשון והפרלמנטריזם שהדרדר במהרה לדיקטטורה של קרומוול, העמיק בשאלות היסוד של שיטת השלטון הטובה ביותר. הוא הגדיר את 'מצב הטבע' כמצב שבו כל דאלים גבר, ופגיעה בחירות, ברכוש או בחיים מרחפת כאיום קבוע על כל פרט. תיאורטית ישנה לכל אדם חירות נרחבת, כיוון שאין אימת השלטון עליו, אך בפועל חירות זו מוגבלת ביותר, כי האנשים עסוקים רק בהגנה על עצמם ועל משפחתם משוד, רצח ואונס. לפיכך שלטון - כל שלטון שהוא - הוא מצב עדיף. הכרה זו מעוררת את האנשים להסכים ביניהם על הגבלת חירותם ומסירת חלקים ממנה בידי שלטון. השלטון יגביל את חופש הפעולה של האדם אך ישמור על חירויותיו השליליות - שלא להידרס בידי אדם התקיף ממנו. ההסכמה הזו למסירת סמכויות שליטה לשלטון היא המסמיכה אותו ומכוננת את הלגיטימציה שלו. הובס הדגיש במיוחד את הצורך בחוק וסדר ולכן נטה לראות במלוכה שיטת שלטון יעילה בשל ריכוזיותה.[89]

לוק ורוסו - סמכות השלטון מבוססת על אמנה חברתית ויכולה גם להילקח ממנו:

ג'ון לוק האנגלי וז'אן ז'ק רוסו הצרפתי-שווייצרי טענו כי שלטון חייב להיות בהסכמת הנשלטים, וסמכותו נשאבת מהסכמה זו. לפיכך, אמרו, השלטון חייב להיות מוגבל, ומרידה בו מוצדקת בתנאים מסוימים.

לוק (1632-1704) חי בזמן ניסיון משפחת המלוכה להטות את אנגליה לשלטון קתולי ו'המהפכה המהוללת' שבה עלו לשלטון ויליאם ומרי הפרוטסטנטיים. בכתביו המאוחרים, בניגוד למוקדמים, הוא מציג ומבסס את הטענה שהעולם הוא קניינם המשותף של בני האדם ולא נחלתם של מלכים. לפיכך לכתחילה זכותם היא לשלוט בעצמם. לדעתו ב'מצב הטבע' של אנרכיה (העדר שלטון) בני האדם יכולים להגיע לשלום וחירות, כי תבונתם מתאימה להוביל אותם ל'חוק הטבע'. אך כדי להימנע מצרות

89 Thomas Hobbes, Leviathan (1651; reprint, ed. Richard Tuck, Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 87–120.

ועקות, כמו שרשראות של מעשי נקמה או חוסר הארגון הנדרש להתמודדות עם קשיים אובייקטיביים, בני אדם מתאחדים ומעניקים את הסמכתם ב'אמנה חברתית' לשלטון מרכזי. האזרחים לא מביעים בכל פעם מחדש את הסכמתם לשלטון, אך השתיקה היא כהודאה. מי שמתנגד למערכת הפוליטית הקיימת רשאי לפרוש ממנה ולהקים אחת חדשה, בתנאי שיפסיק לקבל את הזכויות שהעניקה לו הקודמת. במקרה של שלטון רודני, מרד הוא אפשרות מוצדקת.[90]

רוסו (1712-1778), שפעל בעיקר בצרפת, הגיע כמו הובס למסקנה ש'מצב הטבע' (שבצעירותו דווקא ראה בו אידיאל רומנטי) הוא בלתי נסבל וכולל מלחמת הכל-בכל. ההסכמה למסור את החירות ל'רצון הכללי' היא השומרת את החירות. רוסו דגל בדמוקרטיה שבה העם הוא המחוקק והריבון, ורשאי לפטר בכל עת את הממשלה שמינה. כדי לוודא את ריבונות העם יש לקיים אסיפות-עם קבועות, ובהן יעלו השאלות אם רצוי להמשיך את אותה צורת שלטון, והאם אנשי הממשלה הנוכחית ראויים להמשיך בתפקידם.[91]

התנ"ך – האתוס המכונן של ההוגים האנגלים

ההוגים האנגלים האמינו בתנ"ך ובאופנים שונים שאבו ממנו השראה בבואם לעצב את מחשבתם המדינית, לאו דווקא בציטוטים ישירים. בבחינה ישירה של הכתובים, התנ"ך ממוקד יותר בכפיפות לא-ל ואינו עוסק בהרחבה בשיטה העדיפה להסדרת הסמכות החברתית. עם זה, בספר שמואל עולות כמה נקודות שאפשר ללמוד מהן על יחס היהדות לשלטון ולמקור סמכותו:

כאשר בני ישראל מבקשים מהנביא שמואל שימליך עליהם מלך הוא מתנגד לכך, ואז ה' מסביר "לֹא אֹתְךָ מָאָסוּ כִּי אֹתִי מָאֲסוּ מִמְּלֹךְ עֲלֵיהֶם".[92] מכאן למד הפרשן אברבנאל שהקמת שלטון מלוכה ריכוזי היא שלילית באופן מהותי, ועל בני ישראל לא אמורה להיות ריבונות ארצית אלא רק ריבונות הא-ל.[93]

סביב מרד אבשלום בדוד אביו מופיעים כמה ביטויים מהם משתמע לכאורה כי מקור סמכותו של המלך לשלוט אינו עצמי או ממקור אלוהי בלבד, אלא תלוי בבחירת העם.

אחרי שמתברר ש"היה לב איש ישראל אחרי אבשלום", דוד אומר לאיתי הגיתי שיישאר בירושלים עם אבשלום: "שב עם המלך"[94] - הוא לא מתייחס לבנו בתואר 'המורד', אלא 'המלך', לכאורה בעקבות קבלתו בידי רוב העם.

לאחר שאבשלום נהרג והעם מקבל שוב את דוד, שמעי בן גרא שקילל את דוד בברחו בא אליו ומבקש את סליחתו. אבישי בן צרויה טוען שיש להרוג אותו, ודוד מסרב ובין השאר אומר "כִּי הֲלוֹא

90 John Locke, Two Treatises of Government, ed. Peter Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1988 [1690]), bk. II, chaps. 2–3, 5, 9–7, 19.

91 Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract, ed. Victor Gourevitch, trans. Maurice Cranston (Harmondsworth: Penguin, 1968 [1762]), Books I–III.

92 שמואל א', ח' ז'.

93 אברבנאל על שמואל שם, וכן בפסוק ד'.

94 שמואל ב', ט"ו י"ט.

יָדַעְתִּי כִּי הַיּוֹם אֲנִי מֶלֶךְ עַל יִשְׂרָאֵל".[95] מהמילה 'היום' משתמע שבימים הקודמים, בזמן שאבשלום זכה בתמיכת העם, דוד לא ראה עצמו כמלך.

המהפכה האמריקאית – רפובליקה חוקתית עם הפרדת רשויות

לקראת סוף המאה ה-18, אבותיה המייסדים של ארצות הברית כתבו חוקה והביאו אותה לאישור המדינות החברות בברית. הם צמחו מן המסורת האנגלו-סקסית המאמינה בתנ"ך, והוסיפו על ההבחנות העקרוניות בדבר סמכות השלטון והצדקתו גם אבחנות פרקטיות מעמיקות, שנועדו להבטיח אסטרטגית את יציבותו של ממשל בהסכמת הנשלטים, כך שלא ידרדר לאנרכיה או דיקטטורה.

כבר בהצהרת העצמאות מבריטניה, שנכתבה בידי תומאס ג'פרסון, נכתב:

"מקובלות עלינו אמיתות אלה כמוכחות מאליהן, שכל בני האדם נבראו שווים, שהבורא העניק להם זכויות מסוימות שאי אפשר לשלול מהם, וביניהן הזכות לחיים, לחירות ולרדיפת האושר; שכדי להבטיח זכויות אלה, מוקמות בקרב בני האדם ממשלות אשר סמכויותיהן הצודקות נובעות מהסכמת הנמשלים; שבכל מקרה שצורת ממשל כלשהי נעשית מנוגדת למטרות אלה, זכותו של העם לשנותה או לבטלה ולייסד ממשל חדש שיושתת על עקרונות אלה, ויארגן את סמכויותיו כך, שייראו להם כמבטיחות ביותר את בטחונם ואת אושרם".[96]

העקרונות המובילים לשלטון נציגי הציבור הנבחרים בידי הציבור נמצאים כאן בניסוח קולע: הבורא הנצחי והמוחלט הוא נקודת הייחוס לשוויון וחירות, ממשלות נועדו להבטיח את החירות, סמכות הממשלה נובעת מהסכמת הנמשלים, וזכותו של העם לשנות או לבטל את השלטון אם זה איבד את הצדקתו.

החוקה חילקה את הממשל לשלוש רשויות נפרדות: רשות מחוקקת, מבצעת ושופטת. היא הציבה אותן במאבק כוח מובנה זו נגד זו. היא קבעה שכל כמה שנים ייבחרו נציגי העם בקונגרס ונשיא המדינה בראש הרשות המבצעת, ושהשופטים בבית המשפט העליון ימונו בידי הנשיא ובאישור נציגי העם. היא מנתה סמכויות לרשויות השונות.[97]

משמעות הצעדים הללו היא שימור הכוח ככל האפשר בידי מקור הריבונות - העם:

- הפרדת הרשויות והצבתן במתח מתמיד בין זו לזו מרחיקה את הסיכוי שאחת מהן תצליח להשתלט ולשעבד את העם, וכן את הסיכוי ששלושתן יתאחדו במטרה הזו.
- החובה לקיים בחירות לכל תפקיד בתוך כמה שנים (שנתיים לחברי בית הנבחרים הייצוגי יותר, ארבע שנים לנשיא ושש לחברי הסנאט) משמרת את הכוח בידי העם, ומחזירה תמיד לידיו את ההחלטה מי ימשול בו.

95 שמואל ב', י"ט כ"ג.
96 United States, Declaration of Independence, trans. Arnon Gottfeld (Philadelphia: 1776), para. 2.
97 United States, Constitution of the United States (Philadelphia: 1787), art. I-III, amends.

- סמכויות מנויות המוקצות לרשויות מקדמות את התפיסה שכותבי החוקה אכן דגלו בה - לעם הריבון מותר כל מה שלא נאסר במפורש, ולכל אדם פרטי שמורה חירותו המלאה כל זמן שאינו פוגע באחרים. ואילו לשלטון אסור כל מה שלא הותר במפורש, כיוון שסמכותו איננה משלו אלא הוא רק מופקד בידי העם.[98]

האתוס האמריקאי התמצה יפה גם בדבריו של הנשיא מבטל העבדות אברהם לינקולן. בנאום בגטיסברג לאחר הקרב הקשה במקום, ביטא את מחויבותם של הנותרים בחיים לכך ש:

"ממשלה של העם, על ידי העם ולמען העם לא תסוף לעולם מן הארץ".[99]

98 James Madison, Alexander Hamilton, and John Jay, The Federalist Papers, ed. Clinton Rossiter (New York: New American Library, 1961), Nos. 39, 45, 51.
99 Abraham Lincoln, Gettysburg Address, delivered at Gettysburg, Pennsylvania, November 19, 1863, in Collected Works of Abraham Lincoln, ed. Roy P. Basler (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1953), 129-130.

נספח ב': זכויות חבר הכנסת

דיון ושיח

- השתתפות בישיבות הכנסת והוועדות. חבר הכנסת רשאי להשתתף בישיבת כל וועדה, גם אם אינו חבר בה.[100] [101]
- השתתפות בדיון אישי. כל חבר כנסת רשאי להרשם כנואם בדיון אישי, ולנאום לפחות שלוש דקות.[102]
- נאום במליאה. לפי סדר שקובע יו"ר הישיבה, בפתיחת ישיבות המליאה בימים ב' וג', חבר כנסת זכאי לנאום נאום בן דקה בנושא לפי בחירתו.[103]
- העלאת הצעות לסדר היום. במסגרת מכסה סיעתית, חבר הכנסת שאינו חבר בממשלה יכול להציע לכנסת לכלול נושא מסוים בסדר יומה. יו"ר הכנסת יכול שלא לאשר את העלאת ההצעה, וועדת הכנסת היא ערכאת הערעור.[104]
- הצעה לדיון מהיר בועדה. חבר הכנסת רשאי להציע פעם בשבוע הצעה לדיון מהיר באחת מוועדות הכנסת. נשיאות הכנסת מאשרת או דוחה את ההצעה.[105]
- יסוד שדולה וחברות בה. חבר הכנסת שאינו חבר הממשלה יכול לייסד ולהיות חבר בשדולה לעניין מסוים.[106]

חקיקה

- הצבעה במליאה ובוועדה. חבר הכנסת זכאי להצביע בכל הצבעה של מליאת הכנסת, ואם הוא חבר וועדה מסוימת בזכותו להצביע בכל הצבעותיה.[107] [108]
- הגשת הצעת חוק, וחזרה מההצעה. חבר הכנסת שאינו חבר בממשלה יכול להגיש הצעות חוק רבות ככל שירצה ובכל נושא שירצה למעט הצעות השוללות את יהדות המדינה או שהן גזעניות. באותה מידה הוא רשאי גם לחזור בו מהצעת חוק שהעלה.[109] [110]

100 תקנון הכנסת, סעיף 13.
101 שם, סעיף 118.
102 שם, סעיף 28.
103 שם, סעיף 51.
104 שם, סעיף 52.
105 שם, סעיף 60.
106 שם, סעיף 138.
107 שם, סעיף 36.
108 שם, סעיף 113.
109 שם, סעיף 75.
110 שם, סעיף 96.

- הצעת תיקון להצעת חוק, והגשת הסתייגות. ביכולתו של חבר הכנסת להגיש תיקון להצעת חוק המוכנת בועדה לקריאה שניה ושלישית, ואם הצעתו נדחתה הוא רשאי להגיש אותה כהסתייגות. הגשת הסתייגות מזכה בזמן לנימוקה בעת הקריאה השניה, אך מונעת את בקשת רשות הדיבור לקראת הקריאה.[111]

פיקוח על פעילות הממשלה וגישה למידע

- שאילתות. כל חבר כנסת שאינו חבר ממשלה זכאי להגיש שאילתא לשר בנושא עובדתי שהשר אחראי עליו.[112]
- עיון בפרוטוקולים. חבר הכנסת חופשי לעיין בפרוטוקולים של ישיבות בוועדות שהוא חבר בהן גם אם לא השתתף בהן, ושל ישיבות שהשתתף בהן גם אם אינו חבר בוועדות בהן נערכו.[113]
- הצעת הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. במסגרת מכסה סיעתית, חבר כנסת שאינו חבר בממשלה רשאי להציע להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא מסוים.[114]

יצוג הכנסת

- יצוג הכנסת בוועדות מינויים. חבר כנסת שאינו חבר הממשלה יכול להבחר כנציג מטעם הכנסת בוועדות למינוי שופטים, דיינים, קאדים, קאדים-מד'הב (דייני דת דרוזים), בוועדה המציעה יועץ משפטי לממשלה ובמועצת יד יצחק בן צבי.[115] [116]
- יצוג הכנסת בארגונים בינ"ל. כל חבר כנסת יכול להתמנות בידי יו"ר הכנסת לייצג את הכנסת בארגונים בינלאומיים.[117]

השפעה על התנהלות הכנסת

- ערעור על פירוש יו"ר לתקנון או לתקדימים. כל חבר כנסת יכול לערער בפני ועדת הפירושים על פירוש שנתן יושב ראש ישיבה לתקנון או לתקדימים.[118]
- הצעה לתיקון התקנון. חבר כנסת שאינו חבר בממשלה רשאי להציע הצעת תיקון לתקנון הכנסת.[119]

111 שם, סעיף 86.
112 שם, סעיף 46.
113 שם, סעיף 120.
114 שם, סעיף 128.
115 שם, סעיף 62.
116 שם, סעיף 65.
117 שם, סעיף 140.
118 שם, סעיף 143.
119 שם, סעיף 144.



02-6509111 | yachin.org.il
merkazyachin@gmail.com