



האופוזיציה בכנסת סיכום דיון שולחן עגול

ב- 7.9.25 קיים המכון לחירות ואחריות באוניברסיטת רייכמן שולחן עגול בנושא האופוזיציה בכנסת: תפקידיה, אתגריה והשפעתה בפרלמנט הישראלי ועליו. מטרת הדיון היתה לדון באתגרים בפניהם ניצבת האופוזיציה בישראל, בכלים העומדים לרשותה, בחסמי השימוש בכלים אלו, בהשפעות התפקוד הלקוי של האופוזיציה על הדמוקרטיה הישראלית, ובדרכים לחיזוק כוחה ויעילותה של האופוזיציה הפרלמנטרית כמוסד דמוקרטי חיוני. את הדיון הובילו ד"ר שחף זמיר וד"ר חיים וייצמן מהמכון לחירות ואחריות, והוא נערך בהשתתפות נושאי/ות תפקיד לשעבר בכנסת, פעיל/ות חברה אזרחית וחוקרים וחוקרות בולטים בתחום.

להלן הנקודות המרכזיות שעלו בדיון:

מצב העניינים הכללי

1. שחיקת התרבות הפרלמנטרית וחולשת הכנסת
הדיון הדגיש את ההידרדרות התרבותית והמוסדית בכנסת: שימוש סלקטיבי בתקנון, זלזול בעבודת הוועדות ובדיוני המליאה, שחיקה של השימוש בכלים הפרלמנטריים והפיכת הכנסת ממקום בו מתקיים דיון ענייני לזירה להצגות תקשורתיות, לא פעם תוך שימוש בשפה אלימה ובריונית. התוצאה היא פגיעה חמורה ביכולת הכנסת למלא את ייעודה כגוף המייצג את החברה הישראלית ככלל, כמו גם את מגזריה השונים ומפקח על עבודת הממשלה.
2. זניחת התפקיד הפיקוחי של הכנסת
הפיקוח על פעולות הממשלה הוא תפקידה המרכזי של הכנסת, אולם תפקיד זה נזנח לחלוטין. הקואליציה, רואה עצמה כזרוע המחוקקת של הממשלה, והאופוזיציה "מרימה ידיים" מראש, לנוכח שחיקת הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותה והעדר רוב ליצירת שינוי ממשי. חוסר ההכרה של חברי הכנסת בתפקידם הפרלמנטרי של פיקוח על עבודת הממשלה והעדר התמקצעות של חברי הכנסת בתפקיד זה כמפקחים על הממשלה והשליטה של הקואליציה על חבריה במניעת פיקוח, פוגע ביכולתה של הכנסת לבצע את תפקידה כמפקחת על הממשלה.
3. חשיבות האופוזיציה ותפקודה התקין
במשטר דמוקרטי האופוזיציה אינה רק "צד פוליטי" אלא גורם חשוב וחיוני לאיזון מול הרשות המבצעת ולפיקוח עליה. ליכולת התפקוד של האופוזיציה יש השפעה על התפקוד התקין של הכנסת כולה, שהוא תנאי לשמירה על אמון הציבור, על ייצוגיות ועל האפשרות להעמיד אלטרנטיבה שלטונית. בהיעדר אופוזיציה אפקטיבית, מאבדת הכנסת את חשיבותה בעיני הציבור ובעיני המערכת הפוליטית, והמשטר הדמוקרטי נשחק.
4. היעדר רוב וחוסר אחידות אינם תירוצים לחוסר תפקוד



למרות שהאופוזיציה מעצם מהותה סובלת מהיעדר רוב בכנסת, ובכך היא מוגבלת ביכולתה להשפיע ולקבוע מדיניות, עדיין יש לה כלים שונים, בתוך הכנסת ומחוצה לה, בהם היא יכולה לעשות שימוש כדי לשרת את האינטרסים של ציבור הבוחרים. גם מאופוזיציה מפוצלת והטרוגנית מצופה לפעול בצורה מתואמת ואפקטיבית במסגרת הכלים שיש לה.

5. חשיבות היכולת לשיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה

בשנים האחרונות ניכרת ירידה חדה בהיקף שיתופי הפעולה בין חברי הכנסת מהקואליציה לבין אלה מהאופוזיציה, תופעה שפוגעת באיכות החקיקה וביכולת הכנסת לשמש זירה לדיון ענייני. בעבר שיתופי פעולה שקטים אפשרו קידום של יוזמות מדיניות ובקרה אפקטיבית על הממשלה, אולם כיום התרבות בכנסת מתאפיינת בקיטוב ובחשדנות, המונעים עבודה משותפת גם בתחומים שאינם שנויים במחלוקת. חלק מחברי האופוזיציה חוששים כי שיתופי פעולה עם ח"כים מהקואליציה יתפסו כלגיטימציה למהלכי הממשלה, ואילו הקואליציה מפעילה משמעת סיעתית דרקונית המונעת חופש הצבעה ודיון עצמאי.

6. דרוש שינוי תרבותי ושלטוני רחב, צעדים מוסדיים לבדם אינם מספיקים

יש צורך בהכרה מחודשת בחשיבות מוסד הכנסת, בחיוניות תפקידי הפיקוח, ובצורך להגן על מנגנוני האיזונים והבלמים מפני ניצול לרעה. כל רפורמה חייבת להיבחן בזהירות כדי למנוע שימוש מניפולטיבי על ידי שחקנים פוליטיים.



צעדים אופרטיביים מוצעים לשיפור

הדיון הדגיש כי חולשת הכנסת אינה נובעת רק ממבנה מוסדי או מתקנון חסר, אלא בראש ובראשונה מתרבות פוליטית בעייתית של נתק, חשדנות וזלזול הדדי בין הרשויות ובתוך הכנסת עצמה. לפיכך, הצעדים האופרטיביים שלהלן אינם רק תיקונים פרוצדורליים, אלא נדבך במהלך רחב יותר שנועד לעודד שינוי תרבותי – של חיזוק מקצועיות, אחריותיות, שיתופי פעולה ותחושת שליחות ציבורית בקרב חברי הכנסת והמערכת הפוליטית כולה.

1. הגברת הפיקוח הפרלמנטרי

חיזוק הקשר השוטף בין הממשלה לכנסת, למשל באמצעות חידוש "שעת שאלות" לשרים וראש הממשלה, ועיגון "יום תוכניות הממשלה", שבו מציגים השרים את תכניות העבודה של משרדיהם בפני ועדות הכנסת, כחובה מוסדית. כמו כן הוזכרו צעדים נוספים כמו הטלת סנקציות על משרדי ממשלה בשל אי מענה על שאלות (למשל באמצעות בלימת חקיקה הנוגעת למשרדים אלו). צעדים כאלה יחזקו את השקיפות, יאפשרו דיון ציבורי מבוסס נתונים, ויעניקו לכנסת כולה ולאופוזיציה בתוכה, כלים אפקטיביים לפיקוח.

2. הגברת השימוש בכלים קיימים

האופוזיציה אמנם מוגבלת בכוחה בכנסת - אין לה רוב ויותר קשה לה לקדם נושאים שהיא רוצה בהם. אולם יש לאופוזיציה גם כלים קיימים באמצעותם היא יכולה לעכב חקיקה ודיונים, למשוך זמן ולקדם עניינים ספציפיים החשובים לחבריה באמצעות שיתופי פעולה אד הוק עם חברי קואליציה. לדוגמא, באמצעות הגשת הסתייגויות ממוקדות על הצעות חוק הנידונות בוועדות והעלאתן לדיון תוך הסכמה עם יו"ר ועדות על הסרת הסתייגויות אחרות, הצעות חוק משותפות לחברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה ועוד (עם זאת, יש לציין שלא הכל מסכימים עם תפיסת שיתוף הפעולה בין האופוזיציה לקואליציה בכנסת וגורסים שיש לנקוט בגישה לוחמנית-לעומתית). אולם נראה כי חברי/ות האופוזיציה מרימים ידיים מראש ולא עושים שימוש בכלים הללו גם אם הם מועטים והנראות התקשורתית שלהם מוגבלת.

3. קבלת מידע מהימן וזימון נציגים

הדיון העלה כי בשנים האחרונות גוברת התופעה של הידרדרות בממשק שבין הכנסת למשרדי הממשלה, המתבטאת בין היתר במתח גובר ובאובדן האמון ההדדי. במקרים לא מעטים נציגי משרדי הממשלה נאלצים להתמודד עם יחס פוגעני או משפיל מצד חברי כנסת, כאשר הם מוזמנים להשתתף בדיוני ועדות; תופעה שתורמת לכך שהמשרדים שולחים לעיתים נציגים זוטרים או בלתי מוכנים, שלא מספקים תמיד נתונים ומידע מהימנים. כדי לשקם יחסי הגומלין ולשפר את איכות עבודת הוועדות, מומלץ לעגן מנגנונים שיבטיחו השתתפות נציגים מוסמכים ומעודכנים, לצד קידום כללי התנהלות ותרבות דיון ראויה בכנסת. חיזוק האמון והמקצועיות הוא תנאי הכרחי למילוי תפקיד הפיקוח של הכנסת ולקבלת מידע איכותי ומהימן ממשרדי הממשלה.

4. חיזוק מעורבות האופוזיציה בנושאים חוקתיים ורגישים



בנושאים בעלי השלכות חוקתיות או מוסדיות מרחיקות לכת – כגון חקיקת חוקי יסוד או שינוי סדרי משטר – יש לשקול קביעת מנגנון של רוב מיוחד המחייב תמיכה משני צידי הבית. מודל זה יבטיח כי שינויים מהותיים יתבצעו בהסכמה רחבה ולא על בסיס רוב קואליציוני מקרי, ובכך יסייע לבלום מהלכים פופוליסטיים חד-צדדיים ולטפח תרבות של שיתופי פעולה פרלמנטריים.

5. נוכחות מינימלית וסנקציות על היעדרות

מוצע לקבוע חובת נוכחות של חברי הכנסת במשכן ובוועדות, לצד סנקציות משמעותיות יותר מהקיימות כיום – לרבות קיזוז שכר ללא צורך באישור ועדת האתיקה. צעד זה נועד להבטיח שחברי הכנסת ימלאו בפועל את תפקידיהם.

6. חיזוק הוועדות הקבועות וצמצום מספרן של הוועדות מיוחדות

ריבוי ועדות מיוחדות יוצר עומס ומסיט את המשקל מן הוועדות הקבועות. חיזוק מעמד הוועדות הקבועות יאפשר עבודה מקצועית ורציפה, ויסייע לאופוזיציה להשפיע דרך כלי הפיקוח המרכזיים של הכנסת.

7. ייעול תהליך החקיקה הפרטית

בכל כנסת מגישים ח"כים אלפי הצעות חוק פרטיות, אולם רובן המוחלט אינן מגיעות לשלב הקריאה הטרומית (ראו נספח). שימוש יתר בהצעות חוק פרטיות גורם לעומס מערכתי, לזילות בחקיקה ולפגיעה בתפקוד הכנסת. יש לקבוע מכסות מחמירות יותר לכל ח"כ ולכל סיעה, כך שהדיון הפרלמנטרי יתמקד בנושאים מהותיים ויאפשר שימוש מאוזן בכלי זה. בנוסף, אחד החסמים המשמעותיים לחקיקה פרטית ביוזמת חברי האופוזיציה הוא האופן שבו פועלת ועדת השרים לענייני חקיקה. כל הצעות החקיקה הפרטיות עוברות לוועדה שמאשרת או מונעת את קידום הצעת החוק בתהליך החקיקה. אולם בפועל בכנסות האחרונות ועדת השרים לענייני חקיקה פוסלת כמעט את כל ההצעות של האופוזיציה, רק בשל השיוך הפוליטי של המציעים. לפיכך, לצד הגבלת הצעות חוק פרטיות, יש צורך לבצע שינויים באופן בו פועלת ועדת השרים לענייני חקיקה (לדוגמה בדיון הועלה הרעיון לחייב את ועדת השרים לפרסם פרוטוקולים של ישיבותיה על מנת להגביר את השקיפות כלפי הציבור).

8. רפורמה בשיטת הבחירות

מוצע לבחון רפורמה בשיטת הבחירות אשר תחזק את הקשר בין בוחר לנבחר, תפחית תלות של ח"כים במנהיגי מפלגות בודדים, תעודד אחריותיות רחבה יותר כלפי הציבור, ותגביר את אמון האזרחים בכנסת ובמערכת הפוליטית כולה. אחת ההצעות היא מעבר לשיטה אזורית (חלקית או מלאה) עם פתק הצבעה חצי פתוח במחוזות רב-נציגיים. חשוב לציין כי רפורמה שכזו חייבת להיות חלק ממהלך של כינון חוקה מלאה לישראל - כך שהיבטים דמוקרטיים משטריים יעוגנו באופן שיקשה על כל קואליציה לשנות את שיטת הבחירות והמוסדות הדמוקרטיים האחרים חדשות לבקרים באמצעות רוב פשוט.



סיכום

הדיון חידד את התמונה הקשה של חולשת הכנסת בכלל והאופוזיציה הפרלמנטרית בפרט. לצד שורת הצעות מוסדיות ופרוצדורליות, הודגש כי אין די בשינויים טכניים קטנים: נדרש שינוי עומק תרבותי, פוליטי ושלטוני. כל הצעה לרפורמה חייבת להיבחן באופן מקיף כדי להבטיח את הגשמת מטרתה – חיזוק אמון הציבור, הגברת הייצוג, והבטחת תפקודה התקין של הכנסת כגוף משמעותי מחוקק, מפקח, מייצג, ומאזן, מחד גיסא ושלא ניתן יהיה לנצל את הרפורמה כדי לפגוע בדמוקרטיה הישראלית עוד יותר, מאידך גיסא. כל רפורמה – משמעותית ככל שתהיה – תיכשל אם לא תלווה בשינוי תרבותי עמוק של כבוד הדדי, אחריותיות ושיתוף פעולה בין קואליציה לאופוזיציה. הצעדים המוצעים במסמך זה הם אמצעי ליצירת שינוי כזה, לא תחליף לו. המסמך מבטא את ההסכמה של הפורום שנדרש שינוי ומרכז את ההצעות השונות שעלו בדיון על ידי חברי הפורום. אין במסמך משום הסכמה של הפורום על כל אחת מההצעות או על המכלול שלהן. חברי הפורום קוראים באמצעות מסמך זה לקידום דיון ומחקר בנושא על מנת שניתן יהיה לחזק את הכנסת, את מעמדה בקרב הציבור, ואת מעמד חבריה ובכך לחזק את הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל.

נספחים:

