



17 דצמבר 2023; ה' טבת תשפ"ד

לכבוד

חברות וחברי הכנסת ה-25

משכן הכנסת

ירושלים

נכבדות ונכבדים שלום רב,

הנדון: הצעות אופרטיביות לתיקון וחיזוק הפיקוח והבקרה של הכנסת

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה") הרינו מתכבדים לפנות אליכם כלהלן:

1. עניינה של פניה זו בחיזוקה של הכנסת כגוף פיקוח ובקרה אקטיבי על ניהול המדינה. אנו סבורים כי במהלך השנים האחרונות הכנסת נחלשה בתפקידה העיקרי – **פיקוח ובקרה על הממשלה** – ועל כן, מציעים שלושה צעדים אופרטיביים שניתן להחיל כבר כעת.
2. צעדים אלה הם הכרחיים לטעמנו לשם שמירה של הכנסת כרשות נפרדת בעלת תפקיד עצמאי. כפי שיורחב להלן, באמצעות פיקוח ובקרה צמודים על מערכת הביטחון ומוכנותה לזמן חירום אנו סבורים כי ניתן היה לצמצם את המחדל הביטחוני של יום ה-7 לאוקטובר. כך למשל, לאחרונה נחשף כי ועדת משנה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, העוסקת במוכנות צה"ל, לא כונסה ולו פעם אחת לאורך כהונת הכנסת הנוכחית,¹ ועל כך יורחב בהמשך.
3. יצוין, כי חוסר התפקוד הניכר של גופי הממשלה בניהול מצב החירום וסיוע למפונים, נובע, כך לטעמנו, בין היתר, גם מאי-פיקוח ואי-ביקורת פרלמנטרית ומהתחזקותה השלילית של הרשות המבצעת על חשבון הרשות המחוקקת.
4. כדי למנוע המשך מצב זה וכדי למנוע את המחדל הבא, אנו סבורים שעל חברות וחברי הכנסת להעלות על נס את ההכרח בקיום פיקוח וביקורת על הממשלה - כחלק מתפקידה העיקרי והמרכזי של הכנסת. וכן, לתקן בהקדם את מנגנון הפיקוח והבקרה של ועדות הכנסת, באופן שיחזק את עצמאותן ויכולתן לפקח.
5. לכן, במורד מכתב זה תציע התנועה הצעות אופרטיביות שנחוץ וניתן לאמץ **כבר כעת** לתיקון מנגנון הפיקוח והבקרה.

על חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי

6. כידוע, הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.² ואת אמון זה, על הממשלה לקנות לעצמה בכל יום מחדש, תחת עיניהם הבוחנות של חברי הכנסת והציבור. תפקידה העיקרי של הכנסת - כאחת משלוש רשויות השלטון - לפקח ולבקר. מטרת תפקיד זה הוא לאזן את הממשלה, כמו גם לתת ביטוי לשלטונו של העם על המדינה – כראוי בדמוקרטיה. כנסת שלא מפקחת ולא מבקרת כנדרש את הממשלה – היא כנסת שמועלת בתפקידה ובאמון שניתן לה.
7. פיקוח הכנסת על הממשלה מתבצע במגוון כלים פרלמנטריים העומדים לרשות חברי וחברות

¹ שבי גטניו, "חשיפת 'שקוף': ועדת המשנה שעוסקת במוכנות וביטחון שוטף לא כונסה אפילו פעם אחת מאז הקמתה" [שקוף](https://shakuf.co.il/46002) (21.11.2023) <https://shakuf.co.il/46002>

² סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158.



הכנסת, כאשר הכלי המרכזי ביותר הוא ועדות הכנסת. באמצעות הפיקוח בוועדות, חברי הכנסת יכולים לנהל דיון פומבי, מעמיק ומתמשך יחד עם מומחים, נציגי ציבור, וגורמים ממשלתיים. דיון זה מאפשר לחברי הכנסת להתרשם מעבודת גופי השלטון, לבקר ולפקח על עבודת הממשלה, לאתר בה בעיות וכשלים ולהביא לפתרונם.

8. **בשנים האחרונות התגברה הביקורת על אוזלת ידה וחולשתה של הכנסת בפיקוח וביקורת אפקטיביים על הממשלה.** ביקורת זו הושמעה באקדמיה ביחס לאוזלת ידה של הכנסת המאפשרת לממשלה לצבור כוח עצום תוך "הסתגרות במשרדה", ומבלי לתת דין וחשבון לציבור.³ וכן, בין היתר, גם על ידי בית המשפט העליון, כי הכנסת אינה להקת המעודדות של הממשלה ועליה להפעיל מאמצים כדי לפקח ולבקר.⁴

9. **מחדל ה-7 באוקטובר נדרש להוות תמרור אזהרה גם לחברי הכנסת – אשר גם עליהם חלה החובה לחזק ולשפר את מנגנון הפיקוח והביקורת על הממשלה ולנקוט כבר כעת בצעדים אופרטיביים שלהלן לתיקון מנגנון הפיקוח והביקורת של הכנסת על הממשלה. כל זאת, כדי להבטיח שלא יישנו מחדלים נוספים.**

אי-כינוס ועדת המשנה למוכנות ובט"ש כמשל לחולשת הפיקוח של הכנסת על הממשלה

10. לאחרונה פורסם, כי ועדת המשנה למוכנות וביטחון שוטף, לא כונסה ולו פעם אחת לשיבה של הוועדה עצמה מאז השבעת הכנסת ה-25. יתר על כן, עולה כי הוועדה לא זומנה אף לסיורים ולעריכת ביקורת ופיקוח פיזיים במתקני צה"ל השונים.⁵

11. זה המקום לציין, כי בהודעה שהוציאה ועדת חוץ וביטחון נכתב כי תפקיד ועדת המשנה למוכנות ובט"ש הוא עיסוק בבחינת כלל ההיבטים המרכיבים את מוכנות וכשירות צה"ל לתרחישים שונים, בכלל זה מצבים בשגרה ובמלחמה, וההישגים הנדרשים מצה"ל בכל אחת מגזרות הפעולה כפי שהוגדרו על ידי הדרג המדיני.

12. כלומר, באחריותה של ועדת המשנה הנ"ל היה לבדוק את מוכנות צה"ל למגוון תרחישים, משגרה ועד חירום וכן לבחון את דרישות הדרג המדיני מהצבא – מוכנות ודרישות שכשלו, לצערנו, במחדל מיום ה-7 באוקטובר.

13. בנוסף, גם ועדת חוץ וביטחון של הכנסת סירבה לקיים דיונים.⁶ בחודשים שלפני מחדל ה-7 באוקטובר, דווח כי יו"ר ועדת החוץ והביטחון, ח"כ יולי אדלשטיין סירב באופן חוזר ונשנה לבקשות רבות מטעם חברי כנסת מהאופוזיציה והקואליציה לכנס דיונים בפיקוח וביקורת

³ בל יוסף "על היעדרו של פיקוח פרלמנטרי" **ICON-S-IL Blog** (21.11.2023) <https://tinyurl.com/2kejumnh>.
⁴ בפרוזה לדברי כ"ב השופט רובינשטיין בפסקה קמ"ב בבג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (אר"ש 27.3.2016): "הכנסת אינה "להקת המעודדות" של הממשלה, ודברי הממשלה אינם בבחינת "נְעִיָּה וְנִשְׁמָע" ("שמות כד 7), אף אם מבחינה מעשית לממשלה רוב בכנסת".

⁵ מהשבעת הכנסת ה-25 עולה כי הדיון היחיד שאליו נדרשו חברי ועדת המשנה למוכנות ובט"ש זומנו, היה דיון משותף של שלוש ועדות, בראשות יו"ר ועדת החוץ והביטחון, ח"כ יולי אדלשטיין - ראו שבי גטניו, "חשיפת שיקוף".

⁶ אפרת אביבי "אדלשטיין מצפצף על האופוזיציה ומונע דיון בנושאים ביטחוניים רגישים" **שקוף** (2.7.2023) <https://shakuf.co.il/41937>; אבי בר-אלי "רגע לפני ש"חזר בתשובה": יולי אדלשטיין מנע עשרה דיונים רגישים פוליטיים בוועדה שלו" **דה-מרקר** (30.7.2023) <https://tinyurl.com/68hb5u24>; אפרת אביבי "אדלשטיין מתעלם גם מהקואליציה: "אפילו לקהל היעד שלו הוא לא עונה" **שקוף** (11.7.2023) <https://shakuf.co.il/42265>.



במסגרת הוועדה בראשותו. על פי הפרסומים,⁷ יו"ר ועדת חוץ וביטחון סירב במשך תקופה ארוכה לכנס דיונים בנושא פיצול סמכויות משרד הביטחון; התעצמות חיזבאללה; השלכות ההפיכה המשטרית והשפעתה על חיילי צה"ל; פיטוריו של שר הביטחון יואב גלנט, ועוד.

14. יצוין, כי הדוגמאות שלעיל, הן רק חלק קטן מהדוגמאות שניתן להביא כמשל להיעדרו של פיקוח פרלמנטרי הכרחי על הממשלה.

15. פיקוח פרלמנטרי הכרחי ככל הנראה יכול היה לסייע במניעת כשלים אחרים שהתגלו בניהול במצב החירום הנוכחי, כמו: כישלונות ההסברה הדיפלומטית ופיצול תפקיד ההסברה בין מספר רב של גופים; החסר בתחבורת היסעים לחיילים ואנשי המילואים; טיפול בצרכי עשרות אלפי המפונים; הטיפול במשפחות החטופים והנעדרים; ועוד.

16. במבט לאחור, קשה שלא להפריז בחשיבותן של ועדות המבקרות, בוחנות ומפקחות על פעולות השלטון המרכזי בישראל.

צעדים אופרטיביים לתיקון מנגנון הפיקוח והביקורת על הממשלה

17. ראשית, אנו סבורים כי יש להעלות על נס את ההכרח בפיקוח וביקורת של הכנסת על הממשלה, כחלק מתפקידה העיקרי והמרכזי **כבר היום**. חיזוק תפקיד הכנסת כגורם מפקח ומבקר היא דרך מרכזית אשר עשויה למנוע מחדלים ביטחוניים וחברתיים.

18. על כן, נבקש להציג לפניכם, חברי הכנסת נכבדות ונכבדים, מספר הצעות אופרטיביות לחיזוק וביסוס תפקידה של הכנסת כגורם מפקח, אשר ניתן, ולטעמנו אף צריך לאמץ ולתקן:

א. לתקן את תקנון הכנסת ולקבוע שבראש ועדה בכנסת לא יכהן חבר אותה הסיעה של השר

המכהן במשרד עליו הוועדה צריכה לפקח – בהתאם לנוהג שהיה נפוץ בשנים עברו בוועדות החשובות, לא מונה חבר מאותה הסיעה לעמוד בראש הוועדה המפקחת על שר ממפלגתו.⁸ למעשה, זהות ואף כפיפות של החברים באותה הסיעה, ובין היתר של האחד הגורם המפקח על הגורם המפוקח, מובילה לשליטה מוגברת של הממשלה על התנהלות הוועדה בכנסת. כלומר, כאשר יו"ר הוועדה המפקחת והשר המפוקח חברים באותה הסיעה, ואף השר מכהן כיו"ר המפלגה, בהכרח יש כשל מובנה ומשמעותי ביכולתה של הוועדה לפקח על הנעשה במשרד הממשלתי.

אנו מציעים כעת, לתקן את תקנון הכנסת ולקבוע כי בכנסת ה-26 יו"ר ועדה, או יו"ר ועדת משנה לא יתמנה לתפקיד אם למשרד עליו מפקחת הוועדה בראשותו מונה שר מאותה הסיעה. וכן, במקום בו מונה שר מאותה הסיעה לעמוד בראש המשרד עליו הוועדה מפקחת יוחלף יו"ר הוועדה בנציג מסיעה אחרת.

ב. לקבוע כי תחומי העיסוק של כלל ועדות הכנסת יוצמצמו ויוקבלו למשרדים הממשלתיים

באופן ברור – כיום, ועדות הכנסת אמונות על תחומי עיסוק רחבים החופפים למשרדים

⁷ אבי בר-אלי "רגע לפני ש"חזר בתשובה": יולי אדלשטיין מנע עשרה דיונים רגישים פוליטית בוועדה שלו" דה-מרקר <https://tinyurl.com/68hb5u24> (30.7.2023).

⁸ דני זקן, "האם כל מוקדי ההכרעה הכלכליים בדרך לידיים של איש אחד?", גלובס, 31.5.2021.

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001372671>



הממשלתיים הרבים עליהם מפקחות. כך, ועדה אחת עשויה לפקח על מספר רב של משרדים ממשלתיים באופן בלעדי ולעיתים כמה ועדות יעסקו בתחומיו של אותו המשרד. עניין זה מפחית מיעילות הפיקוח והביקורת על עבודת הממשלה, ומאיכות הקשרים והמחויבות בין משרדי הממשלה אל ועדות הכנסת העוסקות בעניינם.⁹

אנו מציעים כעת, כי כל ועדה קבועה תפקח על מספר מצומצם של משרדים ממשלתיים, כך שהפיקוח עליהם יתבצע באופן יעיל והדוק,¹⁰ וכן לקבוע כי הוועדות יעסקו אך רק בתחומי פעילותו המוגדרים של המשרד והרשויות עליהן הן מפקחות, ולא בנושאים נוספים, גם זאת למען הגברת איכות הפיקוח.¹¹

ג. לפתוח מחדש את יחידת כת"ף "יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי" – בשנת 2017 הקים יו"ר הכנסת דאז, ח"כ יולי אלדשטיין, את יחידת כת"ף שמטרתה הייתה לשפר את עבודת הכנסת כגוף פיקוח וביקורת. היחידה פעלה כשלוש שנים כדי לתאם ולהגביר את הפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה.¹² עבודתה כללה בקרה על תכניות העבודה של משרדי הממשלה השונים לחברי הכנסת; בנתה כלים עבור חברי הכנסת לפיקוח על משרדי הממשלה; ופעלה כדי ללמוד מפרלמנטים אחרים בעולם על עבודתם.

לצערנו, בשנת 2020 החליט יו"ר הכנסת דאז, חה"כ יריב לוין, לסגור את היחידה, כיוון שלדבריו, לא הייתה נחוצה.¹³

אנו מציעים כעת, לפתוח ולהחזיר את יחידת כת"ף לפעילות שוטפת, מתוך הצורך להמשיך ולחזק את פיקוח וביקורת הכנסת על משרדי הממשלה.

19. הנה כי כן, שלושת הצעדים האופרטיביים המוצעים בפנייתנו, הם פשוטים, ישימים ובאפשרותם להביא לחיזוק של ממש בכוחה של הכנסת ה-26, ובאופן שיסייע לתפקוד טוב יותר של ממשלות ישראל ועולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

20. לעמדת התנועה, הפקת לקחים זו, מחייבת את חברי וחברות הכנסת לפעול למען חיזוק הפיקוח והביקורת של הכנסת על הממשלה כך שיתוקנו הכשלים המובנים הקיימים.

21. נודה לתגובתכם ולפעולתכם בנושא.

בכבוד רב,

גב' מאיה קרול

רכזת המחלקה המוניציפלית ופניות הציבור

הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

⁹ שרון חסון, תנו לכנסת לפקח, השילוח, 18 פברואר 2020 (תש"ף).

¹⁰ כיום ישנן ועדות המפקחות על מספר רב של משרדים ממשלתיים. כך למשל, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מפקחת על שמונה משרדים ממשלתיים, וועדת הכלכלה מפקחת על חמישה; ס' 123(ז) (2) לתקנון הכנסת (16.10.2023).

¹¹ יובהר, כי לאור ריבוי המשרדים הממשלתיים ומספרן המצומצם של הוועדות הקבועות, התנועה סבורה כי על מהלך זה להתבצע במקביל להגבלת מספרם של המשרדים הממשלתיים – מהלך חשוב בפני עצמו.

¹² "יחידת כת"ף: סיכום פעילות בכנסת העשרים שנת פעילות ראשונה" אתר הכנסת <https://tinyurl.com/yc8raum3>

¹³ צבי זרחיה, חותמת לרמיסת הכנסת: ביטול היחידה לפיקוח על הממשלה, כלכליסט, 28.10.2020.

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3866473,00.html>

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 31348 ירושלים, 9131301 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 9438303 • العنوان للرسائل: ص.ب. 31348، القدس 9131301 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 31348 Jerusalem 9131301 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il