



התוכנית ללימודי דמוקרטיה בין תחומיים לתואר שני
המחלקה לסוציולוגיה, מדע המדינה ותקשורת

עבודת תזה בנושא:

התגבשות של תקנון הכנסת ותיקוניו: המשכיות מול שינוי מוסדי

**The Formulation of the Knesset's Rule of Procedure
and its Revisions: Continuity vs. Institutional
Change**

מאת: ויקטור ינין

ת.ז. : 320697980

**עבודה זו נכתבה בהנחייתה של ד"ר רעות איצקוביץ'-מלכה, המחלקה לסוציולוגיה,
מדע המדינה ותקשורת, האוניברסיטה הפתוחה.**

2021

רעננה

תודות

ברצוני לומר תודה מקרב לב לכל הגורמים שסייעו לי במהלך כתיבת העבודה.

תודה מיוחדת לד"ר רעות איצקוביץ'-מלכה - על ליווי מקצועי צמוד וסבלני בכל אשר נדרשתי, על אתגר אינטלקטואלי מעמיק ועל הקפדתה על הפרטים, אשר תרמו רבות לאופיו של התוצר הסופי.

תודה רבה גם לפרופ' זאב רוזנהק ולד"ר דנה גרוסוירט קחטן - על הערותיהם המועילות שניתנו לי בוועדת תזה ותרמו להתגבשות הרקע התיאורטי ושל המתודה, בתקופה שמחקר זה עוד היה בחיתוליו.

הנני מוקיר תודה רבה לחברי ושותפי למקום העבודה במשרד האוצר, ד"ר מאיר בניה - על תובנותיו בדבר הקונספטואליזציה המחקרית הכללית של הנושא ועל הערותיו, שהאירו את דרכי בחשכה בראשית הדרך וסללו אותה בהדרגתיות.

תודה מגיעה גם לפרופ' יגיל לוי - על הערותיו הבונות בתהליך של כתיבת הצעת מחקר ראשונית בסמינר מתודולוגי לכתיבה מחקרית. תבענותו ביחס לפרטים הקטנים היטיבו עמי בהמשך תהליך הכתיבה.

תודה רבה גם לארכיון הכנסת, ובמיוחד לד"ר גלעד נתן, אשר בו הסתייעתי לא אחת במטרה לחפש חומרים רלוונטיים למחקר זה.

וכמובן, ברצוני לומר תודה סימבולית גם לאשתי היקרה ואהובה ג'ני - על תמיכתה בי לאורך כל הדרך.

תוכן עניינים

5	.....	תקציר
6	.....	מבוא
10	.....	1. מונחים תיאורטיים ומושגיים
10	.....	1.1 הגישה המוסדית החדשה ושיטות חקירותיה
14	.....	1.2 שינוי מוסדי מול המשכיות מוסדית
16	.....	1.3 הפרלמנט כמוסד
18	.....	1.4 מיסוד
20	.....	1.5 כללים פרלמנטריים ועיצובם
23	.....	1.6 מאבקי קואליציה – אופוזיציה
25	.....	1.7 תהליכי שינוי מוסדי במסגרת חקר פרלמנטים - מצב המחקר
28	.....	1.8 ציפיות תיאורטיות
30	.....	2. המקרה הישראלי
30	.....	2.1 הכנסת כפרלמנט ייצוגי
32	.....	2.2 תקנון הכנסת
35	.....	2.3 תיקוני תקנון הכנסת
39	.....	2.4 התקנון וועדת הכנסת
42	.....	2.5 האופוזיציה בוועדת הכנסת והתקנון
44	.....	3 מתודולוגיה
44	.....	3.1 מערך המחקר
46	.....	3.2 מגבלות המחקר
48	.....	4 ניתוח אמפירי וממצאים
48	.....	4.1 התהוותו של תקנון הכנסת והתגבשותו על פני רצף הזמן
57	.....	4.2 יחסי כנסת - ממשלה בהליך הגיבוש של תקנון הכנסת
60	.....	4.3 יו"ר הכנסת והסגנים במוסד התקנוני
60	.....	4.3.1 נשיאות הכנסת או היושב ראש והסגנים?
63	.....	4.3.2 סמכויות היושב ראש ביחס להעלאת ההצעות ובמהלך הדיון
66	.....	4.3.3 סמכויות היושב ראש באכיפת כללי האתיקה
68	.....	4.3.4 איסור פרסום ומחיקה מפרוטוקול
71	.....	4.3.5 ועדת הכנסת ביחס לנשיאות הכנסת
72	.....	4.4 סיעות בכנסת
75	.....	4.4.1 דיונים סיעתיים בכנסת
76	.....	4.5 עבודת הוועדות

76	4.5.1	סמכות קבלת החלטות עצמאיות
79	4.6	כלים פרלמנטריים
79	4.6.1	הזכות למסור הודעה ולשאול שאלה
80	4.6.2	הזכות להציע הצעה לסדר
80	4.6.3	הדרישה לכנס דיון
82	4.7	הליך החקיקה והוראות כלליות
82	4.7.1	תיקונים החורגים מגדר הנושא בהליך החקיקה והאופוזיציה
84	4.7.2	מאבקים על הצעות החוק
87	4.7.3	הגבלת יוזמה חוזרת של תחיקה
88	4.7.4	הטלת חובת הדיווח על הוועדה
89	4.7.5	הזכות להגיש הצעות לדיון ציבורי
93	4.8	הכנסת השישית : לקראת אישור התקנון
99	5	דיון ומסקנות
102	6	סיכום וכיווני פעולה עתידיים
104		ביבליוגרפיה

תקציר

מחקרים שונים בחנו את סוגיית השינוי לעומת היציבות של מוסדות פוליטיים ברחבי העולם, וזאת מתוך הנחה שמוסדות אלה אינם משתנים באופן תדיר, וכי אם הם בכל זאת משתנים, סביר להניח כי שינוי יתרחש בעקבות השפעה אקסוגנית למוסד, המלווה בדרך כלל באירוע דרמטי. לעומת זאת, בחינת תהליך השינוי של מוסדות פוליטיים, ובראשם פרלמנטים, דרך הפרספקטיבה של שינויים אנדוגניים ואינקרימנטליים בכללי המשחק הפרלמנטרי אינה ניכרת במחקר. הדבר מפתיע, שכן לשינויים מסוג זה עשויה להיות השפעה מהותית על פעילותו של בית הנבחרים ועל תוצריו.

עבודה זו מבקשת למלא חלל זה ועוסקת בהתהוות של תקנון הכנסת והשינויים שחלו בו, דרך הפריזמה של הגישה המוסדית החדשה, בניסיון לזהות את השינויים הפנים-מוסדיים שהתחוללו בפרלמנט הישראלי במרוצת השנים, במקביל לתהליכי ההמשכיות. שאלת המחקר המרכזית הינה - **באיזה אופן התגבש, התעצב ותוקן תקנון הכנסת במהלך השנים 1948-1967?**

למחקר מספר השערות. ההשערה הראשונה גורסת כי למרות אישור התקנון לכנסת אך בשנת 1967, לכנסת היה תקנון גם לפני כן, והיא פעלה לפיו. על פי ההשערה השנייה, הכנסת ירשה מנגנונים פונקציונליים מסוימים ממוסדות מדיניים שונים שקדמו לה בזמן, ובכך היא קיימה את עבודתה בהמשכיות מוסדית תוך כדי שהיא עברה תהליכי מיסוד והשתנתה. לבסוף, ההשערה השלישית עוסקת באופן שבו הדינמיקה הפוליטית בין קואליציה ואופוזיציה תרמה לגיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת במהלך השנים הנבדקות במחקר, ומראה כי למרות העליונות המבנית המוענקת לקואליציה במסגרת שיטת הממשל הפרלמנטרית, גם האופוזיציה הצליחה לתרום לא מעט לעיצוב כללי המשחק הפרלמנטריים.

המחקר מאמץ שיטת מחקר איכותנית המבוססת על בחינה וניתוח תוכן של מקורות ראשוניים, הכוללים את תקנון הכנסת על גרסאותיו ותיקוניו, וכן כ-370 פרוטוקולים מגוונים מדיוני ועדות הכנסת ומליאת הכנסת, מועצת העם, מועצת המדינה הזמנית והממשלה הזמנית.

הממצאים שעולים מתוך מחקר זה מראים כי הפרלמנט יכול להשתנות באמצעות שינוי של הכללים הפנים-פרלמנטריים לא בהכרח בעקבות זעזועים אקסוגניים דרסטיים או כתוצאה מרפורמות רחבות-היקף. עיקר השינויים הם שינויים אנדוגניים ואינקרימנטליים, שגם להם משמעות רבה מאוד על השינוי העמוק שחל בפרלמנט הישראלי לאורך זמן.

במישור הרחב יותר, תרומתו של מחקר זה מצויה בהעמקת הידע האמפירי על הפרלמנטריות בכלל ועל פעילות הכנסת בפרט, והוא מאפשר לקבל מבט רטרוספקטיבי על התהליכים שהתרחשו בפוליטיקה הישראלית במשך תקופה ממושכת יחסית, בצורה שמניחה יסודות לביצוע מחקרי עומק נוספים בעתיד.

"תקנון הכנסת זה למעשה התנ"ך של הכנסת, על פיו פועלת הכנסת"

(יו"ר ועדת הכנסת צחי הנגבי, ועדת הכנסת, 11.11.2013)

מבוא

ייצוג פוליטי אפקטיבי מהווה מרכיב חיוני בכל משטר דמוקרטי יציב ובריא, שכן, על פי הרעיון הדמוקרטי - הן הממשלה הייצוגית והן הנציגים הפוליטיים מחויבים להעדרות הציבור ולדרישותיו, נגשים לו ואחרים על מעשיהם בפניו (Fiorina 1980, Grill 2007, Itzkovitch Malka 2014). יש הסבורים, כי המשטר הדמוקרטי הייצוגי של ימינו נשען על שלושה יסודות מרכזיים: חוקה, חוקי הבחירות ותקנונים פרלמנטריים (Müller, Sieberer & Becher 2009, p.2). היסוד האחרון יכול לכלול גם נהלים, כללים, נורמות ופרוצדורות. התקנונים הפרלמנטריים נועדו להסדיר את פעילות המחוקק מחד גיסא, ואת יחסי בית הנבחרים עם מוסדות אחרים, מאידך גיסא (Müller 2002, Sieberer et al. 2011).¹ לשם כך, מקצה הפרלמנט משאבים וזכויות לחבריו (Krehbiel 1991), והם מכוננים את כללי הנהל והנהגה. כך, בשיווי המשקל המבני הנוצר מודגשת חשיבות הפרוצדורה בהליך של הפקת תוצאות של מדיניות יציבה (Shepsle 1979), והיא זו שקובעת את סדרי העבודה הפרלמנטריים, אם כי גם מגבילה את המחוקק.

אחת השאלות המרכזיות בחקר הפרלמנטים (Legislative Studies) של ימינו היא - כיצד להסביר הן את היציבות (stability) המוסדית והן את השינוי (change) (Greif & Laitin 2004), בשעה שהיציבות המוסדית נחשבת לנורמה מקובלת.² מחקרים שנעשו לאחרונה בתחום זה הראו התעניינות גוברת בהתפתחות ההיסטורית של מוסדות,³ בין היתר מפני שמוסד המחוקק הלאומי נתפס כבעל-ערך (Mahler 1981, Ornstein 1981), ואולי גם בשל היותו מוסד עתיק-יומין. מקורותיו המודרניים של חקר זה מצויים בכתביו של ג'ון לוק (Locke 1689/2010), שבהם הוא טען כי שלטון החוק במדינה דמוקרטית, ובפרט המחוקק שפועל מכוחו, עושה זאת לטובת העם ולמענו. לפיכך, יש צורך בהבנה יסודית של מערכות דמוקרטיות, שתעמיק בחקר האופן שבו פרלמנטים פועלים, לאור חשיבותן בחברה והשפעתן עליה. לוק, ואחריו גם מונטסקייה (Montesquieu 1748/2016), הניחו יסודות תיאורטיים לעליית משטרים דמוקרטיים ייצוגיים, אשר מיוסדים על התפיסה כי אזרחים מעניקים לנציגיהם את הסמכות להכריע בשאלות בשמם (פרידברג 2008). במאה ה-19, ג'ון סטיוארט מיל (Mill 1861/2014) גרס כי שליטה פרלמנטרית מופעלת באמצעות מנגנונים מוסדיים שונים, המושתתים על הכללים הפרלמנטריים.

במשך מאות שנים שימש הפרלמנט במדינות אירופה מוסד פוליטי מרכזי להבעת חילוקי דעות ולניהול דיונים בין נציגי האזרחים ברוח של משחק נטול פניות. בטענה לזכותו לקבל החלטות ריבוניות ללא עוררין, הפרלמנט המודרני מפקח על עבודת הממשלה ועל הבירוקרטיה. התלבטויות בין נקודות מבט מנוגדות בפרלמנט, ייצוג האזרחים בו, אחריות הממשלה בפניו וריבונותו בקבלת החלטות מהווים את הגרעין המושגי של הפרלמנטריזם ומבדילים את הפרלמנט מסוגים אחרים של אספות, הבדל שעושה אותו למוסד מייצג ייחודי (Ihalainen & Ilie & Palonen 2016).

¹ מוסדות אלה יכולים להיות ציבוריים (הרשות השופטת), פוליטיים (הרשות המבצעת) או פרטיים (ארגוני המגזר השלישי).

² ראה למשל: Aoki 2001, Giddens 1984, Hall & Taylor 1996, Huntington 1968, Pierson 2000, 2004, Shepsle 1986, Tang 2011, Thelen 1999, 2003.

³ ראה למשל: Binder 1996, 2006, Fleming 2019, Goet, Fleming & Zubek 2019, McManamon 2012, Rasch, Martin & Cheibub 2015, Schickler 2000, 2001, Sieberer et al. 2016, Sieberer, Müller & Heller 2011, Sin 2015, Spirling 2014, Zubek 2015.

כיום, הגורמים לחקר הפרלמנטריזם והנחות היסוד שלו, מגוונים ככל שיהיו, נובעים מן הטעם הבסיסי שהרשות המחוקקת מתווה ערכים, נורמות ומטרות חברתיות, שהם בעלי אופי חינוכי וחברתי מובנה (Mahler 1981), המשפיעים באופן ניכר על רבדים שונים של הציבור. עם זאת, *הדינמיקה של השינוי המוסדי* בתוך הרשות המחוקקת, כמו גם *נקודת הפתיחה של תהליך זה*, לא נחקרו לעומקם, וזה כשלעצמו מעלה תמיהה שבעקבותיה נולד הצורך לחקור את בתי הנבחרים כמקרה בוחן בשל טבעם ותפקידם הייחודי בחברה, בנוסף לפונקציות שהם ממלאים ברמה המדינית. במילים אחרות, בחינת הדינמיקה של יחסים פנים-מוסדיים אלה חשובה במיוחד משום שהיא מאפשרת צפייה מקרוב בתהליכים של שינוי מוסדי - מבחינה היסטורית ופונקציונלית, ובה בעת מאפשרת גם לצפות בהתנהגותם של שחקנים פוליטיים בתוך המוסדות הפוליטיים.

הכללים הפרלמנטריים משפיעים על פרוצדורות פרלמנטריות חיוניות רבות, על תחומי חקיקה עיקריים ועל ארגון עבודת הכנסת בכלל. מכיוון שכך, ישנה חשיבות עליונה לחקור גם את האופן שבו הכללים הללו *התגבשו*, *התעצבו והשתנו*, כי לדרך שבה צועד המוסד ישנה השפעה מהותית ויסודית על ההווה שלו ועל עתידו, ובייחוד על ההתנהגות הפרוצדורלית והפוליטית של מי ששותף בעבודתו.

ואולם, ניכר כי חקר ההתגבשות, ההתעצבות והשינוי של הכללים המוסדיים, אם במשולב ואם לחוד, איננו נפוץ, בוודאי לא בישראל, ובדרך כלל הוא אינו משמש מושא למחקר עצמאי אלא נבחן בהתאם לצורך ספציפי. לדוגמה, צידון דן באופן חלקי בתקנון הכנסת בהקשר ההיסטורי שלו (צידון 1964); פרידברג בחנה את התקנון ככלי לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת על הממשלה (פרידברג 2008); צדוק ושפירא סקרו את התקנונים של פרלמנטים שונים בהיבט של כללי האתיקה ומשמעת של חבריו (צדוק 2005, שפירא 2011א). אין בנמצא מחקר ממצה שבחן את הדינמיקה הפרלמנטרית ואת הגורמים שהובילו לגיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת מפריזמה מוסדית בהיקף זמן ממושך.

כמו כן, אין מספיק מידע שנבדק בראיה ארוכת-טווח על אודות *מידת היציבות המוסדית מול תהליכי השינוי של הכללים הפרלמנטריים*. החמצה זו מפגיעה, מפני שכללים אלה (ובפרט, גיבושם ותיקונם) קובעים את הזוכים והמפסידים במשחק הפוליטי, ולכן לעיתים קרובות הם שנויים במחלוקת בזירת ההתגבשות הפרלמנטרית. מכאן ניתן להסיק כי הם בבחינת תופעה רבת-משמעות, המצריכה הסבר סיבתי והבנת הגורמים לשינויה. לבחינת התהליך של גיבוש התקנון לכנסת, וכן לזיהוי המגמות שגרמו לשינויים שלו, נודעת חשיבות עמוקה במכלול הבנת השינויים (פנים-) מוסדיים, לרבות הבנת הדינמיקה הפנים-פרלמנטרית ויחסי קואליציה-אופוזיציה. יתר על כן, לשינויים אלה השלכות ברורות על האופי של המשטר הדמוקרטי-ייצוגי, הן בישראל והן בכלל.

Héritier (2007) סבורה, שאנו יודעים אמנם לא מעט על הקמת המוסדות בחברה, אך לא רבים המחקרים שעסקו בטרנספורמציה שהם עברו לאחר היווסדותם כי במרכזם הוצבו בעיקר אירועים בולטים של שינוי. לטענתה, בהתמקדות באירועים מפוארים אנו מתעלמים משינויים לא בולטים בכללים המוסדיים המתרחשים לעיתים על בסיס יום-יומי, אף כי השפעתם של שינויים מינוריים אלה על השינוי הכולל של המוסד הספציפי עשויה להיות חשובה, גם אם הם מתרחשים בצעדים קטנים ולא כ-"מפץ גדול".

עבודה זו נועדה לשתול זרעי מחקר ראשוניים שימלאו את החסר בתחום ידע זה.

על כן, שאלת המחקר המרכזית שמנחה אותי בעבודה זו היא - **באיזה אופן התגבש, התעצב ותוקן תקנון הכנסת במהלך השנים 1948-1967?** במסגרת זו אבקש להתייחס גם לשאלות הנוספות המצויות במעגל

זה: מאילו סיבות תוקן תקנון הכנסת? מי הם גורמי השינוי בתהליכים פנים-מוסדיים אלה? מה היה משקלה של האופוזיציה הפרלמנטרית במאבקה על השינויים בכללי המשחק של הכנסת?

למחקר זה נקבעו מספר מטרות. ראשית, זיהוי הגורמים שהביאו לגיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת, והאופן שבו הם השפיעו על עבודת הכנסת. שנית, בחינת הדינמיקה בין קואליציה ואופוזיציה, בדגש על מידת השפעתה של האחרונה על התהליכים המכוננים של המערכת הפרלמנטרית ועל שינוי של תקנון הכנסת. מלבד זה, בחינת הכנסת כמקרה בוחן עשויה לתרום להבנה מעמיקה יותר של שינויים מוסדיים במערכת הפוליטית בישראל, ואולי להשליך דבר-מה לגבי הבנת אופיו של הפרלמנטריזם בכלל.

יוטעם, כי המחקר אינו בוחן את כלל הדיונים שעסקו בתקנון הכנסת, שכן, הם רבים מכדי לכסותם במסגרת זו, וכן מסיבה זוהי הוא לא דן בהשפעת האופוזיציה על החלטות של ועדת הכנסת בעניינים פרוצדורליים שונים, אלא שהמיקוד העיקרי הוא באותם דיונים, שביסודם עומד גיבוש תקנון הכנסת ותיקוניו השונים. בכך, הדבר נועד לסייע - הן במיפוי של בעיית מחקר, והן בניסיון לתת מענה עליה.

הבחנה נוספת שיש להבהיר נוגעת להבדל בין תיקונים מהותיים של התקנון לתיקונים שאינם מהותיים, כלומר תיקונים שמהווים שינוי מוסדי וכאלה שאינם בהכרח מהווים שינוי כזה. למשל, תיקוני נוסח אינם בהכרח בבחינת שינוי מוסדי. ככלל, ניתן להגדיר שינוי מוסדי מהותי כהשתנות באופי, במבנה, בפונקציונליות של הארגון, אשר עשויים להשפיע ממשית על תפקוד שחקניו במסגרתו. מחקר זה יתרכז בתיקונים שיש בהם משום מהות, בניסיון להציג בעזרתם שינוי מוסדי. עלי להקדים ולומר, שלא פעם אותם דיונים שלכאורה נראו כטכניים-פרוצדורליים, נתגלו בהם מחלוקות עקרוניות למדי, ומבחינה טוב להמשת מהו תיקון מהותי יכול לשמש דיון שתחילתו היה לכאורה בדיון פרוצדורלי גרידא בהתייחסות לסדר הגשת ההצעות לכנסת (הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום), שהפך לוויכוח סוער וממושך במליאת הכנסת (ראה פרוטוקולים של הכנסת השישית, 9.3.1966, עמ' 911-926, 10.3.1966, עמ' 927-943).

המסגרת התיאורטית של המחקר מתבססת על הגישה המוסדית החדשה (New Institutional Theory), אשר מסייעת לבחון לעומק את התהליכים ואת אופני הפעולה של השחקנים הפוליטיים בתוך הכנסת, וכן לנתח את הדינמיקה הפוליטית ביניהם במהלך השנים, תוך כדי התמסדותה. מסגרת זו מאפשרת להתבונן מקרוב ולהתחקות אחר הדרכים השונות שבהן סוכני השינוי מגיבים להצעות לשינוי בתוך המוסד, וכן לבחון בכיוון ההפוך את האופן שבו המוסדות מעצבים את התנהגותם של אותם שחקנים פוליטיים, באמצעות הבנייה של כללים ונורמות פנים-מוסדיות.

מבחינת הציפיות התיאורטיות, אני מבקש להראות שלכנסת אכן היה תקנון גם לפני 1967, וכן לזהות בה בתהליכים מסוימים של המשכיות מוסדית תוך כדי התמסדותה, וזאת לאור בחירתה לעצמה נתיב היסטורי מסוים. כמו כן, אני מבקש להמחיש את האופן שבו הדינמיקה בין קואליציה ואופוזיציה השפיעה על גיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת במהלך השנים הנבחנו, בשימת לב מיוחדת להשפעה אופוזיציונית על תהליכים שעסקו בהצעות לשינויים המוסדיים.

מתוצאות המחקר עולה, שתקנון הכנסת התגבש, התעצב ותוקן לאור ובמקביל לתהליכי ההמשכיות המוסדית, אשר ראשיתם היה לפני כיוון האסיפה המכוננת. במהלך השנים תקנון זה התגבש ולבש צורה באמצעות הוספת פרקים חדשים לתוכו, תוקן מספר פעמים, וצבר מורכבות קונסטיטוציונית משמעותית. תיקונים אלה היו בבסיסם אנדוגניים ואינקרמנטליים במהותם, אך רבים מהם מייצגים שינויים מוסדיים משמעותיים ובעלי השלכות עמוקות על הפעילות הפרלמנטרית. כמו כן, ממצאי המחקר מראים, שמאבקי הכוח בין קואליציה ואופוזיציה על כיוון ועיצוב של כללי המשחק הפנים-

מוסדי הביאו להתהוות ומיסוד של המערכת הפוליטית-פרלמנטרית בישראל, ובתהליכים הללו לא פעם האופוזיציה הצליחה להשפיע על התהליך ועל התוצאה.

עוד נמצא, שהוראות רבות שהותקנו בתקנון נתלו בצעדים קודמים שננקטו - דבר שתואם את הנחותיה של הגישה המוסדית ההיסטורית - מה שהגביל את השחקנים הפוליטיים בשאיפותיהם לבצע שינויים רחבי-היקף בזירה הפרלמנטרית, המוכתבת על ידי נורמות ודפוסי פעולה ממוסדים שנבחרו בראשית הדרך. המסקנה היא כי גיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת בתקופה הנבדקת מהווים חלק משמעותי מהבנייתה והתפתחותה של המערכת הפרלמנטרית-פוליטית-מוסדית בישראל.

הפרק הראשון נפתח בהצגת המסגרת התיאורטית, המציעה את העוגן העיקרי לניתוח של תהליך שינוי מוסדי. הדיון מוצג באמצעות שלושה חלקיו: הגישה המוסדית החדשה (**New institutionalism**), שמשמשת כאן תשתית יסודית למחקר, ושני מונחים תיאורטיים תומכים: "המיסוד" (**Institutionalization**) וכללים פרלמנטריים (**Rules of Procedure**), אשר נבחנים כמערכות מושגיות עצמאיות. כלים אלה נועדו לתמוך בהקניית ההסבר לזיהוי המגמות של דינמיקה פנים-מוסדית בכנסת ישראל. כמו כן, פרק זה עוסק בהגדרות הבסיס של מהו הפרלמנט,⁴ חשיבותו ומשמעותו בחברה, וכן בחשיבות הכללים הפרלמנטריים ועיצובם. פרק גם מתייחס בקצרה למהות הוויכוח בין קואליציה ואופוזיציה, סוקר בקצרה את הספרות האמפירית הקיימת בתחום, ומסתיים בהצגת ההשערות.

הפרק השני דן באופן ממוקד בפרלמנט הישראלי, תפקידיו וסדרי עבודתו, בתקנון הכנסת וראשיתו, חשיבותו ומשמעותו, וכן בנקודת מוצא חוקתית שלו. בהמשך, הדיון מתרכז בתיקוני התקנון כשינוי פנים-מוסדי פרלמנטרי, וכן בוועדת הכנסת שאמונה על תקנון מכל היבטיו.

הפרק השלישי של העבודה מציג את חלקו המתודולוגי של המחקר, והוא כולל את מערך המחקר ואת מגבלותיו. מדובר בעבודה אמפירית-איכותנית, המבוססת על בחינה של מגוון רחב של רשומות פרלמנטריות (פרוטוקולים) של הכנסת, ושל ספרות מתאימה. בחירתו בסוג זה של חקירה מדעית נובעת מרצוני להעניק זווית שונה במקצת בהתבוננות על תהליכי השינוי המוסדי בישראל, וכן, כוונתי להבליט את ההיבט הפרשני בהתחשב באספקטים הנבחרים כתהליך ולא כתוצאה בלבד.⁵

הפרק הרביעי מציג את ממצאי המחקר בעקבות בחינת החומרים הרלוונטיים, ואלה מנותחים כמענה לשאלות המחקר וכאישוש להשערות שהוצעו כטענות אפשריות. הפרק מנסה להתחקות אחר המגמות והגורמים לאור גיבוש התקנון לכנסת ותיקונו. יובהר, כי תקופת הכיסוי העיקרית מתחילה למן שנת 1948 - העת שבה פעלה מועצת המדינה הזמנית⁶ - ועד המועד שבו אישרה מליאת הכנסת את תקנונה באופן סימבולי בשנת 1967.

הפרק החמישי דן בממצאי המחקר לאור השערותיו ושאלותיו, תוך הצגת המסקנות. הפרק השישי מסכם את המחקר, ומציע כיווני פעולה עתידיים אפשריים למחקרים בתחום של חקר הפרלמנטים.

⁴ במחקר זה, המושגים "בית המחוקקים" ו-"בית הנבחרים" יכולים לשמש בתור מילים נרדפות למונח "הפרלמנט", על אף שישנו שוני מסוים ביניהם, גם בראיה תוכנית וגם בראיה היסטורית ישראלית.

⁵ המחשה טובה לחשיבות ההליך בכלל מצויה למשל בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שקובע בעיקר את הפרוצדורה ומעט שיקולים תכנוניים.

⁶ מכאן ואילך - "המועצה", פרט לאותם מקומות שזה עשוי לפגום בהבנת ההקשר.

"כאשר העולם שאנו מנסים להסביר אינו מתואר היטב על ידי מודל פשוט, עלינו להמשיך ולשפר את המסגרות והתיאוריות שלנו כדי להבין את המורכבות, ולא פשוט לדחות אותן" (Ostrom 2010).

1. מונחים תיאורטיים ומושגיים

אילו צופה מן הצד היה מנסה לאתר בספרות הקיימת מידע אודות רפורמה, עיצוב או שינוי מוסדי, הוא לבטח היה מקבל רושם ראשוני מוטעה, כאילו שהנושא איננו נמצא במקום הראוי לו על סדר היום האקדמי. התהוות (formation), התפתחות (evolution, development), התלות בנתיב (path dependence),⁷ שווי משקל (equilibria) או היסוסים מוסדיים (institutional drifts) - הם רק חלק מהמונחים והמטאפורות החוזרים ונשנים בספרות העוסקת בשינוי מוסדי (Busetti 2015), אם כי נדמה שאינם מוכרים מספיק באופן כללי. בפרק שלפנינו, אנסה לעמוד על טיבם של אחדים מהמושגים התיאורטיים המרכזיים בחקר המוסדות, בהקשר למושא המחקר.

1.1 הגישה המוסדית החדשה ושיטות חקירותיה

ככלל, הגישות המוסדיות מדגישות את הדפוסים הקיימים בפעולה פוליטית, במיוחד מכיוון שהם נובעים מהמבנה הארגוני של הפוליטיקה (March & Olsen 1989, Whittington & Carpenter 2003). ישנן מספר הנחות יסוד שעוסקות במוסדות, שביכולתן לסייע לפצח את מקרה הבוחן הישראלי. ראשית, יש צורך לערוך הבחנה בסיסית בין הגישה המוסדית הישנה (Old Institutionalism) לגישה המוסדית החדשה (New Institutionalism). לעומת הגישה הישנה, שהיא בעלת מאפיינים נורמטיביים מסוימים,⁸ פוזיטיביסטית, ומתמקדת במוסדות פורמליים בעיקר,⁹ הגישה החדשה מאפשרת התבוננות רחבה יותר, באמצעות מעבר ממוקד בארגונים לעיסוק משולב בארגונים, בפרטים, וגם בכללי המשחק. הגישה המוסדית החדשה מייצגת עמדה ביקורתית במידה רבה, ולא ערכית בלבד ("מוסדות כמייצגי ערכים"). לשון אחר, הנימוק התיאורטי עובר מהמשגה כוללת לפירוק לגורמים ובדיקת חלקים שונים של המוסדות (למשל, בחינת כללים), בניסיון ללמוד באיזה אופן יחידות הניתוח הללו פועלות ומשפיעות בתוך המוסדות, מיהם השחקנים, ולפי איזה אמות מידה הם פועלים.

בנוסף, מדעני החברה שבוחנים את השינויים המוסדיים נשענים באופן תדיר על שתי מסגרות רחבות: גישת הבחירה הרציונלית המוסדית (e.g. Shepsle 1986, 2006, Sieberer & Müller & Heller 2011, Tsebelis,) והגישה המוסדית ההיסטורית (e.g. Mahoney & Thelen 2009, Pierson 2004, Pierson) (1990, Weingast 2002).¹⁰ כך, הגישה הראשונה נוהגת להתייחס למוסדות כאל מבנה המבטא פעולה אנושית,¹¹ במטרה להפיק פתרון לבעיה קולקטיבית, ולכן מתמקדת בעיצוב מוסדי כהחלטה

⁷ או "תלות במסלול".

⁸ למשל, חוקרים מוסדיים אחדים ניסו לקדם את המודל הבריטי, שבו ראו כמשטר הטוב ביותר. ראה von Beyme 2008.
⁹ מדובר בגישה סטרוקטורליסטית (ניסיון להבין את המבנה המוסדי ואופן פעולתו), הוליסטית (מיקוד במערכת המוסדות כמכלול והשוואה ביניהן) ופונקציונלית (הרואה במוסד פונקציה של החיים הפוליטיים).

¹⁰ יש לציין כי הגישה המוסדית החדשה כוללת זרמים נוספים, כגון Normative Institutionalism, Sociological Institutionalism, Feminist Institutionalism וכד'. בשל מגבלות היקף, אין באפשרותי להתייחס לכלל הזרמים התיאורטיים הקיימים בתחום, למרות חשיבותם. לכן, בחרתי להתמקד בהיבטים הרלוונטיים ביותר עבור מחקר זה.

¹¹ מבנה - התנאים החומריים (לדוגמה הפרלמנט) שמגדירים טווח פעולה זמין לשחקנים. שחקן פוליטי פועל בעיקר במסגרת מבנה שהוא בעל כללים מוגדרים (כגון כללי התקנון והאתיקה), מה שמגביל את חופש עשייתו והיקף השפעתו. למשל,

רציונלית של שחקנים פוליטיים (המכונים גם סוכנים)¹², שמתאחדים לטובת צורך מסוים בשאיפתם להשיג את מטרותיהם על ידי כינון או שינוי של כללים, המביאים לתוצאות חיוביות מבחינתם. עם זאת, אחד העקרונות המרכזיים בגישה זו גורס כי בתור שחקנים רציונליים הם יסכימו לרפורמות מוסדיות רק כאשר אותן רפורמות ייטיבו עמם (Calvert 1995, 1995b, Hall 2009).

מנגד, הגישה השנייה בוחנת את השאלה כיצד תהליכים היסטוריים מנחים ומגבילים את ההתפתחות המוסדית,¹³ ומספקת הסבר באמצעות התייחסותה לכללים, נורמות ונהלים פרוצדורליים, שמצד אחד מאפשרים ומגבילים פעולה פוליטית, ומצד שני המוסדות עצמם מנתבים התנהגות פוליטית ומקנים לשחקנים כיווני פעולה במערך הארגוני המשותף (James 2009). שתי הנחות תיאורטיות בסיסיות אלו יישמשו עבורי מצפן לאורך כל המחקר.

נהוג לסמן גבול מובהק בין הגישה המוסדית ההיסטורית (**Historical Institutionalism**) לגישה המוסדית הרציונלית (**Rational Choice Institutionalism**) באמצעות יצירת הבחנה ברורה בין העבודה ה-"תיאורטית" ל-"אמפירית", זאת אף על פי שמבחינה דיכוטומית קפדנית לא תמיד ניתן לעמוד בצורה מדויקת על ההבדלים בין וריאציות שונות בתוך הגישה המוסדית החדשה (Thelen 1999). בייחוד, בשאלות של בחירה מוסדית, יציבות ושינוי נוצר ויכוח עז בין תיאורטיקנים.¹⁴ עבודה זו תנסה לתרום לדיון ולויכוח שבין שתי הגישות המתחרות.

לעניין השוני שבין שתי הגישות, גישת הבחירה הרציונלית גורסת שהמוסד מהווה מערך של חוקים שבמסגרתו היחיד מנסה להגדיל את הרווח שלו (המכונה גם "תשואה"). מכאן עולה הצורך להבין כיצד היחיד הפועל בתוך המוסד ממקסם את תועלתו תחת קורת גג של מבנה מוסדי קיים (אינטרס מול עלות/תועלת) (Busetti 2015). וגם להיפך: איך כללי המשחק משפיעים על התנהלות הסוכן, ואילו מטרות הם משרתים. הביקורת שהופנתה כלפי הגישה הרציונלית מציינת את נטייתה המוגזמת ל-"אמפיריציזם חסר-דעת" והתעלמותה משינויים עמוקים בתוך החברה והפוליטיקה. נטען גם, שהיא יצרה תיאוריות אלגנטיות שאין בכוחן כדי להסביר אירועים אמיתיים שנצפו (Green & Shapiro 1996).

לעומת זאת, הרציונליסטים טוענים שהגישה המוסדית ההיסטורית עוסקת ב-"משהו שהוא פחות מבניית התיאוריה", ובעצם "מספרת סיפורים" ללא ביסוס תיאורטי מוצק (Thelen 1999), וכן שגישה זו נכשלה בלתאר התנהגותו של השחקן הפוליטי, שהנחותיה לגביו אינן סבירות, וגם הישגיה האמפיריים הם דלים למדי (Green & Shapiro 1996, מארש & סטוקר 2005).

מכל מקום, לתפיסות השונות של המוסד - בין אם תופסים אותו ככלל התנהגותי (rule of behaviour) או כלל מוסדי (institutional rule) או אמונות משותפות (shared beliefs) - קיים גרעין חופף משותף אחד: המוסדות מהווים סדירויות של התנהגות בקרב שחקנים בתפקידים חברתיים מסוימים הנוצרים על

כשחח"כ חנין זועבי מבלי"ד חרגה מכללים של התנהגות פרלמנטרית, ועדת האתיקה של הכנסת הטילה עליה סנקציה והרחיקה אותה משיבות מליאת הכנסת וועדותיה לחצי שנה (**ועדת האתיקה. קובץ החלטות 2013-2014**, צדוק 2005).

¹² סוכנות - היכולת של יחידים/קבוצות בחברה להשפיע (למשל הפוליטיקאי) על סביבתם ולעצב אותה. לדוגמה, חבר הכנסת הוא סוכן פוליטי. המחלוקת המחקרית מגולמת בשאלה מי משפיע יותר על הפוליטיקה - בני אדם כיחידים (כסוכנים פוליטיים) או המערכת הפוליטית עצמה (כמבנה). כך, לפי הגישה הנורמטיבית הרעיונית מקדימים את המוסדות, והם הכוח המכונן. באופן דומה, גם הגישות התנהגותיות ובחירה רציונלית מדגישות את הסוכנות על פני המבנה. לעומתן, הגישה המרקסיסטית הקלאסית מדגישה את המבנה על פני הסוכנות, וגורסת כי הוא זה שמעצב את פניה. הגישה הפרשנית מייצגת נקודת מבט נוספת, לפיה כל הבחנה או דיון בסוכנים ומבנים הם מיותרים, משום ששיח הוא הקובע. כנגד גישות דיכוטומיות הללו, המרקסיזם בן-זמננו מציע לייחס לסוכנות ומבנה יחס דיאלקטי, באמצעות פשרה ביניהם.

¹³ להרחבה אודות התפתחותה של המוסדיות ההיסטורית, ראה אצל: Mahoney & Thelen 2009, Steinmo et al. 1992.

¹⁴ למשל: Greif & Laitin 2004, Héritier 2007, Knight 1992, Longley 1996, Marshall 2002, Miller 2000, North 1990, Shepsle 2006, Thelen 2003, Zamir & Sulitzeanu & Kenan 2017.

ידם, שנמצאים מחוץ לבחירת הסובייקטים הבודדים. ככאלה, הם מנחים, מניעים ומכוונים התנהגות אנושית: מצד אחד, הם מספקים מידע המאפשר לבצע פעולה ולתאם התנהגות; מצד שני, הם גורמים להתנהגות מסוימת על ידי יצירת תגמולים, עונשים או החדרת אמונות (Greif 2006).

האפשרות לבחון את המוסדות מפרספקטיבה של *שיווי המשקל* מאפשרת להסביר החלטות המתקבלות בתוכם, באמצעות השימוש במודל של אינטראקציה אסטרטגית בין שחקנים רציונליים. לפיכך, שיווי מוסדי עשוי להתרחש כאשר שיווי המשקל במשחק הבסיסי של מוסדות מופר (Sieberer & Müller & Heller 2011). כמו כן, יש המציגים את המערכת המוסדית כאלמנט אנושי שאיננו פיזי (נורמה, אמונה, השקפה, כלל), שאמנם אקסוגני לכל אדם, אך משפיע על היווצרות של סדירות התנהגותית (Greif & Laitin 2004). בנוסף, שחקנים פוליטיים מאופיינים על ידי יכולותיהם להשתמש במשאבים העומדים לרשותם, וגם על ידי תפיסותיהם והעדפותיהם (Scharpf 1997).

בניגוד לכך, המוסדות ההיסטורית מתמקדת ב*תהליך* שעובר המוסד, ולא בשיווי משקל (Thelen 1999), ומבקרת את גישת תורת המשחקים על נטייתה לכפות אמונה בכיוון של יציבות מוסדית (Greif & Laitin 2004). התיאורטיקנים של הגישה ההיסטורית רואים במוסדות מורשת של תהליכים היסטוריים קונקרטיים ומצביעים על התפתחותם, ומעמידים במרכז הניתוח שלהם שאלות של *עיתוי* ו*זמניות* בפוליטיקה, במקום שאלות בדבר שיווי המשקל המוסדי (Orren & Skowronek 1994). משמעות הדבר, שהדגש נוטה להיות על התפתחות פוליטית כתהליך מובנה, ועל האופן שבו המוסדות מתהווים מתוך קונפליקטים היסטוריים (e.g. Steinmo et al. 1992). בהקשר הזה, חלק ממחקרים עוסקים באספקטים השוואתיים של הסוגיה, בזמן שאחרים מתמקדים במקרים בודדים (Thelen 1999).

הגישה המוסדית ההיסטורית, אשר התפתחה בשדה המשנה של הפוליטיקה ההשוואתית, מספקת מנוף אנליטי חשוב להבנת התהליכים הפוליטיים המכוננים ומניחי-יסוד כגון בניית המדינה וחוקתה, דמוקרטיזציה או התפתחות של מערכת מפלגתית שלה. לכל מבנה כזה לוקח זמן רב להשתכלל, לכן חקירת התיעוד ההיסטורי חיונית להבנה של תהליכים מורכבים אלה. נוסף על כך, הגישה מסייעת לחשוף קואליציות פוליטיות וחברתיות העומדות מאחורי התפתחות טרנספורמטיבית של המוסדות, תוך כדי הבהרת יחסי הגומלין המרובים ביניהן. יתר על כן, החוקרים מצביעים על התהליכים שבהם רצף האירועים, תזמון וקצב מהווים חשיבות מבחינה סיבתית (Falleti 2016). במילים אחרות, *זמניות* (Temporality) מהווה גורם מסביר חשוב בתהליכים הפוליטיים השופעים בפוליטיקה השוואתית.

אם נביט לתוך ליבת הגישה, יש הגורסים כי מוסדות נובעים מדרך היסטורית (historical path), המבוטאת על ידי פעולות של תכנון תכליתי (Weimer 1995), כלומר לאחר היווסדותם המוסדות משתנים במשך הזמן, בצורה מְחוּפָּמֶת ובהדרגתיות. שינויים מתונים רב-שלביים אלה, שניתן לכנותם "אינקרמנטליים" ("תוספתיים"), יכולים להיות חשובים - הן להיווצרות של דפוסי התנהגות אנושית, והן להיווצרות של תוצאות פוליטיות משמעותיות (Mahoney & Thelen 2009, Orren & Skowronek 1994).

בשנים האחרונות נטען כי מודל ה-"תלות בנתיב" (path dependence) מצליח להסביר תופעות ציבוריות משמעותיות (למשל, Aminzade 1992, Berman 1998, Goldstone 1998, Griffin 1993, Held et. al 1999, Isaac, Wallner 2011, Sewell 1996, Somers 1998, O'Brien 1997), שכן, הוא כולל גם אלמנטים של *המשכיות*, וגם של *שינוי מובנה* (Immergut 1990, Katznelson 1997). מודל זה מתאר את המוסדות כעמידים יחסית לשינויים, אך בה-בעת כאלה שיכולים להתנות את ההתפתחות שעתידה לבוא (North 1990, Pierson 2004). למשל, על פי Binder (1997) ו-Wallner (2011), כללי הנוהל המועברים בירושה מסנאט אמריקאי אחד

למשנהו משפיעים על הליך החקיקה בכך, שהם מגבילים את מפלגת הרוב בחתירה למטרותיה אך משפרים את יכולת המיעוט להכשילה, ובצורה כזו כללים אלה פועלים כאילושים בשעה שהרוב מנסה לבחור מערך כללים משלו. Binder טוענת, שהכללים שעברו בירושה גורמים לאינטראקציה תחרותית בין מפלגות הרוב והמיעוט בבניית הליך החקיקה במוסד. קבלת ההחלטות בסנאט תלויה - הן בצורך וביכולת לשנות, וגם בהחלטות פרוצדורליות מהעבר, המשמשות להגבלת התנהגות חברי הבית. יותר מזה, Binder & Smith (1997) מרחיקים לכת עוד יותר, וגורסים כי אופי של הסנאט, כפי שהוא כיום, מייצג את הדרך שבחרו הסנאטורים בנוגע להסדרים מוסדיים מאז התכנסותם הראשונה בשנת 1789.

מבחינה קונספטואלית, הגדרת המונח path dependence טומנת בחובה המשגה רחבה, לפיה אירועי העבר משפיעים על התרחשויות עתידיות (Sewell, 1997, Nooteboom 1997, Lynn Karl 1997, Geddes 2003, Berman, 1998, Somers 1998, Tilly 1988, 1996), דהיינו ישנן הכרעות שנעשות בנקודת זמן התחלתית מסוימת, והן מנתבות את המסלול העתידי, תוך כדי תלותן באותה נקודת הכרעה, שבה הכל התחיל. אם בעולם של חוסר ודאות ושל מידע בלתי-מושלם ההיסטוריה של המוסדות משפיעה רבות על האופן שבו הם מעוצבים כיום (Liebowitz & Margolis 1995), זה כתוצאה מבחירת נתיב מוסדי שבו הכיוון בכל צומת מגביל את ההיקף לשינוי. לשון אחר, הדינמיקה של היחסים בין השחקנים הפוליטיים, שהובילה לעיצוב של כללים מוסדיים בעבר, עשויה להקשות על שינויים בעתיד, הגם שמרביתם אינם מהווים השתנות מיידית אלא מתווספים למבנה ולמערך הכללים הקיימים. יחד עם זאת, אין להסיק מכך ששינוי הדרגתי לא בהכרח משפיע עמוקות על מערכת פוליטית ומבנית מבחינה פונקציונלית ופרוצדורלית כאחת.

יש מי שמפרש את המודל בצורה מצמצמת למדי, וגורס כי פעולותיהם של השחקנים הפוליטיים מוגבלות לנתיב מסוים, שנוצר כתולדה של פרוצדורות, נורמות ודפוסי פעולה ממוסדים (אורן 2009). יוצא מכאן, שהחלטות שנתקבלו בידיהם בעבר ישפיעו על התנהלותם העתידית של שחקנים אחרים בתוך המוסד, בצורה שיכולה להגביל את מרחב פעולותיהם. לעומת זאת, ישנם חוקרים שמשתמשים בהבנה מורכבת יותר של התלות בנתיב, מעבר לתפיסה הסובסטנטיבית לפיה בחירות מן העבר משפיעות על תהליכים עתידיים. הבנה זו קשורה למאמץ מתמשך ומתוחכם להעריך כיצד ניתן לבצע אינטגרציה של התהליך, רצף והעראיות (זמניות) יחדיו בצורה מיטבית, בניסיון לספק הסבר חברתי (Abbott 1983, Mahoney 2000, Pierson 2000, Tilly 1982, 1988, 1989).

נקודת המבט התהליכית (The process perspective) בוחנת את הגורמים המניעים את השינוי המוסדי, את התהליכים הסיבתיים הנמצאים בבסיס השינוי כזה, ובין היתר, את תוצאותיהם. גישה זו מבקשת לזהות רצפים טיפוסיים של סוגים שונים של שינויים. לעומת זאת, הפרספקטיבה המבנית (The structural perspective) בוחנת את הרמות והזירות השונות של קבלת החלטות, בהן מתרחש שינוי. היא מתמקדת גם בסוגי השחקנים הארגוניים המעורבים בתהליך, תוך הבחנה בין שחקנים שמעצבים כללים אלה, לבין אלה שעשויים ליישם (Hall 2009).

לעיתים קרובות החוקרים מתייחסים לשני סוגים דומיננטיים של רצפים, המהווים ביחד המשכיות ושינוי מוסדי. מצד אחד, רצפים לחיזוק עצמי (self-reinforcing sequences) המאופיינים על ידי היווצרות ורבייה ארוכת טווח של דפוס מוסדי נתון. למשל, ניתן לראות בהתגבשות ועיצוב של תקנון הכנסת תוצר של תהליך חברתי (social process), המאופיין בהתחזקות מתמשכת של הכנסת מבחינה מוסדית וארגונית. המילה "התחזקות" יכולה לרמוז גם על שינוי בכללי המשחק הפנימיים של הכנסת.

רצפים אלה מראים את מה שהכלכלנים מכנים "תשואות גוברות" (increasing returns), דהיינו, ככל שהרווחיות עולה, דפוס מוסדי מסוים שאומץ מתחיל לספק יתרונות הולכים וגדלים עם הזמן, דבר המקשה על שינוי, אף אם החלופה פוטנציאלית עדיפה יותר (Mahoney 2000, Pierson 2000). לדוגמה, ככל שהרוב הפרלמנטרי מפיק תועלת מכללי המשחק, הוא עשוי להתנגד לרפורמה שלהם וגם האופוזיציה תתקשה לדחוף לשנותם. וכך נוצרת חפיפה מסוימת בין "התשואה" לבין "הזמניות", מה שממחיש כי להבנת המכניזמים הספציפיים של המוסד הפוליטי נודעת חשיבות מכרעת.

הסוג השני של ניתוח כרוך במחקר של רצפים תגובתיים (reactive sequences), המהווים שרשראות של אירועים מסודרים מבחינת הזמן וסיבתיות (Abbott 1983, Thelen 1999). רצפים אלה הם "תגובתיים" במובן זה שכל אירוע ברצף הוא בחלקו בא כתגובה לאירועים שקדמו לו בזמן. לפיכך, כל צעד בשרשרת הוא "תלוי" בצעדים קודמים, וניתן לראות את שרשרת האירועים הכוללת כדרך המובילה לתוצאה הקיימת (Thelen 1999). סוציולוגים היסטוריים מעשירים את המחקר על אודות רצפי חיזוק העצמי של המוסדות על ידי זיהוי מנגנונים נוספים שיכולים לתמוך בתהליכי רבייה. אלה כוללים מנגנונים פונקציונליים, עוצמה, ומנגנונים של לגיטימציה. תקנון הכנסת יכול לשמש דוגמה למנגנון כזה, בהיותו ממלא תפקיד פונקציונלי בפרלמנט הישראלי, וככזה הוא בעל השפעה ממשית ביחס להפעלה של מנגנון הכוח השלטוני של הכנסת. לסיכום, גישות אנליטיות שתוארו לעיל מסייעות להבנת התהליכים של שינוי מוסדי שהתרחשו בכנסת במהלך השנים.

מלבד זה, בחינה מעמיקה יותר של האופן בו המוסדות השתנו הניבה את 'הגל השני' של חוקרים, שמציעים אמצעי מתקן לתפיסות דואליות המפרידות בין תקופות של יציבות ושינוי מוסדי, וגורסים ששינוי כזה יכול להיות מתמשך, כתוצר של התאמה מצטברת (Mahoney & Thelen 2009, Palier 2005,). חוקרים אלה מציעים לראות במוסדות אובייקטים אקטיביים, המהווים חלק מתחרות פוליטית והמשמשים ככלי בידי שחקנים פוליטיים, בשעה שאלה בוחרים באילו מוסדות ישתמשו ויעצבו אותם למטרותיהם. מעבר לכך, (Streeck & Thelen 2005) לא מסכימים עם הרעיון ששינויים מוסדיים גדולים מתרחשים בעיקר בצמתים קריטיים, המופרדים על ידי תקופות של יציבות. הם סבורים כי שינויים מוסדיים רבי-תוצאה נובעים לרוב מצעדים מצטברים הנקטים על בסיס רציף.

מחקר זה איננו הראשון שמנסה לפלס את הדרך בחיפוש אחר נתיב-ביניים בין הגישה המוסדית הרציונלית למוסדיות ההיסטורית. לדוגמה, (Hall 2009, p.205) סבור, שגישות מתחום הבחירה הרציונלית מציעות מספר תובנות עוצמתיות לגבי פעילות המוסדות, אך הן עדיין לא הצליחו להגיע לניתוח אפקטיבי של שינוי מוסדי. מכאן, שהפתרון נמצא בהרחבת המודל והטבעת מספר תובנות מפתח שמציעה המוסדיות ההיסטורית בו. Hall סבור, שההתקדמות הגדולה ביותר תיעשה על ידי מי שמוכן לשאול מושגים וניסוחים ממספר אסכולות שונות. באשר לסוגיות של שינוי מוסדי, סינתזה מיטבית בין שתי הגישות המוזכרות לעיל מהווה דרך מבטיחה למדי לפריצה קדימה בתחום זה (ibid, p.220).

1.2 שינוי מוסדי מול המשכיות מוסדית

בתולדות האנושות, בני אדם הקימו מוסדות כדי ליצור סדר ולהפחית את חוסר הוודאות בתמורה (North 1991). באותה מידה, רפורמות פוליטיות היו נפוצות לאורך כל ההיסטוריה, והן באו לידי ביטוי במגוון רחב של סוגים ותחומים (להרחבה, ראה Lagunoff 2008). בעשורים האחרונים חלה התעניינות מוגברת בשאלות של עיצוב ושינוי מוסדי, וחוקרים שבחנו פרלמנטים שונים בעולם עשו זאת מפרספקטיבה

השוואתית,¹⁵ או פונקציונלית,¹⁶ וזיהו השפעות משמעותיות של כללים פרלמנטריים על תהליכי המדיניות. נטען, בין היתר, שהדינמיקה של שינוי מוסדי יכולה להתרחש כתוצאה משינוי אקסוגני,¹⁷ הנובע מהשפעות חיצוניות. בניגוד לכך, ברצוני להראות כי דווקא לתהליך אנדוגני - שנובע מתוך הפעילות הפנים-מוסדית של הפרלמנט - ישנה השפעה מהותית על שינוי ארוך-הטווח של הפרלמנט ופעילותו.

מוסדות מעניקים מידה מסוימת של סדירות וסדר בעולם הסוער של הקונפליקט הפוליטי. באמצעותם השחקנים מבצעים פעולות מסוימות, תוך כדי הפיכת התנהגות פוליטית לניתנת לחיזוי (James 2009). המקור לחשיבות המוסדות הפוליטיים נובע מעצם היותם מעצבי נורמות, אמונות, השקפות וערכים חברתיים וציבוריים, וכן אופני התנהגות (modes of conduct) המשותפים באופן קולקטיבי (Durkheim 1895/1950), שהכרחיים לקיום חברה הוגנת בעולם המודרני. תפקידם המרכזי של מוסדות אלה הוא צמצום של אי-ודאות בחברה על ידי יצירת מבנה יציב (אם כי לא בהכרח יעיל) לאינטראקציה אנושית, דבר שנושא בתוכו גם שינויים מוסדיים עתידיים (North 1990). מחקרים שונים מנסים להגדיר את מהות המוסדות, וחלקם מתייחסים אליהם כאל מאפיינים מתמשכים יחסית של החיים הפוליטיים והחברתיים במדינה, אשר מבנים התנהגות אנושית. נטען, כי רעיון ההתמדה מסוג כלשהו הוא כמעט מובנה מעצם הגדרתו של מוסד (Hall 2009, Hérítier 2007, Mahoney & Thelen 2009).¹⁸

יש לציין, שמרבית הפרספקטיבות המוסדיות רואות במוסד ישות יחסית מתמשכת, שלא ניתנת לשינוי באופן מיידי או בנקל (Alford 1985, Hall & Taylor 1996, March & Olsen 1984, Powell & DiMaggio 1991), כמו גם הטיעון ששינוי משקל מוסדי נחשב לנורמה מקובלת בפוליטיקה, לפיה מצב פוליטי רגיל הוא כזה שבו כללי המשחק נותרים יציבים, ובמסגרתם השחקנים ממקסמים את תשואותיהם (Steinmo 2001). ניתן להסכים עם אמירה זו, כי נדמה שבעולם הדמוקרטי מהפכות לא מתרחשות ללא הרף, ובתנאי שמקבלים את ההנחה היסודית שמוסד פוליטי בחברה איננו סטטי לנצח בהתייחסות להתנהלותו האנדוגנית, והוא משתנה בכל זאת עם הזמן, כפי שנבחן זאת אמפירית בהמשך.

Shepsle (1986) טוען שמוסדות ממלאים תפקיד מתווך בין העדפות הפרט לבחירות החברתיות, שנוע בין מילוי תפקיד אנדוגני בעיצוב ותיעול העדפות של הסוכנים הפוליטיים לבין גיבוש הגבלת מערך הבחירה שלהם ודרכי פעולתם. האילוצים יכולים להיות בלתי-פורמליים (סנקציות, טאבו, מנהגים, מסורות, קודי התנהגות) או פורמליים (חוקה, חוקים, תקנות) (North 1990, Sened 1991). כל אלה עשויים להיות נתונים לצורות שונות של שינוי - שעלול להיות מתוכנן - שאחריו צפויות להתרחש התאמות לתנאים חדשים ותקופה של יציבות יחסית. שינויים אינקרמנטליים אלה נמשכים לאורך זמן רב יותר, שבמצטבר עשויים להניב שינויים מוסדיים משמעותיים (Hérítier 2007, Streeck & Thelen 2005).

יודגש, כי השינוי הוא אנדוגני במובן שתכונות מוסדיות מפעילות תהליך סיבתי המוביל לתמורה בנקודת זמן מסוימת, וללא השפעה חיצונית. ובכל זאת, גם שינויים אנדוגניים מזעריים יכולים להתגלות

¹⁵ Auel & Rozenberg & Tacea 2015, Bedock & Mair & Wilson 2012, Binder 2006, Hazan 2001, Sieberer & Müller & Heller 2011, Thelen 2003.

¹⁶ Adler 2002, Aylett 2015, Auel 2006, Greif & Laitin 2004, Hertzke & Peters 1992, Hodgson 1998, Jackson & Sorge 2012, Kask 1996, Longley & Davidson 1998a, 1998b, Schickler 2000, 2001, Wallner 2011.

¹⁷ שינוי אקסוגני במערכת המוסדית יכול להתרחש כתוצאה ממנעד רחב של אירועים, החל מהפיכה צבאית או שינוי במפה הפוליטית של המשטר (למשל "המהפך" בישראל בשנת 1977), וכלה באירועים מזן שונה למדי דוגמת גלובליזציה עולמית או השפעה של המגזר השלישי או הרביעי (התקשורת) על הממסד. עם זאת, כל אלה הם בגדר "ניסיונות חריגות" (critical juncture), היוצרות משבר חיצוני עמוק (ראה אצל אורן 2009).

¹⁸ להרחבה, ראה למשל אצל Powell & DiMaggio 1991, שמייצג את גישת ה-Sociological institutionalism, או Historical institutionalism, Mahoney 2000, Pierson 2004, Thelen 2004.

כמשמעותיים עם הזמן, אם בוחנים מרווח זמן ארוך יותר מבחינה תקופתית, מה שלא בהכרח אופייני לספרות הקיימת (Mahoney & Thelen 2009). מכאן, שאם המוסדות משתנים לא רק בתגובה לזעזועים חיצוניים, ניתן להניח שתכונותיהם היסודיות מוגדרות באופן שמספק אלמנט של דינמיות פנימית, המאפשרת שינוי כזה. מוסדות פוליטיים מאופיינים כמערכות בעלות כוח חלוקתי מבחינת משאבים הפנימיים שלהם, ולכן הפעילות בתוכם כרוכה במתחים פוליטיים תמידיים במאבקים על סדר היום הציבורי. ואם מערכות של כללים מולידות דפוסי פעולה אחדים על הקצאת משאבים, לא מן הנמנע כי התולדה של עימות בין-גושי תוביל להפצת משאבים לשחקנים מסוימים על חשבון אחרים, אם כי לרוב המנצחים יהיו מהקואליציה והמפסידים מהאופוזיציה. מקובר (2017) טוענת שאפילו במצב שיש רוב קואליציוני כדי לקבל החלטה, ההעדפה היא להגיע להסכמה עם סיעות מקרב האופוזיציה.

חוקרי גישת הבחירה הרציונלית רואים בשינוי מוסדי תהליך ריכוזי ואינו ספונטני, שבו המדינה קובעת כללים פורמליים. זאת אומרת, שמדובר בתהליך שבו ישות פוליטית קולקטיבית משנה את כללי המשחק, ושחקנים בודדים בתוכה עוסקים בהידברות בחברותא במטרה להשפיע על שינוי הכללים (Kingston & Caballero 2009, Libecap 1990, Ostrom 2005). השינוי בתוך המוסד עשוי להתרחש, כאשר אין עוד אינטרס עצמי של שחקנים להמשיך ולקיים מוסד נתון. תהליך זה יכול להיות מופעל על ידי "סוכני שינוי" - כלומר אותם שחקנים פוליטיים בעלי המשגה ברורה לגבי אתגרים עתידיים ונטיה גבוהה לשינוי (Meyer-Stamer 1998). שחקנים אלה יכולים ליזום שינויים גם לאור ניסיונם המוסדי.

עם זאת, כמו קבלת החלטות בנוגע לחקיקה בשלביו השונים של התהליך, גם רפורמות פנימיות בכללי המשחק מחייבים הסכמה של הרוב. משמעות הדבר, ששחקנים פוליטיים צריכים לקיים יחסים אסטרטגיים ביניהם, לבצע מניפולציות, ולאתר תחומים משותפים של הסכמה הדדית, בצורה שתשרת את האינטרסים של כולם (Kreppel 2001).

ואולם, גם כשמתגברים על המכשולים הללו, השינוי המוסדי יהיה בדרך כלל הדרגתי ומצטבר מפני שקל יותר להשיג הסכמה בדבר התאמות קטנות, מאשר לבצע שינויים משמעותיים רחבי-היקף (Djelic & Quack 2003, Libecap 1990, Ostrom 2005). במילים אחרות, השינויים המוסדיים מתרחשים בעיקר בשוליים (North 1990, Pierson 2000), דהיינו, הם אינקרמנטליים. ברם, מכל האמור דלעיל משתמע גם שהמוסדות בכל זאת נוטים להשתנות עם הזמן, גם אם בעצלתיים, כתולדה של שינויים אנדוגניים ושינויים אלה יכולים להיות חשובים לא פחות.

1.3 הפרלמנט כמוסד

הפרלמנטים הם מוסדות מרכזיים במשטרים דמוקרטיים המפותחים של ימינו - כי הם ממלאים פונקציות מורכבות מרובות בעיצוב של מדיניות, מייצגים אינטרסים שונים בחברה, ומפקחים על הרשות המבצעת (Alotaibi 2017, Olson & Crowther 1998, 2003). במיוחד, הם מהווים סמל ויסוד לייצוג העם בפוליטיקה, משקפים דעות שונות של הציבור ואת רגשותיו (Hague & Harrop 2007, Olson 1994). כדי שחברי הפרלמנט יוכלו למלא את תפקידם בייצוג, חקיקה ופיקוח,¹⁹ נדרשת מידה מסוימת של שיתוף פעולה בין הצדדים היריבים במירוץ אחר קביעת המדיניות (באמצעות מיקוח, מו"מ ופשרה).

¹⁹ להרחבה, ראה Copeland & Patterson 1998, Johnson, J 2005, Norton 1993, Packenham 1970.

למרות חשיבותו, בית הנבחרים במשטר הפרלמנטרי מכונה לעיתים תכופות בתור "הרשות המחוקקת של הממשלה". כך, אמנם **סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת** קובע שהכנסת תקבע סדרי עבודתה בעצמה, בפועל הממשלה בישראל (שאף היא קובעת את סדריה בעצמה לפי **סעיף 31' לחוק יסוד: הממשלה**) מביאה את מרבית הנושאים לדיון בכנסת מתוקף תפקידה כרשות מבצעת שאמונה על יישום של חקיקה, תקנות וצווים. יותר מזה, מרבית חברי הפרלמנט במשטר הפרלמנטרי הם גם חברי קואליציה (כמו בישראל), שמחויבים לאשר החלטות ממשלתיות ברשות המחוקקת (מרקוס 2015).

כמו כן, במודל הפרדת הרשויות של ג'ון לוק, יש צורך להפריד בין הרשות המחוקקת והמבצעת: בשעה שתפקידה של המחוקקת הוא לקבוע את הכללים, המבצעת כפופה בפני המחוקק ואמורה לתת לו דין וחשבון בגין מעשיה (Yamamoto 2007). אחריות הממשלה בפני הפרלמנט פירושה יכולתו להביע אי-אמון בה ולגרום לסיום כהונתה (דריישיץ 2010א).²⁰ נהוג גם, שלממשלה במשטר כזה תהיה אחריות קולקטיבית מבחינה פוליטית בפני הבוחר - שהיא מוסרית, פונקציונלית, חברתית, הישגית ועוד.

לכן, לא ניתן לדבר על מימוש העיקרון שהציע לוק במובנו המלא, אם כי יש המכנים זאת "פורמליזם גליסטי", כלומר שהממשלה במשטר הפרלמנטרי היא "החלק המוביל" של הפרלמנט משום שכוחה גובר ביחס אליו בשל הרוב שיש לה בתוכו. הסדרים מסוג אלה מעוגנים לעיתים בהסדרים חוקתיים ותקנוניים, הם מחלישים את הפרלמנט ומעבירים את כוח החקיקה ממנו לממשלה (מרזל 2016).

בית הנבחרים אמור לשקף בשורותיו קשת רחבה של פלגים פוליטיים, מעין-פלורליזם של דעות, על מנת לבטא סובלנות כלפי הגיוון ולשמש במה לפלוגתא ולאי-הסכמה, אך גם להיות מקום לפשרה ובניית קונצנזוס (Whaley 2000). מתפקידו לעורר ערכים ולקבוע נורמות חברתיות חיוניות באמצעות החלטות חקיקתיות (Kabir 2014, Mahler 1994) והצהרותיות. המחוקקים אמורים לשמש מודלים לחיקוי עבור הציבור, תוך ביטוי של רחשי הציבור מעל במה ציבורית נבחרת.

יש מי שסבור כי התפקיד המרכזי שממלאים מוסדות בחברה הוא צמצום של אי-הוודאות (North 1990), באמצעות חלוקת משאבים ציבוריים נבונה על פני החברה. היות והפרלמנט משמש כנציגות של החברה ברמה הלאומית, הוא מחויב להבטיח לא רק את צרכי הבוחרים אלא גם לוודא שכספי הציבור נאספו באופן שוויוני, הושקעו היטב, וניתן לתת לגביהם דין וחשבון כראוי. למרות שנדמה שהפרלמנט הננו גוף יציב, שחקניו עסוקים בצורה מתמדת במהלכים לשימור מעמדם במערכת, תוך עסקנותם בכללי המשחק הפנימיים של המוסד, באופן שישיר את האינטרסים שלהם (דורון 1998).

השחקנים הפוליטיים בפרלמנט פועלים בעיקר באמצעות ועדותיו, המהוות לפי הסכמה רחבה גופים פנים-מוסדיים חשובים ביותר כבר מהמאה ה-19 (Fenno 1973, Krishna & Morgan 2000, Shepsle 1978, Strøm 1998). במערכות פרלמנטריות רבות הוועדות שותפות חיוניות לעשיית המדיניות, ולכן הבנה של העולם הפרלמנטרי איננה יכולה להיות שלמה, מבלי להבין באיזה אופן הן פועלות (Strøm 1998). לדוגמה, בקונגרס של ארצות הברית הפוליטיקה של בית הנבחרים מתנהלת באמצעות ועדות (Robinson 1963), וועדת הכללים שלו - The House Committee on Rules - ממלאת מזה זמן רב תפקיד מפתח בתוכו באמצעות קביעתה את נוהלי הפרוצדורה (Dion & Huber 1996), שבעזרתם בית הנבחרים מקדם מדיניות של חקיקה, מה שהופך ועדה זו לאחת המשפיעות ביותר בקונגרס (Robinson 1963, Deering & Smith 1997).

²⁰ להרחבה לגבי האחריות הקולקטיבית של חברי הממשלה בפני הכנסת, ראה דיון שעסק בזכויותיהם של שרים שאינם חברי הכנסת ושל סגני השרים, **בוועדת הכנסת**, 7.11.1950, עמ' 3-11. כמו כן, לדיון רחב יותר שעסק בהתפטרות השרים מן הממשלה, ראה **ועדת הכנסת**, 3.4.1962.

בעצם, יוקרתה של ועדת הכללים נובעת מתפקידה החיוני בהליך של קביעת תוצאות המדיניות,²¹ שכן, כל חקיקה השואפת להגיע לקונגרס חייבת לעבור דרכה לפני כן ולקבל את אישורה.

יותר מכך, נטען אפילו שיכולתה של ועדת הכללים בקונגרס לתזמן חקיקה ולעצב כללים חשובה כל כך, עד שכישלונה לפעול בדרך כלל מבטיח כי הצעת החוק לא תעבור (Oleszek 2007). כללים שהוועדה קובעת מכריעים האם וכיצד ניתן לשנות את הצעת החוק העולה מוועדה (Krishna & Morgan 2000). אין תימה איפוא שיש מי שיטען כי מי ששולט על ועדה כזו, שולט גם ברשות המחוקקת הפדרלית של ארצות הברית (Curry & Gloekler 2009). בנוסף, השפעת חבר פרלמנט כבודד היא לרוב מועטה יחסית, ולכן חברות בוועדה כה חזקה צריכה להיות בעלת ערך עבורו (Curry & Gloekler 2009, Oleszek 2007). ממצאי מחקר זה ימחישו את החשיבות והמשמעות של ועדת הכנסת בתהליכים של שינוי מוסדי, כמו גם את השתתפותם של ח"כים בתהליכי קבלת ההחלטות הפוליטיות בזירה הפרלמנטרית.

מערכת הוועדות הפרלמנטריות היא גם אמצעי יעיל יחסית של הפרלמנט לפקח על פעולות הממשלה, ויש הסבורים כי הן נושאות עמן פוטנציאל לחזק את הפרלמנט מבלי להחליש את הרשות המבצעת (Ahmed 2007, Obaidullah 2007, Yamamoto 2007). בה-בעת נטען, שחברי הפרלמנט המכהנים בוועדות מחזיקים בעוצמה רבה מפני שהשפעתם על הנוסח הסופי של החוק (או התקנה) היא מכרעת (מקובר 2017). לית מאן דפליג, שהליך החקיקה הוא בעל השפעה דרמטית על התוצאות, והכללים הפרוצדורליים מהווים אמצעי השליטה על עבודת הוועדה הפרלמנטרית כי הם קובעים את הדרך שבה מתנהלים הדיונים, את נושאי הדיון, אופן קידום החוקים והתקנות, תיקונים, ואופן הצבעתם (Krishna & Morgan 2000). יש טענה, שבשנים האחרונות נעשה שימוש בכללים מגבילים אלה בתדירות הולכת וגוברת (Sinclair 1995).

מטבעה, הפוליטיקה הפרלמנטרית היא פרוצדורלית במהותה, ובתי הנבחרים מקיימים דיונים ומקבלים החלטות רק בשאלות שהועלו על סדר יומם (Palonen 2012). מוסדות פוליטיים אלה משתמשים בכללים פורמליים ובלתי-פורמליים, הפועלים לצד מנגנונים שונים שמבטיחים את ביצועם (North 1990). כמו כן, הפרלמנט עצמו מהווה מערכת של גורמים חברתיים המייצרים במשותף התנהגות סדירה כלשהי, אשר נתפסת כאלמנט מוסדי. השימוש במונח "מערכת" מדגיש את הקשר בין מרכיבי השונים של המוסד בתוכו, כאשר כל רכיב כזה הוא חברתי במהותו, ויחדיו מרכיבים אלה מנחים, מניעים ומאפשרים ליחידים לבחור בהתנהגות מסוימת מקרב האפשרויות הרבות, ובמצבים חברתיים שונים (Greif 2006).

1.4 מיסוד

רעיון תיאורטי נוסף, הקשור גם הוא לגישה המוסדית החדשה, הלא הוא ה-"מיסוד" (Institutionalization). המונח מסוגל לתמוך בהסבר המקשר בין גיבוש התקנון הפרלמנטרי של הכנסת ועיצובו המוסדי, לבין התהוות המערכת הפוליטית, ובכלל זה הישראלית. מיסוד כמונח מסביר תורם להבנת הגורמים שגיבשו ועיצבו את כללי המשחק הפוליטיים הפנימיים של הכנסת, ומסייע לתאר באופן קונסיסטנטי את מורכבותם של תהליכים אלה, בהתייחסות לבחינה תקופתית מסוימת. הגדרות שונות של מיסוד מתייחסות לקשר שבין התנהגות קולקטיבית לבין מבנה ארגוני. יש מי שמאפיינים את הארגון שעבר תהליך של מיסוד באמצעות חלוקה למספר קטגוריות: בידול ארגוני מהסביבה, מורכבות

²¹ יש הטוענים, שוועדה פרלמנטרית, ככלל, מהווה מעין-סוכנות אפקטיבית של בית המחוקקים (Gilligan & Krehbiel 1987, 1989, Krehbiel 1991). אחרים מצביעים על כך, שמפלגת הרוב משתמשת בוועדת הכללים כדי להטות את תוצאות המדיניות לטובתה (Aldrich & Rohde 2000, Dion & Huber 1996, 1997, Smith 1989).

הפנימית, שימוש ארגוני באמות מידה אוניברסליות ושיקול דעת בניהול עסקיו (Huntington 1962, 1965, Olson & Crowther 1998, Polsby 1968).

הקמה של מדינה חדשה מביאה עמה גם צורך למסד מוסדות פוליטיים בסיסיים שחיוניים לתפקודה - כגון פרלמנט, מערכת בתי המשפט ומשרדי הממשלה. פעולה מכוננת זו מעמידה דרישות רבות בפני המוסדות עצמם, וסוגיות מורכבות לא מעטות מוכרחות לבוא על פתרון עוד בראשית הדרך (Mahler 1981). כדי שמוסדות אלה יהפכו לפונקציונליים, הם עוברים תהליך של התגבשות פנימית והתעצבות. במשך הזמן, ככל שהם הופכים להיות יותר קוהרנטיים ובעלי כללים פורמליים מפורטים,²² הם מתמסדים. מכאן, שהמיסוד הוא תהליך רב-שלבי, שבסופו יש גם תוצאה (Colyvas & Powell 2006). כאמור, המערכת הפוליטית פועלת באמצעות מוסדותיה (Collier & Collier 1991, Huntington 1962, 1965). על מנת שהיא תהיה בת קיימא ותצליח להקצות משאבים, לפתור בעיות, ליישב סכסוכים וכיוצא באלה - למען אוכלוסיות גדולות - יש צורך למסדה, כלומר, ליצור ארגונים המתמחים בפעילות פוליטית כגון מפלגות וועדות. אחרת, מערכת זו עלולה להיות בלתי-יציבה, חלשה, לא מסוגלת לשרת את הדרישות האזרחיות ולהגן על האינטרסים של הקבוצות השונות בחברה (Polsby 1968).

המיסוד כולל גם תהליך מורכב של התגבשות מתמשכת של סוגים שונים של נורמות ומסגרות (Collier 1988, Eisenstadt 1964, Panebianco 1988, & Collier 1991), המסדירות את פעילות הארגון, שבסופו הוא הופך למוסד (North 1990). מיסוד הוא איחוד, אינטגרציה ולכידות (Consolidation) המסמלים את המעבר מהשלב הראשוני - כאשר הארגון עדיין מתפתח - לשלב בו הארגון מתייצב (Palanza & Scartascini & Tommasi 2016). משכך, פרלמנט ממוסד מאופיין בגבולות מוגדרים היטב, שמשולבים בו שיטות עבודה בהירות לצורך קבלת החלטותיו.

יתרה מזאת, המיסוד מזוהה כתהליך שבו ארגונים ופרוצדורות רוכשים ערך ויציבות (Huntington 1965).²³ לכן, לא ניתן להתעלם מהרשומה ההיסטורית, המעידה על כך שהדרגתיות, ניסוי וטעייה, ואף מחלוקות, עמדו בראשית דרכו של כל פרלמנט חדש. ההנחה היא, שגופים מחוקקים משיגים בהדרגה יציבות, המשכיות, ייחודיות ואיתנות במדיניות המבוססת על ידע, נורמות מוסכמות, והטמעה של דפוסי חקיקה במערכת החברתית (Copeland & Patterson 1998). לשון אחר, חשיבות המיסוד מצויה בהתפתחות המוסדית מנקודת מבט היסטורית, דהיינו, העיסוק הוא יותר בתהליך ופחות בתוצאה (Chaffey 1970). רמות המיסוד של כל מערכת פוליטית ניתנת למדידה על ידי הסתגלותה, מורכבותה, האוטונומיה שלה וקוהרנטיות שבתוכה (Huntington 1962, 1965). יודגש כי נוכחותו של פרלמנט ממוסד מבטיחה יציבות פוליטית בריאה יותר, שתורמת לשגשוגה של המערכת החברתית והכלכלית כולה.

במחקר זה תתבצע אינטגרציה של מונח "מיסוד" כמערכת המושגית עם הגישה המוסדית ההיסטורית וגישת הבחירה הרציונלית, המהוות יחדיו חלק מגישה המוסדית החדשה, שהיא תיאוריה המאגדת את כלל המונחים שישמשו אותי במחקר זה.

²² למשל, במשרדי הממשלה קיים תקנון שירות המדינה - תקשי"ר - המסדיר את הזכויות והחובות של עובדי המדינה, והוא כולל 1000 עמודים. באגף רישום והסדר מקרקעין ("יטאבו") שבמשרד המשפטים, קיים קובץ נהלי האגף, מסמך המכיל 248 עמודים של הנחיות העבודה מול הציבור המבקש לרשום את זכויותיו הקנייניות.

²³ למשל, הפרלמנט הבריטי הוא אחד הפרלמנטים העתיקים ביותר בעולם, ומאופיין כמוסד שלטוני יציב למדי, בעל יכולת מובהקת לספוג שינויים. בהתאם לתפיסה זו, McManamon (2012) מבקש לפתח תפיסה של המסורת הפוליטית הבריטית כרעיון לדמוקרטיה ולהשתמש בה כדי להסביר את ההתפתחות החוקתית של בית הלורדים.

1.5 כללים פרלמנטריים ועיצובם

דמוקרטיה מודרנית מאופיינת בשיתופי פעולה בין הרשות המחוקקת והמבצעת, כאשר המצב השכיח הוא שחוקת המדינה יוצרת את האינטראקציה הזו בין רשויות השלטון השונות בפועל. הפרקטיקה, התקדימים והנוהג ממלאים את הפערים הקיימים במערכת הפוליטית, והם מאוגדים לא אחת במסמך כתוב ואחיד או בהסכמות שבעל פה, ומשמשים כמגדלור עבור פעולת המחוקק.

מוסדות פוליטיים משפיעים לא רק על הציבור, אלא גם על השחקנים הפועלים בתוכם. הם שוללים סוגים מסוימים של התנהגות פוליטית ומאפשרים התנהגות פוליטית מסוימת אחרת, שעשויה להשפיע על פעילות של שחקן פלוני, ובמיוחד על הרווחים שהוא צופה לקבל בעקבות התנהגותו או בשל מהלך מסוים שנקוט. הכללים המוסדיים חיוניים במיוחד על מנת לשמור על חוקיות וסבירות פרוצדורלית במאבקי הכוח האידאולוגיים בין קואליציה ואופוזיציה, והדבר תלוי בעיקר ביכולת של המוסד הפוליטי לנווט, לצמצם או להגביל את טווח האפשרויות האסטרטגיות של שחקניו באמצעות כללי משחק ברורים, הנקבעים אפריורי.

ככלל, הכללים (Rules) נועדו כדי להנחות/להדריך התנהגות. הכללים הפרלמנטריים מהווים מערכת של חוקים פורמליים או תקנות, פרשנויות סמכותיות, נהלים, נורמות ופרוצדורות, אשר מנחים את הפוליטיקה בזירה הפרלמנטרית, לרבות יחסיה של רשות מחוקקת עם מוסדות אחרים והציבור (Müller 2011, Sieberer & Müller & Heller 2011, Müller & Sieberer & Becher 2009, Müller & Sieberer 2014, Müller 2002). כל פרלמנט ייחודי מבחינת הרגולציה הפנימית שלו. כללי משמשים לא אחת כמפתח לתפקודו התקין בשל הכתבת המסגרת עבור הפועלים בתוכו, שהם בבחינת אילוצים פנים-מוסדיים שנוצרו על ידי שחקנים עצמם במטרה לעצב, לשנות או להגביל את קיומה של אינטראקציה פוליטית-חברתית מסוימת. לפי North (1990), בכך כללי המוסד משקפים את הפנים הכפולות של המוסד.

בפרלמנטים רבים נכתב מסמך המזוהה כמדריך לתקנות והנהלים של הפרלמנט (The Guide for Parliament's Rules and Procedures), במטרה לספק מערכת סדורה לניהול ענייני הבית. כללים פרוצדורליים פרלמנטריים לעיתים מכונים **"Rules and Procedures"**,²⁴ ולעיתים **"Standing Orders"**,²⁵ כמו למשל בפרלמנט הבריטי, שבו ההליך הפרלמנטרי מתבסס על מסורת בת מאות שנים, הוא לא נכתב במלואו בקובץ הוראות אחיד, וקרוי לפעמים 'נוהג ופרקטיקה'. כך, הפרקטיקה של שלוש קריאות בשני הבתים איננה מופיעה במסמך רשמי. לעומת זאת, נהלים אחרים התעצבו במהלך הדורות באמצעות תקדימים, כגון פסיקות של היושב ראש (Speaker) והחלטות הבית.²⁶

במקרים אחרים, כללים אלה יכולים להתאגד במעין-תרכובת או סינתזה, בהתאם להופעתם במציאות הפרלמנטרית, ואף לקבל פרשנות חדשה במסגרת של מסמכים פורמליים שונים. ככלל, את מסמכי

²⁴ ניתן לתרגם זאת כ-"חוקים ונהלים/נוהגים" או כ-"חוקים ופרוצדורות/תהליכים".

²⁵ ניתן לתרגם זאת כ-"הוראות קבע", "פקודות (או תקנות) קבועות" או "צווים קבועים". במקומות מסוימים נפוץ השימוש במונח בשפה הצרפתית *Règlement* ובמילה *Regulation*. ניתן לראות ב-Robert's Rules of Order ביטוי למונחים אלה. בשנותיה הראשונות, גם הכנסת השתמשה במילה "רגולמנט", שמשמעותו "תקנון" (ראה לדוגמה את דבריהם של שר התחבורה בממשלה הזמנית דוד רמז ממפא"י (הממשלה הזמנית, 20.12.1948, עמ' 49), יו"ר הוועדה המתמדת בבה אידלסון ממפא"י (הכנסת הראשונה, 21.3.1949, עמ' 171) וחה"כ יצחק-הנס קלינגהופר ממפלגה הליברלית (הכנסת החמישית, 28.1.1964, עמ' 904).

²⁶ להרחבה, ראה באתר הפרלמנט הבריטי: <https://www.parliament.uk/about/how/role/customs>, כניסה אחרונה ב-5.5.2021.

ההוראות הללו יש להבין בהקשרם הנורמטיבי שלהם כי במקרים מסוימים הם במידה ניכרת קוֹנְטִינְנְטִיזְמִים ביחס למסמכים נורמטיביים אחרים דוגמת החוקה או חוק הבחירות. במקרים אלה, לחברי הפרלמנט ניתן יחסית מעט חופש פעולה בשטח הפרלמנטרי.

הכללים הפרלמנטריים יכולים להיות יחסית אוטונומיים מחוקים אחרים, ואז הם כוללים אספקטים רבים של החיים הפוליטיים במדינה. בדרך כלל, זה מוביל למסמכים מפורטים למדי וליצירת מסגרת חשובה להבנת העבודה הפרלמנטרית. יש לציין, כי סוג זה של מסמכים לרוב פתוח יותר לשינוי. נטען בקשר לכך, שקלות יתרה של הכנסת התיקונים לתקנון יכולה להפוך לגורם של חוסר יציבות מוסדית, במקום לספק פלטפורמה מוצקה להתפתחות הפרלמנט (Sieberer & Leston-Bandeiras & Norton 2005, Meißner & Keh & Müller 2016). בישראל, התקנון של הכנסת ניתן לשינוי באמצעות השגת רוב מינימלי בוועדת הכנסת ואישורו במליאת הכנסת. להבדיל מזאת, בפרלמנטים של ספרד וטורקיה למשל קיים קושי משמעותי להכניס שינויים לכללי הפרוצדורה.

טבעם והיקפם של כללים אלה משתנה אף הוא ממדינה למדינה. למשל, קיימת שונות רבה בין פרלמנטים במידת הפירוט של כללים אלה: בשעה שפרלמנט אחד מכיל כללים מפורטים לעבודתו (צרפת), במקומות אחרים בעולם נכתבים נהלים כלליים (הולנד). לרוב, כללי הבית חובקים ספקטרום רחב למדי של נושאים (Meißner & Keh & Müller 2016, Sieberer & Müller 2014), מפני שרבים מהתקנונים הפרלמנטריים מגדירים את מנעד פעילות הוועדות, תפקידן ומטרותיהן, סמכויות של בעלי המשרות, וכן פרוצדורות שונות בבית הנבחרים (כגון תיחום ותכלול של ישיבות, זמני שאילתות וכד'). כמו כן, הכללים ממסגרים את ההתנהגות של נבחרים הציבור ומבנים את העשייה הפרלמנטרית. מכל מקום, כללים תקנוניים הם חשובים והם יכולים להיות מכריעים בקביעת הזוכים והמפסידים במשחק הפוליטי, מפני שבכוחם לחזק פלגים פוליטיים מסוימים על חשבונם של אחרים, מה שעלול למנוע מאחרונים להשיג את מטרותיהם ולהפוך את מרבית מאמציהם לחסרי תועלת (ibid).

כללי המשחק הפרלמנטרי משמשים בתור דפוסים התנהגותיים מתמשכים, המתעוררים כתוצאה מאינטראקציה חוזרת ונשנית של שחקנים רציונליים מכווני-מטרה (Calvert 1995), והם מהווים אמצעי בידי מפלגת הרוב שיכולה להשתמש בהם על מנת להטות את תוצאות המדיניות לטובתה (Lynch & Madonna & Roberts 2016). נטען גם, שדפוסים אלה של פעילות מוסדית יכולים להציג יציבות גבוהה כל עוד ההתפלגות הבסיסית של העדפות המוסדיות אינה מוטרת. ואולם, התנהגות השחקנים מונחית על ידי העדפותיהם, אך היא גם מוגבלת על ידי המסגרת המוסדית (Müller & Sieberer & Becher 2009, Riker 1980), ולכן ניתן לראות בתוצאות של תחרות פוליטית שיווי משקל מבני (Shepsle 1979).

הכללת התקנון הפרלמנטרי בחוקה אינה אפשרית בשל מספר רב של מקורות פוטנציאליים רלוונטיים, וגם בשל ריבוי הפרטים הטכניים שהוא כולל (Müller 2002, Sieberer & Müller & Heller 2011). בעוד שחוקה יכולה לקבוע עקרונות בסיסיים לתפקוד הממשלה וזכויותיה, מקורות משפטיים אחרים - דוגמת התקנון - מספקים כללים מפורטים לפעילות הפרלמנטרית (Sieberer & Müller & Heller 2011). מעמדן המשפטי של ההוראות התקנוניות משתנה ממדינה למדינה. לעתים הן בעלות מעמד מעין-חוקתי, לעתים של חקיקה רגילה, ולפעמים אלה תקנות פנים-מוסדיות שאומצו על ידי הפרלמנט (Bergman et al. 2003, Müller 2002, Müller & Sieberer & Becher 2009, Sieberer & Müller & Heller 2011, Strøm et al. 2003). לפרקים התקנות מעורפלות למדי, ומהוות אובייקט לסכסוך פוליטי (Sheingate 2010) ולשינוי מוסדי פוטנציאלי.

גם משמעותם וערכם של כללים אלה עשויים להשתנות מפרלמנט אחד למשנהו. בפרלמנטים דמוקרטיים חדשים יחסית (כגון ישראל) חשיבותם נוטה להיות רבה מאוד. בהיעדר תרבות פוליטית דמוקרטית מבוססת, הם מהווים אמת מידה לפרקטיקה פרלמנטרית מקובלת. בדמוקרטיות "ישנות" בעלות מסורת ארוכת-שנים (כגון בריטניה) ייתכן שיש התייחסות פחותה לכללים פנים-פרלמנטריים. יחד עם זאת, נטען שגם כללים בלתי-רשמיים (Consuetudinary Rules) - שאינם כתובים - יכולים להיות חשובים לא פחות (Leston-Bandeiras & Norton 2005).

הגם שהעיסוק הפרלמנטרי מובנה גם על ידי מוסכמות בלתי-פורמליות (Sieberer & Meißner & Keh & Müller 2016), לפחות מבחינה תיאורטית הן פחותות ביחס למוסכמות פורמליות מפני שאינן ברות אכיפה. כתולדה מכך, כללים רבים שאינם פורמליים בסופו של דבר לובשים פורמליזם (ibid), ובכל מקרה יש לראות בהם מעין-חוקים פנים-מוסדיים המשמשים בסיס איתן יחסית להתנהגות נורמטיבית של נבחרים. הציבור בעיסוקם הפרלמנטרי.

ככל שהכללים ממוסדים ומובנים יותר, ניתן לדבר על התפוקה ועל תוצרים איכותיים יותר של פרלמנט היוצאים מתחת ידיו. יש מקום לציין, שהקונפליקט הנוצר בין הרצון הפוליטי לנהוג בצורה מסוימת (שלעיתים מנוגד לכללים ומוליד את הרצון לשנותם) מסוגל לערער את האידיאלים של הליך הוגן ושל חקיקה טובה, ולכן יש בו משום פוטנציאל לאיים על עצם הלגיטימיות - לא רק של השלטון הנוכחי, אלא על המערכת כולה שמאפשרת מניפולציה כזו (Müller & Sieberer 2014).

כבר נאמר, שהנוהל מעצב את המדיניות (procedure shapes policy) (Evans & Oleszek 2000, pp.85-86). יחד עם זאת, הכללים הפנים-פרלמנטריים לרוב אינם סטטיים, והם מתפתחים, מתעצבים ומשתנים יחד עם המוסד המחוקק לאורך זמן (Kreppel 2001, Orren & Skowronek 1994). נטען בהקשר הזה, כי מפלגות הרוב נוהגות לנצל הזדמנויות כדי לשנות את המבנה הארגוני של המוסדות לטובת עצמם מבחינה אסטרטגית (Binder 1996, Cooper & Young 1989, Gamm & Shepsle 1989), כמו גם את אופני פעולתו של הפרלמנט. ואולם, כל שינוי בכללי המשחק מחייב החלטה מכוונת של פוליטיקאים בשותפות, וכאשר התארגנותם זו מצליחה הם עשויים להוביל לשינוי (לעיתים מצטבר): א) שינוי חקיקה או פרשנות של כללים קיימים. ב) כינון של כללים חדשים. ג) הסרת כללים קיימים לחלוטין והנהגת כללים חדשים (Mahoney & Thelen 2009).

אחת השאלות היסודיות שמתעוררות כשחושבים על שליטת הפרלמנט על ענייניו-הוא היא - מי אחראי על קביעת הכללים בתוכו? רשמית, בית הנבחרים בעצמו מחליט בקשר לנהלים שלו, וכל שינוי בתקנותיו חייב להיות מוסכם בין חברי הבית ולהתקבל באמצעות הצבעה בהחלטת הרוב. עם זאת, על אף שניתן להציע שינויים פרוצדורליים בתוך הבית, הזדמנויות אמיתיות של הצעות אלה להבשיל לכדי שינוי ממשי הן מוגבלות, מה שמלכתחילה מציב אילוצים לא פשוטים בפני חברי הפרלמנט, כי בין שלב ההצעה לתיקון לבין קבלתו בפועל עומדים לא פעם מחסומים רבים של אי-הסכמה – גם בין חה"כים לבין עצמם, וגם הצורך להבטיח שרק שינויים שמקובלים על הממשלה יכנסו לתוקף. במובן זה קיים דמיון בין ועדת הכנסת לבין ועדת הנוהל (Procedure Committee) של הפרלמנט הבריטי (ראו Kennon 2000, Russell & Paun 2007). לעומת זאת, בסקוטלנד ההצעות לשינוי בכללי הנוהל (standing orders) חייבות להיות פרי יוזמתה של ועדת הכללים, והשרים אינם יכולים להתערב (Russell & Paun 2007).

ניתן לציין שלושה פקטורים עיקריים (לפחות) שהם בעלי השפעה על שינוי של כללים פרלמנטריים: תחרות בין-מפלגתית, השפעות של מוסדות אקסוגניים (כגון חוקה ומערכת בחירות) ומגמות נדירות יותר דוגמת התפתחויות טכנולוגיות (Müller & Sieberer & Becher 2009). המחקרים האחרונים מראים,

שכללים פרלמנטריים במערב אירופה השתנו בתדירות גבוהה יחסית ובאופן מאסיבי במהלך השנים 1945-2010, דבר שמצביע על כך ששחקנים משתמשים ברפורמות מוסדיות כאסטרטגיה ברורה להשגת מטרותיהם המהותיות (Sieberer & Meißner & Keh & Müller 2016).

שינויים בכללי המוסד מהווים קבוצה הטרוגנית מאוד, שיכולים לנוע מרפורמות רבות-היקף ועד לשינויים מינוריים. יש המחלקים אותם לפי סוגים: תוספות (additions), השמטות (deletions) ושינויים/תיקונים (modifications). הבחנה נוספת היא בין "שינויים אפקטיביים" בכללי המשחק (שתורמים לשחקנים פוליטיים רבים) לבין שינויים שהם בבחינת "חלוקה מחדש" (שמשרתים אינטרסים צרים יחסית), דוגמת צמצום הגישה למשאבים פרלמנטריים (Tsebelis 1990). למשל, הגבלת מספר שאילתות שניתן להגיש במושב היא הגבלת הגישה למשאבים כאלה. "החלוקה מחדש" נובעת מתוך הקשר תחרותי, שגורם לשחקנים מסוימים לצפות לתגמולים גבוהים יותר שיניבו להם כללים שונים מאלה הקיימים. רפורמות אלו עשויות לקדם אינטרסים מסוימים (בדרך כלל של הרוב) על חשבון אחרים (שהם לרוב אינטרסים אופוזיציוניים) (Sieberer, Müller & Heller 2011). קטגוריזציה זו של שינויים תקנוניים בודקת את מידת השפעתם האפשרית (כלומר האם התיקון משרת אינטרסים של כלל המחוקקים או של קבוצה מצומצמת) וחשיבותם המהותית (Sieberer & Meißner & Keh & Müller 2016).

לסיכום, חברי הפרלמנט יכולים להיות תומכים נלהבים ביוזמות של פיתוח ושל שינויים בתוך המוסד, שיסייעו להם לקדם רפורמות פוליטיות, מוסדיות, כלכליות ועוד (Kabir 2014). אף על פי כן, שינוי מוסדי אנדוגני כרוך במכשול מרכזי - תמיכת הרוב, כאמור. יתר על כן, על יוזמיו להתגבר לא רק על בעיית התיאום עם סוכנים פוליטיים אחרים,²⁷ אלא לגבור גם על התנגדות פוטנציאלית של רשויות השלטון האחרות המעוניינות בשמירת הסטטוס-קוו (DellaPosta & Nee & Oppen 2016) או שאינן מעוניינות בשינוי - למשל הממשלה, נשיאות הכנסת, מזכירות הכנסת, יעוץ משפטי לכנסת/לועדה בכנסת ועוד.

1.6 מאבקי קואליציה – אופוזיציה

בממשל הפרלמנטרי ניכרת מגמה, שמרבית היוזמה שעשויה להתקבל בפרלמנט מקורה בממשלה. היא עולה הן מתוך הכללים המסדירים את הפעילות המוסדית, והן מתוך האמונה שבבסיסה ההנחה שלממשלה חייב להיות כוח מספק ודי קולות כדי לשלוט ולהעביר חוקים בתוך הפרלמנט (Laver 2006). במציאות שבה הפרלמנט מושתת על הרוב הקואליציוני - שיש בו מנצחים ומפסידים - השאיפה היא להגדיר ולקיים את כללי המשחק בהתאם לרוח המנצחים באופן שיקדם את מטרותיו (Riker 1982).

למרות הצורך בפרלמנטים חזקים, רבים מהם נשלטים בידי הממשלה, ונטען שבעיה זו נפוצה במיוחד בדמוקרטיות מתהוות (Diamond 1999). מוסד הקואליציה אינו מעוגן בחוק, אך הממשלות שמכהנות בישראל נזקקות לה.²⁸ ככלל, ממשלה קואליציונית אין פירושה "אחדות רעיונית", אלא שיקולי רווח והפסד של מפלגות הנלחמות זו בזו על קבלת התיקים בממשלה, על המדיניות, על עמדות כוח במשרדים ועל תגמולים אחרים. נטען כי "השוחד" המשולם לשותפות הקואליציוניות הוא שקובע את ההרכב הקואליציוני.²⁹ בהתאם לגישה זו, ייתכן אפילו שיתוף פעולה קואליציוני בין מפלגות בעלות השקפות

²⁷ מודלים מבוססי-סוכנים (Agent-based models) שימושיים, כאשר מצד אחד קיימות הנחות ברורות לגבי האופן שבו אנשים מתנהגים, אך בה-בעת ההבנה לגבי השלכות תוצאותיות מהתנהגות זו היא מוגבלת למדי (Macy & Willer 2002).

²⁸ מצב דומה קיים במדינות רבות, דוגמת הולנד, בלגיה, איסלנד, דנמרק, גרמניה, אוסטריה, איטליה ועוד.
²⁹ לדוגמה, במסגרת מו"מ להצטרפות לקואליציה, במשך שנים נציגי אגודת ישראל דרשו (וקיבלו) את ראשות ועדת הכספים של הכנסת לידיהם (ראה זקן 2020, נחשוני & להב & לוקש 2015).

עולם סותרות.³⁰ לפי גישה אחרת, הנטיה הרווחת היא ליצור שותפות כזאת בין מפלגות בעלות רעיונות זהים מבחינה אידאולוגית.³¹

במשטר הקואליציוני הסיעות ששותפות ב-"משחק" מרגישות לעתים את הצורך לחפש פרשנויות לכללי המשחק המוסדיים - בין אם בשל היותם מעורפלים לגישתן או אף מנוגדים להשקפותיהן האידאולוגיות. יש לזכור, שלמנצחים ולמפסידים יש אינטרסים שונים באשר לפרשנות של כללי המשחק או להקדשת משאבים לאכיפתם (Mahoney & Thelen 2009). כמו כן, שמירה על סטטוס-קוו של כללים אלה היא פעולה מסובכת מטבעה גם בגלל העובדה שהם אינם יכולים להיות מדויקים דיים ולכסות את המורכבות של כל המצבים האפשריים בעולם האמיתי. כאשר התפתחויות חדשות מערערות את הכללים הקיימים, ניתן לשנות את המוסדות הקיימים כדי להתאימם למציאות חדשה באמצעות קביעת כלל חדש או הרחבות יצירתיות של כללים קיימים בהתאם למציאות (Sheingate 2007).

בסופו של דבר, היציבות המוסדית מותנית לא רק משום הרציפות של הכללים עצמם אלא גם משום הדרכים שבהן כללים אלה מיושמים הלכה למעשה (Hacker 2005, Streeck & Thelen 2005). העובדה, שלעיתים קרובות הכללים צריכים להיות מיושמים ונאכפים בפועל על ידי שחקנים אחרים מן המעצבים אותם, פותחת חלל לשינוי (Mahoney & Thelen 2009).

האופוזיציה הפוליטית מהווה התנגדות לשלטון, אם כי אף היא מהווה חלק בלתי-נפרד מהשיטה הדמוקרטית, שבמסגרתה היא מבקרת את הממשלה על אופן השימוש בעוצמה פוליטית. מקובל לראות באופוזיציה פרלמנטרית קונפליקט פוליטי ממוסד, שהיא תוצר לוואי שלו מחד גיסא, ועדות לדמוקרטיזציה במדינה מאידך גיסא (Ionescu & de Madariaga 1968, Lipset 1994). בדרך כלל, האופוזיציה מתיימרת להציג דרך אלטרנטיבית לניהול המדינה ולשימור על האינטרס הציבורי.

חברי האופוזיציה הם נבחרים הציבור, לכן האופוזיציה והקואליציה אלה שני מוסדות לגיטימיים באותה מידה (טוטנאור 2013). הלכה למעשה, האופוזיציה הפרלמנטרית מנסה לפקח על הממשלה באמצעות כלים פרלמנטריים קונסטיטוציוניים מגוונים העומדים לרשותה, כגון הגשת הצעות לכנסת (הצעות חוק, הצעות לסדר היום, שאילתות, הבעת אי-אמון בממשלה ועוד). זאת ועוד, אחד האמצעים העומדים לרשות הכנסת כדי לקבל מידע על פעולות הממשלה בתחומים מסוימים, שבמהותו ניתן לראותו ככלי אופוזיציוני, הוא הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית (בלאנדר & פרידברג & פרידמן 2020).

הנחת היסוד הדמוקרטית גורסת שכל בני האדם שווים, וגם המשקל של דעותיהם שווה, ומכאן המסקנה היא שמגוון הדעות צריך להישמע ולקבל ביטוי הולם (טוטנאור 2013). חשיבותה הפרלמנטרית של האופוזיציה במשטר דמוקרטי טמונה בכך, שהיא משמשת נציגה לגיטימית של אותם חלקים באוכלוסייה שלא נמנו עם הבוחרים של מפלגות הקואליציה, ומעוניינת לייצג אינטרסים שעלולים להיות מקופחים בשל היותם לא מיוצגים בממשלה (נויברגר 1998). מתוקף מעמדה זה היא משמשת כחוד החנית של הפיקוח הפרלמנטרי הביקורתי על פעולות הממשלה (סגר 1988) וזרועותיה.

תפקיד האופוזיציה שונה לחלוטין מתפקידו של הרוב בפרלמנט, מפני שהיא מודרת - בהיותה נמצאת מחוץ לממשלה - מקבלת ההחלטות ומיישום המדיניות. משכך, היא מתמקדת בביקורת נוקבת על פעולותיו של הרוב השולט ומרחיקה את עצמה ממנו. השאיפה של נציגיה היא להציג את עצמם בתור

³⁰ למשל, לקראת הקמת ממשלת ישראל ה-35 החליטה מפלגת העבודה להצטרף לממשלת האחדות שבראשה יעמוד תחילה איש ליכוד ח"כ בנימין נתניהו (רייבה ברסקי 2020).

³¹ להרחבה ראה נויברגר 1998.

חלופה פוליטית בת-קיימא לשלטון, שכן, קל יותר לשמור על גישת חזון הממשל מ-"הספסל האחורי" (Gilljam & Karlsson 2014).

אם כן, הרוב השולט והאופוזיציה הם שני המתחרים העיקריים במשחק הפרלמנטרי,³² בשעה שמטרת הרוב היא לקדם את מדיניות הממשלה ולהגדיל את סיכוייה לזכות באמון הציבור בבחירות הבאות. נדמה שבעיני הציבור ניסיונות האופוזיציה להשפיע תמיד נדחות על הסף בידי הממשלה, ומכאן המסקנה המתבקשת היא שלאופוזיציה "אין שיניים". ברם, מי שגורס כך מתעלם מהעובדה שישנם מקרים בהם חברי האופוזיציה לא פעם מצליחים להשפיע על תהליך ועל תוצאות, שכן, לעיתים קרובות יישום המדיניות פירושו פשרה, ולכן מציאות זו עשויה לקדם גישה פרגמטית יותר לניהול המדינה. הדבר בולט במיוחד בטיפול ועדות הכנסת בהצעות לחקיקה ובכללים, ששם מתקיימת אינטראקציה אינטימית יותר ביחס למליאת הפרלמנט, ונוצרים/מתקיימים יחסים ידידותיים של שכנוע והפנמה של הצעות אופוזיציוניות שונות, המקובלות לפעמים על חברי הקואליציה וגורמות להם לתמוך בהצעותיהם, ולו באופן חלקי. מן האמור אנו למדים כי הדינמיקה הפוליטית הפנימית של המוסד הפרלמנטרי מושפעת מאוד - מיוזמות של קואליציה ואופוזיציה כאחת, כפי שנראה בהמשך.

1.7 תהליכי שינוי מוסדי במסגרת חקר פרלמנטים - מצב המחקר

הספרות שעסקה בחקר הפרלמנטים עד כה התמקדה במנעד רחב של שינויים מוסדיים, אשר נגעו, בין היתר, להיבטים שונים של פעילות פרלמנטרית - הן ברמה הלוקאלית, והן הבינלאומית.³³ עבודות שונות עסקו בבחינה השוואתית חוצה-מדינות, טיפלו בפרלמנטים על-לאומיים, וגם בחנו את בתי המחוקקים מקרוב כמקרי בוחן. ניתן לומר שמחקרים אלה תורמים גם לידע המצטבר אודות חקר הפרלמנטים בכלל, וגם מלמדים בדבר אופני פעולתם בעולם. על כן, תרומתם לידע החברתי היא משמעותית. בחלק זה אסקור את העבודות הרלוונטיות לתחום העניין עבור המחקר הזה.

מספר מחקרים עסקו בעניין המיסוד של כללים פרלמנטריים, והשפעתו על התנהלות בית המחוקקים מבחינה ארגונית. לדוגמה, Evans (1999) מצביע על כך שבקונגרס האמריקאי ניתן לזהות רמות שונות של מיסוד, על סמך תכונותיו המבניות של בית מחוקקים זה. בנוסף, הוא מאפיין את תהליך המיסוד של כללים ונהלים: נהלים מתחילים לעיתים תכופות כנוהג בלתי-פורמלי והופכים בהדרגה לתקדימים, אשר בסופו של דבר הופכים לחוקים רשמיים.³⁴ גם Colyvas & Powell (2006) במחקרם מנתחים את תהליך המיסוד, ומאפיינים אותו ככזה המייצר קידוד ופירוט רבים יותר של כללים או נהלים. לטענתם, תהליך זה מחייב תחילה מעורבות מודעת של שחקנים.

בנושא דומה, מחקרים של Palanza & Scartascini & Tommasi (2016) מצביע על כך שלמיסוד של הפרלמנט השפעה חיובית על טיב המדיניות והתפתחות התוצאות (development outcomes). לשיטתם, מדינות בהם הפרלמנט ממוסד יותר, מניבות מדיניות ציבורית טובה יותר, שהיא עקבית יותר, יציבה יותר, מסתגלת יותר ויעילה יותר, מה שמביא לתוצאות חברתיות-כלכליות מיטיבות יותר.

³² אם כי לאחרונה עלו הטענות בדבר "שלטון הפקידים" (דולברג 2010, יועז 2009, כהן 2018, מורג & צימוקי 2017, מורגנשטרן 2018, מלכא 2018, סיקולר & גוטר 2017).

³³ ראה למשל: Bedock & Mair & Wilson 2012, Beth 2005, 2013, Filipe 2009, Giannetti & Pedrazzani 2016, Gilligan & Krehbiel 1987, Kask 1996, Kreppel 2001, Norton 2001, Schneider 2008.

³⁴ גם Héritier (2007) סבורה כך.

מחקרים אחרים עסקו בשינוי של הכללים הפרלמנטריים ובהשפעתו על פרמטרים שונים. כך, Hasson (2010) דנה בהשלכות של הפיכת הפרלמנט של דרום אפריקה בעקבות סיום המשטר האפרטהייד ל-"עממי", תוך בחינתה את מקומם של כללים ופרקטיקות בתהליך זה. היא סבורה ששינויים בכללים תרמו ליצירת נורמות חדשות, המשקפות את הרצון לחולל תהליך של שינוי, המתבטא בתהליך חקיקה פתוח ומשתף יותר מבחינה ציבורית. כמו כן, מאמרה מגלה כי בשנים הראשונות הכללים החדשים סייעו לקבוע מערך כולל של פרקטיקות באמצעות הקשר הרחב החברתי שלהם.

Foundethakis (2003) בחנה את השינויים בכללים של בית הנבחרים ביוון, תוך התמקדותה בוועדות ובתהליך החקיקה, במטרה להבין האם הפרלמנט הפך לאפקטיבי ושקוף יותר, והאם שופר מעמד האופוזיציה ושל המחוקק הבודד. מסקנתה היתה, שלמרות ששיפורים מסוימים בסמכויות החקיקה והבקרה של הפרלמנט ההלני התחוללו בעקבות הרפורמה בחוקת המדינה בשנת 2001, נותרו מכשולים מבניים רבים שהוא עדיין מנסה להתגבר עליהם, בניסיונו לחזק את כוחו אל מול הממשלה.

Binder (1996), שבחנה את השינויים הפרוצדורליים בקונגרס של ארה"ב מבחינה היסטורית, סבורה שהמחקרים המסורתיים מצביעים על המציאות שבה התפתחותו המוסדית בהרחבת גודלו ועומס עבודתו פגמו והצרו את הזכויות הפרלמנטריות של חבריו: מנהיגי מפלגות הרוב צברו סמכויות פרוצדורליות כבירות, ואילו המיעוט איבד מזכויותיו. היא מוצאת גם, שהיעדים המפלגתיים קצרי-טווח, המוגבלים על ידי כללים העוברים מקונגרס אחד למשנהו בירושה, מנציחים את דיכוי היוזמה של המיעוטים הפוליטיים, וגם מצרים את זכויותיהם. גם Beth (2013) דן בשאלות הפרוצדורליות הקשורות בשינוי של כללי המשחק בקונגרס האמריקאי. הוא מסביר, שהחוקה מסמיכה כל בית בקונגרס לקבוע את כללי, כאשר בסנאט שינוי התקנון מתקבלים בדרך כלל בצורה של החלטה פשוטה של רוב הסנאטורים.³⁵ עם זאת, בתקנות הסנאט אין מגבלות לגבי משך זמן הדיונים על הצעת השינוי, וכתוצאה מכך המתנגדים לכך יכולים למנוע מהחלטה להגיע להצבעה על ידי פיליבסטר.

Mahiuddin (2009), שעסק בסביבה פוליטית יותר קונטרברסלית מזו האמריקאית, היא הפרלמנט של בנגלדש, הראה כי בסביבה כזו הוועדות הפרלמנטריות מושפעות מאוד מהמפלגות הפוליטיות הפועלות בבית המחוקקים, וכי היעדר פשרה בין הצדדים הפוליטיים גורמת במידה מסוימת לוועדות לא לתפקד. עם זאת, למרות המגבלות הקיימות, הוא טוען שהוועדות מספקות קרקע להכשרת המחוקקים לשיפור הנורמות הפרלמנטריות והידע הפרוצדורלי שלהם.

Adiputri (2015) מסבה את תשומת ליבנו לגורמים נוספים מעבר לכללים פרוצדורליים ומוסדות, וטוענת שהמאפיינים הייחודיים של הפרלמנט האינדונזי עוצבו במידה ניכרת על ידי התרבות הפוליטית המקומית: סגנון הפורום של הפרלמנט; חיפוש פשרה קבילה בתהליך החקיקה המבוססת על דיון; תכונות ומסורות פרלמנטריות שונות המעצבות את התפיסה המעורפלת.

מספר רב של מחקרים עסקו ביחסי רוב-מיעוט בבית המחוקקים, וכן בהשפעת יחסים אלה על השינויים בכללי הפרוצדורה. לדוגמה, Bach & Smith (1990) חקרו את השינויים באופיים של כללים אלה בבית הנבחרים של ארצות הברית והשימוש בהם בתהליך עיצוב הוויכוחים הפרלמנטריים, ומצאו שכללים אלה שינו את האסטרטגיות הפוליטיות של חברי הבית. Aldrich & Rohde (2000) מראים, כי העדפותיהם האחידות יחסית של הרפובליקנים בקונגרס האמריקאי הובילו אותם לאמץ מנגנונים מוסדיים חדשים

³⁵ למידע נוסף בקשר לשינוי כללי הסנאט האמריקאי, ראה Heitshusen (2013).

לקידום מטרות מפלגתיות אסטרטגיות וטקטיות, כגון שליטה בוועדות הקונגרס השפעה עליהן, וגם הגברת ההשפעה על סדר היום של הבית. Oleszek (2007), שעסק אף הוא בקונגרס, בדק כיצד משפיעים כללים ונהלים על מהלך החקיקה ועל תוכנה. הוא מצא, שגם מפלגות הרוב והן מפלגות המיעוט משתמשות באמצעים פרוצדורליים להשגת מטרותיהן הפוליטיות.

Capano (2005) מציע להסתכל מזווית רחבה יותר, ולראות בהליך החקיקה כזירה בה השחקנים "מתקשרים באופן תמידי", כתולדה ממסוד מערכת יחסים מובנית מאוד. מכאן, שהזירה המחוקקת מוצגת כמקום וכתהליך, בו לשחקנים המוסדיים יש תפקיד חשוב, שהוא לעיתים קונפליקטואלי (conflictual) ולעיתים שיתופי (cooperative). יחד עם זאת, מדובר בשותפות בעייתית מאוד מפני שהשחקנים מנסים להגדיל את שליטתם, אך בכל זאת נאלצים ליצור אינטראקציה מתמדת אחד עם משנהו, כמו למשל במודל פרלמנטרי של ווסטמינסטר. Capano אומר, כי בעוד שחוקים פורמליים משפיעים על התנהגות השחקנים, הם אינם קובעים לחלוטין את מעשיהם, בהיותם נתונים לפרשנות, שכן, במהלך הזמן ניתן לפרש את אותו הכלל באופן שונה ממשמעותו בעבר או במקור, או ניתן להגיע לכלל מסקנה שכלל מסוים אכן יעיל אם לאו.

בישראל תחום חקר הפרלמנטים לא מפותח מספיק, והדבר נכון ביתר שאת גם לגבי מחקרים העוסקים בתקנון הכנסת והשינוי שלו. ובכל זאת, ניתן למצוא מספר עבודות חשובות שנוגעות באספקטים שונים של "הפעלת המכונה הפרלמנטרית", בעיקר מבחינה היסטורית-תיאורית ופונקציונלית. לדוגמה, צידון וסגר התייחסו בספרם להיבטים מסוימים של תקנון הכנסת, נוהל ונוהג, החלטות ותקדימים, ולוועדת הכנסת (סגר 1988, צידון 1964). צידון מצא, שהאופוזיציה בדרך כלל הדוקה ביותר בהכרתה את התקנון, כמו גם שמבחינה פורמלית מעמד התקנון הוא ככל חוק רגיל הניתן לשינוי בידי רוב רגיל. יחד עם זאת, למרות שלא פעם הרוב בכנסת הביע מורת-רוח מכך שהתקנון מעיק על קידום מהלכים, השינויים שהוכנסו לתוכו אינם רבים, דבר שמעיד על יציבותו (צידון 1964, 108). עוד מצא צידון, שישנן הוראות תקנוניות שעם הזמן הפכו לסעיפי חוק.

לורך וסגר מצאו, שאת השראתה שאבה הכנסת מהקונגרס הציוני ואספת הנבחרים של היישוב העברי בארץ ישראל (לורך 1984, סגר 1988). כך, בראשות הכנסת הועמדה נשיאות קולגיאלית, ורשות הדיבור הוקצתה לא פעם באמצעות דיון סיעתי. לורך אף ביקר זאת, בטענה שהחלטות אלו נתקבלו "באורח אינסטינקטיבי וללא דיון מפורט" (לורך 1984, עמ' 25). כמו כן, לורך סקר מספר מצומצם של תיקוני התקנון בתקופה ששימש כמזכיר הכנסת (שס). סגר בספרו גורס, שבמשך שנים רבות הפרוגטיבה לקבוע בענייני התקנון היתה באופן בלעדי בידי ועדת הכנסת, ורק בשנת 1967 עם אישור התקנון בידי הכנסת הוטלה החובה לאשר כל שינוי שלו במליאת הכנסת (סגר 1988).

וייס סקר בצורה ביקורתית את הכנסת ומוסדותיה, מבניה וסמכויותיה, וכן את דרכי פעולתה (וייס 1977), והוא גורס שקביעה אילו הוראות יש להכיל בתקנון ואילו בחוק מצויה באופן בלעדי בידי המחוקק ונתונה להערכתו ולבחירתו. וייס מוצא, שלא פעם השלטון מנסה לפסוח מעל הוראותיו של התקנון או לשנותו, מה שלעיתים פוגע בכללי המשחק התקינים. למשל, כאשר הכנסת החליטה על פי הצעת ועדת הכנסת להקים ועדה מיוחדת לשם דיון בחוק המושבים, התקיים ויכוח נוקב בכנסת, מפני שתחום האיגודים השיתופיים השתייך לסמכויות של ועדת הכלכלה. ברם, היות שבראש ועדת הכלכלה עמד אז ח"כ מגח"ל שהיתה באופוזיציה, המערך יזם הקמת ועדה מיוחדת כדי לצמצם את ההתנגדות האופוזיציונית להעברת החוק. וייס מביא זאת כדוגמה למה שנראה היה ממבט הראשון כעניין פרוצדורלי שולי, אך בפועל נשא עמו השלכות מהותיות חמורות.

פרידברג בדקה חלקים נבחרים מתוך תקנון הכנסת בהיבט של כלי לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי של הכנסת על הממשלה (פרידברג 2008). היא מצאה מספר דברים : ראשית, תיקוני הוראות התקנון בנושא השאילתות הרגילות, שבאו במקום הנוהל הראשוני של הכנסת, חייבו את השואל והשר המשיב להיות נוכחים בישיבה ולהחיות את זמן השאילתות מבחינת האקטואליות שלהן, באמצעות חיוב השרים לספק תשובות לשאלות שנשאלו. שנית, מהמחקרים המעטים שבוצעו בנושא זה בשמונה הכנסות הראשונות התקבלה המסקנה שפיקוח הפרלמנטרי על פעולות הממשלה אינו איכותי, בין היתר בשל השהיית התשובות מצד השרים מעבר למותר על-פי התקנון, על אף שמלכתחילה פרק הזמן שנקבע בתקנון למתן תשובה היה ארוך מאוד. שלישית, התברר שוועדות הכנסת סובלות מכשלים מוסדיים ותקנוניים מהותיים, שאת חלקם הכנסת סוחבת מתחילת דרכה, וכן שמגבלות טכניות ואנושיות פוגעות בפרוטנציאל הפיקוחי של הכנסת על הממשלה.

שפירא סקר את תקנון הכנסת ותקנונים של פרלמנטים נוספים בהיבט של כללי האתיקה הפרלמנטרית (שפירא 2011א), וכן בהיבט של פומביות הישיבות של ועדות הכנסת (שפירא 2010). הינמן בדק סעיפים מסוימים של התקנון מפרספקטיבה של נוכחות חה"כים בוועדות הכנסת (הינמן 2012). מאור בחנה את יוזמות החקיקה הפרטית בכנסת, ובהקשר זה התייחסה גם לסעיפים שונים של תקנון הכנסת (מאור 2009). הטיס רולף בדקה את מרכיבי התפקיד של חה"כ, תוך התייחסות לתקנון ולכללי האתיקה, וגם לפסקי הדין (Hattis Rolef 2014), הטיס רולף (2019).

1.8 ציפיות תיאורטיות

למיטב ידיעתי אין בנמצא מחקר ישראלי ממצה שעסק בשינויים מוסדיים פנים-פרלמנטריים מפריזמה של התגבשות ושינוי של תקנון הכנסת בהיקף זמן ממושך, תוך שימת דגש על בחינת הדינמיקה הפנים-פרלמנטרית בין קואליציה ואופוזיציה והשפעתה של האחרונה על השינויים המוסדיים. לאור הספרות שנסקרה לעיל, במחקר זה אני מבקש לבחון שלוש השערות מרכזיות, כדלקמן :

ראשית, אם מסתכלים בתקנון פנימה, ניתן למצוא את הנתון הבא -

כ

תיקוני תקנון הכנסת

תקנון הכנסת אושר בכנסת ביום י"ח בתמוז התשכ"ז (26 ביולי 1967); תיקוני לשון אושרו בכנסת ביום כ"ה בחשוון התשכ"ח (28 בנובמבר 1967).

(מקור : תקנון הכנסת, 2019, עמ' כ')

פרידברג כתבה במחקרה כי "תקנון הכנסת הוא תוצר של הליך מתמשך של דיונים והחלטות... אשר אושר בשלמותו רק ביולי 1967" (פרידברג, 2008, עמ' 56). אם כן, לא מובן לפי אילו אמות מידה הכנסת פעלה לפני כן - כלומר הייתכן שהפרלמנט הישראלי פעל במשך כעשרים שנות קיומו ללא כללים? **השערה מס' 1** נועדה לענות על שאלה זו, ולהראות שלכנסת אכן היה תקנון והיא גם פעלה לפיו, תוך התעצבות המתמדת, ובמשך שנים רבות. ככל שעבר הזמן, תקנון זה הפך להיות מפורט ומסורבל יותר, ואף תוקן מספר פעמים. באופן כזה, פעילות הכנסת הפכה להיות מורכבת יותר, מבודלת יחסית מהשפעות חיצוניות בניהול עסקיה, לעיתים תכופות תוך שימוש ארגוני באמות מידה אוניברסליות.

במילים אחרות, השערה זו מציעה לגשר על הפער בין הדימוי שהכנסת פעלה ללא כללים במשך תקופה ארוכה למדי, לבין המציאות בפועל. ניתוח הממצאים יוצג במחקר זה דרך פריזמה של הגישה המוסדית החדשה, ובעזרת המונח "Institutionalization". הגישה המוסדית ההיסטורית תסייע לתאר את התהליך שעברה הכנסת לאורך שנים, החל מאימוץ התקנון הראשוני של המועצה לפעולתה ועד אישור התקנון במליאת הכנסת, וזאת במטרה למסד את תהליכיה באמצעות רצפים שונים לחיזוק העצמי שלה.

דפוסי הרציפות המוסדית מובילים אותי להשערה מס' 2, שבה אני מבקש לטעון כי בצד ההתגבשות והשינוי המוסדי בכללי המשחק הפרלמנטרי ניכרת במקביל גם מגמה מסוימת של המשכיות מוסדית, כלומר מאפיינים מסוימים של עבודת הכנסת - אשר אומצו בתקופת "המדינה שבדרך", בתקופה המכוננת שבה פעלה מועצת המדינה הזמנית, וכן בראשית המדינה ובתחילת דרכו של בית הנבחרים הישראלי - נותרו יציבים לאורך זמן וסיפקו רצפים תגובתיים, דהיינו סדרה של אירועים המאופיינים וקשורים ביניהם על ידי זמן וסיבתיות. לשם אישוש השערת זו אשתמש בגישה המוסדית ההיסטורית, אשר תיתמך על ידי המושג path dependence, תוך הצגת ראיות אמפיריות לכך ותימוכין.

יתרה מזאת, כללי המשחק ראוי שיתקבלו בהסכמה משותפת בין הפלגים הפוליטיים השונים. למרות ההנחה המקובלת שבמאבקי הכוח הפוליטיים, ניסיונות האופוזיציוניים להשפיע על המסגרת קלושים, באמצעות השערה מס' 3 ברצוני להמחיש כי במקרה של גיבוש ושינוי של כללי המשחק הפוליטיים פנים-מוסדיים של הכנסת זה לא בהכרח נכון. השערת היא, כי האינטראקציה בין השחקנים הפוליטיים השונים והדינמיקה ביניהם בין כותלי הכנסת איפשרה לא פעם לגורמים אופוזיציוניים להשפיע על תהליך ועל תוצאתו. ההוכחות להשערה זו יבואו לידי ביטוי תוך שימוש באלמנטים שונים מתוך גישת הבחירה הרציונלית המוסדית, כגון "תשואה" ו-"סוכני השינוי", אשר תכליתם היא להגדיל את הרווח לשם מימוש מטרות, ובמקרה דנן אלה היו ניסיונות חוזרים ונשנים של האופוזיציה הפרלמנטרית לממשלה להשפיע על עיצוב כללי המשחק הפוליטי בתוך הכנסת. השערה זו בעיקרה נועדה לבחון את ההצעות לשינויים המוסדיים מפרספקטיבה של שיווי המשקל המוסדי בהיבט ההיסטורי והפונקציונלי של התהליך הפוליטי פנים-מוסדי, לפיו האינטראקציה האסטרטגית בין סוכני השינוי הפוליטיים והרציונליים עשויה להשפיע על קבלת ההחלטות הנוגעות לעיצוב של כללי המשחק במוסד הפוליטי.

"To understand institutions, one needs to know what they are, how and why they are created and sustained, and what consequences they generate in diverse settings."
(Ostrom 2005)

2. המקרה הישראלי

2.1 הכנסת כפרלמנט ייצוגי

ישראל כמדינה ריבונית נוסדה בשנת 1948, אך ראשית המערכת הפוליטית שלה מצויה אי-שם בתקופת העלייה השנייה, אז קבוצה קטנה של יהודים צעירים שהגיעו ארצה בתחילת המאה הגתה מבנה רעיוני, חברתי וארגוני ייחודי משלה, ובהמשך הקימה את המפלגות הישראליות הראשונות (צחור 1987). התרבות הפוליטית הישראלית מהווה ערוב של מסורות שונות - דמוקרטיות וגם לא-דמוקרטיות. היא אוצרת בתוכה את המסורת היהודית הדתית ומהגולה, את הציונות המודרנית, ואת האידאולוגיות המערביות החשובות כגון ליברליזם, סוציאליזם ולאומיות (יעקובסון 2014, נויברגר 1998א).

הפרלמנט הישראלי, המכונה "הכנסת", הוקם על רקע של מסורת קוואזי-פרלמנטרית (quasi-parliamentary tradition) ייחודית, ואופיו של רקע זה עשוי אולי להסביר את הצורה שבה נקטה הממשלה הפרלמנטרית: תיאודור הרצל, שהגה ב-1898 את הקונגרס הציוני,³⁶ הגוף הדיפלומטי של יהודי העולם, שימש ככתב פוליטי של עיתון אוסטרי באספה הלאומית הצרפתית (Assemblée nationale). בנוסף, הוראותיו התקנוניות הקבועות (Standing Orders) של הקונגרס, שהתאסף פעם בשנתיים, הושפעו רבות מהליך פרלמנטרי שהיה קיים באירופה דאז (Rosetti 1954b). גם חלק מחברי הכנסת הראשונה והשנייה היו קשורים בעצמם לחיים פרלמנטריים בארצות היבשת האירופאית.³⁷

לדברי יו"ר הכנסת הראשון, יוסף שפרינצק (מפא"י):

"למדנו רבות מאחרים, אולם ללא חיקוי, ומחובתנו להגיד כי ראשית המסורת לקחנו גם משלנו – מן הקונגרס הציוני, וגם מאסיפות הנבחרים" (הכנסת השלישית, 26.1.1959, עמ' 966).

יש הטוענים שהכנסת מבטאת באופן סימבולי את המסורת של "האבות המייסדים" משלה - אסיפת הנבחרים והקונגרס הציוני (חלמיש 2004, נויברגר 1998א, סגר 1988, שפירא 1993, Vital 1988). הפרלמנטריזם הישראלי הושפע מהמסורת היהודית והציונית (וייס 1977, חלמיש 2004, ישעיהו 1992, פרידברג 2008, Sager 1971, Dowty 1990), מהפרלמנט הזמני של המדינה שבדרך - מועצת המדינה הזמנית (וייס 1977, צידון 1964), וגם מהשיטה הפרלמנטרית הבריטית (וייס 1977, סגר 1988, Rosetti 1954b, Mahler 2016). שיטתנו דומה גם לשיטה הגרמנית, איטלקית, הולנדית, צרפתית (Hazan 1998), ואף פולנית (נויברגר 1998ב).

הפרלמנט הישראלי הוא יורש ישיר של מועצת המדינה הזמנית (Sager 1971). הכנסת מראשיתה הורכבה מבית אחד המונה 120 חברים (שבתקופת המועצה כונו "צירים"), שנבחרים על פי ייצוג יחסי, כאשר כל מפלגה מגישה רשימה אחת כלל-ארצית שאיננה מחולקת למחוזות. מערכת זו של ייצוג פרופורציונלי יצרה רב-מפלגתיות במערכת הפוליטית הישראלית (Rosetti 1954a).

³⁶ להרחבה, ראה אצל Sager 1971.

³⁷ למשל, מרדכי נורוק שימש כציר בקונגרס הציוני ה-6 מטעם תנועת "המזרחי", וגם כיהן כחבר בבית המחוקקים והנבחרים הלטבי (Saeima) בשנות ה-20 של המאה ה-20. אברהם ברמן (מפ"ם) היה חבר הפרלמנט בפולין הקומוניסטית בשנות ה-40. פרץ נפתלי (מפא"י) היה חבר מפלגה הסוציאל-דמוקרטית של גרמניה (משנת 1911), ובשנת 1931 שימש ציר לקונגרס הציוני. וישנן דוגמאות רבות נוספות לכך.

הכנסת נבחרת על ידי אזרחי ישראל ופועלת "בשם ומכוחם". מטרותיו ויעדיו של מוסד זה מתרכזים בייצוג העדפותיו של הציבור ובהוצאתן אל הפועל, כשברקע עומד מגוון רחב של אינטרסים שונים ומתחרים, אשר לעיתים קרובות אף סותרים ומנוגדים. בכנסת נקבע סוג המשטר עבור המדינה, המהווה בסיס חוקי לכל סמכות שלטונית בה, על אף שחוק יסוד: הכנסת (1958) לא מפרט מהו תפקידה (נחמיאס & ארבל-גנץ & מידני 2010). במילים אחרות, הכנסת סוברנית להשפיע בצורה לגיטימית על מהלך החיים במדינה, לפי ראות עיני נציגיה.

העקרונות היסודיים לפעילות הכנסת, כמו גם מעמדה, מעוגנים בחוק היסוד המוזכר לעיל שנחקק בשנת 1958.³⁸ כינונו של חוק יסוד זה הוא בבחינת סאגה מתמשכת בפני עצמה, שראשיתו היה בדיון של אספה מכוננת בתקופת הצעת חוק המעבר והמשכו בכנסת השניה (הכנסת השלישית, 9.7.1956, עמ' 2216). יש לומר, כי לחוק קונסטיטוציוני זה השלכות כבדות-משקל על סדרי עבודתה של הכנסת, מפני שממנו היא יונקת את ההסדרים המפורטים שלה. לפני כן, סדרי עבודתה ניוזנו משני מוסדות ציוניים פרה-מדיניים שתיפקדו באמצעות השיטה הפרלמנטרית: הקונגרס הציוני ואספת הנבחרים, שהותירו חותם על החיים המפלגתיים של מדינת ישראל הצעירה, וגם השפיעו על שיטת בחירותיה ותפקוד השלטון באמצעות הממשלות הקואליציוניות, ובמיוחד על הנהל והנהג של הכנסת (פרידברג 2008).

לכנסת מספר תפקידים מרכזיים: כינון הממשלה ופיקוח על פעילותה, חקיקת חוקים וייצוג השקפות עולם אזרחיות שונות (נויברגר 1998, Kabir 2014). כל אלה באים לידי ביטוי פרלמנטרי בכנסת באמצעות הצעות לסדר,³⁹ דיונים מהירים, שאילתות לשרים, דיונים בוועדות וכד'. לכנסת תפקידים ייחודיים נוספים: היא בוחרת את נשיא המדינה,⁴⁰ ואת מבקר המדינה,⁴¹ והיא שותפה בבחירת שופטים באמצעות נציגיה בוועדת המינויים.⁴² רק כנסת ישראל רשאית להעביר את הנשיא,⁴³ או את המבקר⁴⁴ מתפקידם, לבטל את חסינותו של ח"כ או להשעותו מן התפקיד.⁴⁵ אולם תפקידיה של הכנסת אינם סטטוטוריים בלבד, והיא אחוזת בתפקידים הנוספים בעלי אופי ציבורי חיוני: הכנסת משמשת כמחנכת של החברה להתוויית ערכים נורמטיביים באמצעות דיון ציבורי שמציף אלטרנטיבות למדיניות הממשלתית, ומדריכה את החברה לערכי סובלנות כלפי דעות שונות המצויות בה.

עבודת הכנסת נעשית באמצעות שתי זרועות העיקריות: מליאת הכנסת וועדותיה (צידון 1958). המליאה (Plenum) משמשת גוף מרכזי בעל סמכות עליונה של הכנסת, שם מתקבלות החלטות סופיות באמצעות הצבעת הרוב. במליאה מועלות הצעות שונות כגון הצעות חוק, הצעות לסדר-היום, שאילתות לשרים והצעות להבעת אי-אמון בממשלה וכו', ומתקיימים בה דיונים במגוון נושאים פוליטיים, ביטחוניים, חברתיים וכלכליים, שרובם ככולם מהותיים להוויי המדינה. ואולם, לא דרושה נוכחותם של כלל חברי הכנסת על מנת לקיים את דיוניה או לקבל החלטות בעניינים ציבוריים.

למרות שהמליאה נתפסת כזירה פרלמנטרית משמעותית, למעשה היא לא נועדה לטפל בבעיות עומק או בסוגיות נקודתיות או מקצועיות, שכן, ניתן לנהל בה דיונים כלליים או הצהרתיים בנושאים השונים, אך

³⁸ לסקירה על חקיקתם של חוקי היסוד בישראל, שכוללת בחינת פרוטוקולים של דיוני מליאת הכנסת ושל ועדות הכנסת, של ועדת השרים, וכן בחינת הסיקור התקשורתי וחשיפת הציבור להליך, ראה מרדכי & קרמניצר & פוקס 2015.

³⁹ לפי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: המשנה ליועמ"ש) אורי ידן, להצעות לסדר ישנו גם שם נוסף: "הצעה לסדר ניהול הישיבה או ההצבעה" (ועדת הכנסת, 15.7.1958, עמ' 5).

⁴⁰ חוק-יסוד: נשיא המדינה (1964), סעיף 3א.

⁴¹ חוק מבקר המדינה [נוסח משולב] (1958), סעיף 1.

⁴² חוק יסוד: השפיטה (1984), סעיף 4.

⁴³ חוק-יסוד: נשיא המדינה (1964), סעיף 20.

⁴⁴ חוק מבקר המדינה [נוסח משולב] (1958), סעיף 8א.

⁴⁵ חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, סעיף 13.

כדי לבחון את מגוון הסוגיות הספציפיות שעומדות על סדר יומה של המדינה ולבררן לעומקן, נוצרה מערכת של ועדות פרלמנטריות במטרה לייעל את עבודת הכנסת. בוועדות הללו מתאפשר לבדוק את הבעיות במסגרת התנאים המתאימים לכך: לצורך חקיקה, בקרה ובירור של סוגיות שונות לרשות עומדים מגוון של כלים ואמצעים דוגמת צוות מצומצם של חברי הכנסת ושל מנהלה, אפשרות לזמן מומחים, נציגי הרשות המבצעת, החברה האזרחית והציבור הרחב (מקובר 2017, שפירא ואחרים 2013). נטען, שלמעשה ועדות פרלמנטריות מהוות זירה מרכזית למימוש שניים מתפקידיו המרכזיים של הפרלמנט: חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת (Döring 1995, Lees & Shaw 1979).

עבודת הפרלמנט מושפעת מאוד גם ממאפייניהם האישיים של חברי הכנסת (מרקוס 2015) - ניסיונם, כישוריהם, הכריזמטיות והוותק שלהם בזירה הפרלמנטרית, וכן ממניעים אישיים. השחקנים הפוליטיים בוחנים את העדפותיהם האישיות ואת ציפיותיהם הסובייקטיביות, ולאחר מכן נוקטים פעולות. עם זאת, לעיתים הם עשויים לקשור פעולות מסוימות במצב הפוליטי הקיים, למשל הקואליציוני (March & Olsen 1984). נוסף על-כך, פעילותו של המחוקק בזירות השונות של קבלת החלטות נשלטת על ידי מערכת של חוקים כתובים ובלתי-כתובים, הקובעים בסופו של דבר כיצד המוסד מבצע את עבודתו (Mahler 1994, Powley 2010).

החוקרים מצאו, שככל שחבר הפרלמנט ותיק יותר, הוא נוטה יותר להסתמך על מקורותיו וערכיו האישיים, ולא חיצוניים (Yishai 2007), בבואו לקבל החלטה על פעולתו מסוימת. ואולם, לרוב הוא איננו סוברני לקבל החלטותיו הפרלמנטריות לבדו, ולבטח לא בכל נושא שהוא חפץ בו. נטען, שישנם שלושה גורמים עיקריים המשפיעים עליו: הנהלת הקואליציה, המחוקק עצמו והציבור (Arnold 1990). ביחס להחלטות לגבי תמיכה או התנגדות לשינוי של כללים בתוך הפרלמנט, נדמה שסביר יותר להניח כי בעניינים כה רגישים לסיעות לא קיים מצב של חופש בחירה המאפשר לחה"כ לפעול לפי מצפונם, אלא חלה חובת משמעת עקרונית, והדבר תקף לגבי הצבעות במליאת הכנסת, וגם בוועדותיה.⁴⁶

"התקנון הוא התפקיד הראשי של ועדת הכנסת. זה 'השולחן ערוך' של הבית, ושיתוף כל חברי הוועדה הוא הכרחי"

(חבר ועדת הכנסת אריה שפטל, **ועדת הכנסת**, 30.3.1949, עמ' 6)

2.2 תקנון הכנסת

מדינת ישראל איננה הדמוקרטיה הפרלמנטרית היחידה שחייה הפוליטיים מתנהלים ללא חוקה כתובה, וישנן מדינות נוספות כמו בריטניה, ניו זילנד וקנדה, אשר בהן הסדרים קונסטיטוציוניים מעוגנים במקורות שונים.⁴⁷ האסדרה של היבטים שונים בפעילות הכנסת מתקיימת באופן היררכי, כשבהיעדר חוקה כתובה **חוק יסוד: הכנסת (1958)** משמש בחזקת חוקה ומעין-מצפן חוקתי שממנו מיונקת חקיקה מהותית מפורטת יותר (**חוק הכנסת (1994)**) ופרוצדורלית (**תקנון הכנסת**). **בסעיף 19 לחוק היסוד** ישנה התייחסות לתקנון הכנסת, שקובעת כי "במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון". כך, למשל, סמכויות הכנסת בענייני תחיקה נקבעו בתקנון הכנסת, בהחלטות של ועדת הכנסת, וכן בנוהל ונוהג (בלאנדר & קליין 2002, בן-מאיר 2013, ענבר 1993).

⁴⁶ לדוגמאות מסוג אלה, וגם לדוגמאות מנגד, ראה אצל אברמי 2003, הטיס רולף 2019.

⁴⁷ הגם שבשאר לא אין חוקה כתובה, קיימים בה חוקי יסוד שנחקקו בעקבות "החלטת הררי" משנת 1950, והם מהווים מעין-חוקה שבדרך. בכנסת הרביעית חה"כ עזרא איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה) הציע לבחור בוועדת חוקה מיוחדת שתעסוק בהכנת חוקי יסוד, מה שדרש תיקון בתקנון הכנסת (**ועדת הכנסת**, 14.2.1961). להרחבה בנושא חוקה בישראל ראה שטרן & פרידמן & רדינר 2006.

גם בית המשפט העליון התייחס לצורה שבה פועלת הכנסת, באומרו :

"המבנה החוקתי בכל הנוגע להוראות שלפיהן מתנהלים סדרי העבודה של הכנסת בנוי על רבדים בעלי תוקף משפטי, אשר כפופים זה לזה מבחינת סדר הקדימה שביניהם. בראש הסולם ניצבת החקיקה של הכנסת, היינו חוק יסוד: הכנסת, או החקיקה הראשית הרגילה, ולאחריה חלוקת ההוראות בעניין סדרי העבודה של הכנסת, כפי שהן עולות מן האמור בסעיף 19 לחוק היסוד..." (בג"ץ 1179/90).

הצורך בפרוצדורה נובע מתוכנו של חוק היסוד, שאינו מפרט את דרכי ההליך הפונקציונלי שלפיו על הכנסת לפעול, וזה היה ברור כבר במועד חקיקתו. לדברי יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה (מפא"י):⁴⁸

"חוק [יסוד – השלמה שלי] הכנסת, מטבע בריאתו, דורש השלמות תקנוניות, שהן בבחינת תקנות לחוקים אחרים ועלינו לתת את הדעת על כך" (ועדת הכנסת, 14.10.1958, עמ' 2).

במועד אחר הוא הוסיף :

"לפי סעיף 19 של חוק [יסוד – השלמה שלי] הכנסת, סדרי הדיון בכנסת ייקבעו על ידי התקנון. זאת אומרת שהחוק מייפה את כוחה של הכנסת - כלומר ועדת הכנסת - לקבוע את התקנון, ואם אין תקנון, ינהגו לפי הנוהג. ז"א שעלינו לקבוע מה יעשו שיתכנסו בזמן הפגרה" (ועדת הכנסת, 21.10.1958, עמ' 11).

טעות קשה היא לראות בתקנון הכנסת מעין-פורמליות פרוצדורלית טכנית גרידא, בהקבלה לתקנות המותקנות כעזר לחוקים. הסיבה לכך היא, שלהלכותיו לעיתים קרובות נודעת השפעה מכרעת על תהליכים סובסטנטיביים המתרחשים בכנסת, אשר משליכים מהותית על יחסי הכוח שבין קואליציה ואופוזיציה בתהליך המשחק הפרלמנטרי.

חה"כים עצמם נתנו פעמים רבות ביטוי למשמעות וחשיבות של הכללים הפרלמנטריים :

"...החוקים הם בסמכותו של הרוב, אך התקנון הוא בשביל המיעוט. לרוב אין דרוש תקנון. הרוב מסתדר גם בלי תקנון. כדי שיהיו למיעוט זכויות, כדי שיהיה טעם לפארלאמנט, דרוש תקנון שיחייב גם את הרוב וגם את המיעוט, ומתוך כך יבטיח למיעוט זכויות, אשר הרוב לא יוכל לפגוע בהן באופן ארעי בלי שינוי בתקנון" (יוחנן בדר (תנועת החרות, אופוזיציה), **הכנסת השנייה**, 9.11.1953, עמ' 64).

"במידה שיש תקנות, הן לא הותקנו כדי לכבול את ידיו של הרוב. יש בהן כבילת יד של הרוב ושל המיעוט, כשם שיש בהן הענקת זכויות לרוב ולמיעוט גם יחד" (משה כרמל (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה), **ועדת הכנסת**, 5.2.1963, עמ' 8).

"אנו מכירים מקרים רבים של ניצול העדרו של תקנון על ידי המיעוטים עד כדי שיבוש החיים הפרלמנטאריים. התקנון חשוב באשר הוא בא להגן על הכנסת כולה" (זלמן ארן, מפא"י, קואליציה, **הכנסת השנייה**, 9.11.1953, עמ' 65).

המקורות לחלקים מסוימים של תקנון הכנסת מצויים בתקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית, במורשת של ההסתדרות הציונית, וגם בדברי חקיקה שונים. כאמור, כללי המוסד של הקונגרסים הציוניים שנתכנסו לפני הקמת המדינה סייעו לפרלמנטריזם הישראלי המתהווה, שעליהם הסתמכה הכנסת חלקית עד שנות החמישים המאוחרות. הסמכויות של מועצת המדינה הזמנית, אשר שימשה בתור הרשות המחוקקת תקופה קצרה עם הקמת המדינה, נקבעו ב**פקודת סדרי השלטון והמשפט-1948**, שהיתה לדברי שר המשפטים פנחס רוזן "מעשה החקיקה הראשון ואולי החשוב ביותר" שלה (האספה המכוננת, 15.2.1949, עמ' 15). **סעיף 1(ב) לפקודה** קבע שהמועצה תקבע בעצמה את סדרי ישיבותיה ועבודתה. דברי חקיקה רלוונטיים אחרים הם **פקודת המעבר לאספה המכוננת, תש"ט-1949 וחוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951** (נחמיאס & ארבל-גנץ & מידני 2010, פרידברג 2008, צידון 1964).

בתקנון המעבר של המועצה נקבע שהאספה המכוננת תקבל על עצמה את תקנון המועצה, ואחת ממטרותיה יהיה להכין תקנון חדש משל עצמה באמצעות ועדת התקנון (**סעיף 2 לתקנון מעבר של האספה המכוננת, 1948-49**). ב**פקודת המעבר לאספה המכוננת תש"ט-1949** נקבע מפורשות כי "מועצת המדינה הזמנית תוסיף לכהן עד התאסף האספה המכוננת של מדינת ישראל, אז תתפזר המועצה ותחדל

⁴⁸ אזניה כיהן כחבר כנסת 18 שנים ברציפות (1951-1969), מתוכם היה פעמיים (בכנסות השלישית והשישית) יו"ר ועדת הכנסת (1955-1959, 1965-1969).

מלהתקיים" (סעיף 1 לפקודה).⁴⁹ סעיף 22' לפקודה זו קבע כי "תנהג האספה המכוננת על פי תקנון הישיבות של המועצה בשינויים המחויבים על פי העניין, כל עוד לא החליטה לנהוג בדרך אחרת".

רק בשנת 1958 נחקק **חוק יסוד: הכנסת**, אשר בסעיף 19 שלו נקבע כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהגה ונהוג המקובלים בה".

סעיף 19 המוזכר מהווה נקודת המוצא החוקתית, והוא מוסר בידי הכנסת סמכות רחבה בקביעת כלליה הפרטניים. מכוח הסמכה זו, מסדיר התקנון את אופני פעילותה של הכנסת, כאשר ההצדקה לגמישות הזו מעוגנת בתפיסה העקרונית לפיה הכנסת היא הריבון והיא מייצגת את פני החברה, דבר המחייב להתיר שיקול הדעת נרחב ביותר בקביעת דרכי עבודתה (בג"ץ 652/81, בג"ץ 742/84, בג"ץ 975/89, בג"ץ 4885/03, מרדכי & קרמניצר & פוקס 2015, נבות 2003). את העובדה שהכנסת היא הריבון סיכם יפה בתקופתו רה"מ הראשון של מדינת ישראל, דוד בן גוריון:

"הכנסת - בין בחירות לבחירות - היא שליט המדינה, בידה נתון הפיקדון של הנהלת המדינה. ואנחנו [הממשלה - השלמה שלי] רואים את עצמנו כשליחי הכנסת. ברגע שהכנסת לא רוצה בנו - נלך ברצון" (הכנסת הראשונה, 23.3.1949, עמ' 220).

יש להוסיף על כך, שברמה החוקתית ריבונותה של הכנסת נובעת גם מעצם העובדה שהממשלה חייבת לדווח בפניה אודות פעילותה (ראה סעיף 42 לחוק-יסוד: הממשלה, וגם תקנון הכנסת-חלק ח': ועדות הכנסת, 2019), על אף שלפחות בכנסות הראשונות הממשלה שלטה לכאורה על קביעת סדר יומה של הכנסת. בכך ניתן לראות את קיומם של איזונים ובלמים בין שתי הרשויות הללו.

עבודת הכנסת מתבססת מבחינה פרוצדורלית על תקנון, ולדברי יו"ר הכנסת קדיש לוז היא רואה בו בבחינת "חוק בל יעבור" (צידון 1964). לפי צידון (1958), הכנסת מתנהלת על פי דפוסים קבועים ויציבים לשמירת זכויות המיעוט מחד, ולהבטחת עבודה סדירה מאידך. יחד עם זאת, לפחות בשנותיה הראשונות, לא פעם הכנסת פעלה גם לפי הנהגה הבלתי-כתובת שאימצה לעצמה. בכנסת השלישית, בהתייחסו לבעיית ההצעות לסדר היום, כך אמר מזכיר הכנסת משה רוזטי:

"אין להתעלם מן המציאות של עשר השנים האחרונות. עד עכשיו עשינו דברים רבים שלא היו כתובים בתקנון, אלא פעלו לפי השכל הישר..." (ועדת הכנסת, 30.12.1958, עמ' 7).

הליכי החקיקה בישראל, כמו גם הפיקוח על הרשות המבצעת, מוסדרים בתקנון הכנסת.⁵⁰ יתר על כן, הוראות מסוימות המצויות בתקנון זה, בפרלמנטים אחרים משולבות בחוקות.⁵¹ בכנסת החמישית, בדיון על **חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ז-1964** מטעם הממשלה, שר המשפטים דב יוסף (מפא"י) הסביר את הסיבות למציאות שבה דברים רבים מוסדרים בתקנון ולא בחוקים:

"יכול להיות, ואני מקווה שנגיע בעוד מועד לכך, שהממשלה תביא לכנסת הצעת חוק יסוד: דרכי חקיקה. דברים רבים אשר מסודרים כעת בתקנון הכנסת - מפני שהיה צורך להגיע לאיזון פרוצדורה במהרה - הרבה יותר טוב שהם יהיו בחוק יסוד. כאשר יהיה חוק יסוד כזה, יכול להיות שאז נציע שהחוק המוצע עתה יוכנס לשם. אבל לעת-עתה המדינה, לדעתנו, זקוקה לחוק קטן" (הכנסת החמישית, 4.5.1964, עמ' 1687).

⁴⁹ לדיון וויכוח באשר לפקודה בממשלה הזמנית ראה ישיבת הממשלה הזמנית, 20.12.1948.

⁵⁰ סדרי החקיקה בישראל אינם מעוגנים בחוק אלא פועלים מכוח תקנונים של הכנסת ושל הממשלה. מאז שנות השבעים של המאה הקודמת, היו מספר ניסיונות לחוקק **חוק יסוד: החקיקה** להסדרת הנושא, אולם הם טרם הבשילו לכדי חקיקה בפועל. נטען, שמאז פסק דין בעניינו של בנק מזרחי, בו הוכרו חוקי היסוד כחוקתה של מדינת ישראל, יותר מכל מורגש חסרונם של חוק יסוד זה, שאמור להסדיר את מעמד החוקה שלא הושלמה, ואת אופן תיקונה (ווייל 2006). בעניין זה ראה את הביקורת של חה"כ קלינגהופר (גח"ל) בקשר להחלת דין רציפות על מלאכת החקיקה במעבר מכנסת לכנסת, בהיעדר חוק פורמלי העוסק בחקיקת חוקים (הכנסת החמישית, 27.4.1964, עמ' 1615-1617).

⁵¹ בעניין זה ראה את דבריו של שר המשפטים פנחס רוזן בכנסת החמישית, 23.10.1961, עמ' 146.

תקנון הכנסת מורכב מפרקיו השונים שנתקבלו בוועדת הכנסת, מנוהג והוראות היושב ראש בשעת הישיבה,⁵² החלטות,⁵³ תקדימים,⁵⁴ פסיקות של יו"ר הכנסת ושל נשיאות הכנסת,⁵⁵ וכן מהוראות של **חוק יסוד: הכנסת (1958)** הנוגעות בסדרי עבודתה של הכנסת. כל זה יוצר מערכת שלמה של הוראות וכללי התנהגות עבור חה"כים. התקנון מסדיר נושאים רבים של הפעילות הפרלמנטרית, כגון ארגון עבודת הכנסת, הפעלת כלים פרלמנטריים שונים, נושאי מינויים, עבודת הוועדות, החלטות בענייני נוהל, כללי אתיקה עבור חה"כים וכד'.

יש הטוענים, שלתקנון הכנסת מעמד פרוצדורלי מחייב, ושניתן לפרשו כאילו הוא עומד אף מעל החוק. למשל, הליך חקיקת החוקים מוסדר בעיקר בתקנון, ולכן אם חוק מתקבל בהליך שעומד בסתירה לנקבע בתקנון – הוא אינו בעל-תוקף (נחמיאס & ארבל-גנץ & מידי 2010). צידון זיהה תופעה מעניינת, שהוראות נוהל מסוימות והחלטות ועדת הכנסת הפכו עם הזמן לחוק, ובאופן כזה מעמדם השתנה מבחינה חוקתית כי המחוקק ייחס להן חשיבות רבה. למשל, סדרי פתיחת הכנסת, בחירות יו"ר הכנסת וסגניו, בחירת ועדת הכנסת, פומביות הישיבות וכיוצא באלו – הפכו עם הזמן לחלק מחוק **יסוד: הכנסת** (צידון 1964).

מוסדות הכנסת הממונים על שמירה וביצוע של התקנון מוודאים בקפדנות שהליכיה ינוהלו על פי הוראותיו (צידון 1964). ועדת הכנסת משמשת כגוף פנים-מוסדי, אשר מוסמך לגבש הוראות אלו ולטפל בהצעות לשינויים, בהתאם לצורך פוליטי, פרקטי או מבני-מוסדי. ועדה זו היא בעלת סמכות מכרעת בשטח זה, ובנקודה זו היא אף עולה בכוחה ובסמכותה על יתר הוועדות בכנסת, שכן, החלטותיה מחייבות את הכנסת כולה. למרות השוני בין חוק לבין הוראה תקנונית מבחינת המעמד, באשר להקפדה בשמירת הביצוע – ישנה זהות ביניהם (שם).

מאחר שכללי הכנסת נוצרים בתוכה ומשמשים מעין-חוקה פנימית עבור חבריה, ניתן להחשיב אותם כאנדוגניים. תיקונים נקודתיים ואינקרמנטליים של תקנון הכנסת מהווים מרכיב חיוני מתוך מנגנון שלם של שינוי מוסדי, אשר נוצר כתולדה של סינרגיה בין הסוכנים הפוליטיים השונים, המשולבים במערכת מרוכזת אחת, ופועלים לא אחת בהסכמה ביניהם למרות היותם נציגי מחנות מנוגדים.

לסיכום יאמר, שהאקטואליות של כללי המשחק נעשית בולטת ביותר ברגעי המחלוקות הפוליטיות בזירה הפרלמנטרית, במיוחד כאשר כללי המשחק הפוליטי נראים מעומעמים, וכתוצאה מכך נולדות פרשנויות חלופיות שלהם, שהן משמעותיות ביותר עבור השחקנים המתחרים ביניהם. מצבים כאלה יכולים להוביל לחיפוש אחר תקדים או פרשנות חדשה/נוספת של הנוהל, דבר שבטווח הארוך עלול להתגלגל לרפורמה מוסדית ולתיקון הפרשנות הרווחת (Müller & Sieberer & Becher 2009).

2.3 תיקוני תקנון הכנסת

⁵² בסעיף 1 לחוק **חסינות בניני הכנסת, תש"ב-1952** נקבע כי "יושב ראש" פירושו יושב ראש הכנסת וכולל – פרט למקרים המפורטים בסעיפים 3, 8, 11, 12 ו-14 – אחד מסגני יושב ראש הכנסת, בשעה שהוא ממלא תפקיד של יושב ראש. הבהרה זו נחוצה כדי למנוע ערבוב של מושגי הבסיס בהמשך.

⁵³ לעיון בהחלטות של ועדת הכנסת לדוגמה, ראה **נספח מס' 6**, וכן **בכנסת השלישית**, 12.2.1958, עמ' 935.

⁵⁴ נקודת מוצא לצורת עבודה זו קיבלה תוקף בכנסת הראשונה: "התקדימים אינם באים במקום התקנון. בתקנון ישנו פרק על תקדימים. התקדימים באים באותם המקרים שהתקנון לא נתן תשובה" (חה"כ בר-רב-האי, **ועדת הכנסת**, 6.6.1950, עמ' 5). נטען גם, שהתקדימים שקיבלה ועדת הכנסת לא מחייבים אותה כמוסד משום שהיא איננה קשורה בתקדימים אלה, אלא רק יוצרת אותם (דברי יו"ר ועדת הכנסת, ד. בר-רב-האי, **בכנסת השנייה**, 31.3.1954, עמ' 1434). דבר זה כשלעצמו דומה לאופן שבו פועל גם בית המשפט העליון בהליכים השיפוטיים, מתוקף **סעיף 20(ב) לחוק-יסוד: השפיטה**, ממנו משתמע כי בית משפט זה בעצמו איננו כפוף או מחויב לתקדימי-הוא (למעט העובדה שבתי משפט העומדים בהיררכיה נמוכה יותר ביחס אליו – אכן כפופים להחלטותיו), ועל כן הוא רשאי לסטות מהחלטותיו הקודמות.

⁵⁵ "נשיאות הכנסת" – כמשמעותה בסעיף 10 לחוק **הכנסת**. בן-מאיר (2013) טוען שהלשון המשפטית של תקנון הכנסת מכירה במוסד זה כ-"יושב-הראש והסגנים", אך היות שבאירופה נהוג שיו"ר הפרלמנט נקרא "נשיא", מונח זה השתרש גם בכנסת.

הפרלמנט זקוק לחוקי נוהל מדויקים על מנת לתפקד (צידון 1964). אולם, כדברי חה"כ פרופ' קלינגהופר - "התקנון בהוראותיו הדנות בפרטים אינו יכול למצות את הכל..." (ועדת הכנסת, 5.6.1962, עמ' 5). למשל, רק בכנסת העשירית הוקמה מכוח סעיף 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 ועדת האתיקה, שעליה הוטל לטפל בקובלנות של חה"כים. טרם ההסדרה בחוק, התלונות הגיעו לשולחנה של ועדת הכנסת.⁵⁶ כדי להתגבר על "גרעונות תקנוניים", הכנסת נדרשת מעת לעת - באמצעות ועדת הכנסת - לבצע שינויים טכניים ומהותיים, כאלה שנוגעים להיבטים פוליטיים או לצרכי עבודת הכנסת. מסיבה זו התגבשה במהלך השנים גם "התורה שבעל פה", כלומר תקנות והכרעות שעלו אגב החלטה או דיון, והפכו לתקדים מחייב בכנסת (לדוגמה ראה הכנסת השישית, 10.8.1966, עמ' 2497-2498), ובהמשך נוספו לתקנון או אף הפכו להיות דבר חקיקה.

תקנון הכנסת הוא תוצאה של תהליך ארוך ומתמשך של דיונים והחלטות, אם כי בשנותיה הראשונות הכנסת גיבשה את תקנונה גם באמצעות התקדימים (ראה לדוגמה את ועדת הכנסת, 30.5.1950, עמ' 4). סגר מציע להבחין בין התקופה המוקדמת (שבה נכתבו פרקיו הראשוניים של התקנון) לבין התקופה המאוחרת (אימוץ תקנות חדשות ותיקונים) (סגר 1988), למרות ששתי התקופות חופפות במידה מסוימת. מבחינה כרונולוגית, הפרק הראשון של התקנון נכתב כבר בשנת 1949 ועסק בסמכויות הוועדות, אך פרק שעניינו הצעות לסדר היום אושר רק בשנת 1971.⁵⁷ משכך, נדמה כי הסברה שהתקנון לכנסת אושר "בשלמותו" בשנת 1967 מצריכה דיוק, אם כי אני משער שלמרות אי-שלמותו, לכנסת היה תקנון גם לפני 1967, ועל זה אעמוד בהמשך המחקר באמצעות ראיות אמפיריות לכך, כאמור.

סגר סבור שהסיבות לתיקוני התקנון נובעות מנחיצות להתאימו לצרכי הכנסת, וגם כדי לתת מענה לנסיבות החדשות. טענה זו מעניינת, אך ייתכן שגורמי היסוד לשינויים הפנים-מוסדיים המוזכרים הם רבים מאלה ומורכבים יותר, ולכן גם ההסבר דורש התעמקות משמעותית יותר בפרטים הקטנים על מנת להבין את השינויים לעומקם. בנוסף, צידון גורס שלמרות התרעמות של הרוב הפרלמנטרי על כך שנהלי התקנון מכבידים, בפועל מעטים השינויים בו (צידון 1964). הנני חולק על טענה זו ליציבות מוסדית משמעותית, ואביא לכך סימוכין בהמשך.

בימינו, בתקנון הכנסת נקבע ברורות מהן דרכי תיקונו (חלק י': תקנון הכנסת, סעיפים 144-146, 2019). מבחינה פרוצדורלית, כל חה"כ שאינו שר או סגן שר רשאי להגיש הצעה לתיקון התקנון, למרות שישנם מקרים שבהם המקור ליוזמה לשינוי היה בממשלה או בוועדות (ראה למשל הכנסת החמישית, 14.11.1962, עמ' 151-165, הכנסת החמישית, 19.3.1963, עמ' 1543-1540, ועדת הכנסת, 11.6.1963, ועדת הכנסת, 16.7.1963, עמ' 17-9, ועדת הכנסת, 12.11.1963, עמ' 9-2, ועדת הכנסת, 19.11.1963, עמ' 2, ועדת הכנסת, 7.1.1964, עמ' 5-2, ועדת הכנסת, 25.2.1964, עמ' 3-6, ועדת הכנסת, 3.3.1964, עמ' 3, ועדת הכנסת, 21.7.1964, עמ' 6-3). על כל פנים, ועדת הכנסת מחליטה אם להכין את ההצעה לשם הבאתה לאישור הכנסת או להסירה מסדר היום. אם נתקבלה בוועדה החלטה חיובית, ההצעה מונחת על שולחן הכנסת בצירוף דברי ההסבר,⁵⁸ וכל חה"כ, וכן שר או סגן שר רשאים להגיש ליו"ר ועדת הכנסת השגה בכתב על התיקון המוצע תוך 14 ימים. לאחר הדיון בהשגות,⁵⁹ ועדת

⁵⁶ ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת מתאריכים - 30.6.1953, 1.6.1954, 7.3.1957, 12.6.1962, 10.7.1963, 11.6.1963.

⁵⁷ אם כי ניתן לראות שוועדת הכנסת עסקה בכך עוד קודם לכן, ראה ועדת הכנסת, 3.12.1957, ועדת הכנסת, 30.6.1964.

⁵⁸ דברי ההסבר להצעה מהווים נוהג מחייב אמנם, אך אין הוראה חוקית או תקנונית המחייבת את המציע לעשות כן (רהט ואח', 2013, עמ' 574), ולכן מדובר בנוהג פרלמנטרי בלתי-פורמלי.

⁵⁹ לדוגמאות ראה ועדת הכנסת, 24.1.1961, ועדת הכנסת, 9.7.1963, עמ' 4-6.

הכנסת מגישה בשנית את הנוסח המתוקן של ההצעה לדיון במליאה,⁶⁰ וזו מחליטה באמצעות הצבעה,⁶¹ אם לקבלה. במידה ולא הוגשו השגות להצעה, מצביעה הכנסת - ללא דיון - בהצבעה אחת. יש לציין, כי ועדת הכנסת איננה מוגבלת מבחינת משך זמן הדיון בתיקונים לתקנון. כך אמר יו"ר ועדת הכנסת חיים יוסף צדוק בקשר לתקופות שבהן לא ניתן לעסוק בסוגיות התקנוניות:

"תיקוני תקנון אינם מוגבלים לראשית קדנציה או לסופה. כשהתיקון רצוי, כל שעה יפה לו. אם התיקון אינו רצוי, אין לבצעו לא בתחילת הקדנציה ולא בסופה" (ועדת הכנסת, 20.10.1964, עמ' 3).

נדמה שבעלי האחריות על שמירת תקנון הכנסת ועל ביצועו הבינו היטב, שאין מדובר במסמך סטנדרטי במהותו. למשל, יו"ר הכנסת קדיש לוז אמר בזמנו ש-"ככל שדה, גם שדה התקנון טעון טיפוח וטיפול מתמידים, אחרת עולים בו עשבי בר שמן ההכרח לנכשם" (הכנסת החמישית, 11.2.1963, עמ' 1095).

ישנם סוגים שונים של תיקוני תקנון. התיקון יכול להיות קבוע, העומד בתוקפו עד שהכנסת תחליט לשנותו או לבטלו; התיקון יכול להיות גם בעל אופי זמני, למשל כהוראת שעה לקדנציה אחת בלבד, כפי שקרה בכנסת ה-19 עם אחת הוועדות הרגישות ביותר בכנסת - ועדת החוץ והביטחון (להלן: ועדת החו"ב): לאחר שיו"ר ועדה קודם אביגדור ליברמן מונה לשר החוץ, נוצר ואקום מבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על גופי הביטחון במדינה, כאשר עקב ויכוח פנים-קואליציוני לא מונה יו"ר חדש לוועדת החו"ב ולוועדות המשנה שלה, ולכן לא כונסו דיונים בנושאים אלה. במקרה לעיל, ניתנה סמכות ליו"ר הכנסת יולי אדלשטיין (ליכוד, קואליציה) לכנס את הוועדה ולפתור בעיה נקודתית, אך מטרת התיקון היתה לאפשר ליו"ר הכנסת לפעול בסמכות במצבים דומים לזה גם בעתיד, ולכנס לפי הצורך את הוועדות בכנסת, למנות אד-הוק חבר מחברי הוועדה לנהל את הישיבה לצדו או להפעיל את ועדות המשנה. בה-בעת, האיזון בא לידי ביטוי בכך שנקבע כי התיקון הוא זמני כדי לבחון מהן משמעויותיו, בשל חדשנותו בעולם הפרלמנטרי (ועדת הכנסת, 18.12.2013, ועדת הכנסת, 10.3.2014, ועדת הכנסת, 12.5.2014).

היו תקופות שבהן תקנון הכנסת שונה פעמים לא מבוטלות, ולעומת זאת היו פרקי זמן של יציבות מוסדית מסוימת. אם בוחנים על קצה הלשון את התקופה שלאחר אישור התקנון בידי הכנסת, ניתן להיווכח שבין השנים 1967-2019 נתקבלו 136 תיקונים חדשים, שזה בממוצע 2.61 שינויים בשנה, כלומר ספק אם ניתן לדבר במובהקות על יציבות מוסדית, הגם שחישוב זה אינו כולל את ההצעות השונות לתיקונים שלא נתקבלו בוועדת הכנסת במהלך השנים הללו.

לסיכום של חלק זה, הכרחי להתייחס להבדל יסודי בין שלושה מושגי הבסיס הנוגעים להתגבשות של תקנון הכנסת, עיצובו ותיקוניו, אשר לא תמיד נראו לי בהירים מספיק במהלך המחקר:

"**תקדים**" - החלטה מהחלטות ועדת הכנסת, המתייחסת לדיוני הכנסת, ושאינה לה הוראה מפורשת בתקנון. החלטה זו מחייבת את הכנסת כל עוד לא יתוקן התקנון באותו עניין (סעיף 141 לתקנון הכנסת, 2019).⁶² הכנסת אינה רשאית לדון בשום עניין בצורת דיון החורגת מהוראות התקנון או מהתקדימים, אלא בהחלטת ועדת הכנסת שאינה תשמש כתקדים (שם, סעיף 142). להבדיל מתקנה (הוראה), התקדים

⁶⁰ מכאן והלאה הכוונה למליאת הכנסת, אלא אם צוין אחרת.

⁶¹ סעיף 25 לחוק יסוד: הכנסת קובע שהכנסת מחליטה ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, אך סדרי ההצבעה ייקבעו בתקנון הכנסת. בכך מתקיים עיקרון הכרעת הרוב, המהווה תנאי בסיסי לקיום המשטר הדמוקרטי (בג"ץ 4885/03) ולהליך חקיקה חוקתי (מרדכי & קרמניצר & פוקס 2015).

⁶² תקדים זה נקבע בכנסת הראשונה, בהצעת תקנון של שר המשפטים פנחס רוזן, ועומד על כנו עד היום (את הצעת הנוסח להחלטת ועדת הכנסת בעניין זה ניתן לראות בוועדת המשנה לתקנון הכנסת, 20.6.1949). בכנסת השישית נטען שקיים פער בין הוראה זו לבין המציאות, משום שאין משתמשים בנוהג זה כדי לא להפסיק את ישיבת הכנסת. במקום זאת, ככל שעולה הצורך מכנסים את ועדת הפירושים (ועדת הכנסת, 31.1.1967, עמ' 3). חה"כ קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה) גרס, שבדיוני הכנסת לוועדת הכנסת יש סמכות של קביעת תקדים, בעוד שסמכותה זו איננה תופסת לגבי דיוני הוועדות (שם).

איננו דבר שידוע מראש אלא נקבע "אָד הֹק", כלומר מדובר בהחלטה נקודתית שמתקבלת על מנת לספק מענה על צורך ספציפי שעולה מתוך הדיון.

מקובל להניח שהתקדים מהווה ערך חיוני, וככזה בכוחו לספק מענה לסוגיות שלגביהן אין פתרון כתוב. בעצם, מדובר בתורה שבעל-פה שבנויה על מסורת ועל מנהג פרלמנטרי. אי-לכך, אם יו"ר הישיבה מסתמך על תקדים מן העבר בבואו לקבל החלטה בשאלה פרוצדורלית, אין נוהגים לחלוק על החלטתו, ולכן היא מחייבת באותה ישיבה, אך כל חה"כ רשאי לערער על הפירוש שניתן בפני ועדת הפירושים. אם אין ערעורים על החלטה, אזי הפסק של היו"ר הופך לאסמכתא למקרה דומה, כלומר מקורו של התקדים הוא התקדים עצמו (צידון 1964, עמ' 107). גם כאשר ועדת הכנסת מחוללת תקדים בעניין מסוים שלגביו אין הוראה בתקנון, או קובעת/63 ממשיכה בנוהג הקיים,64 אזי החלטתה מחייבת את הכנסת כולה כל עוד היא לא תשנה את התקנון.

החלטות יושב-ראש הכנסת וסגניו - שגם הן מהוות תקדים - מפורשות על-ידי ועדת הפירושים,65 שנבחרת בידי ועדת הכנסת ומתכנסת לפי דרישתה, בהתאם לסעיף 143ב לתקנון הכנסת (2019). כיום מדובר בוועדה מצומצמת, שחברים בה יו"ר הכנסת עצמו ושמונה חה"כים נוספים (שאינם שרים או סגני שרים). ככלל, כל חה"כ רשאי לערער על פירוש הוראה מהוראות תקנון הכנסת שניתן בידי יו"ר ישיבת הכנסת בשעת הדיון במליאה. הוועדה משמשת כוועדת ערער, שתפקידה לפרש את התקנון ואת התקדימים שנוצרו במהלך הפעילות הפרלמנטרית, במקרים של מחלוקות בין חה"כים או בין חה"כ ליו"ר הישיבה. החלטת הוועדה הינה סופית, וגם היא מהווה תקדים. חה"כ יהודית שמחוני (מפא"י, קואליציה) הדגישה את חשיבותו של הגוף המפרש את התקנון, באומרה:

"ידוע לכולם שעניין הפירושים הוא רציני מאוד וקובע לעיתים קרובות את מהלך העניינים בכנסת. מוסד של פירושים זה דבר שיצטרך להיות קיים תמיד" (ועדת הכנסת, 28.6.1949, עמ' 6).

כפי שתיאר זאת מי ששימש כיו"ר ועדת הכנסת הראשון בכנסת הראשונה, חה"כ יזהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית, אופוזיציה), התקדימים הונהגו -

"...משום שאז יצאנו מתוך הנחה, שלאור חוסר ניסיונו בפרלמנטריזם, לא ייתכן שכל סעיף וסעיף של תקדים מסוים יבוא לאישור הכנסת, בטרם נהיה משוכנעים שזוהי הצורה הסופית של התקנון. ידענו כי מדי פעם בפעם נצטרך להכניס שינויים לאור ניסיון מסוים, ולשם השגת גמישות קבענו ששינויים אלה ייעשו על פי החלטת ועדת הכנסת, ורק לאחר שהדבר יהיה בשל, ונדע מהי צורתה הסופית של נוהל הדיונים, נביא את הדבר לפני הכנסת בכתב, בצורת הצעת תקנון סופית" (הכנסת השניה, 22.1.1952, עמ' 1068).

על כך יש להוסיף, שיו"ר הכנסת הראשון יוסף שפרינצק דגל בגישה עקרונית שעל פיה "כל דבר, שאינו חוק - אינו תקדים" (ועדת הכנסת, 13.2.1951, עמ' 8).

"נוהל ונוהג" - מהווים, ככלל, דרכי סטייה מהתקנון (והתקדימים) במקרים שלא מצאו בו ביטוי מפורש, אם כי ישנם דפוסים מסוימים שבסופו של דבר עוגנו בתוכם. אמנם דפוסים נוהל ונוהג אינם בהכרח

⁶³ כך היא קבעה כלל של נוהג, מבלי להעניק סמכות, בעניין של אזכור שמות בשאלות (ועדת הכנסת, 25.2.1964, עמ' 6-8).
⁶⁴ כפי שהיא החליטה בעניין סוב יודיצה, כאשר התעוררה השאלה אגב דיון בהכרת הדחיפות של הצעה מסוימת לדיון בכנסת (תקנון הכנסת: החלטות בענייני נוהל: החלטות ועדת הכנסת מיום 10.3.1953, החלטות ועדת הכנסת מיום 24.8.1962, 2019, עמ' 182).

⁶⁵ בכנסת הראשונה התנהל ויכוח לגבי הרכבה של ועדה זו: חה"כ מאיר ארגוב (מפא"י, קואליציה) דרש שהיא תורכב מיו"ר הכנסת, שני סגניו, יו"ר ועדת החוקה ויו"ר ועדת הכנסת (הכנסת הראשונה, 13.7.1949). לעומתו, חה"כ יוסף סרלין (ציונים כלליים, אופוזיציה) טען שיש לאמץ את הצעת הרוב, לפיה יו"ר הכנסת ישמש בוועדת הפירושים כטוען ולא כפוסק, כי לא ייתכן שמי שפסק הלכה פרוצדורלית בישיבה יופיע כפוסק גם בערעור עליה. סרלין צידד בבחירת ועדת פירושים בלתי-תלויה, שתוכל לבחון את התלויה לעצם העניין, אחרת מדובר בפיציה. ההחלטה היתה שוועדת הפירושים תכלול את יו"ר הכנסת, שני סגניו, ועוד ארבעה חברי ועדה שייבחרו בידי ועדת הכנסת (הכנסת הראשונה, 9.8.1949). נדמה שהלחץ מאופוזיציה והמחלוקת פנים-קואליציונית הביאו לחשיבה מחודשת זו. בכנסת השישית נקבע בתקנון הכנסת שוועדת הפירושים הינה ועדה יחידה שיו"ר הכנסת יכול לכהן בה כחבר (ועדת הכנסת, 27.12.1966, עמ' 7).

מעוגנים בתקנון הכנסת, אך בג"ץ התייחס לכך באומרו כי "החלטת ועדת הכנסת לקיים דיון והצבעה בעקבותיה בהצעת אי-אמון לממשלה, בו-ביום, היא עניין של 'צורת הדיון'. לפיכך, היתה ועדת הכנסת מוסמכת להחליט על כך..." (בג"ץ 148/73). אפשר לראות בכך משום הכשרת הליך מסוג זה.

"נוהל" - משמעותו מערך של כללים בפרקי התקנון השונים. לעומת זאת, **"נוהג"** - פירושו תקדימים, החלטות והוראות שקיבלה ועדת הכנסת במהלך השנים, שהפכו למחייבים (וייס 1977, סגר 1988, פרידברג 2008, צידון 1964). בג"ץ הביע דעה מגבילה בעניין זה, באומרו ש-"הכנסת יכולה לנהוג לפי הנוהג והנהל המקובלים בה רק באותם נושאים, אשר לא מצאו ביטוי מפורש בתקנון הכנסת..." (בג"ץ 1179/90). באשר להחלטות בענייני הפרוצדורה, בכנסת השישית הדגיש יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה, כי דרגת ההחלטה בענייני הנהל המתקבלת בוועדת הכנסת הינה פחותה מדרגה של החלטה תקנונית (**ועדת הכנסת**, 20.12.1966, עמ' 8). להבדיל מזאת, לפי מזכיר הכנסת משה רוזטי, הנוהג בכנסת קיבל תוקף חוקי, בדומה למנהג שקיים בפרלמנטים ותיקים (**ועדת הכנסת**, 10.3.1959, עמ' 8). על כך יש להוסיף, כי נוהג יכול שיהיה פורמלי המעוגן בתקנון הכנסת, או בלתי-פורמלי - מעין-"תורה שבעל פה".

תיקון תקנון - הוא הצעת חבר כנסת (שאינו שר או סגן שר), המוגשת ליושב ראש ועדת הכנסת במטרה לתקן את האופן המסוים שבו פועלת (נוהגת) הכנסת. ועדת הכנסת היא שמחליטה, באמצעות דיון, אם להביא את ההצעה לאישור הכנסת או להסירה מסדר היום (סעיף 144 לתקנון הכנסת, 2019). 'דרך המלך' היא החלת התיקון לתקנון עם אישורו בידי מליאת הכנסת, אלא אם מועד זה נדחה (שם, סעיף 146א').

"יש ערך לוועדה, אם היא מקמצת ויכוח באספה"
(חה"כ מאיר ארגוב (מפא"י), הכנסת הראשונה, 15.2.1949, עמ' 19).
"תפקיד של ועדת הכנסת הוא הכוונה של עבודת הכנסת"
(חה"כ צבי יהודה (מפא"י), ועדת הכנסת, 21.2.1950, עמ' 5).

2.4 התקנון וועדת הכנסת

ועדת הכנסת משמשת זירה פרלמנטרית עיקרית לניהול ההתדיינויות הקשורות בהיבטים שונים של תקנון הכנסת,⁶⁶ שעומד במוקד הדיון של מחקר זה. ככלל, כדי להבין כיצד שינוי רגולטורי פנימי מתורגם לשינוי מוסדי, יש להרחיב את הִירֵעָה ולהתייחס לדרכי פעולתם של סוכני השינוי ולגופים שבאמצעותם הם פועלים ומקבלים בהם הכרעות. במילים אחרות, ישנה חשיבות לבחינה באיזה אופן מתבצעת בוועדת הכנסת "ההליכה לקראת השינוי", דהיינו התהליך הפנים-מוסדי עצמו. לשם כך, יש לחשוף את הדינמיקה הפנימית שמתרחשת בוועדת הכנסת במהלך עיסוקה בשינוי התקנון. כאן אתאר את חשיבות הוועדה ואופני פעילותה בזירה הפרלמנטרית, ובהמשך אתעמק בטיפול בה בתקנון.

כידוע, חלק רב-משמעות מעבודתו הכוללת של הפרלמנט מתבצע בוועדותיה, המטפלות בעניינים ספציפיים ומקצועיים לעומקם ובפירוט רב (Judge 1979, Mahler 1994, פלקסר 1974). בכנסת פועלות ועדות ותתי-ועדות שונות, המשמשות למטרות מגוונות כגון חקיקה, פיקוח על הממשלה ודיון ציבורי בענייני דִּיּוּמָא. הוועדות יכולות להיות קבועות או ועדות אד-הוק, המוקמות כדי לשרת עניין או חוק מסוימים. במובן זה לוועדת הכנסת תפקיד ייחודי, מפני שהיא עוסקת בעיקר בענייניה הפנימיים של הכנסת. בגלל "פנימיותה", לוועדה זו כוח רב בניהול ענייני הבית והשפעה רבה על פעילות של חה"כים במשכן.

⁶⁶ על חשיבות ועדה זו מבחינת סדר היום הציבורי בישראל ניתן ללמוד בתקופה האחרונה בהקשר של בקשת החסינות של ראש הממשלה (פוקס & אזולאי 2020, אזולאי & קרני 2020). על חשיבותה ממקור ראשון, ראה נחמיאס ורביץ 2020א'.

נהוג להקים בפרלמנטים ועדה - לעיתים כוועדת משנה - לטיפול בהסדרים פנים-פרלמנטריים.⁶⁷ לדוגמה, בארצות הברית ועדה זו נקראת The House Committee on Rules, ובבריטניה שמה The Procedure Committee. ועדות אלו עשויות להיות פחות מוכרות לציבור הרחב בשל אופיין ה-"פנימי", אך בה-בעת בפרלמנטים מסוימים (למשל בבית הנבחרים של ארה"ב) מוענק להן מעמד גבוה וסמכויות רבות (Deering & Smith 1997, Döring 1995, Frisch & Kelly 2006, Heberlig 2003).

בישראל, ההחלטה העקרונית בדבר הצורך בוועדות הקבועות לכנסת נתקבלה בתקופת המועצה (מועצת המדינה הזמנית, 17.6.1948, עמ' 39). הוועדה לטיפול בהסדרים הפנים-פרלמנטריים הוקמה לראשונה, ככל נראה, בתקופת המועצה ונקראה בשם "ועדת הוועדות" לפי הצעת שר המשפטים הראשון פנחס רוזן. עם זאת, בכנסת לא הוקמה מאולם ועדה פרלמנטרית קבועה שעיסוקה בלעדי הוא טיפול בתקנון, אלא הוחלט שסוגיות תקנוניות תטופלנה בוועדת הכנסת או בוועדת המשנה שלה המוקמת אד הוק, בהמשך לנוהג שהוחל בראשית המדינה (הוועדה המתמדת, 28.2.1949, הוועדה המתמדת, 7.3.1949).

ועדת הכנסת הוקמה בעקבות הצעת "ועדת השבעה" ודיונים בוועדה המתמדת של הכנסת (הכנסת הראשונה, 23.3.1949, ועדה מתמדת, 21.3.1949). בהתאם להחלטת הוועדה בשעתה, רק שתי ועדות - ועדת הכנסת וועדת החוקה - הורכבו מ-23 חברים כל אחת, בשעה שיתר 9 הוועדות כללו 15 חברים כל אחת (הכנסת הראשונה, 28.3.1949, צידון 1958). יש להניח, שבבסיס השיקול להרכב המורחב עמד הרצון לאפשר ייצוג בשתי ועדות אלה לקשת רחבה של הסיעות בכנסת.⁶⁸ ייתכן גם, שהרכב כה מיוחד דווקא לוועדות שהזכרו לעיל נקבע בשל חשיבותן: ועדת הכנסת היתה אמורה לטפל בעניינים פוליטיים מובהקים שנויים במחלוקת, וועדת החוקה היתה אמורה על חקיקה הנוגעת לאוכלוסיית המדינה כולה.

את סמכויותיה - כיתר ועדות האחרות בכנסת - שואבת ועדת הכנסת משלושה מקורות עיקריים, המוסדרים ביניהם באופן היררכי: **חוק יסוד: הכנסת (1958)**, **חוק הכנסת (1994)** ו**תקנון הכנסת** (בן-מאיר 2013, שפירא & ואח' 2013). **בסעיפים 21-22 לחוק היסוד** נקבעו אמות מידה כלליות לפיהן "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסוימים; תפקידי הוועדות, סמכויותיהן וסדרי עבודתן, במידה שלא נקבעו בחוק, ייקבעו בתקנון". **פרק ב' לחוק הכנסת (1994)** מתייחס לכינון הוועדות בכנסת - בחירתן, הרכבן, מספר חבריהן וייצוג הסיעות בהן. **חלק ח' של תקנון הכנסת (2019)** מסדיר אספקטים שונים של פעילות הוועדות לפרטיו.

סעיף 100(1) של תקנון הכנסת (2019) קובע שוועדת הכנסת אחראית על התחומים הבאים:

"**תקנון הכנסת ועניינים הנובעים ממנו**; חסינות חברי הכנסת ובקשות לקביעתה או לנטילתה; סדרי הבית; המלצות על הרכב הוועדות הקבועות והוועדות לעניינים מסוימים, ויושבי ראש שלהן; תיחום ותיאום עבודות הוועדות; העברת בקשות המוגשות לכנסת מן הציבור ליושב ראש הכנסת או לוועדות המתאימות; דיון בתלונות על חברי הכנסת; תשלומים לחברי הכנסת; דיון בבקשות ובעניינים שאינם נוגעים לשום ועדה או שלא נכללו בתפקידי ועדה אחרת".

ועדת הכנסת משמשת כמנגנון מעין-שיפוטי בהכרעת מחלוקות פנים-מוסדיות (הטיס רולף 2019, **סעיף 101 לתקנון הכנסת, 2019, ועדת הכנסת, 30.10.2017**), למשל בטיפול בתלונות מצד יו"ר הכנסת על הפרות חמורות בשיבות המליאה,⁶⁹ וגם בשעה שהיא דנה בחסינות של חברי הכנסת (הטיס רולף 2019, ינון 2019). יתרה

⁶⁷ ועדות המשנה מוקמות לא אחת על בסיס זמני, על אף שחלקן יכולות לכהן תקופות ממושכות. תפקידה והיקף סמכותה של ועדה כזו יכולים להיות מוגבלים לטיפול בנושא מסוים, היא יכולה לשמש כוועדה תומכת (למשל של ועדת הכספים או של ועדת הכנסת) או כדי לשמור על סודיות (דוגמת ועדת משנה לשירותים חשאי של ועדת החו"ב של הכנסת). מסקנותיה של ועדת המשנה לרוב חייבות לקבל גושפנקא ממליאת הוועדה הקבועה, אלא אם כן החליטה האחרונה אחרת.

⁶⁸ מפלגת מפא"י הקצתה מטעמה 8 חברים לטובת ועדת הכנסת, מפ"ם - 4, החזית הדתית המאוחדת - 3, תנועת החרות - 3, הציונים הכלליים, המפלגה הפרוגרסיבית, הספרדים, מק"י, הרשימה הדמוקרטית של נצרת-נציג אחד מכל אחת.

⁶⁹ ראה לדוגמה פרוטוקולים של **ועדת הכנסת** מתאריכים: 13.5.1963, 21.5.1963, 4.6.1963, 5.6.1963, 27.7.1966. עם הקמת ועדת האתיקה, עניין זה הועבר לטיפול.

מזאת, ועדת הכנסת משמשת כתובת לערעורים על החלטות יו"ר הכנסת והסגנים, שלא להכיר בדחיפות של הצעה לסדר היום (סעיף 154 לתקנון הכנסת).

מעבר לכך, ועדת הכנסת פוסקת בענייני הנוהל שלגביהם אין תשובה בתקנון (שם, סעיף 141), ובאופן כזה החלטותיה בשאלות סדרי הדיון בכנסת מקבלות - באופן תקדימי - תוקף של תקנון. במקרים מסוימים היא יכולה לסטות מהתקנון והתקדימים, מה שעורר לא פעם ביקורת עליה (סגר 1988), אם כי זה רק מוכיח שהחלטותיה נושאות עימן מעמד חוקתי (ינון 2019).

לדברי סגן יו"ר הכנסת נחום ניר, ועדת הכנסת לעיתים משמשת כוועדת הפירושים לתקנון הכנסת (ועדת הכנסת, 2.3.1965, עמ' 6). לפי יו"ר ועדת הכנסת אזניה - "אין החלטות לפירוש התקנון אלא בעקבות מאורעות רציניים. על התקנון כסדרו דנים סתם...ועדת הכנסת אינה יכולה לפסוק הלכה, אלא על ידי קביעת כלל. למען זה באנו. אם כותבים שוועדת הכנסת "קובעת", זאת אומרת שכך היא מפרשת [את התקנון-הדגשה שלי]" (ועדת הכנסת, 21.10.1958, עמ' 20). כך למשל ועדה זו התערבה (לבקשת יו"ר הכנסת) בוויכוח עקרוני בשאלה - האם זכות הממשלה בהגשות של הצעות לחקיקה עדיפה על פני זכות חה"כ יחיד, ומהו הדין אם חה"כ הקדים את הממשלה בהגשת הצע"ח מסוימת (ועדת הכנסת, 28.11.1962).

נויברגר (1998ב) טוען שקיים מדרג בין הוועדות בכנסת, לפיו ועדת החו"ב, ועדת הכספים וועדת הכנסת נחשבות לחשובות ויוקרתיות יותר ביחס לאחרות. למרות שדיוניה עוסקים בעיקר בעניינים הפנימיים של הבית, ועדת הכנסת בהחלט יכולה להיחשב לאחת הוועדות הסטטוטוריות החשובות ביותר בכנסת. ולראיה, מראשית המדינה נקבע שדיוני ועדה זו קודמים לכל דיון בכל ועדה אחרת בכנסת (ועדת הכנסת, 5.11.1951, עמ' 1), כי ללא הכרעותיה הכנסת תתקשה לתפקד בצורה סדורה.

יודגש, כי לוועדת הכנסת סמכויות רבות ונרחבות בענייני המדינה, הכנסת וחברי הכנסת - למשל, ביחס לחקיקת חוקי-היסוד בישראל, האפשרות להדיח יו"ר ועדה מוועדות הכנסת, וכן לדון בשכרם של חברי הכנסת. ואולם, נושאים אלה חורגים מתחום שנקבע עבור המחקר הזה.

תקנון הכנסת מבהיר, כי הכנסת לא רשאית דון בשום עניין בצורת דיון החורגת מהוראותיו או מהתקדימים, אלא באישור ועדת הכנסת (סעיף 142 לתקנון הכנסת). מכאן, שבשטח פרוצדורלי לוועדת הכנסת ישנה סמכות העולה במידה מסוימת על ריבונות של מליאה הכנסת. לא בכדי, שיו"ר הכנסת קדיש לוז ציין בזמנו שוועדת הכנסת שהיא "הוועדה המרכזית של הכנסת" (ועדת הכנסת, 30.11.1965, עמ' 2), וסגן יו"ר הכנסת ישראל ישעיהו-שרעבי קבע ש-"ועדת הכנסת היא הממונה על הכנסת, פעולותיה וסדריה" (ועדת הכנסת, 31.12.1963, עמ' 14).

משנותיה הראשונות נמתחה ביקורת על ועדת הכנסת, שהיא מונעת משיקולים פוליטיים ודואגת לרוב קואליציוני מובהק בהצבעות.⁷⁰ למען האמת, ראשי הוועדות בכנסת מקדמים את האג'נדות שלהם באופן שהוא נראה לעין, ובזה ועדת הכנסת כנראה לא שונה מיתר הוועדות, הגם שסמכות היושב ראש מאפשרת זאת. לדברי היועצת המשפטית לוועדת הכנסת ארבל אסטרן, התקנון לא מתייחס לשיוך הסיעתי של ראשי הוועדות (למעט יו"ר ועדה לביקורת המדינה), והנוהג הוא שחלוקת תפקידים נקבעת בהסכמים קואליציוניים ובהסכמות בין הקואליציה לאופוזיציה (אלמסי & בקר 2020, אלמגור & צדוק 2020).

בכלל, ליו"ר הוועדה סמכויות נרחבות שעוגנו בתקנון הכנסת: קביעת סדר יום של ועדה, תאריכי התכנסותה וגיוון משתתפיה, ביטול ישיבות או שינוי של מועדן, זימון ישיבות שלא מן המניין, הוצאת

⁷⁰ למשל ועדת הכנסת, 26.11.1957, עמ' 9. ראה גם את הביקורת על פועלו של יו"ר ועדת הכנסת מיקי מכלוף זוהר (ליכוד, קואליציה) אצל כביר 2018. לדיון על תפקיד יו"ר הוועדה בכנסת, על כוחו ועל סמכותו, ראה מזרחי 2016.

הודעות לתקשורת, עיכוב דיונים בהצעה או בנושאים אחרים ואחריות על מסקנות הוועדה. סמכויות פורמליות ובלתי-פורמליות, אישיותו ותחומי עניינו, ידע מקדים שלו ומומחיותו בסוגיות העומדות על סדר היום, הוותק שלו בכנסת, וכן בוועדה שהוא מנהל - לכל אלה יש השפעה ממשית על תפקודו כיו"ר הוועדה בכנסת (פרידברג 2008). נקודות אלה חשובות להבנת תפקודה של ועדת הכנסת.

היות שבדרך כלל יו"ר ועדת הכנסת מתמנה מטעם הקואליציה - בשונה למשל מארה"ב, שם ראשי הוועדות מתמנים לפי הוותק הפרלמנטרי שלהם בקונגרס (דבר שקרוי Seniority Rule) (Celler 1961, Pollock 1926) - לרוב הוא מביע נכונות רבה לקדם את רצונותיה. למשל, כאשר ועדת הכנסת מקיימת דיונים לגבי "פטור מחובת הנחה"⁷¹, החלטתה מתקבלת על בסיס השיקולים הבאים: *חשיבות ודחיפות* ההצעה, כאשר הבחינה היא לרוב רצון הממשלה לקדם דברים מסוימים על חשבון אחרים, וועדת הכנסת משמשת בעיקר ככלי פורמלי לאישור.

לעומת זאת, כשוועדת הכנסת דנה בתיקון לתקנון, לא פעם היא עוסקת בתוכן העניינים ומהותם: מתקיים דיון על כל פרט שבהצעה לשינוי - *סעיף ומילה* - תוך ויכוח בין קואליציה ואופוזיציה, שבסופם קבלת החלטה לפי מפתח רוב-מיעוט בוועדה או הסכמה בין חבריה באמצעות פשרה בין הצדדים היריבים (*ועדת הכנסת*, 13.7.1954, עמ' 4-8). בפרק הממצאים ניוכח שוועדת הכנסת איננה משמשת בבחינת "חותמת גומי" של הממשלה בכל הנוגע לשינויים תקנוניים.

2.5 האופוזיציה בוועדת הכנסת והתקנון

הסדרי העבודה הפנימיים של הכנסת מבוססים על איזון עדין בין זכויות הרוב והמיעוט. חלקם מעוגנים **בחוק הכנסת (1994)** וחלקם בתקנון, בעוד שההנחה היא שכללי הנוהל התקנוניים מבטיחים את זכויות המיעוט (וייס 1977, צידון 1964). זכויות המיעוט בכנסת מעצבות דילמות יסודיות וחיוניות, דוגמת הזכות לרשות הדיבור והיקפה, האפשרות להגיש הצעות לדיון בכנסת לפי המכסות הסיעתיות, שיבוץ בוועדות לפי יחסי הכוחות הפוליטיים, זהות ראשי הוועדות, סמכות ליזום חקיקה, מעמד ראש האופוזיציה ועוד. נטען גם, שהאופוזיציה בדרך כלל בקיאה יותר בענייני התקנון בהשוואה לקואליציה (צידון 1964), וזאת משום שהיא יכולה להשתמש בתקנון כסעד לקידום מטרותיה.

חה"כ ישראל ישעיהו-שרעבי ממפא"י, ששימש בין השנים 1972-1977 כיו"ר הכנסת ה-5, אמר פעם ש-"אופוזיציה היא הביטוי המובהק של חיים דמוקרטיים" (*הכנסת הרביעית*, 25.5.1960, עמ' 1357). למרות זאת, בישראל האופוזיציה נתפסת כחלשה ביחס לאופוזיציות במשטרים דמוקרטיים אחרים: קטנה יחסית, מפוצלת, ויש מי שטוען שתקנון הכנסת לא מעניק לה השפעה הנדרשת (טוטנאור 2013), ולכן גם הרוב הפרלמנטרי לא רואה בה איום של ממש. עם תחושת מפח-נפש מסוימת, אמר בשעתו חה"כ משה סנה (מק"י), ש-"כל רוב בכנסת יכול להחליט מה שהוא רוצה" (*ועדת הכנסת*, 12.6.1962, עמ' 6). על אף האמור, השפעת האופוזיציה בכנסת על גיבוש ושינוי התקנון הינה בגדר של מרכיב חיוני בהבניית המשחק הפרלמנטרי, מפני שגם באופן כזה היא מביאה לידי ביטוי את ייצוג בוחריה.

עוד בימיה הראשונים של הכנסת, חה"כ חנן רובין (מפ"ס, אופוזיציה) היטיב לתאר את חולשת האופוזיציה בכנסת ביחס לממשלה:

⁷¹ מדובר בהקדמת דיון, דהיינו פטור מתקופת המתנה של 45 יום מרגע שהצעה פרטית הונחה על שולחן הכנסת ועד הצבעה עליה.

"רבותי, כאשר באים הנה כדי לנמק הצעות מטעם מפ"ם...ההרגשה היא קשה, כי אפילו אם ההצעה המוצעת היא ההגיונית ביותר וכלל לא קשורה במחלוקת הפוליטית, הרי אי-אפשר להניע את הבית לקבלה, במקרה שהמפלגות הממשלתיות החליטו משום-מה לדחותה" (**הכנסת הראשונה**, 28.3.1949, עמ' 223).

לעומת זאת, יש הטוענים שהצעה אופוזיציונית "לגופו של עניין" אינה בהכרח נפסלת על הסף.⁷²

לדברי יו"ר ועדת הכנסת בכנסת הראשונה, חה"כ יזהר הרי (המפלגה הפרוגרסיבית, קואליציה):

"...גם בכנסת לא יחליטו פה אחד על התקנון. תהיה דעת רוב ודעת מיעוט. אין זה עניין של קואליציה או אופוזיציה, בעניין תקנון אין כל קשר למשחק הכוחות של הממשלה, ברור שתמיד יהיה רוב ויהיה מיעוט, ומה שהרוב יחליט בוועדת הכנסת - תהיה החלטה" (**ועדת הכנסת**, 28.6.1949, עמ' 5-6).

דבריו של הרי משקפים במידה מסוימת את האידאולוגיה האוטופית והרצוי אולי מבחינה ציבורית, לפיו הפרלמנט אמור לקבל את כללי המשחק הפנימיים שלו לפי עקרונות החופש התבוני והדמוקרטי של נבחריו, כאשר כל חה"כ יכול להביע את עמדתו הפרטית לפי מצפונו האישי שאינו כבול למשמעת סיעתית. ואולם, מי שמתעניין בפוליטיקה של ימינו בוודאי עשוי לפקפק ולגחך בדבר מימוש האידאולים שאינם מבטאים את המציאות הפוליטית הקיימת. ולמרות זאת, לא ניתן לשלול לגמרי את העובדה שקואליציה ואופוזיציה לעתים פועלות יחדיו כדי לקבל החלטות בשיתוף ובהסכמה, וזאת בעיקר מהסיבה שמשחק פוליטי שבו נשללת מאופוזיציה כל אפשרות להשפיע לא נחשב לדמוקרטי.

לכן, ישנם תחומים שבהם לאופוזיציה הוענקה בכירות מסוימת. למשל, ועדות מסוימות הופקדו בידיה כמעט על בסיס של קבע: ועדת הכלכלה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה והוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול. זאת בנוסף לעובדה שמפלגותיה מראשית המדינה קיבלו ייצוג בוועדות הכנסת - כל אחת בהתאם לגודלה. כאשר לגיבוש ולשינוי של כללי המשחק הפרלמנטרי אנו נראה בהמשך, שגם בשטח זה האופוזיציה לא נטולת השפעה.

בסיכומו של דבר, הקואליציה שפועלת בוועדות הכנסת מטעם הממשלה, מבטיחה את הדומיננטיות שלה בדיונים ודואגת לרוב נציגיה בהצבעות באמצעות משמעת סיעתית גבוהה (הטיס רולף 2019, טוטנאור 2013, נויברגר 1998). הסיבה לכך נעוצה בחשש של הרוב מהעברת החלטות בניגוד לרצונו (נויברגר 1998), ומהכשלה מכוונת של הצעותיו. מסיבות אלה, ועדות מרכזיות בעלות רגישות משמעותית נותרות בידי קואליציה, למרות שגם שם הדיון איננו נטול מקח וממכר פוליטיים ופנים-קואליציוניים. עם זאת, אינטראקציה בין השחקנים הפוליטיים השונים מאפשרת גם לגורמים אופוזיציוניים לממשלה להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות ועל תוצאתו. האופוזיציה יכולה למתוח ביקורת שקולה ועניינית, או לחלופין להציע הצעה מאוזנת שתוכל להתקבל על דעת הרוב, ובתמורה לכך לצפות להיענות או לשיתוף פעולה מסוים מצד נציגי הקואליציה (גולדברג 1980, אצל נויברגר 1998).

⁷² ראה למשל את דברי חה"כ ישראל ישעיהו-שרעבי (**הכנסת הרביעית**, 25.5.1960, עמ' 1358).

3 מתודולוגיה

3.1 מערך המחקר

שיטת המחקר בעבודה זו הינה ניתוח תוכן איכותני. המחקר מתבסס על בחינה, ניתוח והערכה של מקורות ראשוניים ומשניים קיימים. מקורות ראשוניים כוללים את תקנון הכנסת ותיקוניו, פרוטוקולים שונים - של מנהלת העם, מועצת המדינה הזמנית והממשלה הזמנית, ועדת הכנסת וועדות המשנה שלה, ודיוני מליאת הכנסת. כל אלה נבדקו בצורה מדגמית לאחר קריאת עומק. מקורות משניים שנבדקו הם ספרות אקדמית (ספרים ומאמרים - תיאורטיים ואמפיריים), פרלמנטרית, משפטית, היסטורית, ביוגרפית ואוטוביוגרפית.

ניתן לטפל בשינויים הנצפים בכללים הפרלמנטריים באמצעות שתי דרכים. מצד אחד, אפשר להתבונן עליהם בהיבט הכמותי שלהם. גישה זו שימושית לזיהוי של דפוסים במונחי שינוי מאקרו להערכת היציבות הכללית או אי-יציבות של כללים, וכן לזיהוי של חלקים המשתנים לעיתים קרובות. מצד שני, ההתמקדות יכולה להיות בכללים ספציפיים הרלוונטיים מבחינה תיאורטית לאינטראקציה ולכוח היחסי של שחקנים שונים בפרלמנט. גישה זו מדברת באופן ישיר יותר על ההשפעות הצפויות של הכללים על התחרות הפוליטית, ומאפשרת לזהות השלכות חלוקתיות של שינויים כאלה, ולפיכך את ההעדפות האפשריות של שחקנים שונים כלפיהם (Müller & Sieberer & Becher 2009).

איסוף נתונים על אודות הכללים הפרלמנטריים לאורך זמן מאפשר להבטיח אמצעים תקפים לניתוח אורך, ובכך יתרונו המרכזי (Sieberer & Meißner & Keh & Müller 2016). זוהי הסיבה לרצוני לחקור את תיקוני תקנון הכנסת בתקופה מתוחמת (במקום להתמקד בנושאים), בדגש על ראשית ימיה, כאשר דפוסי המוסדיים היו עדיין בהתגבשות, בחינה שמתכתבת היטב עם הגישה המוסדית ההיסטורית.

בחלק העוסק בתכנון המחקר, אפיון הנתונים, צמצום וניתוחם, נעזרתי בספרם של באואר וגסקל (במיוחד: באואר & גסקל, פרק 1, 2011) ושל ליסה הריסון (2005). לפיכך, העיקרון האסטרטגי שמנחה את העבודה הוא חקר המקרה, שיטת חילוץ נתונים והפקתם הוגדרה כאיסוף מסמכים, והליך בחינת הנתונים התבצע באמצעות ניתוח תוכן מהותי. כעת, בהרחבה על כל אחד מהם.

תהליך איסוף הנתונים וניתוחם נעשה באמצעות אתר הכנסת, ארכיון הכנסת וארכיון המדינה, וגם באמצעות חיפוש במקורות אקדמיים וממשלתיים אלקטרוניים, וכן בספרייה. לצורך תכנון הקורפוס, נערכה בדיקה של רלוונטיות, הומוגניות וסינכרוניות.⁷³ רלוונטיות משמעותה שהחומרים שנבחרו לניתוח הם רלוונטיים מבחינה תיאורטית, ואיסופם נעשה מנקודת מבט של גישה מוסדית. החומרים שנאספו לטובת הקורפוס הם בעלי תְּמָה אחת משותפת, שמתייחסת לתקנון הכנסת בצורות שונות. אופן ניתוח הממצאים הינו מילולי, שתומצת בין היתר באמצעות טבלה מארגנת כללית (נספח מס' 1), וכן בעזרת הכנסת הציטוטים במקומות המתאימים לכך, בהתאם למידע שנחשף מתוך הפרוטוקולים השונים.

החומרים בקורפוס הם הומוגניים בכך שהם טקסטואליים, ואינם מבוססי רעיונות עומק או שיטות כמותניות-סטטיסטיות. הקורפוס הנושאי משקף חתך היסטורי מסוים, במטרה להתחקות אחר שינוי (ויציבות) מוסדי. הסינכרוניות באה לידי ביטוי בהגדרת פרק הזמן הנחקר, שמתוכו נבחרים חומרים רלוונטיים והומוגניים לשם בניית הקורפוס.

⁷³ (Barthes (1967), הסתמכות על ספרם של באואר וגסקל (2011), עמ' 47-31.

כחלק מהליך של בניית הקורפוס, נעשה תהליך מדורג וסדור של בחירת חומרי הגלם (כפי שיפורט להלן), ניתוח של מגוון שנתקבל ובדיקת השערות, ואז הסקת מסקנות. לאחר אפיון של החומר הרלוונטי למחקר, נעשתה חלוקתו לקטגוריות תקופתיות רלוונטיות, תוך התמקדות בשנים הנבדקות, שנקבעו אפריורי לטובת ביצוע המחקר (1948-1967). הניתוח הסופי התבצע לאחר איסוף של מקבץ נתונים הולם, תוך מתן התייחסות לפרוטוקולים רלוונטיים לחקר השינוי המוסדי.

כאמור, כלי מחקר ששימש אותי בעבודה זו היה ניתוח תוכן מהותי. ברמת המעשה, מבחינת סדר הפעולות שנעשו לטובת איסוף הנתונים, השתמשתי במקורות הבאים כדלקמן:

א) לאחר הבהרת שאלת המחקר, נעשה חיפוש של חומר תיאורטי רלוונטי לשם ביסוס היסודות למחקר.

ב) לאחר בניית חלקה התיאורטי של העבודה, נעשתה מלאכה מקיפה וממוקדת באשר לחיפוש מקורות מידע רלוונטיים לניתוח. תחילה, ביצעתי קידוד ראשוני באתר של ועדת הכנסת בעבור השנים 1947-2018, לפי מילות מפתח הבאות והתוצאות שנתקבלו: "תקנון הכנסת" הניב 504 תוצאות של פרוטוקולים, "תקנון" - 992, ו-"תיקון סעיף" - 289. כמו כן, בעקבות פנייתי לארכיון הכנסת ולארכיון המדינה, הועברו אלי 45 פרוטוקולים נוספים שלא נמצאים באתר הכנסת בשל תהליכי הדיגיטציה, וכן מספר גרסאות של תקנונים מתקופות שונות והצעות לתקנונים, 11 פרוטוקולים של מנהלת העם, 4 פרוטוקולים של מועצת העם, 36 פרוטוקולים של מועצת המדינה הזמנית ו-102 פרוטוקולים של הממשלה הזמנית. **בנספח מס' 1** מוצגת טבלה מסכמת של מיפוי דיוני הכנסת שעסקו בשינוי המוסדי למול ההמשכיות. הפרוטוקולים שנבחרו לניתוח מהווים חומרי הגלם, אשר בהם נשמרה (בהתאם למידע שאותר) רציפות דיונית-תהליכית ביחס לשינויים הרגלמנטריים המוצעים, וניתן היה לקיים לגביהם חקירה ודיון. כמו כן, מדובר בהצעות לשינויים המוסדיים שניכרת בהן התייחסות לליבת העבודה הפרלמנטרית של הכנסת - בעיקר פונקציונלית, אך גם מבנית בחלקה.

בשלב השני, מתוך הפרוטוקולים שנמצאו, נעשה מיפוי קפדני ואותרו דיונים שעסקו בתקנון הכנסת ובהצעות לתיקוניו, בהתחשב בתקופות שונות (מתקופת טרום-המדינה ועד השנה הנוכחית), בשים לב לרלוונטיות שלהם למחקר. לאחר קידוד ממוקד נותרו 892 פרוטוקולים רלוונטיים של ועדת הכנסת, ועדות המשנה שלה, ⁷⁴ ושל מליאת הכנסת. ⁷⁵ בשל מגבלות מבחינת היקף המחקר, הזמן הדרוש לבחינת כלל המסמכים, וכן הצורך לתחום את הנושאים במסגרת המצומצמת שהוקצבה לכך, לא היה ביכולתי להכיל התייחסות פרטנית ומלאה לכל פרוטוקול שנבדק ולתיקון שהוכנס לתקנון הכנסת, וגם לא לבחון את מרבית ההחלטות בענייני הנוהל, הנוהג והתקדימים של ועדת הכנסת/נשיאות הכנסת/ועדת הפירושים, הגם שאין אפשרות ממשית להשיג את כלל החומר הדרוש בשל תהליכי הדיגיטציה שהכנסת עוברת בימים אלה. מסיבות אלה הושמטו ממחקר זה חלק מהוויכוחים התקנוניים שהתנהלו בזירת הכנסת. מכאן נובעת בחירתי לתחום את כיסוי המחקר לתקופה ממוקדת.

בשלב השלישי בוצעו חיפושים של פסקי הדין הרלוונטיים למחקר, ספרות אקדמית ורלוונטית נוספת, וכן נעשו פניות רבות לכנסת לשם קבלת נתונים הנוגעים לתיקוני התקנון (בעיקר לארכיון

⁷⁴ שכללו ועדת משנה לתקנון הכנסת, ועדה מתמדת וועדת הפירושים לתקנון.

⁷⁵ מבחינת מיפוי תקופתי, נעשתה חלוקה הבאה: בין השנים 1948-1960 אותרו סה"כ 222 פרוטוקולים רלוונטיים לחקירה, 1960-1968 - 82, 1968-1980 - 114, 1980-1990 - 89, 1990-2000 - 165, 2000-2010 - 138, 2010-2019 - 82. החלוקה לתקופות נעשתה באמצעות הפרדה פשוטה לעשורים עגולים, למעט שתי התקופות הראשונות, כאשר התקופה הראשונה מתייחסת לכינון המדינה ומוסדותיה, והשנייה לתקופה של מיסוד ועיצוב התקנון עד לאישורו במליאת הכנסת.

הכנסת וליועמ"ש של ועדת הכנסת), דבר שלעיתים לווה בקושי מסוים בשל מורכבות השאלות שהופנו אל המוטבים. אתייחס לכך בחלק העוסק במגבלות המחקר.

ג) 370 הפרוטוקולים הנותרים הובאו לקריאה מדוקדקת ולבחינה פרשנית, בהתאם להשערות המחקר שנקבעו מראש, בדגש על גיבוש, עיצוב ותיקונים של תקנון הכנסת, אשר מהותיים בעיקרם ונוגעים לעבודת הכנסת ולוויכוח פוליטי-עקרוני ומשפטי. הפרוטוקולים סודרו לפי תימות מארגנות, במטרה לסייע לענות על שאלת המחקר ולאושש את השערותיו.

ד) יתר על כן, במהלך תקופת הכתיבה ערכתי תצפיות עקיפות רבות של דיוני הכנסת (מעל 300 דיוני הוועדות, המליאה, ובמיוחד של ועדת הכנסת), באמצעות אתר הכנסת.

כפי שהודה לאחרונה צוות חוקרים מנוסה שחקר את השינויים בכללים הפרלמנטריים מפריזמה השוואתית בינלאומית - כיסוי של שינויים בכללים המוסדיים לאורך תקופה ארוכה ועל פני מדינות, ובחינתם, יכולה להיות משימה מאתגרת (Rozenberg & Martin 2011, Sieberer & Meißner & Keh & Müller, 2016, p.70-71). יחד עם זאת, הם מדגישים את היתרונות הרחבים יותר הטמונים בשיטת איסוף נתונים רחבה המאפשרים לקודד משתנים מוסדיים באופן רגיש ביחס לזמן על מנת להבטיח אמצעים תקפים לניתוח אורכי. במחקר אמפירי זה, בחינת הדינמיקה הפנים-מוסדית לאורך זמן עשויה לחשוף את גורמי היסוד לשינויים הפרלמנטריים, ובכך תרומתו המדעית האפשרית.

החשיבות לאזכר שמות ומחנות אידאולוגיים בעבודה זו נובעת מהטענה לפיה מבלי לדעת משתנים כגון השתייכות מפלגתית או אידאולוגית של חבר הפרלמנט הפועל לטובת השינוי המוסדי, החוקרים מספרים סיפור חלקי בלבד (Lynch & Madonna & Roberts 2016) שלא משקף תמונה רחבה.

לבסוף, כדי להימנע מהטיות בתהליך המחקרי, בחרתי להימנע מלראיין גורמים פוליטיים שהיו מעורבים בטיפול בתקנון הכנסת. במקום זאת, מצאתי לנכון להתמקד בספרות הרלוונטית למחקר זה, ובליקוט החומר הראשוני והמשני לניתוח, וכך לנסות ללמוד את התופעה, להסביר אותה, וגם להסיק לגביה מסקנות מסוימות.

3.2 מגבלות המחקר

לשיטת המחקר שנבחרה מספר מגבלות. ראשית, מפאת הזמן הקצוב למחקר והיקפו המוגבל, לא עלה בידי לכסות את כלל התיקונים שהוכנסו לתקנון הכנסת במהלך השנים שנבחנו. הרציונל לבחור דווקא בשנים 1948-1967 כבר קיבל כאן את נימוקו מקודם. מגבלות אלו מנעו ממני לבחון את המגוון הרחב של הביוגרפיות והאוטוביוגרפיות של חה"כים שעסקו בגיבוש כללי המשחק של הכנסת במהלך השנים. לכך יש להוסיף את "בעיית האובייקטיביות ובלתי-תגובתיות של החומר הנבדק, והיעדר התנסותי האישית בפעילות המדוברת", כפי שאלה מפורטים בספרה של הריסון (2005).

המגבלה הנוספת נובעת מקיום של מידע מועט ומעורפל על אודות הפעילות הבלתי-פורמלית של חה"כים בהתייחס לשיקוליהם בקבלת ההחלטות התקנוניות, אשר מעצם הווייתם אינם נרשמים בפרוטוקול של הכנסת. זאת למרות שלפעילות מאחורי הקלעים עשויה להיות השפעה ממשית על קבלת ההחלטות הפוליטיות. בחינה כזו יכולה אף היא לחשוף סוגיות נסתרות המשפעות על התהליך הפרלמנטרי, ובייחוד על השינוי המוסדי.

מאותה סיבה, נמצא כי לעיתים קיים קושי רב לנתח פרוטוקולים שאינם מפורטים דיו, או כאלה שמתוכם עולה כי לא התקיים בישיבות אלה דיון ממצה אלא הצבעה בלבד בעקבות הסבר קצר מפיו של

יו"ר ועדת הכנסת, מה שמקשה להסיק מסקנות לגבי ההחלטות שנתקבלו. במקרים אחרים, ועדת הכנסת התחילה לטפל בנושא מסוים, אך לא ניתן לדעת מפרוטוקולים שנחשפו, האם דיון בנושא פלוני הגיע אל קיצו והאם העניין הוכרע. כך היה, למשל, בקשר לטענות לעניין מה שקרוי "נושא חדש" שהתעורר בוועדת הכספים והגיע לידי ועדת הכנסת, שבישיבתה היתה נגיעה בשאלה האם ההסדר הפרלמנטרי הקיים הוא המיטיב או שמה יש צורך בשינוי תקנוני (ועדת הכנסת, 17.3.1964). לא הצלחתי להתחקות במקרה הזה לגבי המשך הדיון. יצוין, כי המחסור במידע מאפשר, במקרה הטוב, דיון חלקי בלבד, דבר שיכול לעורר ספק לגבי מהימנות המסקנה.

בנוסף, מבדיקתי מול ארכיון הכנסת, נמצא כי קיים קושי רב להשיג פרוטוקולים מסוימים בשל תהליך הדיגיטציה שהכנסת עוברת בימים אלה. למשל, לא ניתן לקבל פרוטוקולים מסוימים של ועדת הכנסת הנוגעים לתיקונים של התקנון ומתייחסים לכנסות ה-14 וה-15. כמו כן, דיונים רבים של ועדות המשנה של ועדת הכנסת טרם פורסמו לציבור. יתרה מזאת, פרוטוקולים לא מעטים לא סווגו לפי המפתח הנושאי, על אף שחומרים מסוימים עשויים להיות רלוונטיים מאוד למחקר מסוג זה. גם התיקונים לתקנון שנתקבלו זה מכבר, נמצא שאינם נמצא באתר הכנסת, וארכיון הכנסת אינו יודע בדבר הימצאותם, וכן פניותיי ישירות לארכיון ולוועדת הכנסת לא הניבו הצלחה. למשל, במועד הבדיקה מול הארכיון, תיקונים מס' 9 ומס' 14 לתקנון לא אותרו בפרוטוקולים שהוגשו לציבור. על הנאמר יש להוסיף, שקושי נוסף באיתור החומר נבע מכך שבראשית המדינה השינויים התקנוניים לא סודרו באופן כרונולוגי, להבדיל מכפי שהם מופיעים בתקנון דהיום (ראה נספח מס' 3). מעבר לכך, לעיתים נמצאו ליקויים הנוגעים למהימנות המידע במקורות הראשוניים,⁷⁶ זאת בנוסף לקושי לבחון את היקף החומר העצום הקיים כחומר גלם בלתי-מפוצח ומכוסה בשכבות של אבק.

כאמור, בעבודה זו הושקעה מחשבה הולמת לגבי אופן הכיסוי המחקרי - הן מבחינת סוגים ואופיים של התיקונים (הצעות, תיקונים שנתקבלו בפועל, נושאי התיקונים וכד'), והן מבחינת ההיגיון שבתיווך התקופה, בחלוקה המתחייבת לפרקי זמן שונים. לדאבוני, כדי לעמוד במסגרת שהוקצתה לי לטובת ביצוע המחקר, נאלצתי לוותר מראש על חקר של סוגיות מעניינות מסוימות כגון בחינת היחס של תקנון הכנסת אל מול **חוק יסוד: הכנסת (1958)** ולמול **חוק הכנסת (1994)** והשפעתם הדדית, או כוחם היחסי בין שלושתם וזיקתם האחד למשנהו - דברים שיש להם השלכות חוקתיות כבירות.

לסיכום חלק זה, אציין שלא נעלמה מעיני גם העובדה כי העיסוק בפרוטוקול, שאיננו בהכרח משקף את רגשותיו של הדובר (הרי הוא טקסט כתוב וניטרלי מבחינה זו), עלול להגביל את הבנתי בדבר הכרת כוונותיו של המחוקק באופן מלא, שכן, הניתוח בהכרח מוגבל בהקשרים שבהם הוא נערך (דושיק 2011). גודמנסדוטר הגדירה זאת בצורה יוצאת דופן, באומרה שפרשנות זו יכולה להידמות ל-"מסדרון מעוות ואינסופי של מראות" (304, Gudmundsdottir 1996 אצל דושיק 2011). יחד עם זאת, על אף ה-"עיוות", גם בחינה וניתוח של חומרי הגלם, על כמותם ואיכותם, ובצורה יסודית, קפדנית וקוהרנטית, תוך הארה של נקודות חשוכות, עלולה להניב אי-אלו תשובות לשאלות שנשאלו בראשית עבודה זו.

⁷⁶ לדוגמה, במסמך שליפט בחודש ספטמבר 1953 סגן מזכיר הכנסת אשר צידון, נרשם כי על החלטת ועדת הכנסת הנוגעת לפרק השאלות, הוכרז בכנסת על ידי יו"ר הכנסת בתאריך 23.11.1950. מבדיקתי עולה, כי לא נמצא פרוטוקול של הכנסת בדברי הכנסת מתאריך הנקוב (ראה צידון 1953, עמ' 19, וכן נספח מס' 4).

4 ניתוח אמפירי וממצאים

תכליתו של פרק זה הוא להמחיש אמפירית את הבניית הפרוצדורה הפרלמנטרית של הכנסת, מקורותיה, עיצובה ושינוייה, תוך הדגשת מידת השפעתה של האופוזיציה על תהליכים אלה. תקנון הכנסת השתנה במשך שנים תוך כדי התהוותו, מה ששינה את אופני פעולתה של הכנסת, ובפרט השפיע על התנהגות חה"כים. המיסוד בשילוב עם הגישה המוסדית ההיסטורית והרציונלית כהנחות יסוד תיאורטיות מלווים את החלק זה לאורכו, בניסיון להבין איך תהליך מכונן של הקמת המערכת הפוליטית והמוסדית מורכבת התפתח והשתנה במהלך השנים, תוך מאבקי הכוח הפוליטיים.

בכוונתי לנתח את הפרוטוקולים לפי תימות מארגנות, אשר יסייעו לי לענות על שאלות המחקר ולאושש את השערותי. החלוקה לתימות נעשתה בחלקה בהתאם לסדר הנושאי שנקבע בתקנון הכנסת הנוכחי, ובחלקה לפי הסדר הכרונולוגי היחסי לפיו הובנה תקנון הכנסת מבחינה ההיסטורית להמחשת תהליך המיסוד, וזאת בהתאם לסוגיות המוסדיות מהותיות שאותרו בפרוטוקולים, כפי שהדבר תואר דלעיל.

מבחינת חלקי הפרק שיעמדו לרשות הקוראים: **החלק הראשון** (4.1) הוא תיאור דיסקרפטיבי היסטורי של שלבי התהוות והתגבשות התקנון. תיאור זה מסייע בידי להוכיח את ההשערות הראשונה והשנייה הגורסות שבפועל לכנסת היה תקנון עוד לפני 1967, וכי בתהליכים של התגבשות מוסדית של הכנסת הייתה קיימת מגמה מסוימת של המשכיות מוסדית, לצד הדפוסים של שינוי מוסדי. **החלק השני** (4.2) נועד להמחיש את המאבקים לצד שיתופי הפעולה של הכנסת מול הממשלה לקבוע בעצמה בענייני תקנונה מחד גיסא, ומאידך גיסא להראות אילו גורמים נוספים - ובאיזה אופן - היו מעורבים בעיצוב של תקנון זה. **מהחלק השלישי** (4.3) ניתן דגש משמעותי על השפעת האופוזיציה על הטיפול בסוגיות התקנוניות כדי להוכיח את השערת המחקר השלישית, ולהפריך לעומת זאת את המחשבה המקובלת לפיה במאבקי הכוח הפוליטיים ידו של הרוב תמיד על העליונה. חלק זה מציג את המורכבויות, וכן מראה כי בגיבוש ושינוי של כללי המשחק הפנים-מוסדיים של הכנסת במקרים מסוימים אופוזיציה היתה שותפה פעילה בתהליך והשפיעה על תוצאותיו. **החלק הרביעי** (4.4) מדגים את השינוי הפנים-מוסדי באמצעות התפלגות בתוך הסיעות בכנסת שהובילה לשינוי בתקנון הכנסת מחד גיסא, ומאידך גיסא את האופן שבו השפיעה האופוזיציה על ארגון הוויכוח העקרוני בסוגיות אלו בכנסת. עניינו של **החלק החמישי** (4.5) הוא בעבודת הוועדות בכנסת, ובאופן שבו אופוזיציה היתה מעורבת בהחלטות שונות של ועדת הכנסת בעניינין, ו**החלק השישי** (4.6) מראה באילו דרכים אופוזיציה השפיעה על עיצוב הכלים הפרלמנטריים בעבודת הכנסת. **החלק השביעי** (4.7) מראה באיזה אופן האופוזיציה השפיעה בכינון תהליכי החקיקה מצד אחד, ומצד שני הסכימה לקבל על עצמה הגבלות בנוגע לתחיקה. **החלק המסכם** של הממצאים (4.8) משלים את התמונה בדבר מיסוד תקנון הכנסת לקראת אישורו הפורמלי במליאת הכנסת בשנת 1967, אשר ממנו ניתן להיווכח שהכנסת פעלה לפי תקנונה אף לפני כן, בהמשכיות מוסדית, וזאת לאחר שבחרה לעצמה נתיב מסוים של התפתחות, דבר המאשש את ההשערות הראשונה והשנייה.

4.1 התייחסותו של תקנון הכנסת והתגבשותו על פני רצף הזמן

לאחר הקמת המדינה החלה הכנסת לגבש ולעצב את תקנונה, אך דיוניה בנושא זה נמשכו שנים רבות - באופן לא רציף ולא עקבי - עד שהתקנון אושר במליאת הכנסת בשנת 1967. אם כך, נשאלת השאלה: איך הכנסת תפקדה במשך 19 שנים ללא חוקי המשחק הפנים-מוסדיים? בסתירה לכך, בשלהי כהונתה של ממשלת ישראל ה-12, בישיבת ועדת הכנסת שעסקה בבחירת ועדה זמנית לבדיקת התקנון, אמר חה"כ פרופ' יצחק הנס קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה): **"...למעשה, פועלים אנו לפי תקנון זה מזה שנים,**

ואין הצדקה לערעור יסודותיו" (ועדת הכנסת, 21.12.1965, עמ' 5). לכאורה, אמירתו זו אינה מתכתבת עם המציאות שתוארה לעיל. יתרה מזאת, השערה מספר 1 במחקר זה גורסת כי לכנסת היה דה-פקטו תקנון מיום הקמת המדינה, אשר הועבר אליה מהמועצה באמצעות המשכיות מוסדית.

ובכן, כדי לבדוק באיזה אופן תקנון הכנסת התמסד והשתנה במהלך השנים, תחילה יש לעמוד על מקורותיו. ככלל, הקמת מדינה מצריכה ייסוד ובנייה של מוסדות בסיסיים לצרכיה הפונקציונליים (Mahler 1981), ולשם כך מוסדות אלה עוברים תהליך של התגבשות פנימית (מיסוד). המיסוד מהווה תהליך של פורמליזציה של היחסים החברתיים, מעין-מעבר מיחסים בלתי-פורמליים ועשייה לא מאורגנת ליצירת מבנים ארגוניים רשמיים יציבים יחסית עם היררכיה ברורה, ויסות פעילויות רלוונטיות, לגליזציה והצדקה לגיטימית שלהם מבחינה משפטית. במילים אחרות, זהו תהליך סינרגטי של מעבר התפתחותי והפיכת יחסים כלשהם לממוסדים, שבו הארגון רוכש לעצמו קביעות.

כדי שהמערכת הפוליטית תצליח להקצות משאבים על פני האוכלוסייה, ליישב סכסוכים ולפתור בעיות - ראשית כל יש למסדה, כלומר, ליצור ארגונים, גופים ומוסדות שיתמחו בפעילות פוליטית (Polsby 1968). עם הזמן הם יעברו תהליך מורכב ורב-שלבי של התגבשות מתמשכת של נורמות ומסגרות ארגוניות המסדירות את הפעילותם (Collier & Collier 1991, Colyvas & Powell 2006, Eisenstadt 1964, North 1990,) (Panebianco 1988). בית נבחרים ממוסד מאופיין בשיטות עבודה מפורשות ומדויקות לצורך קבלת החלטותיו הפנימיות. ארגון כזה לא מתעלם מההיסטוריה שלו, מכיוון שהדרגתיות, ניסוי וטעייה וכן מחלוקות פנימיות עומדות בדרכו של כל פרלמנט חדש (Copeland & Patterson 1998).

הבה נבחן את התהליך שעברה הכנסת בדרך למיסודה. את ראשיתו של תקנון הכנסת ניתן לראות בתקופת היישוב, והמשכו במועצה ובממשלה הזמנית (למשל הממשלה הזמנית, 20.12.1948). וייס (1977) מזהה את סממניו בתקנות הקונגרס הציוני, שתוקנו לפרקים, והיו במקור פרי עטו של בנימין זאב הרצל. בפרוטוקולים של המועצה שזורות הערות המעידות על השפעת הקונגרס על הפרלמנטריזם הישראלי המתהווה, שכן תקנות דומות ביחס לחלוקת הזמן לדיון לפי גודל הסיעות, כמו גם הצעות לסיכום הדיון, היה ניתן למצוא בתקנון הכנסת עד שנת 1965. גם פנחס רוזנבליט (רוזן), שהיה שר המשפטים בתקופת המועצה, העיד באחת משיבותיה שחלוקת זמן הדיבור במועצה הוא נוהג שהיא ירשה מהתנועה הציונית (מועצת המדינה הזמנית, 17.6.1948, עמ' 37). נראה שמוסדות המדינה שבדרך פעלו בשיטה מעין-פרלמנטרית וניהלו חיים מפלגתיים, הנהיגו שיטת הבחירות, הקימו קואליציות וכווננו לעצמם נוהל ונוהג פרלמנטרי.

ניצני התקנון הבולטים יותר מזוהים בתקופת מעבר של טרום-המדינה: תחילה מונה פנחס רוזן לשמש כ-"ועדה בעלת איש אחד" לצורך "קביעת היחסים בין המועצה והמנהלה" בעקבות התפרקות השלטון המנדטורי בישראל (מנהלת העם, 25.4.1948, עמ' 2). עם הכרזת המדינה, הוטל על ועדת החקיקה של המועצה לעבד את פקודת סדרי השלטון והמשפט התש"ח-1948 וגם תקנון לסדרי עבודתה של המועצה. בראש הוועדה הועמד שר המשפטים, ומשתמע שהיא פעלה ללא פרוטוקולים (מועצת המדינה הזמנית, 10.2.1949, עמ' 22). לאחר התקנתה, סעיף 1(ב) לפקודה המוזכרת קבע שהמועצה תקבע בעצמה את סדרי ישיבותיה ועבודתה. בישיבתה הראשונה נבחרה ועדה שעליה הוטל לעבד את תקנון ישיבותיה (מועצת המדינה הזמנית, 16.5.1948, עמ' 17), אז קם קול אקטיביסטי באגף השמאלי, כאשר נציג מפ"ם ברל רפטור התריע בדבר הצורך לקבוע כללים ברורים לצורך הפעילות הפרלמנטרית:

"עלינו להטיל על הוועדה שתקבע: איך תפעל המועצה, מה תהיה חוקתה, הנהלתה, סדריה ומועדי כינוסיה...הוועדה שתיבחר צריכה לעשות עבודה יסודית בקביעת התקנון לעבודת מועצת המדינה ובהנחת יסודות לפעולה פארלאמנטארית ציבורית בריאה" (שם, עמ' 16-17).

בישיבתה השלישית של המועצה חה"כ נחום ניר (מפ"ם) הפציר בחבריה לתת העדפה משמעותית בסדר יומה לדיון בתקנון ישיבותיה, בשל נחיצותו לעבודתה. להצעתו התנגד שר האוצר אליעזר קפלן (מפא"י) בנימוק שישנם דברים דחופים יותר כגון הטיפול בפקודת מס ההכנסה. הצעת ניר נפלה על חודו של קול - 10 בעד מול 11 נגד (**מועצת המדינה הזמנית**, 3.6.1948, עמ' 5), מה שמעיד על חשיבות הדיון, למרות הסכמתו של בן גוריון שעמד על הצורך לעבד תקנון לישיבות המועצה (**שם**, עמ' 32). ברם, בישיבת המועצה הרביעית הובא בפניה התקנון לאישור (**מועצת המדינה הזמנית**, 17.6.1948), ונתקבל סופית ביום 8 ביולי 1948 (צידון 1964, עמ' 102). מאז תקנון זה התווה את הדרך לניהול המועצה, ובהמשך - גם הכנסת.

מאותו **סעיף 1(ב)** כאמור התקנון התכדר לתוך **פקודת המעבר לאספה המכוננת, תש"ט-1949 (סעיף 2(ד))**, שם נאמר כי האספה תנהג לפי תקנון המועצה כל עוד לא החליטה לנהוג בדרך אחרת. משם גלגולו עבר **לחוק המעבר לכנסת השניה, תש"א-1951**,⁷⁷ שבו נקבע כי הכנסת תנהג על פי התקנון, ההחלטות, התקדימים והנהגה שעל פיהם פעלה הכנסת הראשונה, כל עוד לא החליטה אחרת (**סעיף 6**). **בסעיף 10 לחוק זה** נקבע, שהוראותיו יחולו מעתה על כל כנסת כל עוד היא לא תקבל חוק אחר בדברים הנידונים בחוק זה. תהליכים אלה רומזים על המשכיות מוסדית תוך כדי התמסדותה של הכנסת מחד גיסא, ומאידך גיסא על בחירת נתיב היסטורי מסוים. לדברי המשנה ליועמ"ש אורי ידן, רק עם חקיקת **חוק יסוד: הכנסת (1958)** תקנון הכנסת איבד ממעמדו המיוחד (**ועדת הכנסת**, 26.5.1959, עמ' 3).

ואולם, במקביל להמשכיות התנהלה גם תביעה לשינוי, מה שיוצר את מורכבות העניין. בסוף דצמבר 1948 הממשלה הזמנית קיימה דיון על אודות **פקודת המעבר לאספה המכוננת תש"ט-1949**, ממנו עלה כי העקרונות הבסיסיים של יציבות מוסדית במשטר הישראלי הצעיר עורערו כבר אז, משום שחברים מסוימים בממשלה התנגדו להחלת תקנון המועצה על אספה מכוננת, מנימוקים של חוסר דמוקרטיה:

"לפי התיאוריה והפרקטיקה, האספה המכוננת מרכזת בידה את כל השלטון שישנו לעם. העם מוסר את השלטון לציריו, לאספה המכוננת. כל הסוברניות שישנה לעם, למדינה, נמסרת לאספה המכוננת. אין גוף שיכול לקבוע מה האספה המכוננת יכולה ורשאית לעשות. היא רשאית לעשות כל מה שהעם יכול לעשות. לא יתואר הדבר שהמועצה הזמנית של המדינה תקבע, למשל, מה יכולה האספה המכוננת לעשות. בחוק זה היא קובעת שהאספה המכוננת תפעל לפי התקנון שלה..." (שר הפנים יצחק גרינבוים, **הממשלה הזמנית**, 20.12.1948, עמ' 40-41).

דרישה זו מסמלת תביעה לשינוי מוסדי והתנגדות להחלת "דין הרציפות" על תקנון המועצה במעבר לכנסת הראשונה, וכן רמז על כך שלא ייתכן המצב שבו מוסד זמני שלא נבחר בבחירות דמוקרטיות, יקבע עבור הכנסת, שהיא גוף נבחר, באיזה אופן לנהוג.

שר החקלאות אהרן צי'לינג (מפ"ם) טען שהמועצה לא צריכה להכריח את הכנסת לעסוק מיד בתקנון חדש, והכנסת תוכל לעשות כן כאשר תמצא זאת לנכון (**שם**, עמ' 43). שר התחבורה דוד רמז (מפא"י) סבר בניגוד לגרינבוים, שלמועצה יש סמכות לקבוע סידורים פנימיים מסוימים עבור אספה מכוננת, משום שהמועצה בעצמה משמשת כמוסד מחוקק. יחד עם זאת, יש להשאיר בידי האספה המכוננת את האפשרות לשנות את התקנון, אולם אין היא תצטרך להתחיל את עבודתה מבראשית (**שם**, עמ' 49).

מעניין לבחון את דבריו של רה"מ בן גוריון, שהציע בתהליך המעבר מהמועצה לאספה לכלול בבת אחת - גם המשכיות וגם שינוי מוסדי: מצד אחד הוא שאף לסכל היווצרות של ואקום שלטוני (ולכן תמך בהורשת תקנון המועצה לכנסת), אך תבע גם שהכנסת הראשונה תקבע לעצמה תקנון משלה שיענה לדרישותיה, מבלי שהמועצה - אשר איננה גוף נבחר אלא מוסד שלטוני אד הוק - תכבול את ידיה של הכנסת בקביעת סדריה הפנימיים העתידיים (**שם**, עמ' 51-52).

⁷⁷ לפולמוס בנוגע לחוק, ראה דיונים **מהכנסת הראשונה**: 15.11.1950, 16.11.1950, 4.4.1951.

האומרת, שעשרה צירים רשאים לדרוש כינוס ישיבה של הבית... הייתה טובה בזמן שמספר חברי המועצה הזמנית היה שלושים וכמה. אך ברור שאינה מתאימה לכנסת, שמספר ציריה הוא 120. ולא תקנה זו בלבד. עובדה היא, שהבית ראה צורך בקביעת תקנון חדש, שישקף את השינוי היסודי, שחל עם התחלת כהונתו של בית המחוקקים, שנבחר על ידי העם. על כך תעיד ההחלטה של המושב הראשון בירושלים, שבו בוועדת תקנון זמנית, שמשום מה... עדיין ועדה זו לא התחילה את עבודתה. ואינני יודע מתי תתחיל" (**הכנסת הראשונה**, 21.3.1949, עמ' 176-177).

רק לקראת הקיץ ועדת הכנסת החליטה להקים ועדת התקנון כוועדת משנה שלה, הפעם בת שבעה חברים בלבד (**ועדת הכנסת**, 25.4.1949, סגר 1988).⁸¹ בהמשך הועלתה טענה הפוכה, שניסוח כללי התקנון מתקדם בצורה איטית מדי, כפי שהציג זאת יו"ר ועדת הכנסת יזהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית, קואליציה):

"לשם הכנת תקנון הבית, הרכיבה ועדת הכנסת ועדת משנה לענייני התקנון בראשות חה"כ בר-רב-האי. מצדדים שונים נשמעה הטענה, שמלאכת התקנת התקנון מתנהלת באיטיות. אני מצדי בתור יו"ר ועדת הכנסת חייב להגיד, שלפי דעתי יש בה באיטיות זו ברכת-מה, באשר ניתן לנו ללמוד מן הניסיון. אילו עשינו את העבודה הזאת בחיפזון, ספק אם היינו מגיעים לאותן המסקנות שהגענו אליהן מתוך הניסיון ומתוך הדיונים בכנסת" (**הכנסת הראשונה**, 13.7.1949, עמ' 1002-1003).⁸²

ככל שהכנסת לא גיבשה לעצמה תקנון החדש, תקנון המועצה המשיך לשמש גם את הכנסת הראשונה ("מי קובע את סדר עבודתה של הכנסת", 20.3.1949, צידון 1964), אם כי לאחר מספר חודשים של פעילות - הן רוח"מ בן גוריון, וגם יו"ר הכנסת שפרינצק ראו בקביעת תקנון קבע לכנסת חשיבות ממעלה הראשונה לאור הקשיים שנתגלו במנגנון השאילתות, שסבל מהיעדר של נוהל מסודר (**הכנסת הראשונה**, 16.5.1949). יתרה מזאת, בדיוני הכנסת נשמעו מעת לעת קולות שהתרעמו על עיכוב בגיבוש הפרוצדורה הפרלמנטרית לכנסת, ונרמזו על כוונות זדוניות ומכוונות לעיכובים אלה (חה"כ בר-יהודה **בוועדת הכנסת**, 31.1.1950, עמ' 5-6). מכל מקום, בישיבת ועדת הכנסת מתאריך 22.6.1949 הודיע לראשונה יו"ר ועדת התקנון דוד בר-רב-האי (מפא"י, קואליציה) שהוועדה בראשותו נתבקשה להכין הוראות תקנוניות ראשוניות בהתייחסות לאופן אישור החוקים בכנסת, לטיפול בהצעות לסדר היום ובשאילתות, ובכך אפשר אולי לראות את תחילת ההתגבשות של כללי המשחק מאת הכנסת, שעם הזמן יחליפו את תקנון המועצה.

לדברי יו"ר ועדת הכספים דוד צבי פנקס (חזית דתית מאוחדת), משנת 1949 הפרלמנט הישראלי תפקד מתוקף "תקנון מעבר" זמני, שלפי הצעת שר המשפטים רוזן התבסס על תקנון המועצה (**הכנסת הראשונה**, 23.3.1949, **ועדת הכנסת**, 22.6.1949). תקנון המעבר אושר בוועדת הכנסת, אומץ על ידי המליאה (בדר 1979), ונקבע בו כי שאלות הנוגעות לדיוני הכנסת שאין לגביהן הוראות בתקנון המועצה - יפורשו בידי ועדת הכנסת, וישמשו כתקדים מחייב עד להנהגת תקנון חדש. ועדה זו הוסמכה גם להכניס תיקונים לתקנון זה, כאשר כל שינוי שימש כתקדים למהלך הדיונים בכנסת (**הכנסת הראשונה**, 13.7.1949, עמ' 1002-1006).

כמו כן, נקבע שוועדת הכנסת תמנה במידת הצורך מוסד מיוחד הקרוי "ועדת הפירושים",⁸³ שתדון בהחלטות היושב ראש ותקבע תקדימים מחייבים לעתיד (בדר 1979). למרות דרישת חה"כ יוחנן בדר (חירות, אופוזיציה) לחייב שהחלטות הוועדה תובאנה בלאו הכי לאישור המליאה - היא נדחתה בהצבעה ("אשור תקנון מעבר לכנסת", *הבוקר*, 14.7.1949). ואולם, הוויכוח על המוסד המפרש החל עוד קודם לכן. באחת ההצעות המוקדמות נכללה האפשרות שאת הפירושים לתקנון ייתן שר המשפטים.⁸⁴ יש לומר שאין מדובר בדבר של מה בכך: אם הצעה זו היתה מתקבלת, היתה זו התערבות ניכרת של הרשות המבצעת

⁸¹ בכנסת הראשונה ועדת התקנון הורכבה באופן הבא: שלושה חברים קבועים - סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-1 חה"כ דוד בר-רב-האי (מפא"י), יו"ר ועדת המנדטים חה"כ מרדכי נורוק (מפלגה דתית לאומית), יו"ר הוועדה לחוקת המעבר חה"כ ישראל בר-יהודה (מפ"ס), וארבעה חברים בלתי-קבועים (**ועדת הכנסת**, 22.11.1949). בכנסת השנייה הוחלט שהחלטות שתתקבלנה בה פה-אחד לא יובאו עוד בפני ועדת הכנסת להכרעתה (**ועדת הכנסת**, 20.5.1952, עמ' 4).

⁸² ראה גם **מועצת המדינה הזמנית**, 16.5.1948, עמ' 16-17, **הכנסת השנייה**, 22.1.1952, עמ' 1066-1076, **הכנסת השלישית**, 6.8.1959, עמ' 2998-2999.

⁸³ לדיונים שעסקו בבחירת ועדת הפירושים ראה **ועדת הכנסת**, 6.9.1949, **ועדת הכנסת**, 3.7.1956, **ועדת הכנסת**, 15.3.1966, **ועדת הכנסת**, 22.3.1966.

⁸⁴ מדובר בהצעת חה"כ מאיר ארגוב (מפא"י), ראה אזכור בפרוטוקול של **הוועדה המתמדת**, 21.3.1949, עמ' 7.

בענייניה של הרשות המחוקקת, אשר היתה פוגעת בצורה יסודית בעיקרון הפרדת הרשויות, בריבונות הכנסת ועצמאות תפקודית שלה, שממילא היתה מוחלשת ביחס לממשלה, כפי שנראה להלן.

את היסוד לסמכות של ועדת הכנסת לקבוע בענייני התקנון יש צורך להסביר. כידוע, מוסדות הסדרים שנולדו כתוצאה ממאבק ומיקוח, והם משקפים את משאבי הכוח של מי שיצר אותם ומשפיע על חלוקתם (Campbell 2004). בבואו לאשר את הכללים, יו"ר ועדת הכנסת הררי הציע לאמץ את העיקרון "מודוס ויוונדי"⁸⁵. מונח זה מתאר מצב פוליטי שבו שני הצדדים לעימות מסוים חולקים הסכמה ארעית בלתי-רשמית על הפסקתו, מתוך נכונותם להגיע להסדרים שיבטיחו את מסלולם התקין של החיים הפרלמנטריים. חה"כ יוחנן בדר (חרות, אופוזיציה) התנגד לכך, בטענה שמסירת סמכויות כה רחבות בהחלטות סופיות לוועדת הכנסת מונעת ממליאת הכנסת להחליט אחרת, מה שפוגע בריבונותה. בדר טען שמדובר למעשה ב-"abdication", דהיינו על ויתור של המליאה על ריבונותה לטובת ועדת הכנסת, ללא קיום של ויכוח כללי בסעיפי התקנון. הררי גרס שוועדת הכנסת הציעה הוראות תקנוניות זמניות על מנת לשפר את המצב הקיים, ובבוא היום התקנון הקבוע יתקבל על ידי הכנסת כולה לאחר ויכוח מקיף. לגישתו, האלטרנטיבה להצעת הוועדה היתה לאפשר ליו"ר הישיבה להחליט לפי הבנתו, אך אם רוצים לאפשר לסיעות בכנסת להביע דעה בעניין לפני החלת השינויים בנוהג ובתקדימים - יש להסמיך את ועדת הכנסת לטפל בכך, כי לשם כך היא הרחיבה את הרכבה (לפי דבריו ל-25 חברים) - כדי לשקף את כל הסיעות בכנסת, למעט חה"כים בודדים. ככל שהכנסת תהיה סבורה שוועדת הכנסת לא ממלאת את תפקידה, ניתן יהיה ליטול ממנה את הסמכות (הכנסת הראשונה, 13.7.1949, עמ' 1006-1002). ההצדקה הפוליטית היתה הפעם עם הררי, אם כי שיח זה מראה איך הקונפליקט החלוקתי שמתנהל באמצעות מאבק פוליטי על ניצחון במאבק המוסדי, יכול להניב תוצאת מדיניות יציבה למשך שנים, שכן, ייקח כמעט שני עשורים עד שהצעות ועדת הכנסת לתיקוני התקנון יצטרכו להתאשר בפני מליאת הכנסת.

רק לקראת סוף שנת 1949 ועדת המשנה לתקנון דיווחה לוועדת הכנסת בקשר להתקדמותה בגיבוש התקנון. יו"ר הוועדה דוד בר-רב-האי (מפא"י, קואליציה) מסר, שכבר בישיבתה הראשונה הופיע בפניה יו"ר הכנסת שפרינצק וביקש להקדים את הדיון בשורת בעיות שעמדו על סדר היום בניהול ישיבות הכנסת ושהצריכו טיפול מיידי: גיבוש הסדרים בנוגע לשאלות, היעדרויות חה"כים מישיבות הכנסת, נאומים בכנסת, סדר הצעות, הצבעות לאחר תשובת הממשלה, סמכות הוועדות להזמין לבירורים אנשים ומוסדות חוץ-ממשלתיים ועוד (ועדת הכנסת, 22.11.1949, עמ' 9-8).

כחצי שנה מאוחר יותר, משהחלו להגיע סעיפי התקנון למליאת ועדת הכנסת, לאור הערות רבות של חברי הוועדה לגביהם הוחלט להקדיש לעניינו כל שעה ראשונה בדיוני הוועדה, בנוהג (ועדת הכנסת, 24.5.1950, עמ' 4). הוועדה דנה בכל סעיף וסעיף בפרוטרוט, ותחומים רבים הגיעו לכדי גיבושם בתקופה זו: מטיפול בשאלה מי פותח את הישיבה הראשונה של הכנסת והצהרת אמונים של חברי הכנסת (ועדת הכנסת, 30.5.1950) ועד להסדרת תחום השאלות (ועדת הכנסת, 6.6.1950, ועדת הכנסת, 13.6.1950),⁸⁶ ענייני סדר היום לישיבות הכנסת (ועדת הכנסת, 20.6.1950, ועדת הכנסת, 11.7.1950, ועדת הכנסת, 25.7.1950), כינוסים ופגרות (ועדת הכנסת, 18.7.1950), הוראות לסדר הדיונים (ועדת הכנסת, 21.11.1950, ועדת הכנסת, 28.11.1950) וסדרי ההצבעה (ועדת הכנסת, 12.12.1950).⁸⁷

⁸⁵ מלטינית: Modus Vivendi; "מודוס"- "דרך", "ויוונדי" - "לחיות".

⁸⁶ הסדר הנוגע לטיפול בשאלות נתקבל בכנסת עם הכרזת יו"ר הכנסת שפרינצק על כניסתו לתוקף בישיבת הכנסת הראשונה, 22.11.1950, עמ' 309.

⁸⁷ אלה כללו, בין היתר, את חובת הציות של חה"כ להוראות יו"ר הישיבה.

אחד הדיונים הראשונים בהתייחסות לתיקוני התקנון נגע בפרק של **הוראות כלליות לסדר הדיונים בכנסת (ועדת הכנסת, 8.1.1952)**. בהמשך התפתח ויכוח סוער במליאת הכנסת בשאלה - באיזו צורה לגבש את התקנון - האם להביאו בפני הכנסת פרקים-פרקים לאישור (בדומה לצורת כינון החוקה לישראל, כפי שנקבעה ב-"החלטת הררי" מיוני 1950) או להכינו בשלמותו ואז לאשר במליאת הכנסת (הכנסת השנייה, 22.1.1952, עמ' 1066-1076). הוחלט אז, שוועדת הכנסת תעסוק במלאכת התקנון להכנה לקריאה שניה ושלישית. לא פחות חשובה היתה ההחלטה, שלא לקצוב את זמנה של עבודת הוועדה בעניין זה,⁸⁸ מפני שהכנסת ראתה בזה "תקדים מסוכן": מצד אחד זה בא למנוע מצב שבו היא תקבל את החלטותיה בחיפזון, אך מצד שני החלטה זו כהרף עין דחתה את ייצוב הכללים למשך שנים.

לפי הצעת יו"ר ועדת הכנסת ה'2 הנכנס דוד בר-רב-האי (מפא"י, קואליציה), בתחילת הכנסת השנייה נבחרה ועדת משנה לבדיקת התקנון וההחלטות שנתקבלו בכנסת הראשונה כדי לבצע התאמות הנדרשות. הוחלט שרק אותם נושאים שוועדה זו לא תקבל בהסכמה, יובאו לדיון נוסף במליאת ועדת הכנסת (ועדת הכנסת, 27.11.1951, עמ' 3-4, ועדת הכנסת, 13.5.1952, עמ' 5). בר-רב-האי ששימש כיו"ר ועדת המשנה לענייני התקנון בכנסת הראשונה, תיאר את הקשיים בקבלת התקנון לכנסת בציינו כי ההצעה הוכנה עוד בשנת 1950 בקירוב, אך בשל המסננת של ועדת הכנסת שהיא היתה צריכה לעבור אישור סעיפי התקנון התעכב בשל העובדה שוועדת הכנסת היתה עסוקה בענייניה השוטפים הרבים שלא אפשרו לה להתפנות לעיסוק בכך. כתולדה מעיכובים אלה, הכנסת השנייה ירשה שלושה פרקים בלבד שהספיקו לקבל תוקף של החלטה מחייבת בהתאם להוראות **סעיף 6 לחוק המעבר לכנסת השנייה (הכנסת השנייה, 22.1.1952, עמ' 1066-1076)**. פרקים אלה עוסקים בשאלות, הצעות לסדר היום, וכינוסים/פגרות. בנוסף אושר חלק של תקדימים ופירושים. ההחלטות ודפוס הנוהג הקיימים ממילא עמדו בתוקפם בכנסת השנייה והיו מבחינתה דין מחייב.

בהתאם למה שתואר לעיל, ניתן להתרשם מקשייה של הכנסת בראשית דרכה בתהליכי מיסודה. בכל אופן, במאי 1952 סדרי הדיון המכוונים נמשכו בצורה יחסית מרתונית,⁸⁹ אם כי מאמצע 1953 הם הלכו והתמעטו. מבדיקה באתר של ועדת הכנסת ומול ארכיון הכנסת נדמה שבתקופה הזו נידונו לסירוגין שאלות תקנוניות מסוימות כגון **פרק י'-הדיונים בכנסת** (ראה גם **נספח מס' 9**). הדיונים התקנוניים התחדשו בצורה הדוקה יותר אך בשנת 1956 (למשל **ועדת הכנסת, 6.3.1956**).

באחת הישיבות בכנסת השלישית גילה יו"ר ועדת הכנסת ה'3 ברוך אזניה (מפא"י) שני דברים מעניינים: ראשית, עד 1956 נתקבל ואושר סופית בכנסת פרק אחד בלבד של התקנון, למרות שוועדת הכנסת עיבדה את כל חלקיו. הדבר נבע משיקול דעת שלא למהר בהתקנתו אלא על בסיס של הצטברות הניסיון הפרלמנטרי. שנית, נחשף שוועדת הכנסת אימצה לעצמה גישה לדון ולהכריע בנושאי התקנון בעצמה במקום להפנותם לוועדת המשנה שלה (ועדת הכנסת, 26.6.1956, עמ' 6).⁹⁰

בסוף דצמבר 1956 נכנס לתוקפו פרק התקנון שכותרתו **הדיונים בכנסת (הכנסת השלישית, 26.12.1956, עמ' 584)**, ופחות משנה לאחר מכן הונח על שולחן הכנסת פרק נוסף **דיונים בהצעות חוק מטעם הממשלה**

⁸⁸ בכך תמכו 36 חה"כים נגד קיצוב בזמן, ורק 24 בעד.

⁸⁹ ראה דיוני **ועדת הכנסת** מתאריכים: 20.5.1952, 21.5.1952, 28.5.1952, 4.6.1952, 11.6.1952, 18.6.1952.

⁹⁰ עם זאת, ועדת המשנה לתקנון המשיכה לפעול לצד ועדת הכנסת גם בכנסת השלישית. למרות הקושי בהשגת חומריה, לראיה שאכן נתקיימו דיוניה ראה אזכור בישיבת **הכנסת השלישית, 23.7.1956**, עמ' 2359 ו**בוועדת הכנסת, 18.12.1956**, עמ' 2. לעומת זאת, בעקבות בדיקתי מול ארכיון הכנסת הובא לידיעתי שבכנסות הרביעית והחמישית כנראה לא הוקמה תת-ועדה כזאת. כמו כן, ראה את ההוריו של יו"ר ועדת הכנסת צדוק בעניין זה (ועדת הכנסת, 22.12.1959, עמ' 6).

(הכנסת השלישית, 23.7.1957, עמ' 2483-2484).⁹¹ לאורך שנת 1957 נידונו פרקים - **דיונים בהצעות חוק מטעם הממשלה ושל חברי הכנסת**.⁹² הוועדה המשיכה לעדן את עקרונות היסוד של הליכי החקיקה הפרטית בכנסת גם בשנה העוקבת, למשל בשאלה האם יש לחייב את הממשלה להשיב על הצע"ח פרטיות (ועדת הכנסת, 20.5.1958). בהמשך (ועדת הכנסת, 27.5.1958, עמ' 2) אושרו פעם נוספת הסדרים שוועדת הכנסת כבר החליטה לגביהם בישיבותיה הקודמות (ועדת הכנסת, 10.12.1957, עמ' 9-5, ועדת הכנסת, 17.12.1957, ועדת הכנסת, 20.5.1958, עמ' 7), והתקיימו דיונים מרתוניים בקשר ליוזמה להציע חוקים פרטיים ומטעם הוועדות.⁹³ לאחר שנפתרו סוגיות עקרוניות, הונח גם פרק זה על שולחן הכנסת (הכנסת השלישית, 18.2.1959, עמ' 1135). בקשר לפרק זה, יו"ר ועדת הכנסת אזניה הדגיש שלהבדיל מפרקים קודמים של תקנון, חלק זה איננו עוסק בגיבוש של נוהג בכנסת אלא במספר שינויים לגבי נוהג קיים, משמע מדובר בתיקונים לתקנון הכנסת ובשינויים המוסדיים הקשורים לאופן פעולתה. בין השינויים שהתקבלו היה ניתוק הקשר שבין הצע"ח פרטיות לבין הצעות לסדר היום, מה שביטל את צורך להפעיל שיקול המכסות הסיעתיות, דבר שהגדיל את מרחב הפעולה של חה"כ בודד כי מעתה הוא היה חופשי להגיש הצע"ח. יחד עם זאת, עצם ההגשה לא הבטיחה העלאת ההצעה לדיון, וחה"כים עדיין נותרו כבולים לשיקול דעת של נשיאות הכנסת לגבי שיבוץ הצעותיהם בסדר יומה של הכנסת (הכנסת השלישית, 21.7.1958, עמ' 2354).

התמשכות הטיפול בפרק זה מעידה על חשיבותו, והתהליך מדגים את הפורמליזציה של היחסים הפנים-מוסדיים בין השחקנים הפוליטיים בתוך הכנסת, תוך תיאום פעולותיהם באמצעות קביעת נורמות רגולטוריות לצרכים פונקציונליים. בעצם, מדובר בשלב נוסף של התארגנות הכנסת באפיון של שיטות עבודתה כחלק מבניית תהליך סדור של קבלת החלטותיה, שנעשה בהדרגתיות ובאמצעות ניסוי וטעייה.

בישיבה האחרונה של מליאת הכנסת השלישית, יו"ר ועדת הכנסת אזניה הציג את התקנון בצורת קובץ ההוראות שהותקנו מתקופת המועצה ועד הכנסת השלישית כולל. הוא הסביר ששתי הכנסות הראשונות גיבשו, הרכיבו ועיצבו את הפרקים א'-ט', י"ד ו-ט"ו של תקנון הכנסת (סה"כ 11 פרקים), והכנסת השלישית הוסיפה שלושה פרקים נוספים לתוכו - סדרי הדיונים בכנסת, הצעות חוק מטעם הממשלה והצעות החוק הפרטיות. מובן שזה ממחיש - גם את הנתב ההיסטורי המסוים שהכנסת אימצה בשעתה, וגם את תהליך המיסוד שהיא עברה בדרך להפוך לארגון עצמאי.

עוד מסר אזניה, שבכוונת הוועדה לרכז את כלל החומר התקנוני, כולל החלטות בענייני נוהל ונוהג. מתוך ניסיון הוועדה, וכנציגה הבכיר, אזניה התייחס גם לשינויים תקנוניים שעתידיים היו לבוא גם בהמשך :

"אין ספק בכך, שהכנסת מגבשת במשך שנות קיומה יותר ויותר את סדרי הדיון בכנסת, במליאה ובועדות, ובזאת היא מתקדמת מאוד. אמנם יש להגיד שטעות היא להניח, שאפשר להתקין תקנות שבהן יראו מראש את כל המקרים האפשריים הדורשים פתרון תקנוני. ומבחינה זו שום תקנון לא יהיה מושלם, אלא ידרוש שינויים והמשך עבודת התקנה...מדי פעם בפעם קיבלנו החלטות לגופם של עניינים, כשהתעוררו שאלות, ונוכחנו שכל דבר שצריך לפתור אותו אד הוק, לרגע מסוים - קשה להגיע בו לפתרון טוב. מוטב לפתור את השאלות שהתעוררו לאחר זמן ובאופן מופשט, בצורה של חלק חדש או שינוי בתקנון" (הכנסת השלישית, 6.8.1959, עמ' 2998-2999).

מילים אלה משקפות שלב התפתחותי מתקדם של תקנון הכנסת, ומתכתבות עם ההנחה התיאורטית לפיה כללים פנים-פרלמנטריים מתפתחים, מתעצבים ומשתנים יחד עם המוסד המחוקק עם הזמן (Kreppel 2001, Orren & Skowronek 1994). אכן, החל מהכנסת הרביעית ניתן לדבר יותר על שינויים מאשר

⁹¹ למרות שאושר בידי הכנסת ביולי 1957, הוגשו לגבי פרק זה הערות לתיקונים (ועדת הכנסת, 12.11.1957, ועדת הכנסת, 19.11.1957, ועדת הכנסת, 26.11.1957, ועדת הכנסת, 3.12.1957).

⁹² ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת לדוגמה: 22.1.1957, 5.2.1957, 9.7.1957, 23.7.1957, 22.10.1957.

⁹³ ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת לדוגמה: 3.6.1958, 10.6.1958, 24.6.1958, 1.7.1958, 8.7.1958.

על גיבוש של תקנונה, אם כי המונח שמתאים יותר בהקשר זה הוא **עיצוב**,⁹⁴ מפני שבתוכו ניתן לכלול גם את ממד ה**גיבוש** והן את ממד ה**שינוי** (תיקון) שלו. על כל פנים, בתקופה זו התקנון התחיל לצבור מורכבות קונסטיטוציונית משמעותית, שעליה עוד אעמוד בהמשך.

החל משנת 1960 הלכו ופחתו שוב הדיונים התקנוניים בוועדת הכנסת, משום שלכאורה מרבית ההסדרים הפרלמנטריים שהיו נחוצים לעבודת הכנסת כבר טופלו. ועדת הכנסת קיימה מספר מצומצם של ישיבות בהשגות על תיקונים שהיא קיבלה בעבר, וגם בקשר לשאלות.⁹⁵ עם זאת, בסיום המושב בכנסת הרביעית יו"ר הכנסת קדיש לוז (מפא"י) מסר בכנסת שעדיין קיימות סוגיות תקנוניות לא-פתורות, אם כי גם מדבריו ברור מאליו שהכנסת פעלה לפי תקנונה גם לפני 1967:

"במשך שנות קיומה, ניסחה הכנסת, על ידי ועדת הכנסת, תקנון הקובע את דפוסי הנוהג. והנה, למרות גילה הצעיר של הכנסת, נוצרה מסורת בכמה פרטים הנוגדת לתקנון. כן לא הוגדרו בתקנון עניינים אחדים שהחוק מחייב להגדירם. הסיבות לכך את תשומת לבו של יושב ראש ועדת הכנסת, והוועדה ניסחה תקנות אחדות לשינוי התקנות הקיימות, להתאמתן למציאות שהתגבשה ולתוספת לתקנון, והחשובות שבהן נוגעות לסדר דיוני הוועדות בעניינים שבתחום תפקידיהן, ביזמת הוועדות עצמן, וסדר התשובות של השרים על השאלות..." **(הכנסת הרביעית, 10.8.1960, עמ' 2182)**.

בעקבות דברי יו"ר הכנסת ועדת הכנסת קיימה עבודה תקנונית נוספת, ובשלהי הכנסת החמישית מסר לוז בפני הכנסת את הדברים הבאים:

"...נתתי הוראה להכין מהדורה חדשה של ספר התקנון, לקראת הכנסת השישית, כי בתקופת הכהונה של הכנסת הרביעית והחמישית נתקבלו שינויים ותיקונים לא מעטים והשימוש בספר הקיים איננו נוח.⁹⁶ עם זאת אעיר פעם נוספת, כי מלאכת התקנון לא הושלמה. כמה הליכים בעבודת הכנסת לא הוגדרו עדיין; ישנה סתירה בין התקנון לבין הנוהג לגבי סמכויות הוועדות; כמה תקנות טעונות הבהרה וניסוח מחדש; הסתמכות על נוהג אינה תופסת, כי ברוב המקרים נהגו יושבי-ראש ישיבות בצורה שונה. מן הדין לנהל את ענייני הכנסת לפי התקנון ולא לפי צורכי רגע של סיעה פלונית או אלמונית. אם רוב חברי הכנסת רואים צורך לשנות סעיף מסוים של התקנון, הרי קל לשנותו על-ידי החלטה של ועדת הכנסת. המוסד המחוקק חייב לקיים את החוק גם לגבי עצמו. ולפי החוק, את התקנון צריכה לקבל הכנסת, ולא ועדת הכנסת בלבד. לדעתי חייבת ועדת הכנסת להביא את התקנון לאישורה של מליאת הכנסת. ולהבא, יש להביא לאישורה של הכנסת כל תקנה חדשה" **(הכנסת החמישית, 18.1.1965, עמ' 951-950)**.

מדבריו אלה לא רק ברור שהכנסת פעלה לפי תקנונה כבשגרה על אף גירעונותיו ואי-שלמותו, אלא שנתקבלו תיקונים שונים לתקנון זה לפני 1967.

גם בדיון על חוק תקציב הכנסת לשנת 1965-66, ציין יו"ר ועדת הכספים ישראל גורי (מפא"י, קואליציה) שבתקנון הכנסת ישנן פרצות רבות, ולכן הוא טעון בדיקה ומיפוי בכל חלקיו. למשל, לא היה ברור מהו הדין של החלטת הכנסת, מה תוקפה ובאיזו מידה היא מחייבת את הממשלה, כמו גם מהו ההבדל בין החלטת הכנסת לבין חקיקת חוק **(הכנסת החמישית, 23.2.1965, עמ' 1334, 1345)**. גם סגן יו"ר הכנסת מאופוזיציה אריה בן-אליעזר (חרות) תבע להשלים את מלאכת התקנון אחרי חמש כנסות, לתת לו צורה סופית, לאשרו בכנסת, לפרסמו ברשומות, ולחייב שכל שינוי שלו יידרש לאישור מליאת הכנסת.

ביוני 1965 מזכיר הכנסת משה רוזטי מסר שהוא התבקש על ידי יו"ר הכנסת לתת צורה חדשה לתורת הכנסת באמצעות חלוקה חדשה של פרקי התקנון, חוקים והחלטות שקיבלו ועדת הכנסת, ועדת

⁹⁴ מקורות אֶנְצִיקְלֹפֶדִיִּים שונים מגדירים בצורה שונה את המונח "עיצוב": יש מי שדוגל בגישה מצמצמת למדי ומייעד לו משמעות פשטנית יחסית כגון מתן צורה או מראה, התאמה או קביעה. אחרים מייחסים למונח זה משמעות מילולית עמוקה יותר כגון גיבוש, עיבוד, יצירת צורה או סגנון, אפיון וכד'. בחרתי בהגדרה השניה מפני שהיא משקפת באופן בהיר יותר את כוונתי, אף כי ניתן למצוא הגדרות אקדמיות שונות למונח זה, אשר משמעותן זהות.

⁹⁵ **ועדת הכנסת מתאריכים:** 24.1.1961, 31.1.1961, 23.5.1961, 29.5.1961, 30.1.1962, 6.2.1962, 5.3.1962, 15.1.1963. כמו כן, ראה ישיבת **הכנסת החמישית**, 30.7.1962, עמ' 2948-2955.

⁹⁶ לדברי חה"כ נחום ניר (ששימש בשנת 1959 כיו"ר הכנסת ה-2, כסגן יו"ר הכנסת בכנסות 1, 3 ו-5, וכן כיו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת הראשונה והשלישית ויו"ר ועדת השירותים הציבוריים בכנסות הרביעית והחמישית), מרבית התקנון חובר בתקופת הכנסת השלישית בראשות יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה **(הכנסת החמישית, 23.2.1965, עמ' 1340)**.

הפירושים ויו"ר הכנסת (שהחלטותיהם מעין-חוקיות), בהמשך לניסיון לבצע עריכה מחודשת של פרק **הצעות לסדר היום** (ראה **ועדת הכנסת**, 30.6.1964, **ועדת הכנסת**, 14.7.1964), ולאור קבלת שינויים תקנוניים רבים בכנסות הרביעית והחמישית, שכללו פירושים חדשים לסעיפים קיימים, וזאת כדי שהתקנון ישמש חה"כים בצורה אפקטיבית (**ועדת הכנסת**, 29.6.1965, עמ' 5, **הכנסת החמישית**, 22.7.1965, עמ' 2789). בעצם, מכאן החלה להיסלל הדרך לאישור התקנון במליאת הכנסת, שתוצגנה בחלק האחרון של פרק זה.

מכל האמור לעיל אפשר ללמוד, שלכנסת היה תקנון מיום הקמת המדינה, אשר הועבר אליה מתקופת המועצה ברציפות מוסדית, והיא פעלה לפיו תוך התגבשות מתמדת ושינוי של כללי המשחק הפוליטי, שכללו נושאים מגוונים הנוגעים לפעילות הפרלמנטרית של הכנסת. מחד גיסא, ממצאים אלה מתכתבים עם השערה מספר 1 במחקר זה, הגורסת כי לכנסת היה תקנון דה-פקטו גם לפני שנת 1967, ומאידך גיסא, הם מתכתבים גם עם השערה מס' 2, שבה ביקשתי לטעון כי בצד הדפוסים של התגבשות ושינוי מוסדי בכללי המשחק הפרלמנטרי במקביל היתה גם מגמה מסוימת של המשכיות מוסדית.

לסיכום, הנאמר תואם את ההנחה התיאורטית, לפיה תהליכים פוליטיים מכוננים (כגון בניין המדינה והתפתחות של מוסדותיה) מובילים בהדרגתיות לטיפוח של המערכת המוסדית, שמשנה את פניה במשך הזמן בצורה אינקרמנטלית, רב-שלבית ואנדוגנית (Palier 2005, Streeck & Thelen 2005). אי-לכך, ניתן לראות בהתנהוות של תקנון הכנסת תהליך ארוך-טווח של מיסוד, שהתפרס על פני שנים רבות והתפתח בצורה תוספתית ודיפרנציאלית. אם בראשית הדרך תקנון המועצה כלל סעיפים בודדים שלא היו מפורטים דיו, ועל כן נתונים לפרשנות מרובה, הרי עם הזמן נבנו והשתנו כללים מפורטים בפרקי התקנון בצורה תוספתית, וזאת בהגותה של ועדת הבית של האספה המכוננת - שהפכה בהמשך לוועדת הכנסת - ולהחלטותיה לאורך זמן היתה השפעה כבירה על עבודת הכנסת.

כמו כן, המוסדות יכולים להתנות את ההתפתחות העתידית (North 1990, Pierson 2004), כלומר לכלול אלמנטים של **משכיות** וגם של **שינוי מובנה** (Immergut 1990, Katznelson 1997). ישנם דרכים שבהם המשכיות היסטוריות מנתבת ומגבילה את השינוי המוסדי (Mahoney & Thelen 2009, Steinmo et al. 1992), וממצאי המחקר הזה ממחישים זאת: חברי המועצה השפיעו על התנהוות הכנסת ועל אופן פעולתה העתידית על ידי כך שתקנונם הועבר לכנסת לאחר ויכוחים רבים,⁹⁷ שנעשו במקביל ליתר הדברים הדחופים והחיוניים במדינת ישראל הצעירה. ברם, אמנם הכנסת אימצה את תקנון המועצה, הדרך לשנות ולמסד אותו מחדש נותרה פתוחה עבורה: מחד גיסא, האספה המכוננת לא פעלה בחלל ריק אלא קיבלה ירושה תקנונית מגוף פרלמנטרי שקדם לה בזמן, ומאידך גיסא ניתנה חשיבות לכינון של כללי המשחק המוסדיים הקבועים כיסוד ראשוני לכל פעילות שלטונית, אשר נבנו אמנם על בסיס חוקתי קיים, ובכך הגבילו את ההתפתחות הרדיקלית שלהם, בייחוד בעקבות חקיקת **חוק יסוד: הכנסת**.

4.2 יחסי כנסת - ממשלה בהליך הגיבוש של תקנון הכנסת

עיצוב של מערכת יחסי הכוחות בין הממשלה לכנסת מחייב התגבשות של הסדרים קבועים בין שתי הרשויות הללו, והוא מובנה בסוגיית עיצוב התקנון לכנסת. נטען שכל עוד מרחב הפעולה של הרשות המבצעת מוגבל, מתאפשרת שליטת הרשות המחוקקת על פעולותיה (שוורץ 1996), כלומר הכנסת יכולה לפקח על הממשלה. עם זאת, למרות שתקנון המועצה הניח את היסודות לחלוקת האחריות בין שתי הרשויות, מלכתחילה הכנסת לא היתה שקולה לממשלה - וגם לא עצמאית דיה - אלא דווקא מוחלשת

⁹⁷ ראה ישיבות **מועצת המדינה הזמנית** מתאריכים: 17.6.1948, 24.6.1948, 1.7.1948, 8.7.1948 ו-15.7.1948.

ביחס אליה, כפי שזה השתקף מתקנון המועצה. גם תהליך הגיבוש של התקנון לכנסת בתקופה מאוחרת יותר מהווה תוצר של מאבקים בלתי-שוויוניים בין הממשלה לכנסת, כפי שנראה להלן.

ככלל, בממשל הפרלמנטרי מרבית היוזמות שיש להן סיכוי להתקבל צומחות מתוך הממשלה, כאשר ההנחה היא שיש להעניק לרשות המבצעת די כוח כדי לקדם את המדיניות (Laver 2006). עבודת הפרלמנט מושתתת על הרוב הקואליציוני שבתוכו, והוא שואף לקבוע את כללי המשחק לפי רוחו, באופן שיקדם את מטרותיו (Riker 1982), או ליתר דיוק - של הממשלה. כלומר, במשחק כזה ישנם מנצחים ומפסידים. וכך, למרות הצורך בפרלמנט חזק, בפועל הוא לא ריבוני לגמרי.

אם לקבל את הנאמר בתור נקודת מוצא, לא מפתיעה העובדה שבגיבוש התקנון לכנסת השתתפו באופן פעיל לא רק חברי הכנסת אלא גם שר המשפטים והבירוקרטיה שלו (הצעות לתקנון האספה המכוננת, משרד המשפטים, 13.1.1949, ועדת הכנסת, 22.6.1949, ועדת הכנסת, 28.6.1949, נספח מס' 8). מעורבות זו היתה מורגשת היטב באחת מישיבותיה הראשונות של ועדת הכנסת בשאלה עקרונית - מי צריך להחליט בסוגיות הנוגעות לדיוני הכנסת שלא קיבלו ביטוי בתקנונה - יו"ר הכנסת או ועדת הכנסת? לכאורה בשני הגופים שהוזכרו לממשלה אמור להיות רוב, ולכן אין זה משנה כל כך. כלומר, יו"ר הכנסת הוא אדם אחד שמוצאו לרוב מהמפלגה הבכירה בקואליציה (בהיותו חלק מנשיאות הכנסת), בעוד שבועדת הכנסת יש ייצוג לכלל סיעות הבית, גם אם יש רוב מובנה לקואליציה. עם זאת, בהסתכלות עמוקה יותר יש לתהות על כך שלא הוצע לדון ביחסי הכוחות השונים מבחינת הייצוג בשני הגופים הללו, ובמיוחד יש לשאול עד כמה ראוי שהרשות המבצעת תקדם החלטות עבור רשות שלטונית אחרת, על אף הקשיים של אותה תקופה, בייחוד כשמדובר בשאלות יסוד תקדימיות הנוגעות לפעילות העתידית של הכנסת.

בכל אופן, משרד המשפטים נקט עמדה והציע ששאלות אלה יוכרעו בידי ועדת הכנסת וישמשו כתקדים פרוצדורלי מחייב כל עוד לא יושלם התקנון לכנסת; לגבי כל הצעה לשינוי בתקנון או התקדימים תחליט גם ועדה זו. יתרה מזאת, שר המשפטים רוזן דחף לאמץ את הצעת התקנון לכנסת שהוכנה בוועדת המשנה של הממשלה, בנימוק שהיא עדיפה ביחס לתקנון המועצה. מובן שזוהי התערבות של הרשות המבצעת בענייניה של הרשות המחוקקת ופגיעה בריבונותה ועצמאותה.

כנגד הצעות אלה, יו"ר ועדת התקנון דוד בר-רב-האי (מפא"י, קואליציה) סבר שיו"ר הכנסת הוא הגוף המתאים לשקול את השינויים התקנוניים. לעומתו, נציגי מפ"ם מאופוזיציה טענו שבענייני התקנון, ובייחוד האם עניין מסוים חורג ממנו, נחוצה החלטה של גוף מוסדי ולא החלטה יחיד, ולכן צריכה לפסוק נשיאות הכנסת ולא יו"ר הכנסת לבדו. יו"ר ועדת הכנסת יזהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית, קואליציה) הציע שהיו"ר, שני סגנים ו-2/3 חה"כים יהיו גוף מפרש במקרה של חילוקי הדעות.

לאחר הוויכוח בוועדה, אושרו במליאת הכנסת מספר הוראות כבדות משקל (הכנסת הראשונה, 13.7.1949, עמ' 1002-1006), שהשפיעו על מהלך דיוני הכנסת במשך שנים רבות בהענקתן לוועדת הכנסת סמכויות ריכוזיות מאוד, שהתבררו לא פעם כשנויות במחלוקת. כך, הכנסת המשיכה אמנם לנהוג לפי תקנון המועצה, אך בהיעדר הוראות מפורשות בו לעניין מסוים - החלטות ועדת הכנסת שימשו כתקדים מחייב בדיוני הכנסת עד לקבלת הוראות תקנוניות חדשות. הכנסת לא הורשתה לדון בשום עניין החורג מהחלטות אלו, אלא באישור ועדת הכנסת, וככל שהתעורר ספק בפירוש שלהן בשעת הדיון, יו"ר הישיבה הוסמך להכריע במקום, וחה"כים יכלו לערער על כך בתום הדיון בפני ועדת הפירושים.

התערבות ממשית של משרד המשפטים בעיבוד התקנון לכנסת ניכרת גם מדבריו של שר המשפטים רוזן בישיבה אחרת, בה הוא עמד על זכותה של הממשלה להיות מעורבת ביצירתו ולחוות את דעתה לגבי

(הוועדה המתמדת, 28.2.1949, ועדת המשנה לתקנון הכנסת, 20.6.1949, ראה גם נספח מס' 2). גם בתקופה מאוחרת יותר של הכנסת הראשונה נציגות מטעם משרד המשפטים נטלה חלק בניסוחו,⁹⁸ למרות שהצעותיו לא תמיד התקבלו,⁹⁹ ובהיעדר הסכמה העניין היה מועבר להכרעת ועדת הכנסת.

גם חוסר במנגנון המשפטי המתאים בכנסת בראשית המדינה אילץ את ועדת הכנסת להעביר את בקשותיה לניסוח סעיפי התקנון למשרד המשפטים,¹⁰⁰ ואפילו עשור לאחר מכן - בתקופת הכנסת השלישית - הוועדה המשיכה להיעזר בשירותיו. למשל, בשעת הגשת פרק י"א של תקנון הכנסת להחלטת הכנסת יו"ר ועדת הכנסת אזניה ציין כך:

"אני מודה מאד מעל במת הכנסת לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלת ישראל, אשר עזרו לנו מאד בניסוח פרק י"א של התקנון, וכמו כן לנסח ולממונה על הסגנון העברי במשרד המשפטים, אשר גם הוא עזר לנו מאד בניסוח" (הכנסת השלישית, 23.7.1957, עמ' 2484).

רק בכנסת החמישית הוחלט למנות יועץ לענייני חקיקה לחברי הכנסת (ועדת הכנסת, 2.6.1964, עמ' 5-2). מוסד היועץ המשפטי לכנסת הונח רק בשנת 1980, והלשכה המשפטית בכנסת קיבלה סטטוס פורמלי רק בשנת 2000 בעקבות תיקון מס' 10 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994 (סעיף 17) (דרייפטיץ 2010ב).¹⁰¹

מובן שכל זה רופף את עצמאות הכנסת, ונראה שבסך הכל תלותה במנגנונים חיצוניים נמשכה שנים רבות. אפשר להתייחס במידה מסוימת בסלחנות לעובדה שהכנסת אפשרה לרשות המבצעת להתערב בענייניה הפנימיים ביציקת יסודותיה. יחד עם זאת, לא מובן ההיגיון לנהוג במשך תקופה כה ארוכה ללא מנגנון משפטי עצמאי, בייחוד לאור המציאות שנציגי הכנסת בבואם להתקין כללים פנים-מוסדיים פנו בכל פעם מחדש כדי ללמוד מהתקדימים שבפרלמנטים האחרים. יוצא אפוא שצביונה ודמותה של הכנסת בשנים הראשונות מהווים תוצר של פעילות משותפת בין חברה, וגם בינם לבין הגופים הבירוקרטיים והממשלה, כאשר השפעתם של האחרונים היתה ניכרת.

תחום נוסף שבו הכנסת היתה מוחלשת ביחס לממשלה מראשית המדינה נגע לקביעת סדר יומה של הראשונה. לפי תקנון המועצה זוהי היתה פררוגטיבה של הממשלה, כמו גם העובדה שלא היתה רציפות פונקציונלית במעבר מכנסת לכנסת (ועדת הכנסת, 5.11.1951, עמ' 5-7). המועצה לא הורשתה לשנות את סדר יומה ללא הסכמת הממשלה, והממשלה היא זו שהעבירה למועצה את הזימונים לשיבות, ולא להיפך. המועצה גם לא יכלה להביע אי-אמון בממשלה ולגרום לסיום כהונתה, כי היחסים בין הרשויות לא התקיימו על בסיס אמון לאור המציאות שהממשלה היתה זמנית, אשר לא צמחה מתוך המועצה. גם בתקופה מאוחרת יותר המצב נותר על כנו (השווה בין תקנונים של הכנסת משנים 1955, 1959, 1965, 1967, ראה גם ועדת המשנה לתקנון הכנסת, 20.6.1949), שכן, נקבע אמנם שסדר היום לשיבות הכנסת ייקבע בידי יו"ר הכנסת אך על פי הצעת הממשלה, והממשלה היא זו שהביאה לכנסת את מרבית הנושאים לדיון.

עם זאת, למרות השתלטות הממשלה על דיוני הכנסת, נטען כי נשמרה גם זכותו של ח"כ יחיד ליזום הצעה לדיון ציבורי (Rosetti 1954a) באמצעות הצע"ח פרטיות, הצעות לסדר היום ושאליות. ואולם, זכות זו הוגבלה לאחת לשבועיים (למעט שאליות) ובהתאם למכסות שהוקצו לסיעות לפי גודלן בכנסת. ברם, למצב זה קדמו מאבקים בין הכנסת לממשלה. למשל בכנסת השלישית שר המשפטים רוזן (המפלגה

⁹⁸ ראה השתתפות של ל. הינמן, מנהלת מחלקת החקיקה במשרד המשפטים בוועדת המשנה לתקנון הכנסת, 20.6.1949, ועדת הכנסת, 29.11.1949, ועדת הכנסת, 20.6.1950, וכן דיוני ועדת הכנסת רבים נוספים מאותה תקופה.

⁹⁹ ראה דוגמה בנספח מס' 5 בעניין סמכויות ועדת הבית של הכנסת.

¹⁰⁰ ראה לדוגמה ועדת הכנסת, 28.11.1950, עמ' 6, וכן ועדת הכנסת, 20.6.1950, עמ' 5, בו רשום כי סעיף 37 העוסק בסדר היום לשיבות הכנסת יועבר בשלמותו לניסוח לידי משרד המשפטים.

¹⁰¹ לדיונים עיקריים בהצעת החוק והרחבה, ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת מתאריכים: 24.10.1994, 31.10.1994, 22.12.1997, 3.3.1998, 9.3.1998, 17.3.1998, 23.3.1998, 14.7.1998, 11.1.1999, 30.5.2000, 20.6.2000, 4.12.2000, 14.11.2000, 18.7.2000, 10.7.2000.

הפרוגרסיבית) יזם דיון תקנוני-עקרוני בשאלה - מתי, ככלל, דנים בהצעות של חה"כים? האם רק במסגרת הצעות לסדר היום או גם בזמן אחר? רוזן קבל על כך שלמרות ההחלטה שסדר יומה של הכנסת נקבע על ידי יו"ר הכנסת על פי הצעת הממשלה, ועל אף הנוהג להביא הצעות לדיון בכנסת אחת לשבועיים,¹⁰² התברר שאין יו"ר הכנסת והסגנים מחויבים לכך וביכולתם לקבוע גם מועדים אחרים לדיון. אם זמנה של הכנסת הוא פרוגרסיבה של הממשלה, משמעות הדבר הוא שמה שהממשלה לא הציעה לדון בו לא יכול להיכנס לסדר יומה.¹⁰³ בהתאם לכך, נטען שזמנה של הממשלה עלול היה להיגזל על ידי מתן זכות קדימה להצעה פרטיות או לגרום להצפת דיוני הכנסת בעקבותיהן. לכן רוזן תבע להכניס הבהרה תקנונית לפיה יש לתאם זאת עם הממשלה (ועדת הכנסת, 30.12.1958, עמ' 6-1, הכנסת השלישית, 18.2.1959, עמ' 1134), ואכן כך נעשה (ראה סעיף 106 לתקנון הכנסת, 1959, עמ' 53).

מכך למדנו שאחד המאפיינים המהותיים של המוסדות הוא המאבק על יישוב ניגודים והקצבת משאבי כוח דרך מנגנונים פונקציונליים. כפועל יוצא מכך, על המוסדות להיות עמידים בפני ניסיונות לכפות עליהם ערכים נגדיים ולהציב את הגבול בין הכללה של מנגנונים מסוימים ודחיה של אחרים. הקונפליקט החלוקתי הגלום בין מוסדות והמאבק הפוליטי ביניהם לנצח בקרב המוסדי עשוי להוליד תמונה מוסדית חדשה, שהיא תולדה מיישוב הקונפליקט באמצעות מתן פרשנות חדשה. במקרה הזה הכנסת אפשרה אמנם לממשלה להתערב בענייניה, היות והממשלה מבצעת את המדיניות ולכן היא יודעת מתי הדברים מוכנים לדיון, אך הכנסת לא ויתרה על זכותה לקבוע את סדר יומה בעצמה.

4.3 יו"ר הכנסת והסגנים במוסד התקנוני

4.3.1 נשיאות הכנסת או היושב ראש והסגנים?

מפלגות הרוב יכולות לנצל הזדמנויות אסטרטגיות כדי לשנות את המבנה הארגוני של המוסדות לטובתן (Binder 1996, Cooper & Young 1989, Gamm & Shepsle 1989), וכך להשפיע על אופיו של המשחק הפוליטי. על אף זאת, השינויים בכללי המשחק הפרלמנטרי מוכרח שיתקבלו באמצעות קביעה מוסכמת בין סוכנים פוליטיים בשותפות מוסדית. ככלל, מוסד "יושב ראש הכנסת והסגנים" (או "הנשיאות") מורכב מנציגי הסיעות השונות המיוצגות בכנסת שהן בעלות אינטרס להיות שותפות בארגון עבודתה. מבחינת דרכי הפעולה, ההכרעות בסוגיות מתקבלות במוסד זה באמצעות הצבעה של רוב ומיעוט, תוך דאגה שלקואליציה יהיה בו רוב חברים, אך נטען כי מדובר למעשה בקולקטיב דמוקרטי במהותו, שבו החלטות מתקבלות לאחר מלאכה הנעשית בשותפות, שבה היו"ר אינו לוקח לעצמו זכויות-יתר על דעת עצמו אלא פועל בשיתוף מול הסגנים, בהשתדלו שהחלטות יתקבלו פה אחד (צידון 1964).¹⁰⁴

בין הדיונים התקנוניים שהשפיעו על האופן שבו התארגנה הכנסת ונקבע אופייה בראשיתה, היה הדיון שעסק במסקנות ועדת המשנה לתקנון בשאלה - האם יו"ר הכנסת והסגנים יהיו את "נשיאות הכנסת", לפי נוהג שהשתרש בתקופת המועצה, או שמא מוסד זה ייקרא "יושב ראש הכנסת והסגנים" (ועדת הכנסת, 21.2.1950, עמ' 8-1, מועצת המדינה הזמנית, 17.6.1948, עמ' 35, מועצת המדינה הזמנית, 8.7.1948, עמ' 10-11).

¹⁰² החלטה זו מקורה בכנסת הראשונה, ראה דברי יו"ר הכנסת הראשון שפרינצק בכנסת הראשונה, 31.1.1951, עמ' 955.

¹⁰³ בכנסת החמישית שר המשפטים דב יוסף חזר על כך בדיון על חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ד-1964, וגייבה את נימוקיו באמצעות הדגמה מתוך הפרלמנט הבריטי (הכנסת החמישית, 4.5.1964, עמ' 1683-1687).

¹⁰⁴ סגני יו"ר הכנסת יכול שיהיו גם מקרב האופוזיציה: אריה בן-אליעזר מתנועת החרות (בכנסות 3-7), נחום ניר מאחדות העבודה-פועלי ציון (הכנסת הראשונה, בכנסות ה-3 וה-5 כנציג קואליציה), יוסף סרלין מהציונים הכלליים (בכנסת השנייה), חיים אריאב וישראל רוקח מהציונים הכלליים (בכנסת השלישית), אמה תלמי ממפ"ם (בכנסת השישית) וכד'.

בדיון זה טענו נציגי מפ"ם (אופוזיציה) שמצב שכיח במדינות רבות הוא שהנשיאות הפרלמנטרית מקבלת סמכויות נרחבות: למשל בצ'כוסלובקיה היא רשאית לקבל החלטות בזמן אי-קיום ישיבות הפרלמנט ובמצבי חירום, ובאיטליה "הספיקר" עומד בראש המערכת ולו 8 סגנים. אם אין מגדירים את "הנשיאות" כמוסד בעל אחריות קולקטיבית, תיווצר אינסטנציה סמכותית שבראשה יעמוד היו"ר בעל מעמד מיוחד, אך הסגנים ישמשו לו רק ככלי עזר ומעמדם אינו יהיה שווה לו. ככל שניתן להימנע משיקול דעת של יחיד בעבודת הכנסת - מוטב לעשות כן, בין אם מדובר בערעור על הכרעה בשעת הישיבה או בענייני ניהול הכנסת, כי התייעצות בזמן העיסוק במסגרת רחבה יותר של ענייני הבית תמנע טעויות. לכן, רצוי שיהיה מוסד נשיאות קבוע - לאור התקדים שהיה בתקופת המועצה, אשר שונה ללא קבלת החלטה מפורשת על כך - אם כי את מספר הסגנים יקבעו לפי הצורך (ועדת הכנסת, 21.2.1950, עמ' 3, 7).

לעומתם, יו"ר ועדת הכנסת יזהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית, קואליציה) התנגד ל-"נשיאות", בהתבססו על הניסיון שהצטבר בדיוני הקונגרסים הציוניים ובאספות היהודיות שפעלו טרם הקמת המדינה, שם היא שימשה כמעין-ועדה בעלת ייצוג כלל-מפלגתי, שלא בחנה אובייקטיבית את נושאי סדר היום. לשיטתו, תפקיד יו"ר הכנסת צריך להיות מקביל לשופט בבית הדין העליון, שיתעלה מעל לשיקולים מפלגתיים, יהיה נטול פניות וידע להכריע גם נגד מפלגתו במידת הצורך. מכאן ההכרח לבחור באדם עם נתונים המתאימים ביותר לתפקיד, אף אם מוצאו במפלגה הקטנה ביותר בכנסת. עם זאת, הררי ראה צורך להגדיר את תפקידם של הסגנים והמקרים בהם על היו"ר להיוועץ בהם (שם, עמ' 4-5).

חברי מפא"י הקואליציונית גרסו שהסכמה למוסד "הנשיאות" פירושה יצירת גוף חדש ומורחב, שתחייב חלוקה בתוכו לפי יחסי הכוחות בכנסת כדי להבטיח את הייצוג, אך היא גם תגרום לפוליטיזציה של מוסד זה. כמו כן, זה עשוי לבטל את עבודת ועדת הכנסת (שמתפקידה הוא לכוון את העבודה הפרלמנטרית), לטשטש גבולות בין שני הגופים הללו, ובכך יש סכנה שעבודת הכנסת תתעכב. לכן עדיף להשאיר את מוסד "יושב ראש והסגנים" על כנו ולקבוע שסמכויותיהם ייקבעו בתקנון: יו"ר הכנסת יהיה בעל סמכות הכרעה סופית והאחראי בפני הכנסת, אם כי ניתן יהיה ערעור על החלטותיו בפני ועדת הפירושים ועדת הכנסת. תפקיד היו"ר לא ניתן לחלוקה בין הסגנים מכיוון שהם מהווים מוסד להיוועצות (קולגיום) בלבד, אף כי מקבלים את זכויות של יו"ר הכנסת בהיעדרו מתפקידו. יש לציין, כי על אף המחלוקת, נציגי מפא"י היו תמימי דעים עם מפ"ם בשאלת קביעת מספר הסגנים (שם, עמ' 5-8).

למרות הנימוקים שהושמעו כנגד "הנשיאות" מטעם מפא"י, ועדת הכנסת הצביעה בעד הצעה אופוזיציונית של מפ"ם - שזכתה לתמיכה של 8 קולות נגד 6 בוועדה, ועמדה בניגוד לדעת יו"ר הוועדה - והוחלט שיושב ראש והסגנים יהוו יחדיו נשיאות הכנסת שיישא באחריות קולקטיבית (שם, עמ' 8).

ברם, כשנתיים מאוחר יותר ויכוח זה התעורר בוועדת המשנה לתקנון בשנית כאשר ועדת הכנסת בחרה להשמיט סעיף זה מתוך ההתקנון, בקביעתה שאין עוד מוסד הקרוי "נשיאות הכנסת" (ועדת הכנסת, 21.5.1952, עמ' 2).¹⁰⁵ מעניין לציין את הדינמיקה הפנים-מוסדית שנוצרה בדיונים אלה, תוך הדגשת המעורבות האופוזיציונית בהחלטות הוועדה, כאשר לצד שאלת "ההמשכיות" נבחנו שאלות חשובות נוספות - האם יש לערוך בחירות גלויות או חשאיות למוסד זה, והאם יש לקבוע מספר קבוע של סגנים ליושב ראש (ועדת הכנסת, 20.5.1952, עמ' 4-7, ועדת הכנסת, 21.5.1952, עמ' 1-3).

¹⁰⁵ חזר על כך גם שר המשפטים דב יוסף, כשטען כי במערכת הפרלמנטרית הישראלית לא קיים עוד מונח "נשיאות" אלא יו"ר הכנסת והסגנים בלבד (הכנסת החמישית, 31.3.1965, עמ' 1725). למרות זאת, בתקופתנו חזרה הכנסת על מתכונתה המקורית וקבעה כמשמעותה בסעיף 10 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, שיו"ר הכנסת והסגנים ליו"ר מהווים נשיאות הכנסת.

מהפרוטוקולים עולה כי שאלות אלה היו שנויות במחלוקת. באשר לשאלה הראשונה, הוויכוח נסב לגבי עצם הצורך במוסד הקרוי "נשיאות": במפא"י (קואליציה) טענו שהפונקציות של יו"ר הכנסת עוגנו בחוקים כגון **חוק חסינות בנייני הכנסת התשי"ב-1952 וחוק כהונת נשיא המדינה תשי"ב-1951**, וממילא הוא נוהג להתייעץ עם סגניו. עם זאת, נוהג זה לא משנה את העובדה שמבחינה קונסטיטוציונית יו"ר הכנסת לבדו אחראי על ביצוע של החלטות הכנסת, ולכן אין מקום שגוף זה יקבל החלטות קולגיאליות. כמו כן, היות ושאלת ההבדל בין הגדרת "הנשיאות" לבין קביעת מוסד "יו"ר הכנסת והסגנים" נוגע לחלוקת האחריות, עדיף שזו תוטל על פרסונה אחת ולא על קולגיום, בדומה לנהוג בצרפת. אמנם בשעה שחה"כ ברוך אזניה טען שיו"ר הכנסת מחויב לשאת באחריות בלעדית מבחינה חוקתית, יו"ר ועדת התקנון דוד בר-רב-האי דיבר על המצב הרצוי מבחינת תפקודה של הכנסת. אליהם הצטרף גם חה"כ פנחס רוזן (המפלגה הפרוגרסיבית), ששהה אז באופוזיציה, שהוסיף כי מוסד "נשיאות הכנסת" משמעותו שדעת הרוב יכולה לגבור על דעת היו"ר, אם כי ידוע שבכנסת סגני היו"ר הם בעיקר יועציו וממלאי מקומו בניהול הישיבות, ואין הם יכולים לקבל החלטה בניגוד לדעתו.

דעה שונה הביעו חה"כים ממפ"ם האופוזיציונית: לשיטת ישראל בר-יהודה, בנשיאות הכנסת היו"ר הוא 'ראשון בין שווים' כי חוקים שונים מעניקים לו בכורה בנושאים מסוימים. ואולם, האחריות בתוכה הינה קולקטיבית, כך שאם מחליטים שיו"ר הכנסת והסגנים אינם מהווים נשיאות - יש לפרט מהן זכויותיהם. בר-יהודה עצמו תמך במוסד הנשיאות, בנימוק שרצוי שבפרלמנטריזם הישראלי הצעיר יהיה גוף "על-מפלגתי" ונטול פניות. לפי חה"כ חנן רובין, הגדרת "הנשיאות" בתקנון מאפשרת תביעה לגיטימית של הקואליציה להיות בה רוב. לעומת זאת, בקביעת מוסד "יו"ר הכנסת והסגנים" יש לדאוג לייצוג מפלגתי בתוכו לפי גודלן היחסי בכנסת, ואז ניתן לקבוע מספר קבוע של סגנים ליו"ר שייבחרו מתוך המפלגות הגדולות ביותר (בעמדה דומה נקט גם חה"כ אברהם סטופ מהציונים הכלליים האופוזיציונית). במקרה הזה יש לקבוע את מעמדו המיוחד של יו"ר הכנסת, שיתעלה מעל מחלוקות מפלגתיות ולא ישתתף בוויכוחים פוליטיים ובהצבעות - בדומה לנוהג באנגליה - שם הספיקר עשוי להיבחר גם מקרב המיעוט בבית הנבחרים. אם לא מסכימים שגוף כזה ישקף את גודל הסיעות, כדי שלא ייווצר מוסד פיקטיבי במהותו יש לאפשר לחה"כים לבקש מוועדת הכנסת להביע אי-אמון בו.

חה"כ עזרא איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה) הציע לאפשר הבעת אי-אמון לנשיאות במקרה שהיא נתמכת בידי 40 חה"כים, ולקוות שהיא לא תהייה מפלגתית. לכך התנגדו גם במפא"י וגם במפלגה הפרוגרסיבית, בטענה שזוהי הטרדה מיותרת של הכנסת שתכניס חוסר שקט לפעילותה, שאין לכך תקדים בחיים הפרלמנטריים, וממילא ניתן לעשות זאת באמצעות הגשת ההצעה לסדר היום.

לגבי השאלה השניה - האם לערוך בחירות גלויות או חשאיות - חברי ועדת הכנסת מקואליציה ואופוזיציה תמכו בבחירות גלויות, בטיעונים שהן יוסיפו לכבודה של הכנסת (חה"כ אזניה, מפא"י, קואליציה), שבחירות חשאיות מאפשרות להפר כל הסכם (חה"כ רובין, מפ"ם, אופוזיציה), ואפילו יביאו לשחיתות פרלמנטרית ולבגידה בבחורים (יו"ר ועדת הכנסת בר-רב-האי, מפא"י). חה"כ ישראל בר-יהודה (מפ"ם, אופוזיציה) תמך בבחירה גלויה של יו"ר הכנסת ושל סגניו בהתאם לגודל הסיעות. לעומתם, חה"כ רובין באופן מפתיע לא פסל בחירה חשאית אם קיימת לכך דרישה מקבוצת חה"כים.

בקשר לשאלה השלישית, מי שתמך בקביעת מספר קבוע של הסגנים ליושב הראש טען שזה עשוי להעלות את ערכה הציבורי של הכנסת, ושאין להשאיר זאת לשיקול הקואליציוני (חה"כ אלימלך-שמעון רימל, הציונים הכלליים, אופוזיציה). חה"כ יצחק בן צבי (מפא"י) סבר שמספר קבוע של סגנים יבטיח יציבות מוסדית בנשיאות והרכבה ישקף את החיבורים בין הסיעות השונות בכנסת. חה"כ רובין (מפ"ם,

אופוזיציה) הזהיר שהצמדה מכנית של הרכב הנשיאות עם הקואליציה תצריך בכל פעם מחדש לשנות את מספר הסגנים בהתאם לשינויים הקואליציוניים.

לעומת זאת, מי שתמך בגמישות מוסדית גרס שהיות ולנשיאות הכנסת השפעה כבירה על עבודת הכנסת, והיות ששיקולי קביעת מספר הסגנים בתוכה מהווים איזון וייצוג של רוב ומיעוט בה - הרוב זכאי לשריין בה לעצמו ייצוג יחסי ושגם זכות המפלגות הגדולות שאינן חברות בקואליציה לא תפגענה. כמו כן, האפשרות לשנות את מספר הסגנים מאפשרת תיאום בין האינטרסים השונים ומונעת את המצב שבו המפלגות הגדולות יהפכו למיעוט בנשיאות. למשל יו"ר ועדת הכנסת בר-רב-האי (מפא"י) טען שהצורך בגמישות נובע משינויים שעלולים להתרחש במבנה הקואליציוני תוך כדי המשחק, וקביעה מוחלטת תכריח לשנות את התקנון בכל כנסת מחדש. לכן, רצוי שכל כנסת תקבע את מכסת הסגנים לעצמה (מפא"י (קואליציה), הציונים הכלליים (אופוזיציה), המפלגה הפרוגרסיבית (אופוזיציה)).

ועדת הכנסת הכריעה שיו"ר הכנסת והסגנים אינם מהווים יחדיו את נשיאות הכנסת, מה שקבע את בכירותו של יו"ר הכנסת ביחס לסגני היושב ראש, ומהווה שינוי יסודי בראיה רחבה יותר על אודות אפיון של ברי סמכא בבית הנבחרים הישראלי. מעתה הסגנים היו בבירור גוף מייצג ליו"ר הכנסת, וההכרעות הסופיות היו בידי יו"ר הכנסת בלבד, דהיינו הן נמסרו להחלטת היחיד, וסביר להניח שלכך היו השלכות על עבודת הכנסת כי לגורמים האופוזיציוניים בתוך הנשיאות היה קשה יותר לערער על החלטות.

בנוסף, הוחלט שבחירת סגני יו"ר הכנסת תיעשה באופן גלוי, מה שהעצים את השקיפות של הכנסת מבחינה ציבורית. ברם, ההצעה להביע אי-אמון במוסד זה לא נתקבלה, ייתכן כדי למנוע מריבות בין-סיעתיות, וייתכן בשל העובדה כי מוסד הנשיאות בוטל,¹⁰⁶ על אף שבמשך שנים כינוהו בשם זה.¹⁰⁷

לפי צידון (1964), הסיבה לביטול הנשיאות היתה שמפא"י לא היתה מעוניינת שיו"ר הכנסת יהיה בבחינת Primus inter pares ("ראשון בין שווים") אלא יישא באחריות מלאה על הנעשה בין כותלי המשכן, והסגנים יהיו כלי עזר לצידו. עוד מציין צידון, כי מבחינה פוליטית המפלגות הקטנות - ובייחוד מפלגות האופוזיציה - דבקו בקיום של מוסד "היושב ראש והסגנים" כדי להעניק למוסד זה "משקל של קולגיום שווה זכויות" (שם, עמ' 78).

4.3.2 סמכויות היושב ראש ביחס להעלאת ההצעות ובמהלך הדיון

בסעיף זה נעסוק בסמכויות היושב ראש (כולל של יו"ר הכנסת) ביחס להצעות לדיון בכנסת, דוגמת הצעות חוק, הצעות לסדר היום והצעות לסיכום הדיון. אחת מאבני היסוד של הגישה המוסדית החדשה הוא עיסוק בפרטים ובכללי המשחק שמתקיימים בתוך המוסד הפוליטי, וכן פירוקם לגורמים. מלבד זה, גם להצדקות רציונליסטיות באשר לפעולת השחקנים הפוליטיים עצמם במוסדות אלה יש משקל, ומכאן שאין מנוס מלהתייחס לדפוסים שבעזרתם הם פועלים בזירה הפרלמנטרית למימוש מטרותיהם (או של סיעותיהם) - בין אם באמצעות הגדלת השפעתם על המבנה המוסדי, ובין אם מדובר בפעולה פרטנית שנועדה להקל על הדרך להשגת מטרות ספציפיות, ולא פעם היא - באמצעים תקנוניים.

למשל, בכנסת השלישית חה"כ רובין (מפ"ס, קואליציה) תבע לדון בשאלת היקף כוחו ואופיו של מוסד יו"ר הכנסת והסגנים. הוא הגיש ערעור על אישור פרק בתקנון שעניינו הצע"ח פרטיות, ובו דרש לכוון

¹⁰⁶ בכנסת השישית חה"כ יוסף שופמן (גח"ל, אופוזיציה) הגיש הסתייגות בתקופת הדיונים בחוק יסוד: הכנסת, ובה ביקש לקבע שיו"ר הכנסת והסגנים מהווים נשיאות הכנסת, אך הצעתו נדחתה (ועדת הכנסת, 27.12.1966, עמ' 7-2).
¹⁰⁷ ראה לדוגמה סעיף 38(ב), נוהל ונוהג בכנסת (פרקי תקנון וקובץ החלטות, 1955), עמ' 17.

מסמכיותו על ידי ביטול הוראה שהסמיכה את היושב ראש לעסוק באישור הצעות אלה לדיון בכנסת.¹⁰⁸ טענתו היתה שהתניה להעלות הצעה לדיון בכפוף לאישור היושב ראש אפשרה פתח שלא לאשר הצעות הנוגעות לסוגיות פוליטיות רגישות, ובכך לפגוע בזכות של נבחרי הציבור להביע דעה. לשיטתו, ההגבלה היחידה שניתן להטיל על חה"כ היא שלא יכלול בהצעתו דבר הפוגע בכבוד הכנסת (ועדת הכנסת, 6.1.1959, עמ' 3-4). יצוין, שעמדת רובין נתמכה בידי נציגי האופוזיציה - חה"כים זלמן בן-יעקב (אגודת ישראל) ואסתר רזיאל-נאור (חרות). רזיאל-נאור הציעה לפעול לפי הנוהג בשאלות שאוסר על המציע והמשיב לכלול בהן דבר השמצה או עלבון, אם כי היא התנגדה לציין את הסיבות לפסילתן האפשרית בתקנון.

מזכיר הכנסת רוזטי טען שבמשך עשור התקנון חייב שכל הצעה תקבל גושפנקא של יו"ר הכנסת, ורק בשני מקרים נפסלו הצעות לסדר היום שלא עמדו במבחן דרישת הרלוונטיות שלהן לכנסת בשל נגיעתן לעניינים של מדינות אחרות. לכן הוא, יחד עם יו"ר ועדת הכנסת אזניה וסגן יו"ר הכנסת ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה) סברו שאין צורך לשנות את התקנון כי ניתן לנהוג בהצעה פרטיות כבהצעות לסדר היום, דהיינו, שיו"ר הכנסת רשאי שלא לאשר הצעות "בעניינים שאינם נוגעים לכנסת". גם חה"כ יוניצ'מן (חרות, אופוזיציה) תמך בעמדה זו, אם כי מסיבה אחרת: הוא לא ראה היתכנות להעברת דרישתו של רובין (שם, עמ' 4-5), למרות ישיבתו בקואליציה.

עם זאת, כשהובן שהסוגיה לא תיפתר כְּהֶרֶף עֵין והדיונים עשויים היו להתפרס עד אין קץ, יו"ר הוועדה החל בחיפוש אחר פשרה מעשית. הצעתו היתה לאמץ הסכמה בין-סיעתית, לפיה אישור של הצעה פרטיות לסדר יום ייעשה בידי יו"ר הכנסת והסגנים בשותפות (ועדת הכנסת, 20.1.1959, עמ' 5), כלומר הסגנים לא יהיו אינסטנציה של היועצות בלבד מבחינת היו"ר אלא יהיו שותפים אקטיביים בקבלת ההחלטות. נדמה שמפא"י ושותפיה היו מעדיפות שיו"ר הכנסת ישמש מסננת בלעדית של ההצעות המוגשות לנשיאות הכנסת, היות והוא נציגן הבכיר בכנסת, וזאת בשל חשש מהאופוזיציה הפנים-נשיאותית שיכלה לייצר מכשולים. ניתן להניח, אם כן, כי פשרת אזניה נולדה בלית ברירה.

בנוסף לרובין גם שותפים אחרים בקואליציה מרדו בסמכותו זו של יו"ר הכנסת. כך, סגן יו"ר הכנסת אהרן-יעקב גרינברג (מפד"ל) דרש לאפשר זכות ערעור החלטות לפסול הצעה כדי למנוע שרירותיות (ועדת הכנסת, 6.1.1959, עמ' 4-5, ועדת הכנסת, 20.1.1959, עמ' 5), ולדעתו היה שותף חה"כ מאופוזיציה שמחה בבה (הציונים הכלליים). חה"כ אמה תלמי (מפ"ס, קואליציה) סברה שיש לאפשר ערעור במקרים שהחלטה לא מתקבלת פה אחד. לעומתה, סגן יו"ר הכנסת ניר חשב שאם החלטה איננה אינדיבידואלית אלא קולגיאלית - אין צורך לערער עליה. יו"ר הוועדה אזניה התנגד לדרישת גרינברג בטיעון שאין ועדת הכנסת צריכה לשמש מוסד לערעורים על החלטות יו"ר הכנסת והסגנים, למעט במקרים שהתקנון מאפשר זאת במפורש, כמו באי-הכרה בדחיפות של הצעה לסדר היום. לשיטתו, ועדת הכנסת והנשיאות הם מוסדות מקבילים בכנסת (ועדת הכנסת, 20.1.1959, עמ' 5-6).

בסיומו של הפולמוס ועדת הכנסת אישרה באמצעות הצבעה - שכל חה"כ רשאי להציע הצעה ויו"ר הכנסת והסגנים יאשרו את ההצעה. הדרישה לשתף קולגיום במשחק הפנים-נשיאותי כדי להשפיע על החלטותיה, אפשרה לאופוזיציה להשפיע באופן פעיל על דיוני הכנסת באמצעות יצירת נתיב לשותפות מוסדית בקבלת ההחלטות עבור סגני היו"ר מאופוזיציה, ומובן כי הדבר הִקָּה לְרוֹעֵץ עבור הקואליציה לחלוק עם האופוזיציה הכרעות בשאלות במה תעסוקנה הכנסת. יחד עם זאת, מעיון בתקנון עולה גם שהפרשנות אילו הצעות (ומאילו סיבות) לא תעלנה לדיון, נותרו מעורפלות (סעיף 105ב' בתקנון הכנסת, 1965).

¹⁰⁸ היות וזה היה בסמוך למועד פטירתו של יו"ר הכנסת הראשון שפרינצק, ייתכן שיש קשר עקיף בין הדברים.

אולם פעולת היושב ראש משתרעת לא רק בזמן אישור ההצעות לדיון, אלא גם במהלך הדיון עצמו. בכנסת הרביעית התקיים בוועדת הכנסת דיון בנוכחות יו"ר הכנסת קדיש לוז, ובו הוא ביקש לקבל החלטות במספר שאלות פרוצדורליות: מתי ניתן להגיש ליו"ר הישיבה הצעות לסיכום הדיון?¹⁰⁹ האם בסמכותו לדחות את הצבעתן למועד אחר? האם ניתן לכלול בהצעה כזאת הערכת פעילותו של חה"כ או חבר ממשלה? האם יש להבחין בין סמכות יו"ר הישיבה לאפשר קריאת הצעות מעל במת הכנסת לבין סמכותו להעמידן להצבעה? (ועדת הכנסת, 1.11.1960, עמ' 6-10, ועדת הכנסת, 8.11.1960, עמ' 3-5).

לישיבה זו קדם דיון מקדמי בעקבות התרחשות של תקדים, כאשר בשעת ישיבת הכנסת יו"ר הכנסת פסל הצעה לסיכום הדיון מאת הסיעה הקומוניסטית שהציעה לגנות את נאום ראש הממשלה - ואף לא אפשר את הקראתה - לא כל שכן לא הביאה להצבעה. לוז נימק שלפי התקנון בתום הדיון הכנסת רשאית להחליט, אך אם היא מחליטה שלא להחליט באחת הדרכים האמורות בתקנון - יש לערוך הצבעה על כל הצעה לחוד, ובסיום ההליך גם על הצעה בשלמותה. כלומר, התקנון לא הורה דבר בקשר להקראת ההצעות, וגם לא נקבע שאפשר לא להעמיד להצבעה כל הצעה והצעה לסיכום הדיון.

יתר על כן, לוז אמר שהתקנון לא אפשר לגנות את העומד בראש הממשלה אלא התיר הבעת אי-אמון לממשלה כולה, ולקביעה זו משמעות קונסטיטוציונית. לכן, לשיטתו התרת הגינוי הוא בבחינת תקדים מסוכן. היות שהצעות חמורות נוספות הוגשו מטעם הציונים הכלליים (שכללו הבעת מורת רוח והערכות לפעולה יזומה של ועדה בכנסת) - ולא נמצא להן כל יסוד תקנוני - היה צורך להבהיר בתקנון הכנסת באיזה אופן על היושב ראש לפעול כדי לא לייצר תקדימים חורגי-גורל בעתיד.

יש לומר, שחשיבות ההצעה לסיכום הדיון טמונה בכך שהיא מגלמת בתוכה השקפות פוליטיות ואידאולוגיות של המפלגות השונות בכנסת, בעניינים העומדים על סדר היום, ומניעתה מהווה הגבלת חופש הביטוי של המפלגות. מסיבה זו נטען כנגד לוז, שמדובר בצנזורה פרלמנטרית נוקשה ביחס להצעות של נבחרי הציבור, ולכן הוא בחר לקבל פרשנות מוסמכת לעניין זה מוועדת הכנסת.

הטענה האופוזיציונית של תנועת החרות ושל הציונים הכלליים היתה, שהיושב בראש רשאי אמנם לדחות הצבעה מסוימת - וזאת משיקולים שונים. למשל אם הדבר עלול לעורר מתיחות או אי-הבנה בין חה"כים.¹¹⁰ ואולם, אין הוא יכול למנוע מסיעה להקריא את הצעתה משום שסמכותו לקבוע ניתנת לו לאחר השמעת הדברים, ולא לפני כן. מתוקף עיקרון זה הוא יכול למשל להורות למחוק דברים מסוימים מפרוטוקול, אך התקנון אינו מאפשר לו להטיל צנזורה על הקראת ההצעות בכנסת כי הן באות כתגובה על הנאמר על ידי הממשלה. אי-לכך, אין למנוע חופש להביע דעה סיעתית כל עוד היא מצויה בגבולות הטעם הטוב והשכל הישר. בשונה מהם, חה"כ נחום ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה) טען כי לא רק שלפי חוק יסוד הכנסת אכן קיימת צנזורה המאפשרת מחיקת הדברים מפרוטוקול ואיסור פרסומם, אלא ניתן אף לאסור את אמירתם עוד לפני שנאמרו (למשל בענייני ביטחון המדינה), מה שהוא בתור סגן יו"ר הכנסת בשעת ניהול ישיבות הכנסת הורה לא אחת לעשות.

המזכיר רוזטי ביקש לומר שבכל פרלמנט מטרת התקנון היא לקבוע כללים לקיום הדיונים, ולא הוראות ליו"ר, הגם שנהוג לרחוש אמון לנושא בתפקיד זה ולסמוך על שיקול דעתו. בניגוד לו, משה סנה (מק"י,

¹⁰⁹ הכוונה להצעות החלטה שלא על הצע"ח ('הצעות לסיכום הדיון'). ראה גם סעיף 56 בתקנון הכנסת, 1959, עמ' 38.

¹¹⁰ זאת למרות שסגן מזכיר הכנסת אשר צידון ציין בדיונים אלה, שהתקנון קבע עוד מתקופת המועצה שרק הכנסת יכולה לדחות את ההצבעה ולא יו"ר הכנסת.

אופוזיציה) גרס שההצעה לקבוע בתקנון מתי היו"ר יכול לפסול הצעה נועדה להקל עליו ולא להגביל, מה שרק יכניס פעולה כזאת למסגרת של סבירות וסיביות.

האופוזיציה קיבלה את הטענה שהצעות לסיכום הדיון אינן צריכות לכלול גינויים לפעולות הממשלה, מכיוון שהכנסת אינה צריכה לשמש מקום לחלוקת ציונים. הוסכם גם שיש להגיש הצעות אלו לעיון יו"ר הישיבה לפני הקראתן, בסמכותו יהיה להחליט שעניין מסוים אינו יכול לעמוד להצבעה, ועל החלטתו תתאפשר זכות ערעור בפני ועדת הפירושים.

יו"ר הכנסת ביקש להבהיר בתקנון, שמנהל הישיבה רשאי להפסיק אותה במידת הצורך, מה שהיה מעגן את סמכותו הניהולית ביחס לנוכחים במליאה. יו"ר ועדת הכנסת צדוק הבהיר כי העובדה שהכנסת רשאית לדחות הצבעה אינה גורעת מסמכותו הטבעית של היושב ראש להפסיק את הישיבה לפני קיום ההצבעה או לקבוע מועד אחר לשם כך, וזה השתקף בהחלטת הוועדה ללא שינוי התקנון (ראה תקנון הכנסת, 1965, עמ' 48). לגבי מועד הגשת ההצעות ליו"ר, חברי הוועדה הסכימו שיש להקדים פעולה זאת ככל האפשר, אם כי לא נקבעו לכך זמנים. באשר לאבחנה בין קריאת ההצעה להצבעתה - נותרה מחלוקת בין אלה שדגלו באי-הבחנה ביניהן, לבין מי שטען שיש זכות למציע להקריא את הצעתו בפני הכנסת, וסמכות היו"ר צריכה להסתכם בהחלטתו האם להעמידה להצבעה (ועדת הכנסת, 15.11.1960, עמ' 6-1).

המשנה ליועמ"ש אורי ידן שהתבקש לחוות דעה בעניין סדרי ההצבעה, סבר שקיימות שלוש אפשרויות - לקבל את ההצעה, לדחותה או לעבור לסדר היום. הוא הציע, שכפי שהיו"ר בוחן את ההצעות לסדר היום, כך הוא רשאי לנקוט גם ביחס להצעות לסיכום. מעיון בסעיף 50(ג) לתקנון עולה, שאכן ניתן להקריא הצעה לסיכום הדיון בפני הכנסת בנושא שהוחלט לדון בו בעקבות הצעה לסדר היום. כמו כן, נקבע בסעיף 57(א) לתקנון כי סדר ההצבעה ייקבע על ידי היושב ראש, כלומר האפשרות לדחות את ההצבעות נותרה בעינה (תקנון הכנסת, 1965, עמ' 23, 25), אם כי יו"ר ועדת הכנסת צדוק הזכיר שעומדת בפני המציע זכות לערער על החלטת היושב ראש (ועדת הכנסת, 29.11.1960, עמ' 5).

משמעות הדבר היתה כי הדילמה הוסדרה, ובעקבות הבהרה תקנונית מעתה היה ברור מיהו "בעל הבית" האמיתי בשעת ישיבת הכנסת. ההתנהגות הפרלמנטרית הוגבלה בכך, שלא היה ניתן עוד לכלול בהצעות את הערכת פעילותם של הגורמים השונים או לדרוש להעלות הצעות בכל זמן ובכל נושא. מקרה זה מאשש את הנחת היסוד של גישת הבחירה הרציונלית, לפיה המוסדות מאפשרים לסוכנים ביצוע של פעולות מסוימות, אך יכולים לשמש עבורם גם כאילוצים והגבלות (North 1990, Sened 1991).

4.3.3 סמכויות היושב ראש באכיפת כללי האתיקה

עבודת הכנסת מתנהלת באפיקים מגוונים וכוללת צורות שונות של פעילות פרלמנטרית - הן בוועדות והן במליאה. מי שברגע מסוים יושב בראש הישיבה במהלך הדיון במליאה מתוקף תפקידו המיוחד, חייב לנווט את ספינת הכנסת בדרכי נועם לשם דיון ציבורי, פיקוח פרלמנטרי, קידום חקיקה ועוד, וזאת למרות שהוא יכול להשתייך למחנה האופוזיציוני לממשלה מבחינה פוליטית. תפקיד זה מורכב בעשייתו, ומחייב לפעמים התמודדות עם בעיות שונות בשעת המעשה, ולעיתים גם אחריו. מבין תפקידיו של היו"ר הוא לרסן התנהגות של ח"כים באמצעות השימוש בכלים פרלמנטריים שונים העומדים לרשותו.

כידוע, ניתן לראות במוסד לא רק מערך של חוקים או מגבלות אלא גם כלל התנהגותי (rule of behaviour) ואמונות משותפות (shared beliefs) שמוטמעים בכללי המוסד. המשותף לתפיסות הללו הוא, שלפיהן המוסדות מהווים סדירויות של התנהגות אנושית הנוצרות על ידם בעזרת הכוונה, הנחיה והנעה של

התנהגות מסוימת על ידי הספקת מידע ביחס לביצוע של פעולה פלונית, שיכולה להוות תמריץ או פעולת-עונשין עבור השחקן הפוליטי (Greif 2006).

מראשית המדינה האופוזיציה נהגה, לרוב, לרסן את עצמה בענייני הנוהל הפרלמנטרי. באופן כזה התקיים איזון מסוים בין רצונה לפעול בתקיפות ביחס לממשלה, לבין ההיגיון למסד את התקנון בצורה מוסכמת על ידי יצירת פשרה מעשית, למן שהכנסת תוכל לקיים את פעילותה בצורה מאורגנת יותר. למשל, בדיון בוועדת המשנה לתקנון בכנסת השניה, שעסק בפרק ההוראות הכלליות לסדר הדיונים, על חברי הוועדה הוטל להחליט מה דינו של חה"כ המסרב להישמע להוראת היושב ראש לחדול מנאומו. התקבלה אז הצעת חה"כים מאופוזיציה דווקא - של ישראל בר-יהודה (מפ"ם) וחיים לנדאו (תנועת חרות) - להפסיק את רישום דברי המפר בפרוטוקול, על אף שהפרות ואי-ציות מסוג אלה בהחלט סביר היה להניח שיבואו בעיקר ממחנה אופוזיציוני, בייחוד אם מתחשבים בדיעבד ביחסה של מפא"י לתנועת החרות ומנהיגיה באותם שנים (ועדת המשנה לתקנון, 10.12.1951, עמ' 7).

באותה תקופה יו"ר הכנסת יוסף שפרינצק ביקש מוועדת הכנסת לקבוע גבולות של חופש הדיבור לעניין האתיקה הראויה של חה"כים במשכן הכנסת, כי הרגיש חסר אונים במאבקיו נגדם לאור היעדר הוראות תקנוניות ברורות ואי-ציות של חה"כים להנחיותיו (ועדת הכנסת, 31.1.1950, עמ' 20-16). חברי הוועדה הציעו מגוון גזירות ענישה, החל מגינוי בשל התנהגות בלתי-הולמת הפוגעת בכבודה של הכנסת ודרישה לציית להוראות, וכלה בהרחקה משיבות הכנסת. היה גם מי שראה בהרחקה "מתנה" לחה"כ שחטא, והיה מי שהציע לדון בגיבוש הלכה כללית למקרים עתידיים (ועדת הכנסת, 28.2.1950, עמ' 18-7). באופן תמוה ועדת הכנסת לא התכנסה לדון בנושא זה במשך כחודש ימים, וכשהתכנסה - חה"כ יהודית שמחוני (מפא"י) התנגדה לדון בו בשל התיישנות המקרה הספציפי שלגביו הלך יו"ר הכנסת. הצעתה הוצבעה וברוב של 7 בעד ו-6 נגד הסוגיה ירדה מסדר היום (ועדת הכנסת, 28.3.1950, עמ' 14). ברם, בהמשך הוחלט להקים ועדת משנה בת 5 חברים שתטפל בתלונות על התנהגות חה"כים (ועדת הכנסת, 24.5.1950, עמ' 9).

למרות שהעניין לא הוסדר בשלמותו, היבטים מסוימים של התנהגות פרלמנטרית בכל זאת היו נתונים לרגולציה פנים-מוסדית. לראיה, בכנסת השניה התקנון כלל הוראה שחייבה חה"כים לציית להוראות היושב ראש בשעת הישיבה. חה"כ שהיו"ר היה מוצא לגביו כי איננו מדבר לעניין או שמסרב להפסיק לנאום - היה מקבל אזהרה. ככל שחה"כ התנהג בצורה הפוגעת בכבוד הכנסת או בכבוד אחד מחבריה - הוא היה נתון לקריאה לסדר, ולאחר שלוש קריאות - לשלילת רשות הדיבור באותה ישיבה. ואם חה"כ פגע חמורות בסדרי הכנסת או בכבוד היושב ראש - היה אפשר להרחיקו עד 10 ישיבות בהחלטת ועדת הכנסת. יחד עם זאת, חה"כ ש-"הוענש" לא היה לחלוטין חסר אונים מפני שעמדה לרשותו הזכות לערער לוועדת הכנסת, ואם זו החליטה להרחיקו ברוב של פחות מ-2/3 מחבריה, חה"כ היה זכאי לערער גם על החלטתה בפני הכנסת כולה, ואז המליאה היתה מחליטה סופית וללא דיון.

נוסף על כך, אם חה"כ לא נשמע להוראות היו"ר - ניתן היה להגביל את התנהגותו באמצעות מתן הוראה להפסיק את רישום דבריו בפרוטוקול. ואם לאחר שהיו"ר הורה לחה"כ שלוש פעמים להפסיק לנאום - ובקשתו לא נענתה בחיוב - בסמכותו היה להפסיק את הישיבה. במקרים קיצוניים, ככל שחה"כ לא ציית גם לאחר חידוש הישיבה, או שסירב לעזוב את האולם לאחר החלטת ועדת הכנסת להרחיקו, רשאי היו"ר לדרוש את הרחקתו מהאולם בכוח (סעיפים 82-77 לתקנון הכנסת 1950-51, עמ' 16-15).

בכנסת השניה עוררו חה"כים מאופוזיציה תופיק טובי ומאיר וילנר (מק"י) התרעמות ופולמוס סביב הדיון במליאה בנושא פעולת הצבא בכפר ערב-א-שיבלי (הכנסת השניה, 2.7.1952, עמ' 2522-2523). יו"ר הכנסת שפרינצק טען בוועדת הכנסת, שבאופן ספציפי טובי בהצעתו לסדר היום בחר לדבר על עניין

שלגביו הוסכם מראש שיטופל בוועדת החו"ב, וכאשר התבקש שלא לדבר שלא בעניין שלגביו קיבל את רשות הדיבור, סירב להיענות לבקשת היו"ר, ובכך "התפרק ממשמעת העצמית", גרם לשערוריה פוליטית והפך את הכנסת לבמת-הפקר. אי-לכך, חרף ההחלטה שלא להכניס את דברי טובי לפרוטוקול במהלך אותו דיון, שפרינצק דרש מוועדת הכנסת לנקוט בפעולת ענישה למען יראו וייראו (ועדת הכנסת, 8.7.1952, עמ' 5-7). לאחר שניתנה זכות ל-"נאשמים" להגיב, הוועדה פסקה ברוב קולותיה (12 בעד, 5 נגד ו-3 נמנעו) שהיא מגנה התנהגות של חה"כ טובי ומרחיקה אותו משתי ישיבות הכנסת (ועדת הכנסת, 6.8.1952).

במקרה הזה ועדת הכנסת יצרה תקדים להתנהלות פרלמנטרית של חה"כים, שאיננה יכולה להיחשב כראויה מבחינת הכנסת, דבר שהיה עשוי לסייע ליו"ר להתמודד עם הפרות סדר בישיבות הכנסת. כלומר, גם כאן נקבע מפורשות מיהו "בעל הבית" האמיתי בשעת הישיבה, וכן מה מותר ומה אסור לעשות במהלכה. ההתנהגות הפרלמנטרית הוגבלה בכך, שחה"כ לא הורשה לדבר שלא לעניין שלגביו הוא ביקש את זכות הדיבור, וזה תואם את ההנחה התיאורטית, לפיה המוסדות מאפשרים לשחקניהם התנהגות מסוימת, אך הם יכולים גם להגביל אותה במידת הצורך (North 1990, Sened 1991). נראה כי ניתן לראות בכך מעין-סנקציה פורמלית-פוליטית. בנפרד מכך יודגש, כי נדמה שככל שבפרקטיקה הפרלמנטרית של הכנסת התעוררה בעיית התנהגות שאינה סבלה דיחוי, היא הובאה לדיון בוועדת הכנסת, וזו בהדרגתיות נדרשה להכריע ביחס לכללי האתיקה של חה"כים בפעילותם הפרלמנטרית.¹¹¹

4.3.4. איסור פרסום ומחיקה מפרוטוקול

בשלהי הכנסת השלישית ועדת הכנסת נדרשה לבצע התאמת חלקי התקנון בעקבות חקיקת חוק יסוד: הכנסת (1958). תיקונים אלה היו חלק ממיסוד כללי המשחק המוסדיים של הכנסת. הוצע לבטל החלטה קודמת של הוועדה שאסרה פרסום של דברי חה"כים (צנזורה פרלמנטרית) במקרים מסוימים, ובמקומה הציעו המשנה ליועמ"ש ידן ומזכיר הכנסת רוזטי לגבש הוראה תקנונית קבועה שתנחה את יו"ר ישיבת הכנסת בדבר פעולתו (ועדת הכנסת, 26.5.1959).¹¹² לדברי ידן, הלקונה (חסר בדין - כלומר היעדר הוראה מפורשת או תקדים המתייחסים למקרה) שנוצרה בתקנון בעקבות חקיקת חוק היסוד היתה אי-בהירות בשאלה האם יו"ר הישיבה רשאי לאסור פרסום של דברים שנאמרו בכנסת (ועדת הכנסת, 19.7.1960, עמ' 8). המגבלה העיקרית היתה שחוק היסוד קבע במפורש שיו"ר הישיבה הוא הפוסק, והשתמע מכך שאין אפשרות להפעיל מוסד ערעור על החלטתו (ועדת הכנסת, 26.5.1959, ועדת הכנסת, 9.6.1959), כלומר קביעתו הינה אבסולוטית כביכול. עם זאת, בה-בעת החוק הורה לקבוע בתקנון את הדבר שבה ייאסר הפרסום, כלומר כל עוד לא שונה חוק זה ועדת הכנסת לא יכלה לחייב את היו"ר להיוועץ בנשיאות הכנסת.

הטיפול בסוגיה זו נגרר לכנסת הרביעית, והדיונים התחדשו בראשות יו"ר ועדת הכנסת החדש חיים יוסף צדוק (מפא"י) (ועדת הכנסת, 12.7.1960, עמ' 5-2). הועלו הצעות שונות כפתרון אפשרי: לפי החלופה הראשונה, היו"ר יכול לנהוג כראות עיניו, כך שאם לפי דעתו נאמרו בישיבה דברים שעלולים לפגוע למשל בביטחון המדינה, הוא רשאי לאסור את פרסומם בכל דרך הנראית לו, כולל מחיקתם מתוך הפרוטוקול של הכנסת. אם חה"כ סבור שהיו"ר שגה או קיבל החלטה מוטעה, יערער על כך בפני ועדת החו"ב/ועדת הכנסת או בפני יו"ר הכנסת והסגנים. החלופה השנייה ביטאה אי-שביעות רצון מהחלופה הראשונה.

¹¹¹ ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת: 7.3.1956, 13.3.1957, 6.3.1957, 7.3.1957, 11.3.1957, 12.3.1959, 30.6.1959.
¹¹² בכנסת הרביעית יו"ר ועדת הכנסת צדוק הדגיש ש-"יו"ר הישיבה" אין משמעותו יו"ר הכנסת או מוסד יו"ר הכנסת והסגנים, אלא שכוונת חוק היסוד היא לאדם ספציפי שניהל את ישיבת הכנסת באותו מקרה, והסמכות לאסור פרסום של דברי חה"כ באותה ישיבה נתונה רק לו (ועדת הכנסת, 12.7.1960, עמ' 2).

היות ודובר על צמצום חופש הביטוי של חה"כים - שהיא בבחינת זכות היסוד במשטר דמוקרטי - התפתח פולמוס סביב העניין. באשר לדרך מניעת פרסום המידע הרגיש היה ברור שבזמן ישיבה שלילתו מתבצע בידי יו"ר של אותה ישיבה. השאלה היתה - באיזה אופן לנהוג לאחר שהישיבה הסתיימה והתגלה שהיו"ר לא שם לב לדברים חריגים שנאמרו בה. הסוגיה הנוספת שדרשה הבהרה היתה תיחום הזמן שבמסגרתו היו"ר רשאי לפעול למניעת פרסום הידיעה, שכן, **חוק יסוד: הכנסת** לא קבע הגבלות לעניין זה אלא הגדיר בצורה אמורפית שהדבר נתון לשיקול דעת היו"ר.

חה"כ נחום ניר, שהיה חבר בנשיאות הכנסת מהקמת המדינה ובעל רקורד פרלמנטרי עשיר בענייני התקנון, ביקש לעמוד על סמכותו הבלעדית של יו"ר הישיבה, בטיעון שרק הוא רשאי לקבל החלטה בנושא - הן בשעת ניהול הישיבה והן אחריה. גם הבחירה אם להתייעץ או לא נתונה לו, ולא ייתכן לחייבו לעשות כן בתקנון כי חוק היסוד קבע שזה נתון "לדעתו". ובכל זאת, ניר הציע לחייב את היו"ר בהחלטתו עד גמר אותו יום שבו התקיימה הישיבה. סגן מזכיר הכנסת אשר צידון הצביע על האפשרות להורות לצנזור למחוק מידע רגיש מתוך מכלול הדברים הנמסרים לעיתונות (**שם**, עמ' 4-3).

חה"כים אחרים - מאופוזיציה (הציונים הכלליים, תנועת החרות) ומקואליציה (מפ"ס, מפד"ל) התנגדו לאפשרות של מתן החלטת היחיד, בטענה שכל יו"ר יכול לחשוב בצורה שונה. יתר על כן, החלטת יחיד לא תמיד מסתדרת עם האמת העובדתית, ולכן הכרחי שהיו"ר יוועץ בסגנים כי הסמכות שניתנת לו היא רחבה מדי. אם היו"ר פספס את חומרת הדברים המסכנים את הביטחון, יש לחייב את הצנזור לאסור את פרסומם. ספציפית בעניין הטלת מלאכת האיסור על הצנזור, יו"ר הוועדה סבר שחוק היסוד משחרר אותו מעיסוק בדברי הכנסת. גם המשנה ליועמ"ש הציע שהסמכות לאסור את פרסום הדברים תהיה נתונה ליו"ר בלבד - ללא שיתוף גורמים אחרים למעט חה"כ הנוגע בדבר - כדי למנוע הפצת הידיעה בהיסח-הדעת. הצנזורה תוכל לפנות לעיתונות בדרישה לאי-פרסום, אם כי אין לאזכר אותה בתקנון היות ואין זה עניין פנימי של הכנסת (**ועדת הכנסת**, 12.7.1960, עמ' 3-5, **ועדת הכנסת**, 19.7.1960, עמ' 3-4, 8).

יו"ר ועדת הכנסת צדוק וחה"כ ניר התנגדו לאפשרות של זכות ערעור בפני יו"ר הכנסת והסגנים כדי לקיים דיון מצומצם בקושיה מבלי לתת לה פומביות, באמירתם שזה נוגד את **חוק יסוד: הכנסת**. המשנה ליועמ"ש ידן חזר ואמר שהחוק מורה לקבוע את דרך האיסור ולא להחזיר את הסוגיה לשולחן היו"ר (**ועדת הכנסת**, 19.7.1960, עמ' 6, 8). החלטת הוועדה היתה שיו"ר ישיבת הכנסת רשאי לאסור פרסום של דברים שנאמרו בה, וזאת ללא הגבלת זמן. באשר לדרך איסור הפרסום, הוסכם שההוראה החתומה בידי תועבר לטיפול הצנזור, באופן בלתי-פורמלי. לעומת זאת, ההצעה לאפשר ערעור על החלטת היושב ראש לאסור פרסום - לא התקבלה (**ועדת הכנסת**, 26.7.1960, עמ' 10-8).

המקרה המעשי התרחש בכנסת החמישית, כאשר בשל השתוללות של חה"כים מתנועת החרות האופוזיציונית בעקבות דברי ראש הממשלה בן גוריון בישיבת הכנסת בתאריך 13.5.1963, הורה יו"ר הכנסת קדיש לוז למחוק מתוך הפרוטוקול את דבר ראש הממשלה ואת קריאות הביניים שבאו בעקבות (ראה **נספח מס' 7**). ואולם, בשעה שראש הממשלה הסכים למחיקת דבריו, חברי תנועת החרות (בגין, שופמן, בן אליעזר ולנדאו) שללו את סמכות היו"ר להחליט על מחיקת קריאות הביניים שלהם.

במקביל ועדת הכנסת קיימה דיון בנושא זה,¹¹³ שבמהלכו הציע יו"ר הוועדה צדוק להרחיק חה"כים לנדאו ובגין משתי ישיבות הכנסת, שבהם ראה "אשמים" עיקריים בהתפרעות המדוברת, וזאת לפי סעיף 68' לתקנון הכנסת שקבע כי במקרה של הפרעה חמורה בישיבת הכנסת יובא העניין בפני ועדת הכנסת

¹¹³ ראה פרוטוקולים של **ועדת הכנסת** מתאריכים: 21.5.1963, 4.6.1963, 5.6.1963, 6.8.1963.

באמצעות יו"ר הכנסת והסגנים, אשר תהיה רשאית להרחיק חה"כ עד 5 ישיבות. עם זאת, להצעתו לא היה רוב בוועדה והיא נפלה בהצבעה. אולם, היה צורך לזקק את הנושא דנן, ולכן לדיונים הוזמן יו"ר הכנסת לזו שמסר כי באותה ישיבה מחודש מאי הוא פסק בהתאם לסעיף 117א' לתקנון שאפשר לו בשעת הדיון להכריע לאור הספק בפירוש ההוראה התקנונית או התקדימים. עם זאת, סמכותו לפעול לאחר הדיון אינה היתה בהירה לו, אך קיימת הוראה תקנונית אחרת (סעיף 115) לפיה שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון - מגיעה לוועדת הכנסת להכרעה תקדימית (ועדת הכנסת, 6.8.1963).

באשר למחיקת הדברים מפרוטוקול, לזו טען שהסתמך על התקדימים שהתרחשו בכנסת בעבר, וגם בפרלמנטים אחרים הדבר נהוג. למשל, בשנת 1957 בפרלמנט הקנדי תועד מקרה שבו היו"ר (Speaker) הורה לא לרשום את קריאות הביניים בפרוטוקול. בפרלמנטים של בלגיה, הולנד ואירלנד רשאי יו"ר הישיבה להשמיט קריאות הביניים ודברים פוגעניים מפרוטוקול הישיבה. לעומת זאת, בבריטניה אין נוהגים למחוק.¹¹⁴ בהתייחסות לדרישה למחוק את הדברים בהסכמה בלבד, לזו סבר שמרגע רישומם בפרוטוקול הם חדלים להיות שייכים לדובר, ולכן אין הדובר יקבע את גורלם. בנוסף, לפי סעיף 63' לתקנון אם חה"כ מסרב לציית להוראת היו"ר להפסיק את הנאום, רשאי היו"ר להורות להפסיק את רישום דבריו בפרוטוקול. מכאן, שאם ביחס לזכות הדיבור בסמכות היו"ר להורות על מחיקה, אדרבה כאשר בקריאות הביניים עסקין, אם כי רצוי לאפשר לערער על החלטה בפני ועדת הכנסת. בנוסף, לזו ביקש להבחין בין מחיקת הדברים הבלתי-ראויים לאמירה לבין ענייני הביטחון, שכן סוגיות ביטחוניות אינן קשורות למחיקה מתוך הפרוטוקול כי אם בפרסומם ברבים (שם, עמ' 4-2, 13).

חה"כ יוסף שופמן (חרות, אופוזיציה) טען לעומת זאת, שלא רק שבתקנון אין התייחסות למחיקת דברי הנואמים, אלא שהוא דורש את ההפך - הכללה בפרוטוקול של כל מהלך דיוני הכנסת, כלומר את כל הנאמר בישיבות. אם משמיטים את קריאות הביניים של תנועת החרות שנשמעו בעקבות דברי בן גוריון, שבהם הוא הסית כנגד חברי התנועה והאשים אותם בתור "מהללי היטלר", יוצא שהם לכאורה מסכימים עם דבריו, מה שלא נכון. בנוסף נטען, שמחיקת מהלך הדיונים של הכנסת נמצא מחוץ לסמכות ועדת הכנסת מפני שאין אסמכתא חוקית לכך - אפילו אם התרחש תקדים בעבר - כי עצם הימצאות התקדים אינה מקנה סמכות חוקית. לכן, קבלת החלטה למחוק את הדברים מפרוטוקול בידי ועדת הכנסת ולא לפרסמם מהווה החלטה אדמיניסטרטיבית שמזמינה הגשת תובענה לבג"ץ (שם, עמ' 6-5).

שופמן רמז לכך, שהתקנון נמצא בדרגה פחותה מזו של חוק רגיל, ובוודאי של חוק היסוד, ולכן לא ראה בו מסמך מחייב אלא כנוהל פנימי הנתון לשינוי בכל עת. עם זאת, על כך השיב לו יו"ר ועדת הכנסת צדוק שהיות וסוגיית המחיקות מפרוטוקול טרם הוסדרה במלואה, ועדת הכנסת פועלת מתוקף סעיף 115 לתקנון שקובע כי בהיעדר הוראה תקנונית מתאימה בסמכותה לקבוע תקדים (שם).

חה"כ פרופ' קלינגהופר (מפלגה ליברלית ישראלית, אופוזיציה) ראה צורך בהוספת הוראה תקנונית שתגדיר גבולות ברורים של חופש הביטוי בכנסת, שהפרתם תגרור מחיקה ואי-פרסום של דברים החורגים מהמותר בחוק יסוד: הכנסת, שאמנם קבע גבולות צרים מדי שאותם יש להרחיב באמצעות התיקון לחוק. עם זאת, לשיטתו גם בהסדר הקיים לא היתה לקונה כי התקנון קבע ברורות שהפרוטוקול יכול את כל מהלך הדיונים (סעיף 27א'), ואז המשמעות היא שלא ניתן למחוק מתוכו דברים. כמו כן, בסעיף 27ג' נקבע שהפרוטוקול יפורסם במלואו ב-"דברי הכנסת", ככל שאיננו חסוי בהוראת היו"ר מטעמי ביטחון המדינה, בהתאם לדרישת חוק היסוד. ביחס לקריאות הביניים, אם הן נשמעו בלא קבלת

¹¹⁴ אם כי מזכיר הכנסת רוזטי, שבעברו עבד בפרלמנט הבריטי, העיד שכל הנראה דברים שאינם צריכים להירשם בפרוטוקול - כגון קריאות אנטישמיות - פשוט לא נרשמים, ולכן אין גם צורך במחיקתם.

הרשות לכך מהיו"ר, הן אינן שייכות למהלך הדיונים. ובכל זאת, קלינגהופר תהה מהו הערך הפרקטי במחיקה מהפרוטוקול אם דברי הכנסת כבר הובאו לציבור באמצעות עיתונות (שם, עמ' 9-7).

יו"ר ועדת הכנסת צדוק קבע בישיבה זו מספר עקרונות: א) אם מעל במת הכנסת נשמעים ביטויים בלתי-ראויים - דינם להימחק מהפרוטוקול, אף אם הם דלפו לתקשורת. ב) ההיגיון אומר שגם את קריאות הביניים שבאים בעקבות הדברים ששימשו עילה להם, ושנמחקו - יש למחוק משום שלפי התקנון אם הם נאמרו ללא רשות של היו"ר, ולמרות הנוהג הליברלי של הכנסת לרשום אותם, הם אינם נחשבים חלק מהדיון. יחד עם זאת, כדי לא להשאיר פרוטוקול קטוע, תירשם בתוכו פסקה המסבירה והמקשרת בין המחיקה להפסקת הישיבה (שם, עמ' 10-11).

מכל מקום, בגרסת התקנון משנת 1965 נוספה הוראה חדשה (27ד'): אם החליט יו"ר הישיבה לאסור פרסומו של דבר לפי **סעיף 28 לחוק יסוד: הכנסת** (ביטחון המדינה), יודיע על כך מעל במת הכנסת עד לנעילת אותה הישיבה. לאחר הנעילה הוא רשאי להורות בכתב שהדבר יימחק מן הפרוטוקול ויודיע זאת לחה"כ הנוגע בדבר. הנאמר מתכתב עם היגד תיאורטי של North (1990) ושל Greif (2006), לפיהם המוסד הפוליטי בא לידי ביטוי בצורת כללי משחק מגבילים וקודי התנהגות מסוימים. באותה מידה ניתן לראות בו מגוון רחב של מוסכמות משותפות שנוצרו ואומצו בידי שחקנים פוליטיים רציונליים מרצונם, אף שהן יכולות לכלול גורמי כפייה שמבנים את האינטראקציה שלהם מחד גיסא, ומאידך גיסא מספקים תמריצים לתמיכה וליוזמה בפעילותם הפרלמנטרית. באופן כזה, הפיתוח המוסדי מתרחש בהשפעת אינטראקציה בין המוסד והשחקנים הפוליטיים הפועלים בתוכו (כלומר שיתופי הפעולה בין חברי ועדת הכנסת ליתר חה"כים בכנסת), כאשר הראשון הוא שקובע את "כללי המשחק", והאחרונים הם בעצם "שחקנים" הפועלים במגרש הפוליטי וממלאים אחר הוראותיו.

4.3.5. ועדת הכנסת ביחס לנשיאות הכנסת

יש מי שרואים בוועדת הכללים פונקציה מוסדית של הפרלמנט, אשר למעשה פותרת בעיות של גורמים אחרים (Dion & Huber 1996). הנחה זו מתכתבת היטב עם תפוקתה המהותית של ועדת הכנסת כי רבות מפעולותיה עוסקות בחיפוש אחר פתרונות לוויכוחים - פרוצדורליים ופוליטיים - ולדילמות מוסדיות שנוצרו בגופים פרלמנטריים אחרים כגון הוועדות או המליאה.

למשל, בעקבות תלונתו של חה"כ עמוס דגני (רפ"י, אופוזיציה) על התנהלות יו"ר ועדת הכלכלה בנימין אבניאל (גח"ל, אופוזיציה) בכנסת השישית, ועדת הכנסת דנה בשאלה עקרונית - מהי הכתובת לתלונות חה"כים במקרים אלה. בשעה שלפי סעיף 5 לתקנון הכנסת הכתובת היא יו"ר הכנסת מתוקף סמכותו לנהל את ענייני הכנסת, לשמור על סדר ישיבותיה ולקיים תקנונה, סעיף 12 לתקנון זה קבע שמתפקידה של ועדת הכנסת הוא לעסוק בתקנון הכנסת ועניינים הנובעים ממנו, ובין היתר לדון בתלונות על חה"כים (ועדת הכנסת, 17.1.1967, עמ' 4-7). כלומר, נדרש לקבל הכרעה בדבר האופן שבו יש לפרש את סעיפי התקנון במקרים של ויכוח בין הגורמים הפוליטיים השונים בכנסת.

יו"ר הכנסת לוז מסר לוועדת הכנסת שהוא נפגש עם המתלונן, ומשלא מצא הוראה תקנונית ברורה המתייחסת לסמכות יו"ר הכנסת ביחס לוועדות בכנסת, אך כן מצא בו סעיפים סותרים (5 ו-12), הוא פנה לוועדת הכנסת לקבלת סעד. לוז עצמו תמך בהצעת המשנה ליועמ"ש ידן, לפיו התלונות מסוג אלה יועברו ליו"ר הכנסת, ובאין פתרון הוא יעבירן לטיפול של ועדת הכנסת ללא המלצתו לנקיטת פעולה.

סגנית יו"ר הכנסת דבורה נצר (מערך, קואליציה) תמכה בשינוי התקנון כדי למנוע סתירות בתוכו ולשם הסרת הערפול הפרוצדורלי. יו"ר ועדת הכנסת אזניה והמשנה ליועמ"ש ידן, בתמיכת חה"כ מאופוזיציה שופמן (גח"ל) ראו בעין אחת אפשרות לסלק את הסתירה הקיימת בין שתי התקנות באמצעות הליכה לפי סעיף 5. עם זאת, אזניה התנגד שוועדת הכנסת תתפרק מסמכותה, בטענה שמיוצגת בה קשת רחבה של סיעות בהשוואה לנשיאות הכנסת. חה"כ נתן פלד (מפ"ם, קואליציה) לא ראה תועלת בהעברת העניין ליו"ר הכנסת על מנת להעביר את הטיפול לוועדת הכנסת חזרה, אלא אם היו"ר יטפל בתלונה לבדו. חה"כ פרופ' קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה) סבר שאין לפרש סעיף 5 כאילו הוא מוסר ליו"ר הכנסת סמכות להתערב בסכסוכים בין חה"כים לראשי הוועדות, משום שזאת לא היתה כוונת המחוקק. לפי התקנון, הגורם המוסמך לדון בתלונות על ראשי הוועדות היא ועדת הכנסת. למרות זאת, הפרק התקנוני שעוסק בעבודת הוועדות מוסר אוטונומיה בשטח זה לראשי הוועדות, ולכן אם רוצים לאפשר למיעוט בוועדה להתנגד להחלטת יו"ר הוועדה באמצעות הפניית תלונתו ליו"ר הכנסת - נדרש לתקן את התקנון בהתאם. סגן יו"ר הכנסת יצחק נבון (רפ"י, אופוזיציה) בחר להסתמך על סעיף 72 לתקנון, שקבע כי לוועדת הכנסת נתונה הסמכות להטיל את המשך הפעילות על ועדות מסוימות בכנסת בימי הפגרה. מכך הוא הסיק שלוועדת הכנסת סמכויות מיוחדות ביחס לוועדות האחרות, ולכן הציע לעבוד בכיוון ההפוך: התלונה תובא תחילה בפני ועדת הכנסת, והיא תעביר את הטיפול לידי יו"ר הכנסת במידת הצורך. כעבור שבועיים ועדת הכנסת דנה בהוספת סעיף 118 לתקנון (ועדת הכנסת, 31.1.1967, עמ' 2-5), לאחר שהמשנה ליועמ"ש ידן הכין את הנוסח לפיו אם חבר ועדה מסוימת מעורר ספק בנוגע לפירוש של הוראה תקנונית או התקדימים, העניין יהיה נתון להכרעתו של יו"ר אותה הוועדה. בכך לכאורה הובהר שלוועדות בכנסת יש ריבונות להחליט בנושאים הנמצאים על שולחן. עם זאת, הוחלט לאפשר ערעור על החלטה בפני יו"ר הכנסת, שיפסוק בוויכוח או יעבירו לוועדת הכנסת להכרעה סופית.

4.4. סיעות בכנסת

לאחר הבחירות לכנסת מספר הסיעות בה הוא כמספר הרשימות שהשתתפו במשחק הפוליטי ונבחרו אליה, וכל חה"כ פועל בכנסת במסגרת סיעתית (Parliamentary Party Group - PPG) או במעמד של יחיד ("סיעת יחיד"). במהלך כהונת הכנסת הסיעות יכולות להתאחד או להתפצל, וגם חה"כ פלוני יכול לפרוש מסיעתו, באישור ועדת הכנסת. יחד עם זאת, העובדה שהפעילות הפרלמנטרית נעשית בחלק משמעותי על בסיס סיעתי מדגישה את חשיבות הסיעה בתהליך הפוליטי. כך, מכסת הצע"ח והצעות לסדר היום המוקצות לחה"כים נקבעת לפי מספר החברים בסיעה ("מפתח סיעתי"). חלק מדיוני מליאת הכנסת הינם במהותם סיעתיים. ייצוג הסיעות בנשיאות הכנסת ובוועדות הכנסת תלוי בגודלן של הסיעות בכנסת. גם כספי מימון המפלגות ניתנים להן לפי מספר החברים בסיעה. במילים אחרות, חה"כ תלוי במידה ניכרת בסיעתו, ולא פעם מוטלת עליו "משמעת סיעתית" בנושאים שחשובים לסיעתו, במיוחד בהצבעות.

במשך שנים השאלה "מהי סיעה" שימשה קרקע פוריה לפולמוס בכנסת, כמו גם סוגיית זכויותיו של חה"כ שהתפלג מסיעתו או נבחר לכנסת כנציג יחיד מטעם רשימתו. ואולם, באותה מידה שלא הוחלט בכנסת השלישית כמה נציגים מהווים יחדיו סיעה, שאלה זו לא הוכרעה גם בכנסת החמישית, וזאת למרות התקדימים שהתרחשו, כאשר בבחירות לכנסת נבחרו נציגים יחידים מרשימות מסוימות, דוגמת "רשימת לוחמים", "התאחדות התימנים בישראל", "הקידמה והעבודה" ו-"החקלאות והפתוח".

ויכוח עקרוני-תקנוני זה עמד על הפרק כמעט בכל כנסת מחדש - שלא הצליחה להגיע לכלל הסכמה - בין היתר בנימוק שלוועדת הכנסת אין סמכות לדון בכך היות וזה עניינן של הרשימות, ואין התקנון צריך

לקבוע זאת במקום הבוחר משום שאם הבוחר החליט לשלוח לכנסת נציג בודד מרשימה פלונית - אין לומר שנציג זה איננו מהוה סיעה, וממילא קיים אחוז החסימה להיבחרות שגוזר את הדין. יחד עם זאת, ההצעות להשמיט התייחסות לסיעות מתוך המסגרת התקנונית לא התקבלו מעולם (**ועדת הכנסת**, 11.6.1952, **ועדת הכנסת**, 14.7.1959, עמ' 3-4, **ועדת הכנסת**, 17.11.1964, עמ' 8, **סעיף 26א' לתקנון הכנסת**, 1959, עמ' 12, **ועדת הכנסת**, 14.12.1965).

באשר לשאלה כמה נציגים מהווים סיעה, ההצעות היו מגוונות - החל מתביעה שהסיעה תיחשב (או לא תיחשב) לכזו החל מחה"כ אחד המכריז על עצמו כסיעה, וכלה בדרישה שכדי להיות סיעה יש צורך במינימום מסוים של 5 חה"כים שמצטרפים יחדיו, ככל הנראה בשאיפה לצמצם את הריבוי המפלגות המיוצגות בכנסת. על כל פנים, גם במקרים של נטישת חה"כים את סיעותיהם נטען כי במקרה של התפלגותם לאחר הבחירות לא ניתן לדעת מהו אחוז הקולות שהמבקשים להתפלג מייצגים באמת, ולכן לא ניתן לקבוע כמה חברים מהווים סיעה. אשר על כן, גם כאן לא היתה הסכמה בין חברי ועדת הכנסת, ושנים רבות נותרו שתי גרסאות תקנוניות של מספר הנציגים המהווים סיעה (3-2 חה"כים), אם כי נקבע במפורש שסיעה שכתוצאה מפיצול מונעת פחות מ-2 או 3 חה"כים - חדלה להיחשב ככזאת (**שם**).

מן האמור לעיל ברור שהמיסגור של נורמה בהירה בשאלות אלה היתה אולי מפחיתה את התועלת האישית עבור חברים מסיעות קטנות ומצרה את זכויותיהם בשל גודלן הזעיר, ומאידך העובדה כי זכויות מסוימות ניתנות לסיעה היתה פוגעות במי שנבחר לכנסת כנציג יחיד מטעם רשימתו.

בכנסת השניה ועדת המשנה לתקנון דנה בפרק שעניינו הסיעות. בסעיף המקורי (28ב') הוצע שכל סיעה בת שלושה חברים רשאית לתת לעצמה שם, בתנאי שלא השתמשה בו סיעה אחרת בבחירות לכנסת. חה"כ ישראל בר-יהודה (מפ"ם, אופוזיציה) טען שאם לא לתקן את הסעיף, שתי המפלגות הדתיות ("המזרחי" ו-"אגודת ישראל"), אשר התלכדו לפני הבחירות תחת שם "החזית הדתית" והתפצלו אחרי, לא תוכלנה להשתמש בשם זה. הצעתו שהתקבלה היתה שבמקרה של התפלגות הסיעה לאחר הבחירות, רשאית רשימת המועמדים בה נבחרו רוב חברים, לקחת לעצמה שם בו היא השתמשה בבחירות (**ועדת המשנה לתקנון**, 28.1.1952, עמ' 2). ראשית, להשפעה אופוזיציונית זו היתה משמעות לא מבוטלת מבחינה סימבולית כי היא מנעה מצב שבו המיעוט שהחליט להתפצל/להתפלג מסיעתו יוכל לקחת את שם הסיעה שבה נותרו רוב חברים, ובאופן כזה לפגום בשיקוף של תוצאות הבחירות לכנסת, ועל כן לפגוע באמון הציבור.¹¹⁵ ולראיה, ויכוח זה התעורר גם בהמשך בתוך הגוש החרדי (ראה **ועדת הכנסת**, 16.6.1961). שנית, ניתן לראות בפילוג בתוך הסיעות החרדיות סוג מסוים של הפרת שיווי המשקל המוסדי, אשר הוביל לשינוי בתקנון הכנסת והשפיע בתורו על המבנה המוסדי של הכנסת השניה.

היו מקרים שבהם חה"כ פרש מרשימתו והמשיך לכהן בכנסת כסיעת יחיד, כפי שעשה בתחילת כהונת הכנסת הראשונה אליעזר פרמינגר מסיעת מק"י (**ועדת הכנסת**, 31.5.1949, עמ' 9-11, **ועדת הכנסת**, 15.11.1949, עמ' 15-18, **ועדת הכנסת**, 29.11.1949, עמ' 1-3). במהלך הכנסת השניה פרשו חה"כים חנה למדן ודוד ליבשיץ ממפ"ם והקימו סיעה עצמאית בשם "הסיעה הבלתי תלויה-לאחדות העבודה" (**ועדת הכנסת**, 19.8.1952, עמ' 7-9, **ועדת הכנסת**, 10.3.1953, עמ' 5). בכנסת השלישית שונה שם סיעת "הפועל המזרחי" בעקבות התאחדותה עם "תנועת המזרחי" והפיכתה ל-"מפד"ל" (**ועדת הכנסת**, 22.1.1957, עמ' 1). לכאורה, כל שינוי כזה הוא בעל משמעות עבור כל מפלגה. למשל, עצם מתן האפשרות לחה"כ להתפצל מסיעתו תוך כדי המשחק לאחר שנבחר ברשימה מסוימת בבחירות לכנסת, מהווה אובדן עבור מפלגה מכיוון שהיא מוותרת על הסוכן הנאמן שלה בזירה הפרלמנטרית שנשלח על ידי בוחריה כדי לייצג אינטרס מסוים. תוך כדי כך, מאחורי כל פרישה עומד גם מאָרע אישי. כך, על סיפורו הפוליטי של פרמינגר ו-"הקומוניסטים העבריים" אפשר

¹¹⁵ למידע נוסף ראה שפירא 2011ב, וכן **נספח מס' 10**.

ללמוד מספרה של כרמית גיא (2019) שפורסם לאחרונה. אציין רק, ש-"פרישתו" לא מנעה ממנו להתאחד עם מפ"ם בהמשך, אולי מחשש שלא יצליח להיבחר לכנסת בשנית. הוא אכן לא הצליח במשימה זו עקב שיבוצו במקום בלתי-ריאלי ברשימתה, ולכן ניתן לומר שהוא נכשל באסטרטגיה הפוליטית שלו.

גם בתקופה מאוחרת יותר היו שינויים סיעתיים תוך כדי המשחק: בשלהי הכנסת החמישית, בשל העובדה שלא נקבע בתקנון מהי סיעה, ועדת הכנסת התקשתה להכריע בתביעת החוג הרעיוני "מן היסוד" (להרחבה ראה בר-אור 1994), שנציגה בכנסת היה חה"כ יונה כסה, להתפלג ממפא"י ולהכיר בו כסיעה נפרדת. לאחר דיונים קדחתניים התקבלה פשרת-ביניים שלא להכיר בחה"כ כסה כסיעה בשל אי-הסכמה בין חברי הוועדה.¹¹⁶ משמעות הדבר היה, שהוא אינו היה זכאי לאותן הזכויות שחוקים מעניקים לסיעות בלבד, דוגמת הזמנה בפני נשיא המדינה לצורך התייעצות לפני בחירת מועמד להרכבת הממשלה והשתתפות בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת. יחד עם זאת, התאפשר לו ליהנות מכלל הזכויות המוקנות מכוח תקנון הכנסת כגון השתתפות בדיונים סיעתיים. בכך הוא השיג את התועלת האישית שלו כי לרשותו הועמד זמן דיבור נוסף בדיוני הכנסת למרות היותו חה"כ יחיד שאיננו סיעה.

באותה תקופה התרחשו שני אירועים משמעותיים נוספים: הראשון - בתחילת 1965 האיחוד האופוזיציוני בין "המפלגה הליברלית" ו-"תנועת החירות" לגוש פרלמנטרי משותף - "גח"ל" (גוש חירות ליברלים), בעקבות פרישת שבעה חה"כים מהמפלגה הליברלית והקמת "המפלגה הליברלית העצמאית" (להרחבה ראה **ועדת הכנסת**, 9.3.1965, **ועדת הכנסת**, 16.3.1965, עמ' 10-4). השני - לקראת הבחירות לכנסת השישית, כאשר כחלק ממאבק הבין-דורי במפא"י ועל רקע סכסוך בין דוד בן-גוריון לבין ראש הממשלה לוי אשכול בעניין "פרשת לבון", הוקמה "רשימת פועלי ישראל" (רפ"י) על ידי פורשי מפא"י בראשות בן-גוריון. מכיוון שהיה מדובר בפרישת חה"כים ממפלגה שנבחרו במסגרתה לכנסת, נדרש אישור ועדת הכנסת להכרה בסיעה חדשה. בדיון עצמו לא היתה התנגדות לכך, אם כי חה"כ אליהו מרידור (גח"ל) סבר כי אין זה הולם שהמילה "רשימה" תיכלל בשם הסיעה שלא במהלך הבחירות, משום שזהו מונח ארעי לתקופת הבחירות לכנסת. על אף האמור, היות ונציגי מפא"י בוועדה לא הביעו התנגדות, השם אושר (**ועדת הכנסת**, 14.7.1965, עמ' 5-3). נדמה כי הדינמיקה הפנים-מוסדית יכולה להניב תוצאות פוליטיות של שינוי מוסדי במקרה של הפרת שיווי המשקל המוסדי, בהינתן התנאים הפוליטיים המתאימים לכך, כאשר הפתרון עשוי לרופף את המתח הפנים-מוסדי.

יש לציין כי ועדת הכנסת לא תמיד פועלת כחותמת גומי באשר לאישור הסיעות בכנסת ושמותיהן, אלא בוחנת גם את מהות הבקשה. למשל, בכנסת השישית היא פסלה לאחר הדיון את בקשתם של שלושה פורשי גח"ל - חה"כים אברהם טיאר, אליעזר שוסטק ושמואל תמיר, להיקרא בשם "הגוש החופשי". בין הנימוקים לפסילת השם היה טענתו של חה"כ דוד הכהן (מערך, קואליציה) ש-"גוש" פירושו קונגלומרט בשעה שהמוצע הוא בבחינת פירור שנותק מהגוש, משמע אין התאמה בין השם למה שחה"כים אלה מייצגים בפועל (**ועדת הכנסת**, 22.3.1967). יור"ר ועדת הכנסת אזניה (מערך) סבר שמדובר בשאלה ממין מיוחד, שבה הכרח להבין האם המילה "גוש" משמעותה בהקשר זה דומה לסיעה או מפלגה או שמדובר במשהו ספציפי יותר. ואם זה משהו ספציפי שמהווה חידוש בפרקטיקה הישראלית, הרי הוא שמור למי שהשתמש בו ראשונים - גח"ל, ולכן יש לפסול את השם המוצע, בייחוד לאור העובדה שהסיעה המוקמת עלולה להתחרות פוליטית עמה. חה"כ יצחק רפאל (מפד"ל, קואליציה) אמר שהפירוש המילוני למילה "גוש" הוא התאגדות של אנשים, אך בכנסת פירוש המילה הוא שונה כי הגוש בה אינו מהווה סיעה או מפלגה אחת אלא שהמונח עצמו הוא רופס יותר. היות והסיעה החדשה היא אחידה ומגובשת, המונח

¹¹⁶ ראה פרטוקולים של **ועדת הכנסת** מתאריכים: 17.11.1964, עמ' 8-10, 24.11.1964, עמ' 2-5, 1.12.1964, עמ' 4-8, 15.12.1964, עמ' 2-8, 22.12.1964, עמ' 4-5.

"גוש" איננו הולם אותה. בנוסף, מספר חברי הוועדה סברו שהשם המוצע עשוי להטעות את הבוחר - "גח"ל" לעומת "ג"ח", והזכות הראשונים צריכה להינתן לחלק הגדול יותר - גח"ל (טענת מפד"ל ומערך מקואליציה וגח"ל מאופוזיציה) (ועדת הכנסת, 28.3.1967). בהתאם לתקדימים (למשל עם המפלגה הקומוניסטית), יו"ר הוועדה אזניה הציע שם אחר לסיעה חדשה - חרף התנגדותה - "האיחוד החופשי".

החלטת ועדת הכנסת בעקבות הצבעה היתה שלא לאשר את השם המוצע בידי הסיעה החדשה (7 נגד, 4 בעד), ונכפה על חבריה להמציא שם אחר. יום למחרת חה"כ תמיר הציג שם חדש - "חרות העצמאית", שאף לו התנגד אזניה בטיעון שהמילה "חרות" מהווה חלק מסיעה אחרת בכנסת. רק ההצעה השלישית - "המרכז החופשי" אושרה בוועדה ללא עוררין (ועדת הכנסת, 29.3.1967, עמ' 8-9). ייתכן שהיה זה ניסיון לא מוצלח של סיעה שזה עתה הוקמה לצבור הון פוליטי המבוסס על זהות אידיאולוגית עם הסיעה שממנה התפצלה. הסיעה החדשה בהצעותיה האסטרטגיות הובילה ליצירת אינטראקציה סמכותית מלוכדת בוועדת הכנסת, שלא אפשרה לקבל החלטה שהשלכותיה אינן היו ברורות דיו, מה שתואם את ההנחה התיאורטית כי כללי המשחק המוסדיים משפיעים על השחקן הפוליטי ומגבילים אותו בפעילותו.

ממצאי אלה מתכתבים עם התפיסה הקונצפטואלית שמתאר Buseti (2015), לפיה המוסד מהווה מערך של חוקים, שבמסגרתו יחידים וקבוצות פועלים למקסום תועלתם האישית. השילוב בין פרספקטיבה של (הפרת) שיווי המשקל המוסדי עם זיהוי דינמיקה הפוליטית הפנים-מוסדית של הכנסת מספקת בחינה אמפירית להבנת ההחלטות המתקבלות בתוכה. נמצא, למשל, כי השינוי המוסדי עשוי להתרחש ככל ששיווי המשקל במשחק הפוליטי מופר, ולהפך. בה-בעת, הגישה המוסדית ההיסטורית חושפת את הקואליציות הפוליטיות העומדות בנתיב ההתפתחות הטרינספורמטיבית של המוסד, תוך התרוממות של יחסי הגומלין המרובים בין הסוכנים הפוליטיים השונים, כאשר רצף האירועים בתהליכים אלה, כמו גם התזמון והקצב שלהם מהווים משקל בהקשר סיבתי, ולכן זמניות מהווה גורם מסביר חשוב.

4.4.1. דיונים סיעתיים בכנסת

חלק מדיוני הכנסת הם סיעתיים, כאמור, כלומר זמני הדיבור בישיבות מסוימות של מליאת הכנסת מחולקים לפי הסיעות השונות, שקובעות את הדוברים מטעמן בהתאם לתקנון הכנסת. הנושאים שלגביהם נערך דיון סיעתי הם לרוב כבדי משקל, ונוגעים לסוגיות פוליטיות ואידאולוגיות מהותיות.

בתקופת הכנסת השלישית נידונו שתי שאלות היסוד בקשר לכך. הראשונה היתה - מהם הנושאים הראויים להיחשב כסיעתיים, מבלי שזכות חה"כ יחיד להעלות הצעה בכנסת תפגענה. ועדת הכנסת קבעה אז שנושאים כגון כינון הממשלה, התפטרותה או הבעת אמון בה, הצעת תקציב המדינה, מדיניות הביטחון והחוץ יימסרו לחזקת הסיעות (הכנסת השלישית, 23.7.1956, עמ' 2359).

השאלה השנייה היתה - מהו מספר חה"כים הרשאים לדרוש דיון סיעתי. הסוגיה נחתה על שולחן ועדת הכנסת בעקבות המחלוקת שהתגלתה בוועדת משנה לתקנון ביחס לקביעת רשימת הנושאים שהדיון בהם יהיה סיעתי. האופוזיציה (הציונים הכלליים ותנועת החרות) דחפה בהצלחה לקבלת פשרה, שנתמכה גם בידי יו"ר ועדת הכנסת אזניה, שדיון כזה יוכל להתקיים בדרישת 12 חה"כים או שתי סיעות הכוללות ביחד לא פחות מ-5 חה"כים בכל אחת מהן. ואולם, בהמשך התקבלה החלטה - גם היא בהשפעת אופוזיציה - שדיון כזה יכול שיתקיים לפי דרישת 10 חה"כים בלבד או שתי סיעות הכוללות לפחות 8 חה"כים בכל אחת (ועדת הכנסת, 6.3.1956, עמ' 10-11, ועדת הכנסת, 19.6.1956, עמ' 2). משמעות ההחלטה היה

חידוש הנוהג בכנסת, שכן, עד אז כל סיעה - ולו הקטנה ביותר - יכלה לבקש דיון סיעתי. לכן, נדמה שהמצב החדש הצר את צעדיהן בעיקר של הסיעות הקטנות בכנסת.

השפעת אופוזיציה על מיסוד התקנון מורגשת גם בהחלטות תקנוניות אחרות. למשל באחת מישיבות ועדת הכנסת לגבי פרק **סדר הדיונים-הוראות כלליות**,¹¹⁷ חה"כ שמחה בבה (הציונים הכלליים) טען שהתקנון לא נוצר עבור מחנה או בשביל סיעה מסוימים, ולכן הקריטריון היחיד לזכות למסור הודעה בכנסת צריך להיות בחינת השאלה - האם הסיעה בחרה להשתתף בהצבעה או להימנע ממנה.¹¹⁸ היות והצבעה מהווה אקט מסוים של התנהגות סיעתית, יש לאפשר לסיעה שבחרה לא להשתתף בכך למסור הודעה במליאה. הצעת בבה התקבלה על ידי ועדת הכנסת, ולמעשה היא הרחיבה את זכותן לביטוי העצמי של הסיעות, בעיקר אופוזיציוניות וקטנות (**ועדת הכנסת**, 3.7.1956, עמ' 7). בזכות החלטה זו יקבל אורי אבנרי עשור לאחר מכן את רשות הדיבור, ויטען בהתרסה נגד מינויו של קדיש לוז לקדנציה נוספת כיו"ר הכנסת, בנימוק שאין זה ראוי שאותה מפלגה (מפא"י) תעמוד בראש של שתי רשויות השלטון - המבצעת והמחוקקת. במקום זאת אבנרי הציע למנות חה"כ ממוצא ערבי לתפקיד זה (אבנרי 2016, עמ' 35).

בחזרה לעניין, במהלך ההסתייגויות לפרק זה נידונה דרישת חה"כ חנן רובין (מפ"ס, קואליציה) להרחיב זכות זו עוד יותר, לאור החלטה תקנונית חדשה שבה ועדת הכנסת הוסמכה לקבוע שיימסרו הודעות במליאה במקום שיתקיים ויכוח פרלמנטרי. דרישת רובין היתה לקבוע שסיעות תוכלנה למסור הודעה בגבולות של לא פחות מ-10 דקות, ללא קשר לגודלן, על מנת לשמור על זכותן של הקטנות ביותר מביניהן להביע עמדה (**ועדת הכנסת**, 23.10.1956, עמ' 6-3). בכך רובין תבע גם להגביל את ועדת הכנסת בשיקוליה, מחשש לשרירות ליבה במקרים מסוימים (כגון בהבעת אי-אמון בממשלה), היות והיא פוליטית במהותה.

ואולם, למרות שהצעתו התקבלה, יו"ר הוועדה אזניה הגיש התנגדות (רביזיה) (**ועדת הכנסת**, 20.11.1956, עמ' 7-3) שבה טען כי מסירת ההודעה במליאה אמורה להיות קצרה ביחס לוויכוח. לרוב כלי זה מצוי בשימוש אופוזיציוני, וכל עוד מדובר בהודעות קצרות אין חשיבות לגודל הסיעות, וכל סיעה מקבלת זמן זהה. אם מאפשרים למסור הודעה בגבולות של 10 דקות לכל סיעה - התכלית מתייתרת והעניין הופך לוויכוח ממילא. כתוצאה מכך נוצרת חריגה מהנוהג, לפיו הוויכוח חייב להיות לפי גודל הסיעות ולא להיות אקוויוולנטי. הנימוק הנוסף היה, שאם קובעים בתקנון שיינתנו "לא פחות מ-10 דקות" אזי הפרשנות יכולה לאפשר גם יותר זמן. בדיון הבא הושגה הסכמה בין היו"ר אזניה והציונים הכלליים (אופוזיציה), שוועדת הכנסת תקצה זמן בגבולות של 5 עד 10 דקות להודעה סיעתית (**ועדת הכנסת**, 11.12.1956, עמ' 3-2). מקרה זה ממחיש את השפעת האופוזיציה על ארגון הוויכוח בדיוני הכנסת ועיצובו, והאופן שבו הדינמיקה האנדוגנית בין סוכני השינוי מיסדה את הנוהל הפרלמנטרי באופן מואר יחסית.

4.5. עבודת הוועדות

4.5.1. סמכות קבלת החלטות עצמאיות

¹¹⁷ פרק שעיקרו **הוראות לגבי הדיונים בכנסת** נידון לאורך שנת 1956. ראה פרוטוקולים של **ועדת הכנסת** מתאריכים: 6.3.1956, 19.6.1956, 26.6.1956, 3.7.1956, 19.7.1956, 9.10.1956, 16.10.1956, 23.10.1956, 13.11.1956, 11.12.1956. כמו כן, ראה **הכנסת השלישית**, 23.7.1956, עמ' 2359.

¹¹⁸ בכנסת החמישית ועדת הכנסת נדרשה לברר מהו פירוש "סיעה שנמנעה מהצבעה", כלומר, האם הכוונה לסיעה בשלמותה או גם לחלק ממנה. הבירור נדרש בשל הטענה לאי-בהירות סעיפים 53 ו-54 לתקנון. לאור אי-הסכמה, הוחלט לנהוג לפני הכלל הקיים שבמקרה ו**מרבית** הסיעה בחרה להימנע מהצבעה על נושא מסוים, יש לאפשר לה למסור הודעה בסיום הדיון. הימנעותם של חה"כים מסוימים מהצבעה, המהווים מיעוט בסיעה, אינה צריכה להטריד את ועדת הכנסת בבואה לקבוע סייגים כלליים לכנסת (**ועדת הכנסת**, 5.3.1963, עמ' 9-5).

לעיתים כללי המשחק מנוסחים בצורה מעורפלת משהו, ועל כן הם עשויים להיות עניין לפולמוס פוליטי לגבי פרשנותם (Sheingate 2010).¹¹⁹ כאמור, דיוני עומק של הכנסת בשלל הנושאים מתקיימים בעיקר בוועדותיה, אם כי את תחומי אחריותן יש צורך מדי פעם לזקק, וגם לדון בסמכויותיהן. בכנסת השלישית התעוררה בעיה תקנונית בשל ערפול מסוים ששרר סביב השאלה - האם ועדה קבועה בכנסת שהחליטה לדון מיוזמתה בעניין מסוים, רשאית לקבל גם החלטות לגביה? לפי סעיף 30(א) לתקנון, בסמכותה היה לדון ולהסיק מסקנות רק בעניינים שהועברו אליה ממליאת הכנסת (תקנון הכנסת, 1955, עמ' 14). ואולם, במקביל השתרש נוהג שהציבור פנה לוועדות כדי לפתור בעיות כלכליות, חברתיות ואחרות.

הסוגיה התעוררה לאור הדיון שהתנהל בוועדת הכלכלה של הכנסת בעניין חברת האשלג: לאחר ששמעה מאת שר הפיתוח סקירה על אודות מפעלים שבתחום אחריותו, הוועדה החליטה להזמין את מנהלי המפעלים אליה, ביקרה בעצמה במפעל האשלג, וקיימה מספר דיונים בנושא. רק שאז מספר חה"כים העירו שהוועדה איננה סוברנית לקבל החלטות בעניינים שלא נמסרו אליה ממליאת הכנסת. לכן חברי ועדת הכלכלה תבעו לקיים דיון עקרוני בנושא זה ולשקול שינוי תקנוני, לאור הטענה שבעיה זו התעוררה מספר פעמים בכנסת השלישית ונוצר מצב שכל ועדה קובעת דין לעצמה (ועדת הכנסת, 10.7.1956, עמ' 3-5).

בוויכוח פנים-אופוזיציוני, מ"מ יו"ר ועדת הכלכלה חה"כ מרדכי אולמרט (חרות) טען שהמניעה מוועדה לקבל החלטות בעניינים שהיא יזמה תרוקן אותה מתוכן ותפגע בעבודת הכנסת מחד, ומאידך תאפשר לממשלה לקבל בלעדיות לגבי העמדת נושאים לסדר היום בכנסת לפי נוחיותה וללא התחשבות בפניות הציבור. לעומתו, חה"כ שמחה בבה (הציונים הכלליים) סבר שהוועדות בכנסת רשאיות לקבל החלטות אך בעניינים שהועברו אליהן מהמליאה כי ממנה הן שואבות את הסמכות, וגם השרים אחראים בפני המליאה בלבד. לא ייתכן, למשל, ששר המסחר והתעשייה ימסור סקירה בדבר פעילות משרדו בפני הוועדה, וזו תציע להנהיג מדיניות של קיצוב. למרות זאת, בבה הציע לחולל מנהג בלתי-פורמלי: אם השר מסכים לכך מלכתחילה, רשאית הוועדה להסיק מסקנות בסיכום הדיון. חה"כ יוניצ'מן (חרות) נקט בגישה ליברלית יותר והפוכה ביחס לגישת חברי ועדת הכנסת, וטען שבתקנון לא נקבע שלוועדה שיזמה מטעמה דיון אסור להביא מסקנות למליאה, ולכן ניתן לפרש שהיא רשאית לעשות כן.

ייחודית במינה בהקשר זה אמירתה של חה"כ סנטה יוספטל (מפא"י), שטענה כי אין לאפשר למיעוט בכנסת זכות להניח מסקנות בפני הכנסת כולה, מכיוון שיש להגן גם על הרוב ולא רק על המיעוט. אם הממשלה לא מעוניינת בהצעה מסוימת, אין לאפשר למיעוט לנהוג כנגד רצונה. כך, לא ייתכן שוועדת החו"ב תיזום דיון ותניח מסקנות מבלי שהממשלה (שהיא נושאת באחריות הראשית) תוכל לקבוע עמדה בנושא. באמירתה "מיעוט בכנסת" יוספטל גילמה משמעות רחבה יותר מאשר הכוונה המקובלת בהתייחסות לאופוזיציה: היא התכוונה בעיקר לוועדה בכנסת, ולא לאופוזיציה כמחנה אידאולוגי, אשר ביחס ל-120 חה"כים מונה מיעוט חברים.

מעיון בתקנון הכנסת מאותה התקופה - לפחות ביחס להצעות שאינן הצע"ח - עולה תמונה של המשכיות מוסדית כי הסמכות שביקש לקבל לידי יו"ר ועדת הכלכלה לא הוענקה לו (השווה בין סעיפי התקנון - 30א' (1955) ו-13א' (1959)). בינתיים, ועדת הכנסת שבה לדון בשאלת סמכות הוועדות בכנסת ליזום דיונים בנושאים שלא לפי החלטת הכנסת (ועדת הכנסת, 10.12.1957), אך נראה שזה לא טופל והסוגיה הועלתה שוב בכנסת הרביעית. בניסיונות ההסדרה הללו (ועדת הכנסת, 21.10.1958) נטען בין היתר כי העובדה שהמליאה אינה מעבירה עניין מסוים לטיפול בוועדה - אין פירושו שהוועדה לא יכולה לקיים דיון (למרות שהנאמר

¹¹⁹ ראה למשל הכנסת החמישית, 6.12.1961, עמ' 579-578, והכנסת החמישית, 7.12.1961, עמ' 580.

היה בניגוד לדעת יו"ר ועדת הכנסת אזניה), אלא שהיא מנועה מלהמציא את מסקנותיה בפני הכנסת. בפועל, הוועדות קיימו דיונים ביוזמתן גם בנושאים שהכנסת החליטה בפירוש שאינה מעוניינת בהם.

לגישת המשנה ליועמ"ש אורי ידן, הוועדות יכולות לקיים דיון רק באישור הכנסת, ובתנאי שהסוגיה הפלוגית בתחום עניין. עניינים אלה הם הצעות חוק, טיפול בתקנות לאחר התקנתן, בקשות של התושבים וכל עניין אחר שנמסר לוועדה מהכנסת. עם זאת, הוראה תקנונית אחרת קבעה שסדר היום של ישיבות הוועדה נקבע בידי היו"ר שלה וחבריה רשאים להוסיף נושאים נוספים לדיון בהסכמת מרבית חבריה, דבר שעמעם את תחומי הסמכות של הוועדות. נשאלה אפוא שאלה - האם זה אינו מהווה התרת היוזמה בידי הוועדה? ידן סבר שסעיף זה אינו תוכני אלא פרוצדורלי במהותו, שקבע את הדרך שבה יש לנהוג אך לא שינה את עצם תפקידי הוועדות (ועדת הכנסת, 12.7.1960, עמ' 7-12).

הבעיה האמיתית היתה חוקתית, כי בפועל הוועדות אכן יזמו העלאת הנושאים לדיון בניגוד להוראת התקנון. מסיבה זו יו"ר הכנסת פנה לוועדת הכנסת בטענה שהנוהג במציאות שונה מהמצב התקנוני. לאמור, על ועדת הכנסת היה לקבוע האם פעלתנות מצד הוועדות היתה חוקית, והאם יש לשנות את התקנון בהתאם לנוהג. מרבית חברי הקואליציה בוועדת הכנסת סברו שיש להתאים את התקנון לנוהג, בסייגים מסוימים: לפי חה"כ אמה תלמי (מפ"ס) התאמה כזו תיצור אחידות חיובית בפעולת ראשי הוועדות. יו"ר ועדת השירותים הציבוריים נחום ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון) וחה"כ דבורה נצר (מפא"י) טענו שהמציאות היא הקובעת, אך יש להתנות את המצאת המסקנות לשר בהסכמתו. לחלופין, הוועדה תוכל ליזום דיון ובמידת הצורך תגיש הצעה לסדר היום, אשר בהחלטת המליאה תעבור לדיון בוועדה הרלוונטית שתדון ותניח את מסקנותיה על שולחן הכנסת בסופו של דבר (ש).

לעומתם, חה"כ רזיאל-נאור (חרות, אופוזיציה) התנגדה להתנות את הדיון בהסכמת השר, וטענה שיש להסתפק בהזמנתו אליו. עוד היא טענה, שאין לקבוע בתקנון מראש מה מותר או אסור ליו"ר הוועדה לעשות, אלא יש להשאיר זאת לשיקול דעתו כי מאליו דבריו בדרך כלל באים מתוך הסכמה עם יתר חברי הוועדה. גם יו"ר ועדת הכנסת צדוק סבר שהיו"ר אינו מסוגל לכפות על הוועדה לדון בעניין שהיא איננה חפצה בו. כנגדם, חה"כ יוסף פישר (מפא"י) גרס שהסמכות הבלעדית של יו"ר הוועדה להחליט במה לדון איננה לגיטימית, יש להצר אותה ולקבוע בתקנון שהוועדה תחליט על כך ברוב קולותיה. בסיכומו של דבר, חברי ועדת הכנסת נטו לאפשר לוועדות בכנסת ליזום דיונים, כל עוד נושאי היוזמה מצוים בתחומן, אף אם הם לא הועברו לידיהן מהכנסת (ש).

בשאלת גורלן של המסקנות כתוצר של דיונים יזומים אלה - היה מובן שמטבען הן פנימיות של הכנסת, מפני שהן לא הועברו לוועדה מתוקף החלטת מליאת הכנסת, היות והמליאה מייצגת את הבית כולו. המשנה ליועמ"ש הציע לראות בניסוחי הוועדה סיכומים במקום החלטות, ולהתיר לשר את הסוברניות להחליט האם ליישם. סגן מזכיר הכנסת אשר צידון ביקש להבחין בין מסקנות הוועדה המגיעות כתוצאה מטיפול בהצעות לסדר היום לבין סיכומי הוועדה (להן צידון הציע לקרוא "המלצות") שנולדות בעקבות יוזמתה לקיים דיון. לגישתו, יש להניח על שולחן הכנסת את המסקנות בלבד, אם כי אין מניעה להעביר לשר האחראי את ההמלצות. כמו כן, בין חברי ועדת הכנסת היתה אחדות דעים שאם הכנסת החליטה לא לדון בנושא מסוים - אין הוועדה רשאית ליזום בו דיונים (ש).

לסיכום, הכללים נועדו כדי להנחות התנהגות אנושית בתוך המוסד ולהבנות שיתופי פעולה בין השחקנים הפועלים במסגרתו. בה-בעת הם מגבילים התנהגות פוליטית יזומה, שמקשה על השחקנים להשפיע על מדיניות ציבורית. אי-לכך, הפעילות הפנים-מוסדית כרוכה במתחים תמידיים על חלוקת משאבי הכוח, המביאים לתוצאות בעלות השלכות רוחב על הציבור. אם התקנון הפרלמנטרי אמור להבטיח את עבודתו

הסדירה והמסודרת של בית הנבחרים, הרי הוא אפקטיבי יותר כאשר הוראותיו ניתנים לאכיפה ומסייעים להניב תוצאות איכותיות יותר. מצד אחד, הדינמיקה הפנים-מוסדית בוועדת הכנסת הבהירה את כללי המשחק ביחס לפעילות היזומה של הוועדות הפועלות בכנסת, תוך הסרת הערפול הפרוצדורלי. מצד שני, יצירת מסגרת ברורה יותר באשר לפעילותן היזומה, לא העניקה לוועדות בכנסת כלי פרלמנטרי ממשי שהיה בכוחו להכריח את השרים לנקוט בפעולה מסוימת של מדיניות, אלא כעצה בלבד.

4.6. כלים פרלמנטריים

4.6.1. הזכות למסור הודעה ולשאל שאלה

הטענה הרווחת היא, שבממשל הפרלמנטרי כמעט כל יוזמה שיש לה סיכוי להתקבל צומחת מתוך הממשלה. בבסיסה עומדת ההשקפה שיש להעניק לרשות המבצעת די כוח כדי לקדם את המדיניות (Laver 2006). ואולם, בפרקטיקה של הכנסת ניכרת בתהליכים אלה גם השפעה אופוזיציונית.

למשל, בימיה הראשונים נידונה שאלה פרוצדורלית-עקרונית - כיצד על יו"ר הכנסת לפעול כאשר מוגשות אליו מספר הצעות דומות לסדר היום, בשים לב לכך שלהצעה אחת יכולות להיות דעות רבות, מה שעשוי לעורר ויכוח עוד בטרם החלטת הכנסת אם בכלל לקבל את תוכן ההצעה (ועדת הכנסת, 12.12.1950, עמ' 10-11). ברוב של 8 קולות נגד 6 התקבלה הצעה אופוזיציונית של חה"כ ישראל בר-יהודה ממפ"ס, לפיה במקרה כזה תינתן הרשות לנמק לחה"כ שהיה הראשון להגיש את ההצעה, ואחריו המציעים הנוספים יוכלו למסור הודעות בלבד, על מנת להוסיף נימוקים אחרים או הסתייגויות, במסגרת של 3 דקות.

ואולם, הצעה זו שפירושה היה הרחבת זכות הביטוי הפרלמנטרי של חה"כ בודד, לא התקבלה בקלות. כך, חה"כ יונה כסה (מפא"י, קואליציה) סבר שיש לקבוע שרק אחד המציעים ינמק את ההצעה, עם אפשרות למציע נוסף לומר את דבריו ממקומו (מעין-"קריאת ביניים ברשות"). חה"כ רזיאל-נאור (חרות, אופוזיציה) העירה שיתכן מצב שבו יוצעו הצעות שונות בתכלית אך בנושא דומה, ולכן נדרשת הבחנה ביניהן. חה"כ פייגה אילנית (מפ"ס) טענה שתפקיד חה"כ לא מסתכם בהצבעתו בכנסת, ולכן ככלל יש לאפשר את הרשות לדבר לשלושה: מי שתומך בדיון בהצעה במליאה, מי שבעד העברתה לוועדה, ומי שרוצה להסירה מסדר היום. חה"כ בר-רב-האי (מפא"י) התנגד לגישת מפ"ס, בטענה שההצבעה בכנסת נערכת על עצם ההצעה ולא על נימוקיה, ולכן העיקרון המנחה צריך להיות שראשון המגישים מקבל את הרשות לנמק ונשיאות הכנסת תפסוק במקרה של ספק אם מדובר בהצעות דומות/זהות או לא. יש לציין, שאם היו מקבלים את דרישת בר-רב-האי, "הזוכה" למסור הודעה היה עלול להיות חה"כ שפעל בזריזות ולא מי שאוחז בטיעונים רלוונטיים מהותיים נוספים. ספק אם זה הולם דיון פרלמנטרי רציני.

במקרה אחר ועדת הכנסת עסקה בכנסת השנייה בתיקונים לפרק התקנון י"ז (שאליות). אז התקבלה תביעה נוספת של מפ"ס לשנות את הנוסח של סעיף 95ב', שיאפשר לחה"כ להפנות לשר מספר שאלות במקום שאלה אחת בלבד (ועדת הכנסת, 9.7.1952, עמ' 2-3). כאן האופוזיציה שוב הגדילה את השפעתה באמצעות הרחבת זכות הביטוי, הפעם לצורך הידוק הפיקוח הפרלמנטרי שלה על פעולות הממשלה.

ובכן, הצעות לסדר היום ושאליות נחשבות למכשירים פרלמנטריים אופוזיציוניים, ולכן כל תוספת זמן לדבר או לשאל שאלה נתפסת כהישג מבחינתה, הגם שזה מרחיב את זכויותיו של חה"כ בודד לביטוי העצמי ביחס לפעולות שנוקטת הממשלה במסגרת כללי המשחק הפנים-מוסדיים. ובכל זאת, זכויות אלה הוגבלו בכך שהמבקש היה נתון מצד אחד לחסדיה של נשיאות הכנסת שעליה הוטל לווסת את מידת הדחיפות של הצעה המוגשת לכנסת, ומצד שני המענה לשאליות היה תלוי בממשלה ונענה באיחור.

4.6.2. הזכות להציע הצעה לסדר

בקציה של הכנסת השלישית ועדת הכנסת החלה לטפל בהצעות חברי הכנסת שאינן הצעות חוק. במסגרת של דיונים אלה הועלתה סוגיית הבקשות לרשות להציע "הצעה לסדר"¹²⁰, בעקבות הצעתם של היועץ המשפטי לממשלה חיים כהן ויו"ר הכנסת שפרינצק להסדיר את הנושא בתקנון. יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה העיר אז, שנוצר בכנסת נוהג של אי-אחידות בהחלטותיהם של מנהלי הישיבות, דהיינו בשעה שיו"ר פלוני נהג לאפשר הצעה כזו, יו"ר אחר שלל אותה לחלוטין (ועדת הכנסת, 15.7.1958, עמ' 2-4).

סגן יו"ר הכנסת/יו"ר ועדת החוקה נחום ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה) ומזכיר הכנסת משה רוזטי התנגדו למתן הרשות להציע הצעות לסדר מחשש שהן ישמשו כפתח לאובסטרקציות,¹²¹ היות וכל חה"כ יוכל לבקש זכות לדבר, וכך לעכב את הדיונים בכנסת ולשבש את העבודה הפרלמנטרית התקינה. ניר סבר עקרונית שאין מקום להצעות מסוג אלה היות וסדר יומה של הכנסת נקבע מראש, וגם רשות הדיבור לסדר ההצעות תכניס אי-סדר בישיבותיה. הצעתו היתה להסיר סעיף זה מהתקנון או לפחות לחייב את המבקש למסור הודעה כתובה ליו"ר מראש, ולפרט בה מה הוא מבקש לומר.

חה"כ עזרא איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה) הסכים שקיימת סכנה במתן רשות להציע הצעות לסדר, אך טען שכלי זה נחוץ כי מנהלי הישיבות טועים לעתים קרובות בסדרי ההצבעה למשל, לחה"כים אין אפשרות אחרת להעמידם על טעותם, וועדת הפירושים בהתכנסתה קובעת תקדימים רק לגבי העתיד אך לא בדיעבד. הצעתו היתה לשים דגש תקנוני לא על זכות חה"כ לבקש לדבר אלא על סמכות היו"ר לאפשר זאת לשני חה"כים בלבד (שם).

ויכוח זה נמשך (ועדת הכנסת, 15.7.1958, עמ' 2-7, ועדת הכנסת, 22.7.1958, עמ' 2-4, ועדת הכנסת, 4.11.1958), והוא מסמל את תהליך המיסוד של הכנסת, וכן ממחיש את המעורבות האופוזיציונית בו. לאחר מספר חודשים נוצרה הסכמה משותפת סביב הצעה אופוזיציונית של חה"כ איכילוב, לפיה מתן אישור/אי-אישור להצעה לסדר יהיה בידי יו"ר הישיבה והבקשה תוגש אליו בכתב או בעל פה. לפי הצעת המשנה ליועץ"ש ידן, חה"כ שיקבל את הרשות להציע הצעה לסדר - ינמקה במסגרת של דקה אחת בלבד והיו"ר יחליט את לקבלה או לדחותה. עוד יצוין, כי למרות שסעיף זה היה אמור להיכלל בפרק העוסק בהצעות לסדר היום, למעשה הוא הוכנס לפרק העוסק בסדרי הדיונים בכנסת (הכנסת השלישית, 17.11.1958, עמ' 276-277, הכנסת השלישית, 19.11.1958, עמ' 320), בשעה שפרק הצעות לסדר היום טרם גובש נכון לאז.

4.6.3. הדרישה לכנס דיון

תביעה מאורגנת של חה"כים לכנס דיון שלא מן המניין מהווה מכשיר פרלמנטרי-תקנוני נוסף, שאף הוא בבחינת הרחבת הזכות לביטוי ולדיון באשר לבעיות הדחופות העומדות על סדר היום הציבורי במדינה. למרות שפרק התקנון שעניינו כינוסים ופגרות בכנסת נידון ואושר עוד בכנסת הראשונה (ועדת הכנסת,

¹²⁰ הצעה לסדר ניהול הישיבה או ההצבעה (להלן - הצעה לסדר) - היא בקשת חה"כ לקבל רשות הדיבור מהיושב ראש הישיבה - תוך כדי הדיון - על מנת להציע דבר-מה במסגרת של לא יותר מדקה אחת.

¹²¹ Obstructionism (מלטינית - "obstruction" - הכשלה/נעילה) - כינוי לצורת המאבק של המיעוט הפרלמנטרי שבאמצעות האופוזיציה מנסה בכל האמצעים הזמינים לה לאט את הפעולות של הרוב - בעזרת נאומים ארוכים, עיכוב דיונים, הצעות אינסופיות של תיקונים להצעות חוק מטעם הרוב, הצעות דחופות לסדר המפריעות לטפל בסדר היום הרגיל, דרישות להצביע על נושאים 'קלים' על מנת לדחות את הטיפול בעניינים מהותיים או עקרוניים, ועוד. ככלל, כלי זה נועד כדי לעורר את חוסר האמון אצל בוחרים של הרוב בנבחריהם, ובכך לגרום לשינוי דעת הקהל לטובת האופוזיציה. עם חסימה מתמשכת מדי, המונעת כל החלטה של הפרלמנט, כל פעילות פרלמנטרית עלולה להיות חסרת תועלת לחלוטין.

1949.6.21, עמ' 7-8, **ועדת הכנסת**, 18.7.1950), עניין זה קם לתחיה בשלהי הכנסת השלישית,¹²² עת התעוררה סוגיית הפירוש של **סעיף 33 לחוק יסוד: הכנסת (1958)** בעקבות חקיקתו. בתקופת המועצה היה ניתן לדרוש מהנשיאות לכנס ישיבה מיוחדת לפי דרישת 10 צירים בלבד, אם כי אז המועצה מנתה 37 חברים בלבד (ויץ 2001, לורך 1984, **מועצת המדינה הזמנית**, 17.6.1948, עמ' 36). מעתה, יו"ר הכנסת נדרש לכנס את הכנסת לפי דרישת 30 חה"כים או על פי דרישת הממשלה, אך לא היה ברור האם כנס כזה מוגבל במהותו, כלומר האם הוא נועד לשם דיון בהצעה לסדר היום או שמא ניתן להגיש גם שאילתה והצעת

הסוגיה שהועמדה בפני ועדת הכנסת היתה כפולה: ראשית, היה הכרח להתאים את התקנון לרוח חוק היסוד מבחינה היררכית. שנית, הלימה זו היתה חייבת להיות על דעת חה"כים. הנוהג לפרש **סעיף 33** היה מפוצל: לפי האפשרות הראשונה, למרות שיו"ר הכנסת והסגנים היו יכולים להחליט שהצעה שהוגשה אליהם על ידי 30 חה"כים איננה דחופה,¹²³ עדיין היה ניתן לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה מבלי שיהיה לה סדר יום ברור. לפי האפשרות השנייה, 30 חה"כים היו יכולים לדרוש דיון ולהציע הצעות ככל העולה על רוחם ובכל כמות, ועל כל הצעה כזו הכנסת תצטרך לדון בפגרה, ללא קשר לדחיפות העניין. שתי החלופות הללו לא היו מקובלות על הקואליציה (**ועדת הכנסת**, 21.10.1958, עמ' 5).

מי שהתנגד להגבלות סבר שחוק היסוד מאפשר ל-30 חה"כים לדרוש דיון, ואין להגבילם בשום צורה כי ייתכנו מספר נושאים דחופים שדורשים העמדה על סדר היום בכנסת, הגם שאחד מתפקידי הכנסת הוא לפקח על הממשלה, דבר שלעצמו מזמין את נושאי הדיון. במידה ויש יותר מהצעה אחת, ועדת הכנסת צריכה להכריע מהו מספר הישיבות שניתן לקיים בפגרה, אולם אין להתעלם מכך שהכנסת מתנהלת לפי הסיעות, ולכן לא ניתן להתנות את הדיון בקביעה שחה"כ אחד ידבר בשם של 30 חה"כים, כשם ששני מסתייגים שרשומים לאותה הסתייגות יכולים לנמקה כל אחד בדרך אחרת (**שם**, עמ' 10-6).¹²⁴

סגן יו"ר הכנסת נחום ניר תמך בהגבלה, בטענה שכוונת החוק היא להעניק בפגרה זכות ל-30 חה"כים הניתנת בזמן המושב לחה"כ בודד, ולא להיפך. חוק היסוד מדבר על מספר מינימלי מסוים של חה"כים ולא על סיעות, כדי לא להטריד את הכנסת בעקבות הצעת יחיד. במילים אחרות, 30 חה"כים צריכים להתאחד לכדי הצעה חתומה אחת ולהעלותה כהצעה לסדר היום, והכנסת תחליט אם היא מעוניינת בדיון, ולא שכל אחד מה-30 יגיש הצעה מטעמו. חה"כ גרשום שוקן (המפלגה הפרוגרסיבית, קואליציה) הסכים שאין לאפשר שהמיעוט יכפה על הרוב את רצונו, דבר שאינו אפשרי גם במועדים הרגילים של כינוסי הכנסת. בנוסף, הוא הציע להגביל הגשה של הצעה בנושא דומה שכבר הוגש בעבר, אך סבר ש**חוק היסוד** אינו מאפשר ייחוד של הכנס המיוחד לנושא אחד (**שם**, עמ' 7-8, 11). הדברים המובאים בוויכוח זה מבטאים את הגבלת פעילותם הפרלמנטרית של חה"כים. בנוסף, ככל שהכנסת החלה לצבור ניסיון פרלמנטרי מעשי, הטיפול בסוגיות התקנוניות השונות נעשה מורכב יותר, דבר שמשקף את מיסודה.

מכל מקום, ועדת הכנסת נדרשה להגיע להסדר, וכמפשר בין הצדדים שימש יו"ר הוועדה אזניה שהציע לראות בכינוס מיוחד בפגרה כיום רביעי בשבוע שמוקדש להצעות לסדר היום. בימים אלה, אף אם מוגשות 20 הצעות לדיון, הרי שמספיקים לטפל ב-4/5 הצעות בלבד. לכן או שמגבילים את הכנס בזמן או שמגבילים את מספר הנושאים שיוצגו בו (**שם**, עמ' 11). שבוע לאחר מכן היו הסכמות מסוימות בעניין זה.

¹²² ראה פרוטוקולים של **ועדת הכנסת** מתאריכים: 14.10.1958, עמ' 2, 21.10.1958, עמ' 11-5, וגם **ישיבה מיוחדת של הכנסת** בכנסת השישית, 11.10.1966, עמ' 2536-2578.

¹²³ בכנסת השניה טען חה"כ יוחנן בדר (חרות, אופוזיציה) עקרונית, שבתקנון הכנסת לא קיים כל יסוד לפירוש זה או אחר למונח ה-"דחיפות" של הצעה לסדר היום, אך היא יכולה להיווצר מטעמים שונים (**ועדת הכנסת**, 22.6.1955, עמ' 2).

¹²⁴ ראה דבריהם של חה"כים מאופוזיציה - שופמן ורזיאל-נאור (חרות), בבה ואיכילוב (הציונים הכלליים), אסתר וילנסקה (מק"י), וגם מקואליציה - מרדכי נורוק (מפד"ל).

למשל, היה ברור שכדי להגיע להסכמה מן ההכרח להטיל מגבלות כלשהן על קיום דיון בפגרה. כדי לייצר נתיב משותף לפשרה חברי הוועדה החלו להתלבט מה כדאי להגביל (ועדת הכנסת, 28.10.1958, עמ' 7-2), אם כי גם הפעם הדעות היו חלוקות ממש: נתבע להגביל את מספר הנושאים הנידונים (מפא"י והמשנה ליועמ"ש ידן), אך לכך היו מתנגדים (חרות, מפד"ל), כמו גם להצעה להטיל מגבלה כלשהי (הציונים הכלליים). במקביל הועלו תביעות נגד הגבלת הזמן (מפא"י, מפ"ס). בנוסף, ידן הציע שיו"ר הכנסת והסגנים/ועדת הכנסת יחליטו על אילו נושאים אין מקיימים דיון בפגרה כלל. אזניה הציע שיועלו שני נושאים לדיון במקום נושא אחד, אך הדגיש שלא יועלו 5-10 נושאים כי חייבת להיות הגבלה.

כעבור כחודש ימים נושא זה נידון שוב, והוחלט ברוב של 7 קולות נגד 6 שההגבלה תהיה לפי נושאים. היות ולא הושגה הסכמה לגבי מספר הנושאים שניתן להגיש בפגרה, אזניה העמיד תנאי להגעה להסכמה לפיו יוגשו שני נושאים בלבד, ולאחר ויכוח ארוך דרישתו זו נתקבלה (ועדת הכנסת, 2.12.1958, עמ' 6-2). ההסדרה דן אמנם צמצמה את חופש הביטוי הפרלמנטרי, אך בהיבט הפורמלי נראה כי נקבעו גבולות פרוצדורליים ברורים יותר, דבר שממחיש את מיסוד הכנסת באמצעות גיבוש תקנונה.

ברם, במישור המעשי סוגיה זו התעוררה בשלהי הכנסת החמישית, כאשר לפי דרישת 36 חה"כים יו"ר הכנסת קדיש לוז כינס ישיבה מיוחדת של הכנסת לדיון בהצעות דחופות לסדר היום בנושא "תיקון חוק איסור לשון הרע, תשכ"ה-1965", שפגע לדעת המגישים בחופש העיתונאי בישראל, ולכן היה הכרח לתקנו. לוז הסביר, שהתקנון אפשר לקיים דיון בפגרה ולהעלות נושא לסדר היום. עם זאת, כדי שהכנסת תדון בתיקון לחוק היא צריכה קודם להסכים לעצם ההצעה, ורק לאחר ימים מספר להתכנס בשנית - בתיאום עם הממשלה - לצורך דיון בתוכן. חה"כ יוחנן בדר (גח"ל, אופוזיציה) מחה על כך, ומסר שבכוונתו לערער על החלטה זו בפני ועדת הפירושים. מדובר היה בתקדים חדש שוועדת הכנסת טרם נתנה את דעתה על כך בתקנון, וגם לא היה בידי יו"ר הכנסת אפשרות לכנס אותה בפגרה היות ומותר היה לעשות כן רק ביוזמת שליש מחבריה (ישיבה מיוחדת של הכנסת, 1.9.1965, עמ' 2855).

הדינמיקה המתוארת לעיל מלמדת על כך, שפרשנות סמכותית של נהלים, נורמות ופרוצדורות יכולה לשקף ולהדריך את הפוליטיקה בזירה הפרלמנטרית. כללי המשחק הפנים-מוסדיים מסדירים ומשנים התנהגות פוליטית, ואף מונעים מביצוע של פעולות מסוימות, וכך משפיעים על האינטראקציה החברתית ההמשכית. ולראיה, זו איננה פעם ראשונה שוועדת הכנסת נדרשה לפרש את הוראות התקנון של הכנסת ביחס לחוק היסוד מחד גיסא, ומאידך גיסא הדינמיקה הפוליטית במאבק על הרחבת הזכות לרשות הביטוי הפכה את הליכי הכנסת למורכבים יותר, ולכן אף זה משקף את תהליכי המיסוד.

"אם עיקר תפקידה של הכנסת הוא חקיקה, הרי הפרטים הדנים בחקיקה הם מרכז חשוב של תקנון הכנסת"

(יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה, הכנסת השלישית, 23.7.1957, עמ' 2484)

4.7. הליך החקיקה והוראות כלליות

4.7.1 תיקונים החורגים מגדר הנושא בהליך החקיקה והאופוזיציה

סעיף 85 לתקנון הכנסת כיום קובע כי ועדות הכנסת בהכנתן הצע"ח לקריאות השניה והשלישית רשאיות לתקנה, וכן רשאיות לתקן סעיפי חוק שלא נזכרו בנוסח הצע"ח שאושר בקריאה הראשונה, כל עוד התיקונים לא יחרגו מגדר הנושא של הצע"ח. ככל שעולה הטענה שהתיקון המוצע חורג מכך, חה"כ או שר/סגן שר בענייני המשדרו רשאים להעלות בוועדה "טענת נושא חדש", ויו"ר הוועדה המטפלת בהצע"ח חייב להביא את הסוגיה בפני ועדת הכנסת להכרעתה. עד להחלטת ועדת הכנסת בטענה, הוועדה שמכינה

את הצע"ח אינה רשאית לסיים את הדיון בתיקון המוצע לחוק, אם כי הראשונה צריכה לקיים את הדיון בנושא דנן באחת משלוש ישיבותיה הקרובות. אם ועדת הכנסת מחליטה שהתיקון המוצע הוא בבחינת "נושא חדש", הוא לא נכלל בהצע"ח, ולא מוגש כהסתייגות.

ככלל, ועדת הכנסת איננה נוהגת להתערב בנוהגים שקבעו לעצמן הוועדות בכנסת. ברם, אם חה"כ מסוים טוען שעניין מסוים מצוי בגדר "נושא חדש", ועדת הכנסת מחליטה על פי התקנון וללא התייחסות לנוהג הקיים בוועדה מסוימת (דברי יו"ר ועדת הכנסת ח.י. צדוק (מפא"י) בוועדת הכנסת, 17.3.1964, עמ' 11).¹²⁵ בנוסף יש לציין, שמחלוקות מסוג אלו לא תמיד מוכרעות לפי משחקי הכוח של רוב-מיעוט בכנסת: כך, בקשת חה"כ ממפ"ם ויקטור שם-טוב - שמפלגתו היתה באופוזיציה בתקופת ממשלת ישראל העשירית - שטען כי עניין שינוי דרגת השכר הקובע לטובת חישוב התשלום התגמולים למשפחות החיילים שנספו במערכה, נתקבלה בוועדת הכנסת, שהחליטה בניגוד לבקשת נציגי הממשלה (משרד הביטחון והיועץ המשפטי), ולא ראתה בכך "נושא חדש" שחרג מגדר הצעת החוק (ועדת הכנסת, 18.12.1962, עמ' 5-1).

יתר על כן, העובדה שבימינו הוועדה יכולה לתקן גם סעיפי חוק שלא נזכרו בנוסח הצע"ח שאושר בקריאה הראשונה - כל עוד התיקונים אינם בבחינת "נושא חדש" - נזקף לזכותה של האופוזיציה: בכנסת הרביעית חה"כ חנן רובין ממפ"ם הגיש הצעת תיקון לפרק בתקנון הכנסת שדן בהצע"ח מטעם הממשלה,¹²⁶ שבה תבע לשנות סעיף שעניינו תיקוני חקיקה החורגים מגדר הנושא. לפי המוצע, אמנם אסור להציע הצעות שאינן קשורות לנושא שהכנסת העבירה לדיון בוועדה, אך לעתים קרובות - בייחוד בחוקים פיסקליים - יש צורך בלהציע תיקון לסעיף אחר בחוק, על אף שהמציע לא הציע לדון בו. מסיבה זו רובין סבר שאין להגביל את הדיון בהצעות לתיקון של חקיקה באופן שרירותי לסעיפים מסוימים לפי מספריהם, אלא יש לטפל בשינוי החקיקה בהתאם לתוכן הדברים (ועדת הכנסת, 29.10.1957, עמ' 6-4).

יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה (מפא"י, קואליציה) טען שהוועדה בכנסת יכולה להחליט על הרחבת תחומי הטיפול שלה בהצעה מסוימת שהועברה אליה מהכנסת לאחר קריאה ראשונה - ללא הזדקקות ל-"נושא חדש" ולוועדת הכנסת – וזאת בתנאי שיסכימו לכך כלל חבריה. יחד עם זאת, לגישתו עיקרון זה גם מונע מהוועדות בכנסת לדון בנושאים שמליאת הכנסת לא העבירה לטיפולן לאחר הקריאה הראשונה.

חה"כ איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה) התנגד להצעת רובין (ובו-בזמן הסכים עם אזניה), מחשש להרס העבודה הפרלמנטרית הסדירה. לגישתו, קבלת הצעה זו פירושה שבתיקוני חקיקה עתידיים כל החוקים יהיו פתוחים לשינוי, בניגוד לכוונה המקורית. לכן, קבלת ההצעה כרוכה בכך שכלל חברי הוועדה המטפלת בהצע"ח רואים את ההכרח לתקן גם סעיפים נוספים בחוק. לעומת זאת, סגן יו"ר הכנסת אהרן יעקב גרינברג ממפד"ל סבר שבחקיקה ממשלתית אין הוועדה יכולה להכניס שינויים כרצונה, מפני שזה סותר את כוונת המציע.¹²⁷

מכל מקום, הצעת רובין התקבלה בתמיכת היועמ"ש לממשלה חיים כהן שאמר שהאיסור מקורו בהחלטה שגויה של ועדת הכנסת שנתקבלה בכנסות הקודמות, כי למעשה ייתכן מצב שיהיה צורך לתקן גם סעיף אחר בחוק הנוגע לאותו עניין, אף כי הממשלה לא הציעה לתקנו. לכן, הבחינה האמיתית צריכה להיות האם יש קשר מהותי בין התיקון המוצע לנושא החוק או לא (שם). באופן כזה, הדינמיקה שנוצרה

¹²⁵ ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת מתאריכים: 3.4.1962, 10.4.1962, 2.3.1965, 9.3.1965, 15.11.1966, 22.11.1966, 6.12.1966.

¹²⁶ ראה גם פרוטוקולים של ועדת הכנסת מתאריכים: 12.11.1957, 19.11.1957, 26.11.1957, 3.12.1957.
¹²⁷ אמנם מרבית הצע"ח המגיעות לטיפול בוועדה הן ממשלתיות, אך לפי חה"כ יוסף שופמן (חרות, אופוזיציה) היא יכולה לשנות את תוכן ולהשפיע על מהותן (הכנסת הרביעית, 25.5.1960, עמ' 1352, הכנסת החמישית, 16.10.1961, עמ' 116).

בקרב השחקנים הפוליטיים השונים הובילה לשינוי מהותי בפעילות החקיקתית של הכנסת, תוך שהיא משקפת גם את תהליכי המיסוד שלה. הפעם שינוי זה נעשה בדחיפה אקטיבית של הגורם המוסדי (היועמ"ש), אם כי שוב בניגוד לדעת יו"ר ועדת הכנסת.

4.7.2. מאבקים על הצעות החוק

בכנסת השלישית נידון פרק תקנוני נוסף שעסק בהצעות חוק מטעם חברי הכנסת, כאשר אחת השאלות השנויות במחלוקת בוועדת הכנסת היתה - האם לחייב חה"כ המעוניין להגיש הצע"ח להשיג מספר מסוים של חתימות מחה"כים אחרים התומכים בהצעתו (ועדת הכנסת, 10.12.1957, עמ' 9-2). עצם המחשבה כזאת שיקפה הגבלה משמעותית על היוזמה הפרלמנטרית הפרטית, ורוב חברי ועדת הכנסת התנגדו להצעת יו"ר הוועדה אזניה, שסבר שיש לחייב את המציע להמציא תמיכה של 5 חה"כים לפחות.

ההגיון המנחה בדברי אזניה היה, שאם להצע"ח אין תומכים - אין מקום להציעה - ומכאן נבעה גישתו המגבילה. חה"כים מאופוזיציה (איכילוב ובהם ממפלגת הציונים הכלליים) ומקואליציה (נורוק וגרינברג ממפד"ל) התלכדו בהתנגדותם לאזניה: נטען שהגשת הצע"ח פרטית זוהי זכותו הלגיטימית של כל חה"כ וחה"כ, שחיוב לקבל תמיכה תבטל את הכלי שקרוי "הצע"ח פרטית", והיה מי שסבר שהכנסת לא סבלה אז מאינפלציה של הצע"ח פרטיות ולכן לא היה הגיון להכביד על חה"כים בהגשת הצעותיהם.

היועמ"ש לממשלה חיים כהן הביע תמיכה בהצעה אופוזיציונית (בפרט של איכילוב), שנשיאות הכנסת תשמש כמסננת להצעות המוגשות לכנסת, ונראה כי תמיכתו - יחד עם דרישת האופוזיציה - דחפו בכפיפה אחת לקבלת הצעתה. באופן כזה התקבלה החלטה, שאפשרה לכל חה"כ להציע הצע"ח פרטית מבלי להידרש לחתימות, בדומה להגשת הצעה לסדר היום.

בה-בעת, ועדת הכנסת החלה לדון בשאלה - האם הוועדות בכנסת רשאיות ליזום הצע"ח או שבסמכותן לדון ולקבל החלטות רק מכוח החלטת הכנסת (ועדת הכנסת, 10.12.1957, עמ' 9). **תקנון הישיבות של המועצה** אפשר לוועדה ליזום הצעות לצד ההצעות הממשלתיות והפרטיות, אך בתקופתה - לא ועדת החקיקה, ולא הצירים - לא יזמו הצעות לחקיקה, אלא טיפלו במה שהוגש על ידי הממשלה הזמנית (מועצת המדינה הזמנית, 10.2.1949, עמ' 8). לפי היועמ"ש כהן, עד הכנסת השלישית הוועדות טיפלו בהצעות לחקיקה בהחלטת הכנסת בלבד, וזאת בעקבות החלטת הכנסת הראשונה לכונן חוקת המדינה באמצעות פרקים-פרקים. מכוח החלטה זו, למשל, ועדת החוקה הציעה את חוקי היסוד (ועדת הכנסת, 10.12.1957, עמ' 10-9).

בסיעור המוחות שהתנהל בוועדת הכנסת, מזכיר הכנסת רוזטי סבר שאם הוועדה מעוניינת להציע הצע"ח, באפשרותה המליץ על כך בפני הממשלה ותו לו, אך אין היא יכולה להציעה לכנסת. לעומתו, היועמ"ש תהה לגבי ההגיון לאפשר לחה"כ בודד להציע הצע"ח, אך לא לעשות כן לגבי קבוצת חה"כים, שמהם למעשה מורכבת הוועדה בכנסת. אי-לכך, הוא המליץ שבתחומי סמכותה הוועדה תוכל להציע חוקים ודינים יהיה זהה לדין הצע"ח פרטית. סגן מזכיר הכנסת צידון סייג את דברי היועמ"ש כהן, באומרו שבכל זאת קיימת מגבלה על הוועדה בהשוואה לחה"כ כי היא רשאית להציע הצעות בתחום סמכותה בלבד, בשעה שחה"כ יכול להציע הצעה בכל עניין. זוהי דוגמה נוספת למעורבות פעילה של הגורמים פנים-מוסדיים (היועמ"ש ומזכירות הכנסת) בגיבוש הלכות תקנוניות עבור הכנסת.

נראה כי טרם אושר נכון לאז פרק נפרד המטפל בהצעות לחקיקה מטעם הוועדות בכנסת, וסעיף העוסק בכך בעקיפין שולב בחלק שעניינו החקיקה הממשלתית. בתקנון הכנסת מאותה תקופה מופיעה ההוראה בזו הלשון: "הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצע"ח ככל שייראה לה, ובלבד שתיוקונים כאלה לא יחרגו

מגדר הנושא של הצע"ח; היתה הצע"ח תיקון לחוק קיים, רשאית הוועדה להציע תיקונים שאינם חורגים מגדר הנושא של הצעת החוק, אף אם הם נוגעים לסעיפים של החוק שאינם נזכרים בהצעת החוק" (סעיף 91 לתקנון הכנסת, 1959, עמ' 48). כלומר, ניתנה אוטונומיה מסוימת של יזמות לוועדות, אם כי המדובר הוא בהצע"ח ממשלתיות שכבר הועברו אליהן ממליאת הכנסת לטיפול, ולא כתוצאה מפעולתן היזומה.

השאלה הנוספת שלגביה התחבטו חברי ועדת הכנסת עסקה בשאלה - מי צריך להשיב על הצע"ח פרטיות (ועדת הכנסת, 10.12.1957, עמ' 9-5, ועדת הכנסת, 17.12.1957). ככלל, ההתייחסות להצעות המוגשות לכנסת נחוצה כדי שהן לא תתמוססנה בחלל ריק. לפי מזכיר הכנסת רוזטי, בבריטניה נהוג שעל כל הצע"ח פרטית נציג הממשלה מחווה דעה, וישנם מקרים שבהם הממשלה אינה מתערבת. רוזטי הציע שהצעת חה"כ תחשב כבקשה להעמדתה לקריאה ראשונה, והכנסת תחליט אם לשלול אותה או להעבירה לוועדה לבחינה האם ההצעה ראויה לדיון, עוד בטרם הטיפול בתוכנה, ובשונה מהטיפול בהצעות לסדר היום.

חה"כ איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה) טען שבהצע"ח פרטית זכותו של חה"כ להשיב זהה לזכות השר. הממשלה חייבת להשיב, ואם היא תומכת בהצעה - אין צורך לאפשר לחה"כ נוסף לדבר. לעומת זאת, אם הממשלה (באמצעות השר) שוללת את ההצעה, יש לאפשר לתומך בהצעה לדבר, בדומה לנהוג בהצעות לסדר היום, שם מאפשרים לחה"כ אחר להציע העברת ההצעה לוועדה.¹²⁸ איכילוב התנגד לאפשרות שהכנסת תחליט לתמוך בהצעה ותעמיד אותה מיד בסדר יומה, מחשש שבדרך זו תוכל הממשלה להביא את הצעותיה לכנסת ולהשתמש ברוב שיש לה לקידומן ביתר קלות.

ברם, חבר מפלגתו חה"כ שמחה בבה סבר לעומתו שתהליך הטיפול בהצע"ח פרטית צריך להיות שונה מטיפול בהצעות לסדר היום, ושלב העברת ההצעה לוועדה לשם חוות דעת הינו מיותר משום שאם ההצעה עולה לקריאה ראשונה היא בין כה וכה תגיע לוועדה לליטוש ולניסוח. במקום זאת, יש להניח את ההצעה על שולחן הכנסת כדי שחה"כים ילמדו אותה, והכנסת תחליט אם היא מעוניינת בה.

לשיטת היועמ"ש כהן, ההבדל בין הצעה לסדר היום לבין הצע"ח פרטית הוא בכך, שהשניה בהפיכתה לחוק מחייבת את כלל אזרחי המדינה ומשפיעה על חייהם. לכן, אם מותר לנהוג כְּהָרֶף עֵין ובפזיזות בהצעות לסדר היום, הרי שבהצע"ח נדרש דיון מעמיק, ניסוח וליטוש, ולא ניתן אחרי 10 דקות הנמקה במליאת הכנסת לקבוע האם היא ראויה. כהן טען שהניסיון הוכיח שהצע"ח פרטיות לרוב אינן בשלות לדיון בכנסת בקריאה ראשונה. אשר על כן, מתוך כבוד לכנסת עליהן לעבור קודם בוועדה ולקבל צורה של הצע"ח, ואין לצפות מחה"כים שיידעו לעשות זאת בעצמם. עוד הוא סבר, שזכותה הלגיטימית של הממשלה לא לנקוט עמדה בקשר להצעה ולא להגיב עליה בכנסת.

יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה (מפא"י, קואליציה) יחד עם סגני יו"ר הכנסת - נחום ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה) ואהרן-יעקב גרינברג (מפד"ל, קואליציה) דחפו להגמיש את הכללים התקנוניים והתנגדו לדיון כפול באותה הצע"ח (פעם אחת לפני קריאה ראשונה ופעם נוספת אחריה), בטענה שמדובר בבזבוז זמנה של הכנסת. היות שהוועדה ממילא צריכה להביע את דעתה בקשר להצעה אחרי הקריאה השניה, היא תוכל אז גם ללטש אותה. הצעתם היתה לאפשר להחליט על מעבר לקריאה ראשונה מיד עם הסכמת הכנסת להצעה, ובהסכמת הממשלה לוותר על העברתה לוועדה תחילה. לעומתם, חה"כ אמה תלמי (מפ"ם, קואליציה) סברה שהוועדה מהווה מסננת נחוצה מפני שהחשיבה הקולקטיבית משרתת את טובת החוק וטובת הציבור, בין אם מדובר בליטוש או מתן חוות הדעת.

¹²⁸ חה"כ מרדכי נורוק (מפד"ל, קואליציה) תמך בהצעתו.

הדיונים בקשר ליוזמה להציע חוקים פרטיים ומטעם הוועדות המשיכו להתקיים ביתר שאת.¹²⁹ מספר סוגיות משמעותיות עוררו אי-הסכמה בוועדת הכנסת - בעיקר בשאלת ההסדרה של צורת השתתפותו של חה"כ המציע הצע"ח בוועדה. נידונו שאלות הבאות: האם הוועדה מחויבת לשתף את המציע בכל שלב משלבי הדיון בהצעתו (כלומר גם בדיון המוקדם וגם לאחר קריאה ראשונה)? האם ניתן לאפשר למציע לחזור בו מהצעתו? ואם כן, האם הוא יכול לעשות זאת בכל שלבי הדיון, עד הקריאה השלישית? לאחר ההתלבטויות ועדת הכנסת קבעה, שכל חה"כ רשאי לחזור בו מהצע"ח שהגיש עד גמר הדיון בקריאה ראשונה, ויעשה זאת באמצעות הודעת יו"ר הוועדה שמטפלת בהצעתו. ההחלטה הנוספת - שהיתה שנויה במחלוקת - נתקבלה בוועדת הכנסת לפי הצעת יו"ר הוועדה אזניה, ולפיה לא יירשם בתקנון נוהג קיים שלחה"כ המציע קיימת הזכות להשתתף בישיבות הוועדה המטפלת בהצעתו.

מעיון בתקנון הכנסת עולה גם, שהצע"ח פרטית מגיעה לטיפול בוועדה מוועדות הכנסת לאחר שהתקיים לגביה דיון מוקדם במליאת הכנסת במסגרת הזמן המוקצה לכך על ידי נשיאות הכנסת, תוך תיאום הזמן עם הממשלה. הממשלה רשאית להגיב להצע"ח פרטית בדרכים הבאות: לתמוך בהצעה או להציע להסירה מסדר היום. בגמר הדיון מליאת הכנסת מחליטה האם להעביר את ההצעה לוועדה להמשך הטיפול או להסירה מסדר היום.¹³⁰ אם הצע"ח פרטית הועברה לוועדה, הוועדה תכין אותה לקריאה ראשונה לדיון במליאה או תציע לה להסיר את ההצעה משולחנה (סעיפים 106-108 לתקנון הכנסת, 1959). בנוסף, התקנון התיר אפשרות של קיום הפולמוס בין הרשות המבצעת למחוקקת: במקרה שהראשונה תמכה בהצעה, חה"כ רשאי להציע להסירה מסדר היום, ולעומת זאת אם הממשלה הציעה להסיר את הצע"ח מסדר היום, ניתנה הזדמנות למציע לנסות ולשכנע את הכנסת בשנית (שם).

לפרק העוסק בהצע"ח פרטיות הוגש ערעור של סגן יו"ר הכנסת נחום ניר (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה), שטען כי אין לאפשר למציע שנימק את הצע"ח שלו בפני הכנסת להעלות בשנית על דוכן הנואמים במליאה ולהשיב למשיבים על הצעתו (ועדת הכנסת, 23.12.1958, עמ' 5), משום שחזרתיות בדברי המציעים גוזלת מזמנה של הכנסת לשווא. להסתייגות זו קמה שורת מתנגדים מקואליציה ואופוזיציה,¹³¹ אשר סברו כי מדובר בזכות לגיטימית של המציע להשיב להצעות השוללות את הצעתו. אם לא מאפשרים להשיב, אין טעם לאפשר לשוללים (למעט הממשלה) לדבר כנגד ההצעה.

יצוין שחה"כ שלמה הלל (מפא"י, קואליציה) גרס בדומה לניר, שכשם שלא נותנים למסתייג זכות להשיב למתנגדים להסתייגותו - כך גם אין לראות את הצע"ח ברוח שונה מהסתייגות, כי לפי הנהוג לא מאפשרים רשות הדיבור כפולה לאותו מציע. לעומתו חה"כ יוסף שופמן (חרות, אופוזיציה) סבר, כי להבדיל מהסתייגות שנידונה בוועדה - שבפניה הובאו נימוקי המתנגדים להצעה - בהצע"ח פרטית המציע לא זוכה לדעת מראש את נימוקי המתנגדים (שם, עמ' 5-7).

בהמשך יו"ר ועדת הכנסת אזניה הציג במליאת הכנסת מספר תיקונים תקנוניים מהותיים בהתייחסות לפרק זה. התיקון הראשון אפשר לנשיאות הכנסת להרחיב את מנעד הזמנים המוקצים לדיונים בהצע"ח פרטיות - אמנם בתיאום הזמן עם הממשלה - אך מובן שזה הרחיב את היוזמה הפרלמנטרית הפרטית. התיקון השני היווה פשרה, לפיה המציע הצע"ח ינמקה במשך 10 דקות ולא יקבל את רשות הדיבור פעם נוספת, אלא אם המתנגדת להצעתו היא הממשלה, ואז יתאפשר לו לשכנעה במסגרת של 5 דקות נוספות,

¹²⁹ ראה פרוטוקולים של ועדת הכנסת מתאריכים: 3.6.1958, 10.6.1958, 24.6.1958, 1.7.1958, 8.7.1958.

¹³⁰ לפי סעיף 89א' לתקנון (1959), אם הכנסת החליטה להעביר את הצע"ח לטיפול בוועדה, ולא הגיעו חה"כים לכדי הסכמה ביניהם לאיזו ועדה ההצעה תועבר, תקבע זאת ועדת הכנסת.

¹³¹ איכילוב (הציונים הכלליים, אופוזיציה), תלמי (מפ"ס, קואליציה), שופמן (חרות, אופוזיציה).

וזאת בשל משקלה היחסי של הממשלה אל מול חה"כ בודד. בנוסף, הוחלט שיו"ר הכנסת והסגנים במסגרת בחינתם הצע"ח פרטית יאשרו אותה ויניחו אותה על שולחן הכנסת, אך לא יבחנו את תוכנה ולא יקבעו כל עמדה ביחס אליה בשם הניטרליות. עם זאת, עליהם לוודא שההצעה "מתקבלת על הדעת" מבחינת צורתה, ושהיא קשורה לענייני המדינה (הכנסת השלישית, 18.2.1959, עמ' 1134-1135).

מן המתואר דלעיל עולה תמונה של אירוע נדיר יחסית של אי-הסכמה בין/ובתוך קואליציה ואופוזיציה. כמו כן, נרשמה תמיכת חבר הקואליציה בהצעה אופוזיציונית. יתרה מזאת, במאבקים הפנים-מוסדיים בדבר המיסוד והעיצוב של כללי המשחק לצרכים הפונקציונליים של הכנסת השתתפו באופן אקטיבי ומשפיע לא רק הפוליטיקאים, אלא גם היועמ"ש ומזכירות הכנסת. בין כה וכה, במסגרת של תהליכים אלה הדינמיקה הפוליטית התרחשה בעזרת תמרון מתוחכם ורב-שלבי של יצירה מתמשכת של נורמות ומסגרות אנדוגניות של הכנסת, אשר הסדירה בצורה אינקרמנטלית את פעילותה.

4.7.3. הגבלת יוזמה חוזרת של תחיקה

בכנסת החמישית נידונה שאלה נוספת שנגעה להצע"ח פרטיות וללוחות הזמנים בהתייחס לדיון בהן - האם ניתן להגיש לנשיאות הכנסת הצע"ח זהה בשנית מיד לאחר שהיא נדחתה בידי הכנסת (הכנסת החמישית, 5.2.1963, עמ' 1058-1059, ועדת הכנסת, 8.1.1963, עמ' 12-4, ועדת הכנסת, 29.1.1963, עמ' 7-6, ועדת הכנסת, 5.2.1963, עמ' 6-2). בעצם, השאלה הגלומה היתה - האם יש להגביל את הזכות ליוזמה הפרטית של חה"כ, אם הכנסת החליטה שהיא אינה מעוניינת בהצעתו.

העניין הועלה בעקבות השתרשות של תופעה חמורה בכנסת החמישית, שהצע"ח שהוסרו משולחן הכנסת הוגשו למחרת בשנית על אף החלטתה שלא לדון בהן - כפי שקרה בעניין הממשל הצבאי ותיקוני חוק ביטחון המדינה - הצעות רגישות לכל הדעות. לפי יו"ר ועדת הכנסת צדוק, עד אז מתוך יחס של כבוד לכנסת חה"כים נמנעו מלעשות זאת כי כללי המשחק הפרלמנטרי סבירים מאפשרים למיעוט להציע הצעות, אך בסוף הרוב הוא שקובע. ואם לאחר שניתנה למיעוט הזכות להציע הצעה, והצעתו נדחתה בידי הכנסת, אך המיעוט ממשיך להתעקש להגיש, מתעורר הצורך בהסדרה פרוצדורלית מגבילה.

צדוק הציע לקבל קו מנחה בדומה למגבלה שהוטלה על הממשלה בכנסת השלישית, כשנקבע בסעיף 104 לתקנון הכנסת שאמנם הממשלה רשאית לחזור בה מהצעתה בכל עת, אך אם היא בוחרת לעשות כן - אין היא יכולה להביא באותו מושב של הכנסת הצע"ח נוספת באותו נושא, אלא באישור ועדת הכנסת. בהקשר הזה, יש לתמוך עד כמה סעיף זה אכן הגביל את הרשות המבצעת לאור העובדה שבועדת הכנסת יש לה רוב בתמידות. פירוש הדבר, שאין מניעה אמיתית לאשר כל הצעה מטעמה לדיון או חקיקה בכנסת.

היתה אחדות דעים בין קואליציה ואופוזיציה בדבר הצורך להגביל הגשה חוזרת של הצע"ח שנדחתה בדיון מוקדם, אם כי חברי ועדת הכנסת נימקו זאת מסיבות שונות. למשל חה"כ אידוב כהן (מפלגה ליברלית ישראלית, אופוזיציה) גרס שזה מהווה הטרדת הכנסת. חברו למפלגה חה"כ קלינגהופר האמין שההגבלה תוסיף לכבודה של הכנסת, אך הציע להתחשב גם בשינויים בהרכב הקואליציוני שיכולים להשפיע על יחס הממשלה החדשה להצע"ח פרטית מסוימת שהוגשה ונדחתה, וכן לדון בקושי הטמון בקביעה אם הצעה פלונית היא זהה מפני שהמקרים עשויים להיות גבוליים, ולכן רצוי לקבוע מוסד ערעור כדי שההחלטה לא תהיה תלויה ביחסי רוב/מיעוט. חה"כ משה כרמל (אחדות העבודה-פועלי ציון, קואליציה) הציע שוועדת הכנסת תכריע בעניין במצב של הכרה בשינוי בנסיבות.

בניגוד להם, חה"כ אסתר רזיאל נאור (חרות, אופוזיציה) סברה שאין צורך בשינוי התקנון כי הגבלת הגישה להצעה פרטיות מציבה מכשולים מיותרים בעיקר בפני האופוזיציה, וממילא לא דנים בהן יום למחרת הגשתן לנשיאות. חה"כ משה סנה (מק"י, אופוזיציה) ראה בהצעה הפרטיות והצעות לסדר היום פררוגטיבה של הכנסת, המשקפות את ענייני החיים במדינה. לשיטתו, גם אם מחליטים להכניס סייג תקנוני האוסר הגשה חוזרת של הצעה דומה במשך חצי שנה מרגע דחייתה, אין סיבה להגביל הגשת הצעות באותו נושא כי באותו נושא יכולות להיות דעות שונות, וממילא הממשלה לא נפגעת מכך כי משחררים את הצעותיה מ-"חובת ההנחה" ומקדימים את הטיפול בהן על פני ההצעות האחרות.

יו"ר ועדת הכנסת צדוק הכיר בכך שהצעה פרטית, כמו גם הצעה לסדר היום, הם מכשירים לגיטימיים של המאבק הפרלמנטרי, שכן הן מעשירות את דיוני הכנסת ולכן יש ליעד עבורן מקום ראוי. יחד עם זאת, יש להנחיל עליהן סייגים ואיזונים מסוימים שלא יפגעו בעבודה העיקרית של הכנסת - שהיא כמו בכל פרלמנט - נושאים ממשלתיים. בסופו של דבר הוגבלה ההגשה החוזרת של הצעה שהכנסת הסירה מסדר יומה לפעם בחצי שנה, זולת אם יו"ר הכנסת ראה שחל שינוי בנסיבות והתיר מטעם זה להניח את ההצעה על שולחן הכנסת עוד באותו כנס. החלטה נוספת היתה, שאם קבע יו"ר הכנסת שהצעה הינה זהה או דומה בעיקרה להצעה קודמת, ולכן לא התיר אותה לדיון, רשאי חה"כ המציע לערער על כך תוך שבועיים בפני ועדת הכנסת, שתכריע סופית (סעיף 111א'א-ה) לתקנון, 1965).

כללי המוסד - בין אם הם פורמליים או בלתי-פורמליים - מהווים פרשנויות סמכותיות של נהלים ונורמות פרוצדורליות, אשר נועדו להדריך את הפוליטיקה בזירה הפרלמנטרית (Müller 2002, Müller & Sieberer 2014, Müller & Sieberer & Becher 2009, Sieberer & Müller & Heller 2011). מסתמן שהנוהג הבלתי-פורמלי של אי-הגשה חוזרת של הצעה שהכנסת דחתה הופך בידי חה"כים, הציף את דיוני הכנסת, ויצר אי-שביעות הרצון - כנראה בעיקר בקואליציה, אם כי גם באופוזיציה הבינו שהשינוי נדרש. הגשת הצעה פרטיות ללא הרף הובילה להגבלת ההתנהגות הפרלמנטרית של השחקנים הפוליטיים באמצעים תקנוניים, ובצורה כזאת עיצבה מחדש את כללי המשחק הפנים-מוסדיים של הכנסת.

יצוין שהאופוזיציה דרשה לקבל שינויים נוספים, כגון אי-הגבלה של ועדת הכנסת בשיקוליה, החלת הגבלות המוצעות גם על הממשלה - אך הצעותיה לא התקבלו (ועדת הכנסת, 1963.1.29, עמ' 7-8). כמו כן, בדיון על חוק התקציב לשנת 1963-64 חה"כ אמה תלמי (מפ"ם, אופוזיציה) הביעה תחושת מפח-נפש בעקבות הגבלה זו. תלמי טענה שתקנון הכנסת צריך לעמוד מעל שיקולים קואליציוניים, והגבלה של העלאת ההצעות שנדחו בידי הכנסת לפעם בכנס זה מעשה אנטי-דמוקרטי שמהווה הצרת צעדיהם של חה"כים שאינם נמנים עם הממשלה, שמקורו מצוי בפחדים של הממשלה בעלת בסיס ציבורי בלתי-איתן, הנשענת על רוב קטן בכנסת, נכשלת בהעברת חוקיה, ופוחדת ממצב של התנגדות לתחיקותיה (הכנסת החמישית, 1963.5.2, עמ' 1056-1057, ועדת הכנסת, 1963.12.2, עמ' 5).

4.7.4. הטלת חובת הדיווח על הוועדה

בעיה תקנונית נוספת שהעלתה חה"כ אמה תלמי מאופוזיציה, נגעה לגורלן של הצעות החוק - פרטיות וממשלתיות - שהועברו לטיפול בוועדות המיוחדות של הכנסת מכוח החלטת הכנסת, אך לא נידונו בשל דחייתן בידי ראשי הוועדות, ולא קיימת כל אפשרות לברר את סטטוס הטיפול בהן מכיוון שוועדה כזו לא מתכנסת בתדירות קבועה (ועדת הכנסת, 1962.6.19, עמ' 4-5). לכן, תלמי ביקשה לבחון האם ניתן לכפות כינוס של ועדה מיוחדת לפי דרישת שליש מחבריה, ולערוך שינויים תקנוניים למניעת "הגירעון הדמוקרטי", כלומר ביטול החלטות הכנסת ללא הצבעה, מתוך התעלמות שרירותית וללא אפשרות של

ערעור (שם). כמו כן, היא הציעה לחייב את ראשי הוועדות להסביר את הסיבות לאי-קיום הדיונים בהצעות שהועברו אליהם לאחר חודש ימים, וכן לחייבם לספק תשובה לגבי מועדי סיום הטיפול. הצעתה זכתה לתמיכת הקואליציה (מפד"ל ומפא"י), וועדת הכנסת ראתה צורך לחוקק תקנה שתחייב את הוועדות לדווח על התקדמותן בטיפול בהצעות המועברות אליהן (ועדת הכנסת, 3.7.1962, עמ' 9-11).

עם זאת, למרות הכרתה העקרונית בצורך בהסדרה, נראה כי ועדת הכנסת חזרה לדון בכך רק כעבור שנה (ועדת הכנסת, 16.7.1963, עמ' 4-6). במהלך הדיון חה"כ אליהו מרידור (חרות, אופוזיציה), שלא חשב שניתן לפתור את הדילמה הזאת במלואה, טען כי בחיים הפרלמנטריים הוועדה יכולה לעכב הצעה מסוימת גם משיקולים פוליטיים. גם יו"ר הוועדה צדוק הטיל ספק במועילות הצעת תלמי. יחד עם זאת, כמו באופן הטיפול במתן מענה לשאלות על ידי השרים, כשהם נדרשו להסביר בפני הכנסת מדוע לא ענו בזמנים שנקבעו בתקנון, גם כאן הוראה תקנונית עשויה היתה לשמש ככלי הרתעה בפני ראשי הוועדות, שיחויבו לספק הסברים ליו"ר הכנסת מדוע לא טיפלו בהצעה מסוימת בזמן הנקוב, למרות היעדר של סנקציה תקנונית מפורשת. יחד עם זאת, צדוק לא ראה בוועדת הכנסת כגוף המפקח באדיקות על הוועדות בכנסת, וסבר שמתפקידה להתייחס לפערים ולחוסרים תקנוניים באמצעות הכנסה של תיקונים מתאימים לתקנון הכנסת, ויו"ר הכנסת הוא האחראי על אכיפתו, ביצועו, ועל מעקב אחר התהליכים השונים בתוך הכנסת (ועדת הכנסת, 12.11.1963, עמ' 9).¹³²

למרות האמור - ולמרות שלא אותר פרוטוקול הדיון בהצעת השינוי התקנון - מעיון בתקנון הכנסת של אותה תקופה עולה שהותקנה בתוכו הוראה מגבילה 84א(ב) בהתייחסות לכלל הוועדות, שקבעה כי אם עברו שישה חודשים מיום שנושא מסוים נמסר לוועדה, וזו לא הניחה את מסקנותיה על שולחן הכנסת / או לא החזירה את הצע"ח לכנסת / או לא הכינה את הצע"ח לקריאה הראשונה לדיון / או לא הציעה לכנסת להסירה מסדר היום - במקרים אלה יודיע יו"ר הוועדה בכתב ליו"ר הכנסת על הסיבות לכך בדיווח חצי שנתי (השווה תקנון הכנסת 1965, עמ' 30 / תקנון הכנסת 1959, עמ' 45). מכך אנו למדים שמאמצי האופוזיציה נשאו פרי בסופו של דבר, ולא זו בלבד שהוכנסה דרישת הפיקוח על עבודת ראשי הוועדות בכנסת לתוך המנגנון התקנוני, אלא שהיא גם הוחלה על כלל הוועדות בכנסת.

4.7.5. הזכות להגיש הצעות לדיון ציבורי

בכנסת השישית הוועדה לבדיקת התקנון העבירה לוועדת הכנסת הצעה להסדרת מנגנון חלוקת המכסות הסיעתיות של הצעות לסדר היום והצע"ח פרטיות על ידי יו"ר הכנסת והסגנים (ועדת הכנסת, 15.2.1966, עמ' 7-10).¹³³ הבעיה נוצרה בעקבות התמזגות קואליציונית בין מערך וגח"ל, כאשר החלוקה החדשה השפיעה על אפשרויות של פעולת הסיעות השונות בכנסת - במיוחד על הקטנות שביניהן - דבר שאילץ את יו"ר הכנסת לפנות לוועדת הכנסת בבקשה לכונן הסדר חדש שיתחשב בגודלן.

עניינו של תיקון זה היה בשינוי הסעיף התקנוני, שבמקום שהצעות אלו יובאו לדיון מוקדם בכנסת לפי סדר הגשתן, ההסדר החדש קבע כי גודל הסיעה שאליה משתייך המציע של אותה הצעה - הוא הקובע. כאמור, מדובר היה בעיקר בהצרת זכויותיהן של הסיעות הקטנות שפעלו בכנסת, ובמיוחד של סיעות

¹³² באשר לפיקוח על יישום התקנון בפועל, גם בימינו קיימת מחלוקת בין שופטי בג"ץ - האם זה מתפקידו או מתפקידה של הכנסת (פוקס & קרמיניצר 2019).

¹³³ למידע נוסף ראה ישיבת הכנסת השישית, 10.8.1966, עמ' 2490, 2497-2499, וכן אבנרי 2016, 37-48.

המורכבות מחה"כ יחיד. בשאלת הצידוק להגבלה כזו, לפי יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה הצורך בגיבוש של הוראה חדשה נוצר בעקבות מציאות שלא התחשבה ביחסי הכוחות שנבחרו לכנסת.

בדיון על חוק התקציב לשנת 1966-67 אמר סגן יו"ר הכנסת ישראל ישעיהו-שרעבי (מערך, קואליציה), שנשיאות הכנסת השתדלה להקצות לפחות הצעה אחת לסדר יום לכל סיעה ובכל דיון, ובמידה שנוותר זמן שלא נוצל הוא חולק בין הסיעות הגדולות, לפי הסכם ביניהן. כנגד נוהג זה יצאו עוררין, ולכן נקבע מנהג של שוויון בין כל הסיעות, מה שיצר בפועל חוסר שוויון ועוול כי סיעה המונה 47 חברים וסיעת יחיד קיבלו זכות דומה וזמן שווה להציע הצעות לדיון בכנסת. בעצם, הסיעות הגדולות "הוענשו" בשעה שהקטנות יותר קיבלו זכויות רחבות מדי ביחס לגודלן (הכנסת השישית, 9.3.1966, עמ' 913-914).

בחיפוש אחר הפתרון לקושיה, יו"ר הוועדה אזניה הציע שהזכות להגיש הצעות תחולקנה בעזרת מכסה ניסיונית של 32 הצע"ח הפרטיות ו-32 הצעות לסדר היום בחלוקה שוויונית בין קואליציה ואופוזיציה (16 לכל מחנה), כאשר בתוך הגושים תתבצע חלוקה לפי גודל הסיעה. ככל שהקואליציה לא תנצל את מכסתה, ניתן יהיה להעבירה לאופוזיציה. אזניה הציע לחזור ולדון על כך מחדש לאחר רכישת הניסיון המעשי בעוד ארבעה חודשים, ואז לקבל החלטה קבועה. הצעתו - שהיו לה מתנגדים ותומכים - על אף הצלחתו לכפות אותה על ועדת הכנסת, חשפה במיטבה את מאבקי הכוח הפוליטיים בין המחנות המנוגדים (הכנסת השישית, 9.3.1966, עמ' 916-918, ועדת הכנסת, 22.2.1966, עמ' 18-5).

סגן יו"ר הכנסת יצחק נבון (רפ"י, אופוזיציה) חשש מהפיכת תיקון זה לקבוע, מפני שראה מכשירים אלה כאישיים ולא סיעתיים, שנועדו בעיקר לאופוזיציה.¹³⁴ לכך יש להוסיף את העובדה שהשר אינו מוגבל בזמן בתשובתו ויכול ליטול את רשות הדיבור בכל עת בשעת הדיון. יתר על כן, ההצעות מגיעות לא רק מהאופוזיציה אלא גם מחה"כים הנמצאים בקואליציה - ומתן התשובה היא בין כה וכה של הממשלה - מה שעוד יותר מצמצם את זכויות האופוזיציה. אי-לכך, יוצא ששוויון הוא אינו אלא פיקציה. גם אם מחליטים שהצעות אלה תוגשנה מעתה לפי מכסה סיעתית, החלוקה הפריטטית המוצעת כביכול איננה שוויונית באמת, כי סיעת רק"ח שקיבלה 3 מנדטים בלבד בבחירות תקבל זכות להגיש 2 הצעות לסדר היום, בשעה שרפ"י עם 10 מנדטים שלה תקבל זכות להגיש 3 הצעות בלבד. וכך יוצא, שהיחס בין המפלגות אינו אקוויוולנטי. נבון אמר שאמנם החשש הוא מפעלתנות מוגזמת של סיעת יחיד מסוימת, שהוליד רושם של שטף לא פרופורציונלי של ההצעות שהוגשו לכנסת,¹³⁵ ישנם אי-סדרים מהותיים בפעילות הכנסת ועל כן יש לטפל בבעיה זו מן השורש באמצעות קביעת הגדרה מהי סיעה בכנסת, וזאת כדי שח"כ יחיד לא ינצל לרעה את זכויותיו הפרלמנטריות ואת אי-הבהירות הקיימת בכללי המשחק. לגבי חלוקת המכסות, הצעתו היתה להקנות יותר הצעות לאופוזיציה על חשבון קואליציה, לקבע זמן מוגדר שבתחומו השר ישיב על הצעות, ולהוסיף שעות נוספות לשיבות אלה.

שולמית אלוני (מערך, קואליציה) סברה שהמסגרת הסיעתית בישראל נוקשה מדי, שבה הצע"ח פרטיות והצעות לסדר היום מהוות מסגרות יחידות שבהן ח"כ יכול לפעול עצמאית יחסית, וכעת רוצים לשייך גם אותן לגודל הסיעת. ברם, היות והכנסת נתקלה בקושי שח"כ בודד מטריד אותה ללא הרף, הפתרון

¹³⁴ באחד הדיונים יו"ר ועדת החוקה יצחק רפאל (מפד"ל, קואליציה) התנגד לגישת נבון וביקש לומר כי נושאים כגון תאונות דרכים, בצורת או שיטפון במדינה נוגעים גם לקואליציה. הוא התנגד גם להצעת החלוקה של נבון בדבר "שליש" לקואליציה ו-"שני-שליש" לאופוזיציה, כי לשיטתו פרופורציית הייצוג בכנסת מצביעה על מגמה הפוכה, ולכן לא הגיוני לתת זכויות-יתר למיעוט על חשבון הרוב (ועדת הכנסת, 29.11.1966, עמ' 5).

¹³⁵ המדובר הוא בסיעת יחיד של ח"כ אורי אבנרי. לפי עדותו, בסיכום השנה הראשונה לכנסת השישית נמצא כי 20% מכלל השאלות שהוגשו (175 מתוך 884) היו מטעם סיעתו "העולם הזה-כוח חדש" (אבנרי 2016, 46). זאת לעומת גח"ל, ש-26 ח"כים שלה הגישו 165 הצעות יחיד, 10 ח"כים של רפ"י שהגישו רק 32 הצעות, או מפ"ם ש-8 ח"כים מטעמה הגישו ביחד 70 הצעות. מובן כי מניין ההצעות שהגיש אבנרי עמד בסתירה לפרופורציה של יחסי הכוחות בתוך הכנסת.

הוא קביעת מכסות אישיות של הצעות לכל חה"כ והגבלתו להגישן פעם בחודש. כך הוא לא יעסיק את הכנסת ברציפות, וגם לא תישלל ממנו הזכות לביטוי העצמי כנציג הציבור שבשמו הוא נשלח אליה. חה"כ פרופ' קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה) תמך בהצעת יו"ר הוועדה, בנימוק שהחיים הפרלמנטריים בכל העולם מתנהלים לפי מבנה סיעתי, והמקרה של אבנרי הוא תקלה כי לא ייתכן שחה"כ שהוכר כסיעת יחיד ושאינו כפוף למרות של סיעה מפני שהוא יחיד, ייהנה מכל אותן הזכויות שמהן לא יכול ליהנות כל חה"כ אחר הפועל במסגרת מפלגתית כובלת. מדובר גם בחוסר צדק משווע, משום שסיעת יחיד יכול להחליט החלטות לגבי הגשת הצעותיו לבדו בשעה שחה"כ אחר כפוף למשמעת סיעתית.

חה"כ אמיל חביבי (רק"ח, אופוזיציה) התנגד לשינוי התקנון, בטענה שאם הצעות אלה נועדו לפעולה אופוזיציונית, הרי אין להן זכות קיום אם פוגעים בזכויותיה הבסיסיות באמצעות צמצום בלתי-הוגן של פעולותיה. גם חה"כ שלמה יעקב גרוס (אגודת ישראל, אופוזיציה) התנגד לתיקון בטענה שהסיעות הקטנות מוגבלות בהיותן קטנות, וצמצום של כלים אלה הוא הטלת עונש כללי שיפגע באפשרות לפקח על מעשיה של הממשלה, וממילא המחזה בו הצעה מאופוזיציה מצליחה להגיע לדיון בוועדה הוא נדיר. מדינמיקה פנים-מוסדית המתוארת נראה שלא רק שלא היתה הסכמה בין קואליציה ואופוזיציה, אלא גם הדעות בתוך המחנות נחלקו. יו"ר ועדת הכנסת אזניה לא שולבה מההצעות: לאלוני הוא השיב שהצעתה מגבילה, ולכן פוגעת במישרין בחה"כ בודד. בקשר להצעת נבון בדבר חלוקת ההצעות, אזניה סבר שהיא עשויה לפגוע בסיעות הקטנות. הוא התנגד גם להצעת חה"כ פנחס רוזן (ליברלים עצמאיים, אופוזיציה) להחיל את הנוהג הקיים בהצעות לסדר היום גם על הצע"ח פרטיות, לפיו שתי הסיעות הגדולות ביותר יקבלו שתי הצעות לסדר היום בכל ישיבה, ורק אחריהן יקבלו הסיעות האחרות. הצעתו היתה עלולה לטפל גם ב-"בעיית סיעת יחיד" באמצעות מניעת הגשה של יותר משתי הצעות במושב, אם כי היא נפלה בהצבעה. גם הצעת אלוני - נפלה. לעומת זאת, הצעתו של אזניה - אושרה (ועדת הכנסת, 1966.2.22, עמ' 18-5), מה שמצביע על מרכזיותו כיו"ר ועדה בתהליך שנוי במחלוקת זה.

במילים אחרות, שליטה בוועדה פרלמנטרית מעניקה למפלגת הרוב עוצמה ממוסדת כבירה, שאותה היא יכולה לממש לצורך חסימת צעדים בלתי-רצויים מבחינתה. בכלל, מהתעמקות בפרוטוקולים של ועדת הכנסת ניכר, שלא פעם ועדה זו בלמה יוזמות שונות של חה"כים בכנסת - גם של שינוי מוסדי - כשהן לא עלו יפה עם "ההגיון הקואליציוני". יחד עם זאת, לא פעם יו"ר ועדת הכנסת ידע לנווט את ספינתו (ואף להפסיד) בכיוון של הסכמה בין-גושית, שמהתוצר הסופי הרוויחה גם האופוזיציה.

במליאת הכנסת אזניה הבהיר כי אופן חלוקת המכסות הינה ניסיונית, אך השינוי העקרוני לפיו ההצעות יאושרו בהתאם לגודל סיעתי במקום לפי סדר הגשתן - איננו ניסיוני. מאז שהכנסת הוקמה הוקצב זמן דיבור שהועמד לרשות חה"כים בהתאם לגודל הסיעות, ולכן אין מדובר בדבר חדש, ובכל מקרה הדיון האישי בכנסת הוא מוגבל: יו"ר הישיבה יכול לתחום זמן דיבור מוגדר לכל נואם, אך כל מיעוט זעיר בכנסת רשאי לדרוש ויכוח סיעתי, ואף התקנון קובע תחומים מסוימים בעלי ערך גבוה שחייבים להידון סיעתית, דוגמת עניינים פיננסיים או פוליטיים (הכנסת השישית, 1966.3.9, עמ' 924-926).

אזניה עמד גם על הסיבות לכך שוועדת הכנסת ויו"ר הכנסת והסגנים נדרשו להסדיר את סוגיית חלוקת הזמן בכנסת. מבחינה אובייקטיבית, פיצול יתר של הסיעות הקטנות לעומת התגבשותן של הגדולות. הסיבה הסובייקטיבית היא שימוש מוגזם בכלים הפרלמנטריים המוזכרים לעיל בידי סיעות קטנות, שכמעט הוליד מחטף ואנרכיה. יותר מכך, ההסדרה באה להגן על המיעוט בכנסת ולא לפגוע בו כי בלעדיה יוכלו הסיעות הגדולות להקדים את הקטנות ולהגיש הצעות מרובות על חשבונן. לכן נקבע שהמפתח החלוקתי הוא זמני, ולא עצם עיקרון החלוקה (שם).

אין באפשרותי להתייחס לכלל הטיעונים בעד ונגד השינוי, אציג רק את עמדת "המואשם" העיקרי - אורי אבנרי מסיעת יחיד "העולם הזה-כוח חדש". אבנרי עצמו, שנדמה לפעמים כי היה באופוזיציה לכנסת כולה, טען ששינויים אלה בתקנון סימלו את העונש לכל הסיעות הקטנות, בגללו. לטענתו הסיבה להגבלה היתה התלכדותן של "מפלגות המשטר הישן" - בקואליציה ואופוזיציה - אשר לא היה הבדל גדול ביניהן, ואשר חילקו ביניהן את השלל של משאבי המדינה שקיבלו לידיהן - מפחד לשמוע קול חדש שבא לכנסת. לגופו של שינוי, אבנרי טען שהתיקון אינו חוקי משום שלוועדת הכנסת מעולם לא הוענקה סמכות של חקיקה, ובאותה מידה התקנון עצמו אינו חוקי כי לא אושר בידי הכנסת. אבנרי גרס שהרוב הקואליציוני פועל בוועדת הכנסת בצורה דיקטטורית, בשעה שוועדה זו מציבה את עצמה מעל הכנסת בקובעה כתובעת, כפוסקת וכמוציאה לפועל את החלטותיה, וכל זה ללא אישור של מליאת הכנסת. האפשרות היחידה להגיש ערעור אף היא בפניה, והיא זו שגם מקבלת את ההכרעה הסופית.

אבנרי הוסיף, שאין מכשירים מלבד הצעות לסדר היום והצעה פרטיות שביכולתם לתרום להעלאת הסוגיות הנוגעות להשקפת העולם האופוזיציונית, וחלוקה שוויונית שלהם בין קואליציה ואופוזיציה פירושה חיתוך בחצי של זכויות האופוזיציה. אבנרי כבר בטענה שהסדר תקנוני קודם פעל לרעת הסיעות הגדולות בצורה בלתי-צודקת, כי לשיטתו 75 חברי קואליציה לא צריכים במה בכנסת בשל נגישותם הישירה אל שולחן הממשלה. גם הטענה כאילו הצעות הרבות סתמו את הדרך לחקיקה ממשלתית - הינה טענת סרק לגישתו, כי הממשלה יכולה להגיע להידברות עימו (**הכנסת השישית**, 10.3.1966, עמ' 932).

חה"כ שמואל מיקוניס (מק"י, אופוזיציה) ציטט מדבריו של סגן מזכיר הכנסת אשר צידון, שאמר שלא רק שהבעלות על סמכות לקביעת התקנון היא מעורפלת למדי - ולכאורה יש סתירה בין החוק לבין הנוהג - אלא יש הכרה כללית בכך שהוועדה בכנסת מביאה את סיכומיה והחלטותיה למליאת הכנסת לבירור ולאישור, כל עוד החוק לא מורה אחרת. מיקוניס תבע לדחות את התיקונים שקיבלה ועדת הכנסת, בטענה שהם אנטי-דמוקרטיים, מגבילים את היוזמה הפרטית, מקפחים את הסיעות הקטנות, מעניקים לסיעות הקואליציה זכויות על חשבון האופוזיציה, ובעיקר פוגעים בביקורת האופוזיציונית על פעולות הממשלה באמצעות צמצום פעילותה, דבר שהוא בבחינת סתימת פיה (**שם**, עמ' 933).

ואולם, יו"ר ועדת הכנסת אזניה סבר שעדיין לא נצבר ניסיון מספק לקבלת החלטה קבועה, ובה-בעת מפאת אי-הסכמה בינו לבין חברי הוועדה הדיכטומיה רק העמיקה את הוויכוח (**ועדת הכנסת**, 28.6.1966, עמ' 5-2, **ועדת הכנסת**, 12.7.1966, עמ' 9, **ועדת הכנסת**, 19.7.1966, עמ' 4-7), שלא נגמר גם לאחר אישור ההחלטה באופן סופי (ראה **הכנסת השישית**, 26.12.1966, עמ' 660-659).

באחת הישיבות הודיע אזניה שבכוונתו לסיים את הטיפול בתיקוני התקנון ולקבל החלטה עד תחילת חודש דצמבר, וחברי הוועדה תמכו בכך ברוב קולות - 10 בעד ורק 3 נגד (**ועדת הכנסת**, 9.8.1966, עמ' 6-7). ועדת הכנסת התכנסה לדיון בהשגות על התיקונים (**ועדת הכנסת**, 29.11.1966, עמ' 6-2), ובדיון אזניה הזכיר שהחלוקה הישנה לפי סדר ההגשה היתה מקרית במהותה. לטענתו הניסיון הוכיח שהשיטה החדשה אינה מקפחת - לא את הסיעות הקטנות, ולא את האופוזיציה, ואפילו סיעת מק"י האופוזיציונית היתה מוכנה לקבל את התיקונים בתנאי שיתאפשר לכל סיעה להגיש הצעה לפחות פעם בחודש וחצי. אשר על כן, אזניה תבע לדחות את ההשגות שתבעו לבטל את השינויים המוסדיים והחזרת המצב לקדמותו.

בשתי המחנות הבינו שלפי ההסדר החדש הזכות להציע הצעה מצויה בידי הסיעות, וחה"כ יכול להציע הצעה רק בתמיכת סיעתו. למרות שלהלכה הוא יכול להגיש הצעה גם ללא קבלת התמיכה, בפועל היא לא בהכרח תוכנס למכסת ההצעות, דבר שמחזק את הסיעות ומחליש את היוזמה הפרלמנטרית הפרטית. הערעורים נדחו ברוב גדול של 7 מול 2. הוכרעה גם שאלת חלוקת המכסות. הצעת נבון להקצות שני-שליש מכלל ההצעות לאופוזיציה נדחתה ברוב קטן של 5 מול 4. ההצעה שנתקבלה סופית היתה קביעת

מכסה של 32 הצעות לסדר היום בחלוקה שוויונית (16 ו-16) לאופוזיציה ולקואליציה, ועדיין זה פעל לטובת הראשונה כי בהיותה מונה 45 ח"כים בלבד היא קיבלה מכסה שווה ביחס לקואליציה, כלומר קיבלה בפועל זכויות יתר. כמו כן, הוחלט שהצעות שלא ינוצלו יועברו גם כן לידי אופוזיציה ויתחלקו בין סיעותיה לפי גודלן (**ועדת הכנסת**, 6.12.1966, עמ' 4-2). יחד עם זאת, נראה כי הסיעות הקטנות ביותר לא רק שלא הרוויחו דבר, אלא גם הוגבלו משמעותית בפעולתן.

אבל חשוב מכל הוא, שתמצית הוויכוח דגן ממחישה את תהליך העיצוב של תקנון הכנסת, ובמיוחד את חשיבותו המהותית בזירה הפוליטית בהקשר לחלוקת משאבי הכוח הפנים-מוסדיים. המבחן האמפירי שנערך כאן מתחבר עם ההבחנה התיאורטית של Tsebelis (1990), אשר מבדיל בין "שינויים אפקטיביים" בכללים שעוזרים לשחקנים רבים, לבין "חלוקה מחדש" שמשרתת את האינטרס של הרוב הנוכחי. על אף שנאמר מקודם כי באופן יחסי האופוזיציה הרוויחה במידה מסוימת מהשינוי המוסדי בתקנון, גישתו של ח"כ בודד לכלים פרלמנטריים אכן צומצמה משמעותית, בתור "עונש" בעקבות הפרת שיווי המשקל המוסדי לאור הצפת הכנסת בהצעות המוגשות. מצד שני, מעתה מכסת ההצעות חולקה בין הסיעות לפי גודלן היחסי בכנסת, ויש שיגידו שזה מייצג בצורה אפקטיבית יותר את רצון הבוחר.

4.8. הכנסת השישית: לקראת אישור התקנון

כאמור, פרלמנט ממוסד מזוהה עם שיטות עבודה בהירות ומדויקות לצורך קבלת החלטותיו הפנימיות. הוא אינו מתעלם מההיסטוריה שלו - שבמהלכה הוא התגבש - היות שהדרגתיות, ניסוי וטעיה, וגם מחלוקות פנימיות עומדות בדרכו של כל פרלמנט חדש (Copeland & Patterson 1998). כפי שראינו, ועדת הכנסת במשך שנים פעלה ככוח המעצב של התקנון לכנסת, והיא סיפקה לפחות שלושה מאפיינים פנים-מוסדיים חשובים לעבודת הכנסת: הבניית אינטראקציות בין שחקנים, השפעה על התנהגויותיהם, ואספקת יציבות שלטונית במובן של אי-קריסה/כישלון המערכת הפרלמנטרית בעבודתה. בחלק שלהלן נבחן את שלבי העיצוב המסכמים של תקנון זה לפני אשרורו בכנסת בשנת 1967.

לפי עדותו של יו"ר ועדת הכנסת ה-4 חיים יוסף צדוק (מפא"י) בשלהי הכנסת החמישית, הנוהל לפיו נהגו לאחר את תיקוני התקנון היה על דעת הכנסת, שהוא היה פרי יוזמת יו"ר הוועדה הקודם ח"כ ברוך אזניה (מפא"י). וכך זה עבד: ועדת הכנסת היתה מקבלת החלטה תקנונית, מניחה אותה על שולחן הכנסת, לחה"כים ניתנה אפשרות לערער עליה, וככל שהוגשו השגות הן נידונו בוועדת הכנסת, שהיתה מכריעה סופית. סגן יו"ר הכנסת אריה בן-אליעזר (גח"ל) חזר על "מנגינה מיושנת", שוועדת הכנסת פועלת כביכול ללא סמכות חוקית בקביעתה נוהל ונוהג לכל הבית, משום שאינה מוסרת את החלטותיה לאישור מליאת הכנסת כמתחייב בסעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת לאור הקביעה ש-"הכנסת קובעת את סדרי עבודתה ובמידה שאלה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון". בניגוד לו, צדוק טען שסעיף 115 לתקנון מאפשר לוועדת הכנסת להחליט תקדימית בשאלות הנוגעות לדיוני הכנסת שלא קיבלו ביטוי בתקנונה, והחלטתה תחייב עד לקבלת הוראה מתאימה בתקנון (**הכנסת החמישית**, 23.2.1965, עמ' 1345-1335).

לקראת סיום שנת 1965 פרץ שיח חוקתי-עקרוני בסוגיית אישורו של התקנון לכנסת, בין ח"כ (פרופ' למשפטים) י.ה. קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה) ליו"ר ועדת הכנסת אזניה (מערך, קואליציה), שחזר לכהן בתפקיד זה בשנית. מחילופי הדברים ביניהם ניתן ללמוד כי הכנסת פעלה לפי תקנונה גם לפני 1967. כמו כן, שיחתם ממחישה את הוויכוח שהתנהל בכנסת במשך שנים - הן לגבי אופן האישור והאשרור של תקנונה, הן ביחס לפירושים שניתנו לסעיפיו השונים, וגם ביחס לשאלה העקרונית בדבר חוקיותו:

"...אצביע...על בעיה עקרונית...לפי סעיף 19 לחוק יסוד הכנסת, שנתקבל בשנת 1958, צריך התקנון להתאשר לפני הכנסת. נאמר שסדרי העבודה ייקבעו בתקנון שיתקבל על ידי הכנסת,

ואם כתוב "הכנסת" הכוונה היא למליאת הכנסת. כלל גדול הוא, שאם הכוונה לוועדה, צריך הדבר להאמר בחוק במפורש ואם נאמר רק "הכנסת" הרי הכוונה למליאת הכנסת. למעשה, רק הוראות מעטות של התקנון אושרו על ידי הכנסת... אין בעובדה זו כדי לפסול את סדרי העבודה, כי כתוב שבאין תקנון סדרי העבודה יהיה לפי נוהג ונוהל... הקושי בכך שבכמה חוקים - במיוחד בחוק יסוד הכנסת - נאמר שדברים מסוימים צריכים להיקבע בתקנון. ואם כך נאמר בחוק אין נוהל ונוהג יכולים לבוא במקום תקנון לגבי אותם דברים ספציפיים... המילה "נוהל" נותנת ביטוי חוקי להחלטות ועדת הכנסת בעניין סדרי העבודה, שלא אושרו במפורש על ידי הכנסת... **למעשה, פועלים אנו לפי תקנון זה מזה שנים ואין הצדקה לערער על יסודותיו**... (חה"כ קלינגהופר, **ועדת הכנסת**, 21.12.1965, עמ' 4-5).

"...איני יודע אם צודק אתה באמרו שגם בעניין סדרי הבית פירושה של "כנסת" הוא מליאת הכנסת, אך בכל זאת מוכן אני להסכים שעם סיום בדיקת התקנון, יובא התקנון לאישור מליאת הכנסת. אולם איני רוצה שדבר זה יחול על כל החלטה שתתקבל בוועדת הכנסת... על כל פנים איני נותן תשובה סופית על הבעיה... בלי שנקבל כל החלטה פורמלית, אנו בדעה שהחלטות ועדת הכנסת אינן טעונות אישור של מליאת הכנסת, פרט למקרים בהם מחויב הדבר על ידי התקנון עצמו. נראה לי שיש לבדוק את הבעיה אם צריך להביא את התקנון בפני מליאת הכנסת" (יו"ר ועדת הכנסת אזניה, **שם**).

בקיץ 1966 הגיש סגן יו"ר הכנסת יצחק נבון (רפ"י, אופוזיציה) ערעור על מדיניות של הכנסת באשר לקבלת השינויים המוסדיים. לגישתו, דיונים ותיקונים בסוגיות התקנוניות יש לנהל במליאת הכנסת ולא בוועדת הכנסת. הוא קבל על כך שאין גוף שעומד מעל הוועדה שאליו ניתן לערער על החלטתה, מה שמעורר ספק ביחס למידת תקפותו של התקנון (**ועדת הכנסת**, 21.6.1966, עמ' 3-4).

יו"ר הוועדה אזניה התייחס לכך, באומרו כי כאשר בכנסת השלישית החלו להתגבש חלקי השונים של התקנון למסמך אחיד התברר שטרם הגיע זמנו לאשרו בשלמותו. יחד עם זאת, היתה כוונה לא להשאיר את הכנסת ללא כללי המשחק, ולכן הוחלט שכל קביעה תקנונית - בין אם היא מהווה תיקון או הוספת הוראה חדשה - תונח על שולחן הכנסת עם אפשרות לערער עליה בפני ועדת הכנסת. דברים אלה הובאו בפני מליאת הכנסת, שלא התנגדה להם. חמור מכך, אזניה גרס שייתכן שיש לבחון האם התקנון מצריך שינויים נוספים, אך הבעיה היא שבדיקתו מדוקדקת עשויה להתפרס על פני שתי כנסות לפחות. יש לציין, שלא רק האופוזיציה דחפה לאשר את התקנון במליאת הכנסת: חה"כ שולמית אלוני (מערך, קואליציה) סברה שיש לקיים דיון מהותי במליאה על כך - בדומה למקובל בדיונים על חוקים - כי החלטת הכנסת נחוצה בעניינים הנוגעים לסדרי הבית וזכויות של חה"כים. אלוני התנגדה לקבל את העובדה שוועדת הכנסת קובעת לגבי הוראות תקנוניות, ושבפניה גם יערערו (**שם**, עמ' 4-5).

לשיטת חה"כ פרופ' קלינגהופר (גח"ל, אופוזיציה), בישראל הסדרים קונסטיטוציוניים מסוימים קבועים בתקנון הכנסת, בשעה שבמדינות אחרות הימצאותם בחוקה.¹³⁶ **חוק יסוד: הכנסת (1958)** מתווה שדברים מסוימים ייקבעו בתקנון: פעילות ועדות הכנסת (**סעיף 21**), סדרי הצבעה (**סעיף 25**), אי-פומביות הישיבות (**סעיף 27**), התפטרות של חה"כים (**סעיף 40**) ועוד. במקרים אלה נוהל ונוהג אינו יכול לבוא במקום התקנון, ומכאן חשיבותו החוקתית. לעומת זאת, חוקי המדינה אינם קובעים שהצעות לסדר היום והצעה פרטיות יוסדרו בתקנון, מה שמאפשר להסדירן באמצעות נוהל ונוהל. ספק אם כל מה שכלול בתקנון ראוי להיות בהסדרים הפנימיים של הכנסת כנוהג ונוהל. למשל איסור לפרסם דברים מסוימים אינם ענייניה הפנימיים של הכנסת בלבד, אלא נושקים כלפי חוץ ונוגעים לכל אדם (**הכנסת השישית**, 26.12.1966, עמ' 660, **ועדת הכנסת**, 21.6.1966, עמ' 5, **ועדת הכנסת**, 24.1.1967, עמ' 3-4).

סעיף 19 לחוק היסוד קובע את הדרך לקבלת התקנון, כולל תיקוניו. בהיעדר אישורו במליאת הכנסת, מבחינה משפטית התקנון אינו במעמד של חוק,¹³⁷ משום ש**חוק היסוד** קבע במפורש שיש לקבלו על ידי

¹³⁶ לפי המשנה ליועמ"ש אורי ידן, קיימת הצעת הממשלה לגבי התקנון הכללי של חוקי היסוד בישראל הקרוי **הצעת חוק יסוד: החקיקה**, שבו ייקבע מה יכלול בחקיקה ומה בתקנונים ובצווים, וינתן מענה על שאלות לגבי יוזמת חקיקה.

¹³⁷ קלינגהופר חזר על טענתו זו בדיון שעסק ב**תיקון מס' 4 לחוק יסוד: הכנסת** שעניינו היה הסדרת סמכויותיו של יו"ר הכנסת וסוגיית ממלא מקומו. הוא סבר שמבחינה משפטית **סעיף 19 לחוק היסוד** מדרוך שיעודו של תקנון הכנסת מוגבל לסדרי העבודה בכנסת, ובכל מקרה יש להעדיף כל הסדר בדרגה חוקית על פני הסדר בדרגה תקנונית, שמהווה הסדרה תת-חוקית בלבד (**הכנסת השישית**, 12.12.1966, עמ' 536).

הכנסת. על אף שסעיף 19 קבע, שכל עוד לא נקבעו סדרי העבודה בתקנון, תנהג הכנסת לפי נוהג ונוהל המקובלים בה - אין פירוש הדבר כי החלטות ועדת הכנסת יכולות לבוא במקום התקנון המאושר במליאת הכנסת. לפיכך, קיימים שלושה נתיבים לקביעת סדרי עבודת הכנסת: א) חוק (כמו באוסטריה). ב) באין חוק - תקנון המאושר במליאת הכנסת. ג) באין תקנון - נוהל ונוהג (שם).

אמנם סעיף 19 מקנה לתקנון הכנסת אופי של החלטה ולא של חוק (בדומה לנהוג ברוב הפרלמנטים), קלינגהופר הציע לשקול לתת לתקנון במועד קבלתו תוקף של חוק על מנת להחיל את כל הוראותיו רטרואקטיבית, משום שלא ניתן להכשיר החלטה בדיעבד אלא מיום קבלתה בלבד. עוד הוא הציע, שלא לכלול החלטות נשיאות הכנסת בהחלטה הכוללת, ולעומת זאת כן לכלול החלטות ועדת הכנסת. בדיון בהצעת חוק סדרי העבודה בכנסת, תשכ"ז-1966, יו"ר ועדת הכנסת אזניה אישר שהכנסת נוהגת לפרש את הנאמר בסעיף 19 לפיו "במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק, תקבעם הכנסת בתקנון", כאילו המילה "קביעה" משמעותה החלטה ולא חוק (שם).

בתקופה זו הכנסת טיפלה בהצעת החלטות הפרטית האמורה שהגיש נבון,¹³⁸ שהגדיר לה שלוש מטרות: א) השלמת מלאכת התקנון לכנסת ויישוב דיסוננס המצוי בתוכו. ב) הבאת התקנון הסופי למליאת הכנסת, דיון בקשר אליו ובהשגות, ואישורו. ג) קבלת החלטה עקרונית שכל תיקון תקנוני ידרוש את אישור המליאה. לטענתו, לא רק ועדת הכנסת מטפלת בתקנון אלא גם ועדת החוקה המליצה על דבר-מה שלא מצוי בסמכותה: שלא רצוי שיו"ר הכנסת בשעת מילוי מקומו של נשיא המדינה ינהל את ישיבות הכנסת. כך גם באשר לנשיאות הכנסת, שמקבלת החלטות תקנוניות למרות שאין זה מסמכותה לקבוע את דרכי הנוהג והנהל לכנסת (הכנסת השישית, 26.12.1966, עמ' 661-658, ועדת הכנסת, 10.1.1967, עמ' 11-4).

יו"ר ועדת הכנסת אזניה השיב שהסיבה לכך שעד הכנסת השישית לא הוכרעו דיונים בעניינים תקנוניים היתה - כפי שאמר בזמנו יו"ר ועדת הכנסת השני דוד בר-רב-האי - כי הכנסת היתה מעוניינת בשילוב של שני דברים מסוימים שלא השתלבו יחדיו: מחד גיסא רצון לקבל תקנון באופן מיידי, ומאידך גיסא רצון לקבל החלטה בדבר כינונו באמצעות המליאה. באופן כזה ועדה הצליחה להכין פרק אחד בלבד - שעסק בקריאות לסדר של חה"כים והוצאתם מן האולם בשל כך - ולהביאו לדיון במליאה. החלטת הכנסת בתום שלושה דיונים בנושא זה היתה החזרת העניין לדיון מחודש בוועדת הכנסת, ששם הוחלט בסופו של דבר לא להגביל את זמן דיוניה. כלומר, הכנסת בעצמה לא היתה מעוניינת לטפל בפרוצדורה שלה במליאה, ולכן בלית ברירה היא בחרה להאציל סמכויות לוועדת הכנסת לטפל בנושאים תקנוניים.

כמו כן, אזניה העיר שגם לדעת יו"ר הכנסת סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת קובע שהתקנון צריך להתקבל בצורת החלטה ולא חוק. אזניה עצמו עמד על כך שבהחלטה זו ייכתב שמליאת הכנסת לא תשנה את התקנון אלא בהצעת ועדת הכנסת, וגם ההשגות על תיקונים יוגשו אך בפניה. במקרה שהוועדה לא תקבל השגה מסוימת, המליאה תדון בכך ותחליט באמצעות הצבעה. אזניה ראה בכך שמירת הפרוצדורה של דיון כפול בוועדה - שכביכול מתקיים בקריאה שניה ושלישית, אך לא בצורת חוק - שבולל חה"כ ניתנת הזכות להגיש השגה, ולא לחברי ועדת הכנסת בלבד.

לפי המשנה ליועמ"ש אורי ידן, אם להתייחס רק לסעיף 19, יוצא שלכנסת אין תקנון במובנו הפורמלי היות והיא לא אישרה אותו, ולכן גם לא קבעה את סדרי עבודתה בתקנונה למעט תקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית משנת 1948. לעומת זאת, אם לראות בתקנון הנוכחי של הכנסת כדבר העומד בפני עצמו, אז הכנסת קבעה את תקנונה לפי החלק האחר של סעיף זה האומר שכל עוד הכנסת לא קבעה את סדרי עבודתה, היא תנהג לפי הנוהג והנהל המקובלים בה. כלומר, אם מתייחסים להחלטות ועדת הכנסת בלשון סעיף 19 לחוק היסוד, אזי 117 סעיפי התקנון שהתקבלו צריכים להישאר כהחלטות של

¹³⁸ את דברי ההסבר להצעת חוק ניתן לראות בנספחות של ישיבת הכנסת השישית, 28.12.1966, עמ' 713.

תקדימים. במילים אחרות, אם סעיפי התקנון שקיבלה ועדת הכנסת לאורך שנים מהווים תקדימים מחייבים, הרי זה משקף למעשה את תהליך המיסוד של התקנון באמצעות מסגור של נורמות בתוכו. עוד ציין ידן, שבחוק היסוד לא נאמר במפורש שיש לקבל את התקנון בצורת חוק אלא הוא מורה רק שהכנסת צריכה "לקבוע". היות שמבחינה פונקציונלית התקנון אינו מחייב את הציבור הרחב, ניתן להסתפק בהחלטה פנימית של הכנסת באמצעות הצבעה עליה במליאת הכנסת. לגבי המצב העתידי, ידן הציע שכל הצעה לתיקון התקנון תובא למליאת הכנסת על ידי ועדת הכנסת, ולכל חה"כ תינתן הזדמנות להגיש הסתייגות או השגה.¹³⁹ ועדת הכנסת תדון בערעורים אלה, תחליט אם לקבלם, ואז תעביר את החלטת הרוב בוועדה למליאת הכנסת בצירוף הסתייגויות, שם תתקיים הצבעה סופית.

סגנית יו"ר הכנסת דבורה נצר (מערך, קואליציה) התנגדה לדבריהם של נבון וקלינגהופר, בטענה שהכנסת פעלה מזה שנים לפי "הספר הכחול" - המהווה תקנון הבית - ולכן לא ניתן לומר שחה"כים פעלו ללא כללים. היא תמכה בעמדת המשנה ליועמ"ש, שוועדת הכנסת לא צריכה לראות בהצעת נבון כהצעת חוק. חה"כ פנחס רוזן (ליברלים עצמאיים, קואליציה) העדיף שחוק יסוד: הכנסת יסמך את ועדת הכנסת לעסוק בתקנון במקום להעסיק בו את המליאה, הגם שהוא לא קבע מתי הכנסת צריכה לקבוע את סדרי עבודתה, ויכולים לבוא חה"כים ולטעון שעדיף לבנות את התקנון על בסיס של ניסיון פרלמנטרי מצטבר. רוזן תהה, מדוע מתנגדים להסדיר את העניין בצורה של חוק אם רוצים להגיע למצב של אסדרה.

בהמשך סגן יו"ר הכנסת נבון מסר כי איננו עומד עוד על הצעתו לחוק חוק, והוא מוכן שהכנסת תקבל החלטה, מתוך נוחות, כי את ההחלטה קל יותר לשנות. בעקבות זאת ועדת הכנסת הציעה למליאת הכנסת לאשר את תקנונה באמצעות קבלת החלטה, לאחר שיתקיים בה דיון כולל בנושא זה ובמסגרת של מספר שעות, בדומה לדיון בקריאה הראשונה בהצעת"ח (ועדת הכנסת, 24.1.1967, עמ' 6-2). אזניה הבהיר שהכנסת קיבלה את תקנונה מִשְׁקָבֶר הַיָּמִים, אף לפני שהיא קיבלה את חוק יסוד: הכנסת, והחל מהכנסת השלישית נוספו ותוקנו סעיפי התקנון - ולכן לא ניתן לטעון שאיננו קיים למעשה (ועדת הכנסת, 14.3.1967, עמ' 10-2). הצעת החלטה שהוכנה עבור מליאת הכנסת היתה בזו הלשון:

"בסעיף 1 של הצעת ההחלטה ייאמר: 'הכנסת קובעת בזה כי קובץ ההוראות שבעמודים 9 עד 40 של החוברת 'תקנון הכנסת, החלטות בענייני נוהל וחוקים בענייני הכנסת', שנתפרסמה בהוצאת המדפיס הממשלתי בירושלים, בחשוון תשכ"ו-נובמבר 1965, לרבות התיקונים המפורטים בתוספת, מהווה את התקנון לעניין סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת; קובץ ההוראות האמור יוסיף להיקרא 'תקנון הכנסת' (שם, עמ' 5).

כמו כן, הוועדה דנה בסעיף תקנוני חדש, שעסק באופן קבלת התיקונים לתקנון הכנסת. אזניה קבע בהצעתו שאין מגישים הצעה לתיקון אלא על ידי ועדת הכנסת, ביוזמתה, ולפי החלטתה. לטענתו, שיטה זו מקובלת אפילו על חה"כים שאינם מיוצגים בוועדת הכנסת. יחד עם זאת, כל חה"כ שאינו חבר בוועדה זו רשאי יהיה להציע הצעות לתיקונים בפניה באנלוגיה לתהליך הקיים בקריאה השניה בחוקים; ועדת הכנסת תקיים דיונים בבקשות אלה ותחליט; רק במידה שהוועדה מחליטה בחיוב לגבי התיקון המוצע, הוא יובא בפני מליאת הכנסת להצבעה; אחרת ההצעה נבלמת בוועדת הכנסת. חה"כ שיתנגד להחלטת ועדת הכנסת יוכל להגיש הסתייגות; למרות זאת, גם אז ועדת הכנסת תדון בה ותכריע סופית.

חה"כ אמיל חביבי (רק"ח, אופוזיציה) תהה, אם לחה"כים עומדת הזכות להגיש הצעות חוק, וכן הצעות לתיקונים בחוקים קיימים, מדוע אין מאפשרים להם להביא הצעות לתיקוני התקנון ישירות להחלטת מליאת הכנסת. אם המליאה תקבל את ההצעה - היא תועבר לטיפול בוועדת הכנסת, אחרת היא תורד

¹³⁹ מן הראוי לעמוד על ההבדל בין שני המונחים: במסגרת הפרלמנטרית הסתייגות מהווה אי-הסכמה או התנגדות חלקית או מלאה ביחס להצעת"ח או לתיקון של חוק קיים. כאשר הוועדה מכינה את הצעת"ח לקריאה שניה ושלישית, או מחליטה להציע לכנסת להסיר את ההצעה מסדר-היום, חה"כים רשאים לבקש שתיקון שהציעו ולא התקבל, יירשם כהסתייגות. לעומת זאת, השגה מהווה ביקורת על הצעה מסוימת או טענה סותרת.

מסדר היום. לפי יו"ר הוועדה אזניה, מכיוון שהתקנון מורכב מסעיפים רבים נדרשת רמה גבוהה של תיאום, ולכן לא ניתן להוציא את הטיפול הכולל בו מידי ועדת הכנסת. חה"כ נתן פלד (מפ"ס, קואליציה) הציע שבמקרים בהם ועדת הכנסת לא מאמצת הצעה לתיקון, יתאפשר לחה"כים להגיש הצעות מיעוט למליאה בדומה למקובל בוועדות האחרות. עוד הוא ביקש, שיו"ר הכנסת ינמק את החלטת ועדת הכנסת לשלול את ההצעה בפני המליאה, ואז המליאה תצביע עליה.¹⁴⁰ חה"כ קלינגהופר השיב לחביבי, שלא רק שאין קיפוח בהצעה המוצעת, אלא היא אף מקנה יתרון מסוים לחה"כ בשל קיצור הדרך שטמון בה: כ-95% מכלל הצע"ח פרטיות שמקורן באופוזיציה כלל לא מגיעות לשלב של דיון בוועדות, וכאן מוצע שבמקום לעבור את מסוכת מליאת הכנסת הצעת התיקון תגיע ישירות לוועדת הכנסת לדיון והחלטה.

ועדת הכנסת החליטה על פי הצעת אזניה. יצוין, שהמשנה ליועמ"ש ידן התנגד לאפשרות שוועדה זו תדון אם להגיש למליאת הכנסת או להסיר מסדר יומה את ההצעה שהיא ממילא לא מעוניינת בה, בטענה שנוהג זה לא קיים בהצע"ח פרטיות ואין הצדקה להחיל אותו על תיקוני תקנון עתידיים (שם, עמ' 10).

בדרך לאישור התקנון במליאת הכנסת, ועדת הכנסת קיבלה החלטה נוספת שבה נקבע שכל חה"כ רשאי לערער על תיקון שהוצע לתקנון בכתב ליו"ר ועדת הכנסת תוך 14 יום ממועד הנחתו על שולחן הכנסת. כמו כן, יו"ר הוועדה אזניה קיבל את בקשתו של חה"כ קלינגהופר, שלגבי כל החלטה תקנונית תתקיים הצבעה במליאת הכנסת - ללא דיון - אף אם לא הוגשו השגות על עצם השינוי, ורק אם המליאה תקבל את ההצעה היא תיכנס לתוקף. לשיטתו, רק באופן כזה יקוים **סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת**, שבו נקבע כי הכנסת תגדיר את סדרי עבודתה (**ועדת הכנסת**, 21.3.1967, עמ' 3).

אציין כי אמנם רצוי להיזהר מלייחס השפעה של יחידים לקולקטיב אליו הם משתייכים, ואין לדעת באיזה מידה ניתן לומר שקלינגהופר ייצג את האופוזיציה בכללותה באותם ימים. אולם, בהתחשב בעובדה הבסיסית שגח"ל עדיין היתה אז חלק מאופוזיציה, ניתן לראות באימוץ של הצעתו משום השפעה אופוזיציונית על הפרוצדורה הקונסטיטוציונית של הכנסת באמצעות חה"כ יחיד.¹⁴¹

בסוף מאי 1967 ועדת הכנסת התכנסה לדיון בפרטי הצעת החלטתה בדבר אישור התקנון ופרסומו. חה"כ קלינגהופר ביקש להבהיר, שדין השגה על החלטה תקנונית של ועדת הכנסת כדין הסתייגות, כדי שלא ישתמע כאילו ניתן להגיש הסתייגויות על עצם ההשגה על החלטה בדבר התיקון בתקנון. כמו כן, הוא ואזניה סברו שבמקרה והקולות בוועדה יהיו שקולים, יובאו שתי הגרסאות בפני מליאת הכנסת להצבעה. לגבי פרסום של תקנון הכנסת, הוחלט שהכרזתו תהיה ב-"דברי הכנסת" ובילקוט הפרסומים. בעקבות אמירתו של קלינגהופר שהתקנון מהווה עניינה הפנימי של הכנסת, הוחלט שלא לפרסמו בקובץ התקנות. זוהי הדגמה נוספת למעורבות אופוזיציונית אקטיבית של יחיד בדינמיקה פנים-מוסדית של התהליכים בכנסת. בנוסף, המשנה ליועמ"ש ידן ביקש להבהיר שהכנסת תקבע שקובץ הוראות תקנוניות מהווה תקנון הכנסת לעניין **סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת** (**ועדת הכנסת**, 30.5.1967, עמ' 4-2).¹⁴²

¹⁴⁰ תביעות דומות הועלו גם מצד חה"כ אברהם טיאר (המרכז החופשי, אופוזיציה), שטען כי לוועדת הכנסת הוענקה סמכות של מליאת הכנסת להחליט איזה תיקון לא יגיע למליאה, דבר המהווה פגיעה כפולה בזכות חה"כ: נלקחה ממנו הזכות להצביע במליאת הכנסת, והוא נעדר זכות לטעון בפני הכנסת כולה כדי לנסות לשכנעה בחיוניות של הצעתו (לנימוקים נוספים ראה **הכנסת השישית**, 26.7.1967, עמ' 2714-2717).

¹⁴¹ גח"ל הצטרפה לממשלת האחדות בעת "תקופת ההמתנה", חודשים ספורים לפני פרוץ מלחמת ששת הימים.
¹⁴² מעניין לציין, כי למרות שהוועדה טיפלה באותם ימים באישור התקנון המלא לכאורה, תוך כדי כך חה"כים המשיכו להגיש הצעות שונות לתיקוניו. למשל, בישיבה זו החלה להידון הצעת חה"כ שמואל תמיר (המרכז החופשי, אופוזיציה) שביקש לשנות סעיף 78 לתקנון המאפשר לוועדה קבועה בכנסת להזמין לדיוניה משקיפים קבועים מטעם הסיעות שלא זכו לייצוג באותה ועדה, כל עוד חברי הוועדה לא מתנגדים לכך (שם, עמ' 5-4).

כחודשיים לאחר מכן הצעת החלטה הובאה לאישור מליאת הכנסת, ואזניה הדגיש שהיא על דעת כלל חברי ועדת הכנסת. הוא הבהיר שסמכות ועדת הכנסת צומצמה בכך שמעתה כל תיקון תקנוני היה צריך לקבל גושפנקא ממליאת הכנסת בהתאם לדרישת חוק יסוד: הכנסת, שהנחה כי הכנסת צריכה להתקין את התקנון ולא ועדה מוועדותיה. עם זאת, הפררוגטיבה התקנונית הבסיסית נותרה בידי ועדת הכנסת, והיא נובעת ממהות התקנון שסעיפיו הרבים תלויים האחד במשנהו, כך שאם יש החלטה לתקנון - יש צורך גם לתאם מחדש בין סעיפיו. לא ייתכן שהמליאה תקבל החלטה לגבי שינוי פרוצדורלי ללא שהיא מבינה את מהותו ואת השלכותיו. על אף האמור, ועדת הכנסת הלכה לקראת חה"כים ואפשרה להם להציע תיקונים, להופיע בדיוני הוועדה ולנמק (ללא זכות הצבעה), בשעה שוועדות אחרות לא מחויבות לעשות כן, ולמרות העובדה שהתקנון עצמו מיעד את הטיפול בסוגיות תקנוניות למליאת הכנסת ולוועדת הכנסת בלבד. יתר על כן, בהקבלה לחקיקת חוקים אין הוועדות חייבות להביא את ההצעות של חה"כים שאינם חברים בוועדה, לדיון במליאה. בסוף, יש לזכור שהיות וועדת הכנסת נבחרה בידי הכנסת כדי לטפל בתקנון - זהו אחד מתפקידיה הראשיים. בגמר הדיון הכנסת קבעה שקובץ ההוראות לעניין סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת יוסיף להיקרא "תקנון הכנסת" (הכנסת השישית, 26.7.1967, עמ' 2714-2717).

בסיכום הממצאים יודגש, כי המתואר דלעיל מתכתב עם הניתוח המוסדי ההיסטורי, שבו ניתנת תשומת לב מיוחדת לתהליך שעובר המוסד (Thelen 1999), דבר שמסייע להגיע לתובנה באיזה אופן התהליכים הפוליטיים המכוננים מובילים להתפתחות המערכת המוסדית ומעצבים אותה, כאשר הנחת היסוד היא שהמוסדות לאחר היווסדותם משתנים במשך הזמן - בצורה אנדוגנית ואינקרמנטלית.

בנקודה שבה אושר התקנון לכנסת במליאת הכנסת, מסתיים עניינו של מחקר זה, אך זה איננו סוף פסוק: מאז הכנסת קיבלה 136 תיקונים תקנוניים חדשים - וחלקם ודאי מהווים שינויים מוסדיים משמעותיים - וגם קיימה דיונים בקשר להצעות לתיקוניו. גם הצעת חוק סדרי העבודה בכנסת, התשכ"ז-1966 מצאה את דרכה להמשך הוויכוח בשמה הצעת חוק תקנון הכנסת, תשכז-1967, שהגיש חה"כ שמואל תמיר (המרכז החופשי, אופוזיציה) ונימק את חשיבותה כך: "הדיון בהצעת החוק שאני מתכבד להביא בפני הכנסת, הוא לכאורה דיון במסגרת, בתקנון, בפרוצדורה. אך למעשה אנו דנים במהות הכנסת, במהות החיים הפרלמנטריים ולאמיתו של דבר אף באופייה של הדמוקרטיה בישראל" (הכנסת השישית, 29.11.1967, עמ' 271).

"...אין שום ספק, שניסיון החיים הפרלמנטריים משנה לשנה פוקח עיניים לצרכים של תיקון"

(יו"ר ועדת הכנסת ברוך אזניה, הכנסת השישית, 26.7.1967, עמ' 2714).

5. דיון ומסקנות

מחקר זה משקף את הניסיון לבנות מערך של הסבר אמפירי לפעולות השחקנים הפוליטיים בזירה הפוליטית-פרלמנטרית, תוך התייחסות אמפירית ספציפית להשפעה האופוזיציונית על גיבוש, עיצוב ושינוי של כללי המשחק הפרוצדורליים של הכנסת. ההסבר מונגש באמצעות ניתוח פרשני-סיבתי של התופעה הנחקרת, על מרכיביה וגורמיה. התמקדתי בבחינת האופן שבו התהוו והתפתחו כללי המשחק הפנימיים של בית הנבחרים הישראלי, בראיה מערכתית ותקופתית מוגדרת. נדמה שתקנון הכנסת כה משמעותי ומשפיע על עבודת הכנסת, שקשה לראות תהליכים פרלמנטריים סדורים ללא שהוא מתיר או סולל אותם מראש, שכן, הוראותיו פעמים רבות מנעו משחקנים פוליטיים בודדים, סיעות, ואף מחנות מלפעול למען מטרותיהם ויעדיהם, ובה-בעת העצימו את פעולתם של שחקנים אחרים. נוצר כאן איפוא פרדוקס: מצד אחד התקנון נתפס לעתים כאיננו חשוב מספיק בשל נחיתותו היחסית בהיררכיה הקונסטיטוציונית הישראלית (היות והוא מהווה לכאורה "רק" תקנות להתנעת הליכים בכנסת), ומצד שני השפעתו על תוצרי המדיניות יכולה להיות מהותית ואף קובעת.

בהקשר זה, כך תיאר לאחרונה את חשיבות התקנון בעקבות התפזרות הכנסת ה-22 חה"כ ישראל אייכלר, מי שכהן בכנסות ה-21-20 כסגן יו"ר הכנסת מטעם אגודת ישראל:

"אני בבניין הכנסת מ-1981 - כעיתונאי, ואחר כך כחבר כנסת. אני יודע שתקנון הכנסת וסדרי הכנסת זה יסוד מוסד, שאם זה יתפרק - ההכרעות יינתנו ברחובות" (ערוץ הכנסת, 27.1.2020).

אף אם אמירתו הינה מוגזמת במקצת, היא ממחישה ביתר שאת את נחיצות התקנון עבור הכנסת.

נקודת המוצא שלי בתחילת המחקר היתה שתקנון הכנסת - כמסמך פרלמנטרי מכוון המסדיר את הפעילות בבית הנבחרים - לא נחקר דיו. כמו כן, הנחתי שלא כל תיקון תקנוני מהווה שינוי מוסדי (למשל, תיקוני נוסח אינם בהכרח מהווים שינוי כזה). המטרה שהצבתי לעצמי שיקפה את רצוני להבין באיזה אופן הכנסת השתנתה במהלך השנים באמצעות תקנונה, ואמצעי להשיגה ראיתי בעזרת זיהוי גורמי השינוי והמגמות שהתרחשו בפרלמנטריזם הישראלי מאז הקמת המדינה, תוך הדגשת חשיבותם של כללי המשחק הפנים-מוסדיים של הכנסת במשחק הפוליטי, בשים לב להתהוותם ועיצובם על פני רצף זמן מוגדר. בפרט, ניסיתי להבליט שתי נקודות השקה וחיכוך מקבילות וסותרות המצטלבות ביניהן: אי-יציבות (שינוי) מוסדית מול המשכיות מוסדית; שינוי אנדוגני לעומת שינוי אקסוגני.

ההסתכלות על תהליך של התגבשות פנים-מוסדית של הכנסת מפרספקטיבה היסטורית, בתמיכת המונח "מיסוד" כמרכיב מסביר את ההשערות מס' 1 ו-2, האירה את תפקודה של הכנסת בראשית דרכה, וגם סייעה להפיג את הספקות ביחס להתנהלותה החוקתית טרם שנת 1967. בהתאם להשערה הראשונה, נמצא כי למרות שמליאת הכנסת אישרה את תקנונה אך בכנסת השישית, המנגנונים הפונקציונליים המשמעותיים שלה כוננו עוד קודם לכן בתקופת מועצת המדינה הזמנית והועברו בצורה אינהרנטית לידי הכנסת הראשונה בהמשכיות מוסדית, ומאז השתכללו, התעצבו והשתנו במשך שנים. עוד נמצא, שבהיעדר הוראה ברורה בתקנון לעניין מסוים ועדת הכנסת הכריעה בסוגיות פרוצדורליות שונות באמצעות תקדימים מחייבים, שחלקם עם הזמן הפכו לדברי חקיקה, הוראות תקנוניות קבועות, התייתרו או אף נותרו כנוהג בלתי-פורמלי.

ניתן לראות במיסוד כמונח מקשר בין התנהגות קבוצתית לאורך תקופה מסוימת למבנה הארגוני. בחינת מיסוד הכנסת כארגון שעבר תהליך של התגבשות פנימית, לפי פרמטרים שונים (ראה, Huntington 1962, Olson & Crowther 1998, Polsby 1968), מועילה לזיהוי של מגמות בתוך מאפייניה השונים, ובפרט:

- (א) צבירת מורכבות פנימית - ככל שתקנון הכנסת התגבש על חלקיו, הפרוצדורה הפרלמנטרית הפנימית של הכנסת הפכה למורכבת יותר (גם לשינוי), וגברה המחלוקת לגבי פרשנותה.
- (ב) שיקול דעת בניהול עסקים - מתוך הפרוטוקולים של הכנסות הראשונות עולה שח"כים הבינו כי אין לייצר את כללי המשחק הפוליטי במוסד זה בחיפזון, ולכן הם נטו לפעול בשיקול הדעת בתחומים שהיו במחלוקת, מה שעיצב אמנם את השלמת פרקי התקנון באופן משמעותי.
- (ג) בידול ארגוני מהסביבה - העובדה שבמהלך השנים הכנסת תבעה לעצמה ריבונות וחופש פעולה מהתערבות חיצונית, ופעלה באופן אקטיבי ליצירת התנאים המתאימים לכך, תרמו לבידולה ולעצמאותה היחסיים מיתר רשויות השלטון במדינה.
- (ד) שימוש ארגוני באמות מידה אוניברסליות - בבואה לשקול לגבי כללי המשחק הפנימיים שלה בשנותיה הראשונות, הכנסת נהגה להסתמך על הנעשה בפרלמנטים האחרים כדי להתאים את עצמה לסטנדרטים דמוקרטיים-אוניברסליים-בינלאומיים.

כמו כן, בהתאם להשערות מס' 2 ו-3, המחקר המחיש שהשחקנים הפוליטיים תלויים במבנה המוסדי שבו פעולותיהם מוגבלות לנתיב היסטורי מסוים המוכתב על ידי נורמות, פרוצדורות ודפוסי פעולה ממוסדים שנבחרו בראשית הדרך, דבר שתורם במידה מסוימת ליציבות מוסדית. יחד עם זאת, בעקבות פרשנות של כללי המשחק בידי סוכני השינוי, או בעקבות צורך פוליטי מסוים, יכול להתרחש שינוי מוסדי אנדוגני ואינקרמנטלי, כך שדפוסי פעולה חדשים ישרתו את מיקסום התועלת - במידה רבה של הרוב, אם כי לא רק. האיזון הפנים-מוסדי יכול לבוא לידי ביטוי כאשר האופוזיציה מעורבת באופן פעיל בתהליכים אלה. ככל שהיא מצליחה להשפיע עליהם - הנזק מבחינתה פוחת, ולעומת זאת הרווח גדל.

באופן כזה, התגבשות הרגולציה החוקתית בכנסת לצורך קבלת החלטותיה נוצרה כתוצאה משרשרת אירועים קודמים, שבהם היו מעורבים גורמים שונים בתוכה (החל ממועצת המדינה הזמנית ודרך ועדת הכנסת, מליאת הכנסת, נשיאות הכנסת, מזכירות הכנסת וכד') ומחוצה לה (הממשלה, נציגות היועמ"ש), אשר תרמו לגיבוש, עיצוב ושינוי של תקנון הכנסת במהלך השנים. השינויים התקנוניים נולדו כתגובות לאירועים שקדמו להם בזמן - בין אם מדובר היה בשיפור, עיצוב או ביטול של תקנה קיימת או תקדים מסוים שהתרחשו בדינוי הכנסת. בזאת, הוראות רבות שהותקנו בתקנון הכנסת תלויות בצעדים שננקטו קודם לכן, שראשיתם אולי אף לפני הקמת המדינה, דבר המתכתב עם ההשערה מס' 2.

כתוצאה מבחירת נתיב היסטורי מסוים, החלטות תקנוניות קודמות הקשו במידת-מה על קבלת שינויים פנים-מוסדיים רחבי-היקף בשל היצמדות השחקנים הפוליטיים למסגרת פרוצדורלית קיימת (המשכיות), אשר פעמים רבות גובשה בידי סוכני שינוי קודמים בזמן - הן הקואליציוניים והן האופוזיציוניים. ניתן לשער גם, שתקנון זה הגביל את סוכני השינוי בכך, שאף אם תיקנו את סעיפיו, שינויים אלה היו בדרך כלל מינוריים או תוספתיים. יחד עם זאת, כקבוצה ולאורך זמן תיקונים אינקרמנטליים אלה שינו את מאפייניה, אופייה ואופן תפקודה של הכנסת - בצורה מהותית.

המסקנה המתבקשת היא, כי גיבוש, שינוי ועיצוב התקנון לכנסת בתקופה הנבדקת מהווים חלק משמעותי מבניית המערכת הפוליטית בישראל במהלך שנות ההתהוות לאור חשיבות הפרלמנט בתהליכי התוויית המדיניות. שינוי תקנון זה משקף את ההתפתחות של המערכת הפרלמנטרית, שנוצרה בזכות

האינטרקציה בין שחקנים פוליטיים שפעלו בתוכה - קואליציוניים ואופוזיציוניים. המגמות השכיחות שאפיינו תהליכים אנדוגניים אלה הן אינקרמנטליות ורב-שלביות, אשר במשך הזמן הובילו לשינויי עומק במלאכת הכנסת, וקבעו גבולות גזרה פרוצדורליים ברורים יותר מבחינתה. למרות זאת, נראה שהמיסוד של כללי המשחק הפרלמנטרי נבע לא רק מתהליכים טרנספורמטיביים בעבודת הכנסת, אלא גם לאור תהליכי הדמוקרטיזציה בחברה הישראלית בעקבות הקמת המדינה ומיסודה על כלל מבניה.

מעבר לכך, פתרון של קונפליקטים באמצעות פשרה או חלוקת משאבים בכפייה על ידי החלטת הרוב הפרלמנטרי, הוא תולדה של הדמוקרטיה הקונסוציונלית שהונהגה בישראל, שיטה שמאפיינת חברות דמוקרטיות משוסעות חברתית ופוליטית, מה שלא פעם הוליד הקצאת זכויות פרלמנטריות לצד מסוים (קואליציה) תוך הצרה והחלשה של הצד הנגדי (אופוזיציה), ששיקפה את הפתרון לבעיות קולקטיביות ופרטניות שנוצרו בכנסת, ובאופן כזה יצרה "תמונת משחק" חדשה בעקבות מאבקי הכוח בין המחנות המנוגדים. יחד עם זאת, ככל שהפתרונות נתקבלו בוועדת הכנסת בהסכמה, הם אפשרו גם לאופוזיציה לתמוך בהצעות מסוימות לשינוי מוסדי, ויתרה מכך: ככל שהצעות אופוזיציוניות התקבלו על דעת הרוב בוועדת הכנסת, כך גדלה השפעתה במשחק ההכרעות התקנוניות הפנים-מוסדיות. לעומת זאת, בהיעדר הסכמה ההחלטות התקבלו באמצעות הכרעת הרוב בוועדת הכנסת, אף לאור מחאות אופוזיציוניות. העובדה כי לאופוזיציה ישנו תפקיד משמעותי בעיצוב של כללי המשחק הפוליטי, מאוששת את ההשערה מס' 3 במחקר זה.

המסקנה הנוספת מדגישה את העובדה שכללי המשחק הפוליטי יכולים להשתנות גם בעקבות יוזמות אנדוגניות בשל האלמנט של דינמיות פנימית המציעה שינוי או התאמה פנים-מוסדית, ולכן גם הפעילות בתוך מוסדות נבחרים לעיתים תכופות כרוכה במתחים פוליטיים תמידיים על חלוקת משאבי הכוח וההשפעה, שכן היא בהכרח מעלה שיקולים פוליטיים על סדר היום הפרלמנטרי, המביאות לתוצאות בעלות השלכות רוחב על הציבור בסופו של דבר.

לסיכום, צידון (1964) ווייס (1977) טענו בשעתם, שהנוהל איננו מטרה כשלעצמה מכיוון שהכנסת לא נוצרה בשביל הפרוצדורה אלא להיפך. לכן, אין הנוהל צריך להיות מסורבל יתר על המידה, ומן ההכרח שיהא ברור ומובן לכל דורש, ולשמש כמכשיר עזר לעבודת הכנסת. ואולם, למרות שיש באמירתם טעם רב (ולכאורה היא מפחיתה מחשיבות הפרוצדורה בתהליך העשייה הפרלמנטרית המהותית), בפועל היא לא מתקיימת, שכן, עם השנים התהליכים בכנסת הפכו למורכבים יותר ויותר, סבוכים ומסורבלים, עד כדי כך שבימינו נעזרים תדיר ביעוץ משפטי לפירוש סעיפי תקנון הכנסת - למשל לצרכי התמתנות הוויכוח הפוליטי או התהליכי - וזאת על מנת שהכנסת תוכל להמשיך ולתפקד באופן קולגיאלי.

6. סיכום וכיווני פעולה עתידיים

בתחילת המאה ה-20, הווארד מאסטרמן, ששימש כבישוף האנגליקני הראשון של העיר פלימות' בבריטניה בשנים 1923-1933, אך כתב גם על אודות סוגיות פוליטיות של זמנו, רשם את המילים הבאות הרלוונטיות גם לזמננו:

"National political institutions are one of the forms in which the national consciousness of the past has expressed itself, and in the study of the constitutional development of our own country we learn to understand what are the permanent instincts of our national mind" (Masterman, 1913, p.9).

לטעמי, הציטוט שהובא דלעיל ממחיש היטב את ליבת המחקר הזה, את תרומתו האפשרית למדע, ומשמש כציוד לקיומו, וזאת בנוסף למה שכבר נכתב על ידי Mahler (1981) שגרס כי סיבה מיוחדת לחקור את הכנסת טבועה בתכונותיה הייחודיות של הפוליטיקה הישראלית, הנובעת מתוך הניגודים שבתוכה (ולא מעטים הם): התבצרות המשטר בסגנון דמוקרטי-מערבי במדינה שנמצאת בסביבה שאיננה דמוקרטית, אשר נבנתה על יסודות העלייה ועד היום מאופיינת בשסעים רבים בתוכה, מתפקדת בלא חוקה כתובה, ובה-בעת נתקלת בבעיות רבות השכיחות במדינות תעשייתיות מפותחות.

המחקר הסוציולוגי חותר בדרך כלל לזהות את הגורמים הסיבתיים הניתנים להכללה, שמסבירים את התוצאות על פני מספר רב של מקרים, מבלי שיתעורר הצורך לפנות לאירועים היסטוריים מתמשכים ספציפיים (Mahoney 2000). יתר על כן, הספרות שעוסקת בשינוי מוסדי מצביעה לא פעם על זעזועים אקסוגניים המביאים לשינוי רדיקאלי, אך מתעלמת לעיתים תכופות משינויים המבוססים על התפתחויות אנדוגניות המתרחשות באופן אינקרמנטלי. לעומת זאת, מחקר זה נועד להראות שישנם אירועים היסטוריים פרטניים מתמשכים, המושפעים מנסיבות ומצרכים פנים-ממסדיים משתנים, אשר מבנים את המערכת הפוליטית.

הגישה המוסדית החדשה שימשה עבורי כמגדלור תיאורטי, שבה הסתייעתי להבנת תהליכים אלה לצורך הסקת תובנות מסוימות לגבי השגת פתרון קולקטיבי באמצעות פעולה אנושית - קבוצתית ופרטנית. בפרט, הגישה המוסדית ההיסטורית הובילה להבנתי את ההתפתחות האנדוגנית והאינקרמנטלית של הכנסת מחד גיסא, ומאידך גיסא אלמנטים מסוימים של גישת הבחירה הרציונלית המוסדית שימשו עבורי כלי לניתוח פעולותיהם של גורמים פוליטיים, וסייעו בזיהוי האילוצים הפנימיים שהטילו עליהם כללי המשחק הפרלמנטרי כאשר שחקנים פוליטיים פעלו למען מטרותיהם. שתי הגישות המוזכרות דלעיל הובילו אותי לתובנות אמפיריות מסוימות ביחס למטרות הפוליטיות והארגוניות ששימשו יוזמות שונות לשינוי בכללי המשחק הפנימיים של הכנסת, ואלה פורטו בחלקו השונים של פרק הממצאים.

בעבודה זו הושקעה מחשבה הולמת לגבי אופן כיסוי מחקרי - הן מבחינת העיסוק בתקנון עצמו, והן מבחינת תיחום היקף החומר ותקופתו שנבדקו, אשר נקבעו לשם כך אפריורי. לא הצבתי כמטרה לבחון לעומק את כלל התיקונים שהוכנסו לתקנון הכנסת במהלך השנים הנבדקות, אלא ששאיפתי היתה לדלות את התיקונים שעוררו דיונים מהותיים בכנסת והשפיעו על תפקודה. משכך, בקשתי כאן היתה צנועה - להטמיע אבן בוחן ניסיוני של ירידה לפרטים, ולהציע אמת מידה ראשונית לאפשרות לבחון תהליכים אנדוגניים של הפעילות הפרלמנטרית. נדרשים מחקרים מעמיקים נוספים בתחום זה כדי להיכנס לעובי הקורה, והם יכולים להתבצע באמצעות מגוון של שיטות וגישות - החל מגישה מוסדית על גווניה, חקירת נישא משפטית-חוקתית, בחינת קונפליקטים פנים-מוסדיים, גישות המשלבות תצפיות אמפיריות או סטטיסטיות-כמותניות או שילוב של מספר גישות שונות לניתוח הממצאים.

מחקר זה תורם לדיון אקדמי העוסק בחקר המוסדות הפוליטיים. ראשית, הוא מעמיק את הידע האמפירי הקיים בספירה של חקר הפרלמנטים (פרלמנטריזם), ומאפשר לקבל מבט רטרופספקטיבי על התהליכים שהתרחשו בפוליטיקה הישראלית (ובכנסת בפרט) במשך תקופה ממושכת יחסית, בצורה שמניחה יסודות מסוימים לביצוע מחקרי עומק נוספים בעתיד. שנית, הוא מוסיף נדבך נוסף של מחקר ממפה תוך זיהוי היבטים מוסדיים חשובים שטרם נחקרו לעומקם. שלישית, אמנם מחקר זה בחן את גורמי השינוי של הכנסת מבחינה מוסדית, ניתן ללמוד ממנו דבר-מה בקשר לפונקציונליות המשתנה של פרלמנטים ברחבי העולם, בהקבלה שכל פרלמנט פועל לפי כללי המשחק. רביעית, עבודה זו הציעה תשובה לשאלה חשובה "גדולה" ומהותית, שהיא - באיזה אופן הפרלמנט משתנה, אם בכלל? - **ותשובתה היא ששינויים אלה לא תמיד אקסוגניים, והם אינם בהכרח נובעים כתולדה מרפורמות גדולות. כמו כן, הם אינם רק תוצר של פעילות רציונלית פנים-ארגונית, ומתרחשים לא רק בשל הקידמה הטכנולוגית, אלא גם לאספקטים היסטוריים ישנה משמעות רבה מאוד בתהליך שעובר המוסד.**

במילים אחרות, טרנספורמציה מוסדית עמוקה מהווה לרוב תהליך מתמשך של שינויים ותיקונים איכותיים וכמותיים - סוציולוגיים-רציונליים מכווני-פעולה, משפטיים ואחרים, אשר מתרחשים כולם בתוך המוסד הפוליטי הנבחר - אשר מתפקד בסביבה דינמית נתונה, שאותה הוא בעצמו קובע - ובאים לידי ביטוי ברמות שונות של שינויים בכללי המשחק שלו, ועל כן משפיעים על תפקודו.

בשל מגבלת ההיקף, מספר שאלות הנוגעות להיבטים משמעותיים של עבודת הכנסת לא נידונו כאן. שאלות ערכיות, נורמטיביות ופונקציונליות, אשר נוגעות לפרוצדורה של הכנסת, לא נבחנו אף הן במחקר זה, לרבות השינויים המוסדיים שהתרחשו בה לאחר 1967: למשל, האם ראוי שח"כים יקבעו לעצמם את כללי עבודתם, ללא בקרה מעורבת פעילה או פיקוח חיצוני-ציבורי? באיזה אופן הרפורמה התקנונית שהתחוללה בכנסת בראשית המאה ה-21 שינתה את פני עבודתה ואת סדריה? איך פעילות הכנסת השתנתה מבחינה תפקודית מפרספקטיבה של 70 שנות קיומה? שאלות אלו ואחרות לא זכו לקבל התייחסות כאן, ויש לקוות שבהמשך הפרלמנט הישראלי יעורר עניין רב יותר בקרב חוקרים. על כל פנים, כדי לייצר הכללה מייצגת משמעותית לא די בטעימה מצומצמת של בחינת 20 שנות תפקוד המוסד המדובר, ויש צורך בעריכת מחקר מקיף, ממפה וממצה יותר, שיבדוק את הסוגיות הפרלמנטריות השונות לעומקן, בצורה קונסיסטנטית וקוהרנטית. כולי תקווה שיהיה בידי לקחת בו חלק בהמשך דרכי.

לסיכום ייאמר, כי לצבירת ידע בתחום זה יש חשיבות עמוקה על המסקנות האפשריות בהיבט של השלכות תוצאתיות, וגם במונחים של מסלולי פעולה ציבוריים אפשריים בעתיד. למשל, ייתכן שתועלנה בהמשך הדרישה להידוק הפיקוח הציבורי על עיצוב של כללי המשחק הפרלמנטרי מצד ארגוני המגזר השלישי, מטעם הוועדות הציבוריות או אף מכיוונו של הבג"ץ.

ביבליוגרפיה
מקורות בעברית
ספרות ראשונית

חקיקה, דוחות, החלטות וכיו"ב

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – הפסקת חברות בכנסת של חבר כנסת המכהן כשר):
https://www.nevo.co.il/law/html/Law04/20_lst_387686.htm

הצעת חוק סדרי העבודה בכנסת (1966).

הצעת חוק תקנון הכנסת (1967).

ועדת הכנסת: סיכום פעילות הוועדה במושב השני של הכנסת ה-20, כנסת ישראל, אוקטובר 2015 - אוקטובר 2016.

ועדת הכנסת: סיכום פעילות הוועדה במושב השלישי של הכנסת ה-20, כנסת ישראל, אוקטובר 2016 - יולי 2017.

ועדת הכנסת. סיכום פעילות הוועדה במושב הרביעי והחמישי של הכנסת ה-20, כנסת ישראל, אוקטובר 2017 - ינואר 2019.

חוק הכנסת (1994).

חוק המעבר לכנסת השנייה (1951).

חוק חסינות בניני הכנסת (1952).

חוק חסינות חברי הכנסת זכויותיהם וחובותיהם (1951).

חוק יסוד: הכנסת (1958).

חוק יסוד: השפיטה (1984).

חוק יסוד: נשיא המדינה (1964).

חוק כהונת נשיא המדינה (1951).

חוק מבקר המדינה, [נוסח משולב], (1958).

חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (1964).

ינון, א' (2019), סוגיות הנוגעות להקמת ועדת הכנסת ולבקשות לקביעת חסינות בפני דין פלילי, היועץ המשפטי לכנסת: https://www.themarker.com/embeds/pdf_upload/2019/20191202-154427.pdf.

מגילת העצמאות, הכרזה על הקמת מדינת ישראל, אתר הכנסת, 14.5.1948.

נוהל ונוהג בכנסת (פרקי תקנון וקובץ החלטות), הכנסת, אוגוסט 1955.

סיכום פעילותה של ועדת הכנסת בכנס הקיץ והפגרה במושב הראשון של הכנסת ה-20, כנסת ישראל, מאי 2015 - ספטמבר 2015.

עיתון רשמי מס' 42, תוספת א, מדינת ישראל, הממשלה הזמנית, 14.1.1949.

פקודת המעבר לאספה המכוננת (1949).

פקודת סדרי השלטון והמשפט (1948).

פסקי דין

בג"ץ 148/73 פרופ' שמואל קניאל נ' שר המשפטים ואח'.

בג"ץ 652/81 שריד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לו (2), 197.

בג"ץ 742/84 כהנא נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט (4), 85.

בג"ץ 761/86, חה"כ מוחמד מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב (4), 868.

בג"ץ 975/89 נמרודי נגד יו"ר הכנסת, פ"ד מ"ד מה (3), 154.

בג"ץ 1179/90 סיעת ר"צ, נ' מ"מ יו"ר הכנסת.

בג"ץ 4064/95 ח"כ חנן פורת נ' יו"ר הכנסת.

בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט (2) 14.

פרוטוקולים

פרוטוקולים של ישיבות מועצת המדינה הזמנית

הישיבה הראשונה של מועצת המדינה הזמנית (להלן: מס' 1), ארכיון המדינה, 16.5.1948, מס' 3, 3.6.1948, מס' 4, 17.6.1948, מס' 6, 24.6.1948, מס' 7, 1.7.1948, מס' 9, 8.7.1948, מס' 10, 15.7.1948, מס' 40, 10.2.1949.

ועדת החוקה. מסיבת עיתונאים, 8.2.1949.

פרוטוקולים של ישיבות מנהלת העם והממשלה הזמנית

פרטיכל ישיבת הממשלה הזמנית, ארכיון המדינה, 20.12.1948, פרטיכל ישיבת הממשלה הזמנית, ארכיון המדינה, 6.2.1949, פרטיכל ישיבת מנהלת העם, ארכיון המדינה, 25.4.1948.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת הראשונה (האספה המכוננת)

מליאת הכנסת: מס' 2, 15.2.1949, מס' 14, 21.3.1949, מס' 16, 23.3.1949, מס' 17, 28.3.1949, מס' 30, 16.5.1949, מס' 55, 13.7.1949, מס' 66, 9.8.1949, מס' 89, 21.11.1949, מס' 148, 6.6.1950, מס' 190, 15.11.1950, מס' 191, 16.11.1950, מס' 194, 22.11.1950, מס' 221, 31.1.1951, מס' 246, 4.4.1951.

ועדה מתמדת: 15.2.1949, 28.2.1949, 7.3.1949, 21.3.1949.

ועדת הכנסת: ישיבת ועדת הכנסת מתאריך 30.3.1949 (ללא מספר פרוטוקול), ישיבת ה' של ועדת הכנסת, 25.4.1949, ישיבת ועדת הכנסת (ללא מספר פרוטוקול), מס' י"ג, 21.6.1949, מס' י"ד, 22.6.1949, מס' ט"ו, 28.6.1949, מס' ל"א, 6.9.1949, מס' ב/2, 15.11.1949, מס' ג/2, 22.11.1949, מס' ה/2, 29.11.1949, מס' י/2, 3.1.1950, מס' יד/2, 31.1.1950, מס' טז/2, 21.2.1950, מס' זז/2, 28.2.1950, מס' כג/2, 28.3.1950, מס' כ"ח, 24.5.1950, מס' כט/2, 30.5.1950, מס' ל/2, 6.6.1950, מס' לא/2, 13.6.1950, מס' לב/2, 20.6.1950, מס' לח/2, 11.7.1950, מס' ל"ט, 18.7.1950, מס' מ/2, 25.7.1950, מס' מא/2, 31.7.1950, מס' ג/10, 21.11.1950, מס' ג/11, 28.11.1950, מס' ג/14, 12.12.1950, מס' ג/27, 13.2.1951.

ועדת המשנה לתקנון: פרטיכל מס' 5 של ועדת המשנה לוועדת הכנסת לעיבוד תקנון הכנסת, 20.6.1949, פרטיכל מס' ג/2 של ועדת המשנה של ועדת הכנסת לענייני תקנון, 23.1.1950.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת השניה

מליאת הכנסת: מס' 44, 21.1.1952, מס' 45, 22.1.1952, מס' 102, 2.7.1952, מס' 312, 9.11.1953, מס' 313, 9.11.1953, מס' 318, 16.11.1953, מס' 385, 2.3.1954, מס' 397, 22.3.1954, מס' 407, 31.3.1954, מס' 409, 11.2.1958, מס' 411, 12.2.1958, מס' 412, 12.2.1958.

ועדת המשנה לתקנון: מס' 2, 10.12.1951, מס' 4, 7.1.1952, מס' 5, 21.1.1952, מס' 6, 28.1.1952, מס' 7, 4.2.1952, מס' 9, 18.2.1952.

ועדת הכנסת: מס' 1, 5.11.1951, מס' 4, 27.11.1951, מס' 11, 8.1.1952, מס' 17, 22.1.1952, מס' 34, 13.5.1952, מס' 35, 20.5.1952, מס' 36, 21.5.1952, מס' 38, 28.5.1952, מס' 40, 4.6.1952, מס' 41, 10.6.1952, מס' 42, 11.6.1952, מס' 43, 17.6.1952, מס' 44, 18.6.1952, מס' 49, 8.7.1952, מס' 50, 9.7.1952, מס' 55, 5.8.1952, מס' 56, 6.8.1952, מס' 59, 19.8.1952, מס' 18/ב, 3.2.1953, מס' 24/ב, 10.3.1953, מס' 40/ב, 30.6.1953, מס' 28/ג, 5.4.1954, מס' 34/ג, 1.6.1954, מס' 40/ג, 13.7.1954, מס' 35/ד, 22.6.1955.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת השלישית

מליאת הכנסת: מס' 3, 17.8.1955, מס' 84, 22.2.1956, מס' 151, 9.7.1956, מס' 159, 23.7.1956, מס' 164, 8.10.1956, מס' 166, 8.10.1956, מס' 212, 26.12.1956, מס' 238, 6.2.1957, מס' 332, 23.7.1957, מס' 338, 30.7.1957, מס' 497, 21.7.1958, מס' 535, 17.11.1958, מס' 538, 19.11.1958, מס' 581, 26.1.1959, מס' 591, 16.2.1959, מס' 593, 18.2.1959, מס' 693, 6.8.1959.

ועדת הכנסת: מס' 3/א, 12.10.1955, מס' 11, 27.12.1955, מס' 23, 22.2.1956, מס' 25, 6.3.1956, מס' 26, 7.3.1956, מס' 28, 13.3.1956, מס' 41, 19.6.1956, מס' 43, 26.6.1956, מס' 44, 3.7.1956, מס' 45, 10.7.1956, מס' 46, 19.7.1956, מס' ב/1, 9.10.1956, מס' ב/3, 16.10.1956, מס' ב/4, 23.10.1956, מס' ב/7, 13.11.1956, מס' ב/8, 20.11.1956, מס' ב/12, 11.12.1956, מס' ב/13, 18.12.1956, מס' ב/19, 22.1.1957, מס' ב/22, 5.2.1957, מס' ב/31, 6.3.1957, מס' ב/32, 7.3.1957, מס' ב/33, 11.3.1957, מס' ב/34, 12.3.1957, מס' ב/47, 9.7.1957, מס' ב/49, 23.7.1957, מס' ג/2, 22.10.1957, מס' ג/3, 22.10.1957.

29.10.1957, מס' 5/ג, 12.11.1957, מס' 6/ג, 19.11.1957, מס' 7/ג, 26.11.1957, מס' 8/ג, 3.12.1957, מס' 9/ג, 10.12.1957, מס' 10/ג, 17.12.1957, מס' 31/ג, 20.5.1958, מס' 32/ג, 27.5.1958, מס' 33/ג, 3.6.1958, מס' 35/ג, 10.6.1958, מס' 39/ג, 24.6.1958, מס' 40/ג, 1.7.1958, מס' 41/ג, 8.7.1958, מס' 42/ג, 15.7.1958, מס' 43/ג, 22.7.1958, מס' 1/ד, 14.10.1958, מס' 2/ד, 21.10.1958, מס' 3/ד, 23.12.1958, מס' 5/ד, 28.10.1958, מס' 6/ד, 4.11.1958, מס' 10/ד, 2.12.1958, מס' 13/ד, 21.10.1958, מס' 15/ד, 30.12.1958, מס' 16/ד, 6.1.1959, מס' 18/ד, 20.1.1959, מס' 20/ד, 27.1.1958, מס' 28/ד, 10.3.1959, מס' 39/ד, 26.5.1959, מס' 41/ד, 9.6.1959, מס' 50/ד, 30.6.1959, מס' 51/ד, 7.7.1959, מס' 53/ד, 14.7.1959, מס' 55/ד, 21.7.1959.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת הרביעית

מליאת הכנסת: מס' 2, 1.12.1959, מס' 102, 25.5.1960, מס' 154, 10.8.1960.

ועדת הכנסת: מס' 4, 22.12.1959, מס' 34, 28.6.1960, מס' 35, 5.7.1960, מס' 36, 12.7.1960, מס' 38, 19.7.1960, מס' 40, 26.7.1960, מס' 42, 9.8.1960, מס' 45, 1.11.1960, מס' 47, 8.11.1960, מס' 49, 16.11.1960, מס' 51, 29.11.1960, מס' 58, 24.1.1961, מס' 60, 31.1.1961, מס' 63, 14.2.1961, מס' 75, 23.5.1961, מס' 76, 29.5.1961, מס' 83, 16.6.1961.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת החמישית

מליאת הכנסת: מס' 9, 16.10.1961, מס' 12, 23.10.1961, מס' 42, 6.12.1961, מס' 43, 7.12.1961, מס' 108, 7.3.1962, מס' 155, 11.7.1962, מס' 165, 30.7.1962, מס' 167, 1.8.1962, מס' 180, 14.11.1962, מס' 215, 5.2.1963, מס' 217, 11.2.1963, מס' 233, 19.3.1963, מס' 246, 13.5.1963, מס' 325, 28.1.1964, מס' 336, 24.2.1964, מס' 349, 27.4.1964, מס' 352, 4.5.1964, מס' 435, 18.1.1965, מס' 451, 23.2.1965, מס' 467, 31.3.1965, מס' 503, 22.7.1965, ישיבה מיוחדת של הכנסת, 1.9.1965.

ועדת הכנסת: מס' 28, 30.1.1962, מס' 29, 6.2.1962, מס' 34, 5.3.1962, מס' 39, 3.4.1962, מס' 41, 10.4.1962, מס' 47, 5.6.1962, מס' 48, 12.6.1962, מס' 50, 19.6.1962, מס' 52, 3.7.1962, מס' 54, 10.7.1962, מס' 65, 28.11.1962, מס' 68, 18.12.1962, מס' 73, 8.1.1963, מס' 75, 15.1.1963, מס' 76, 29.1.1963, מס' 77, 5.2.1963, מס' 78, 12.2.1963, מס' 82, 5.3.1963, מס' 90, 13.5.1963, מס' 91, 21.5.1963, מס' 93, 4.6.1963, מס' 94, 4.6.1963, מס' 95, 5.6.1963, מס' 96, 11.6.1963, מס' 103, 9.7.1963, מס' 105, 16.7.1963, מס' 109, 6.8.1963, מס' 110, 7.8.1963, מס' 117, 12.11.1963, מס' 118, 19.11.1963, מס' 122, 31.12.1963, מס' 123, 7.1.1964, מס' 130, 25.2.1964, מס' 133, 17.3.1964, מס' 140, 2.6.1964, מס' 144, 23.6.1964, מס' 145, 30.6.1964, מס' 147, 14.7.1964, מס' 148, 21.7.1964, מס' 152, 20.10.1964, מס' 156, 10.11.1964, מס' 157, 17.11.1964, מס' 158, 24.11.1964, מס' 159, 1.12.1964, מס' 161, 15.12.1964, מס' 162, 22.12.1964, מס' 170, 2.3.1965, מס' 171, 9.3.1965, מס' 172, 9.3.1965, מס' 173, 16.3.1965, מס' 184, 29.6.1965, מס' 189, 14.7.1965.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת השישית

מליאת הכנסת: מס' 44, 9.3.1966, מס' 45, 10.3.1966, מס' 74, 22.6.1966, מס' 94, 10.8.1966, מס' 119, 6.12.1966, מס' 121, 12.12.1966, מס' 127, 26.12.1966, מס' 129, 28.12.1966, מס' 135, 11.1.1967, מס' 146, 7.2.1967, מס' 201, 26.7.1967, מס' 223, 29.11.1967, ישיבה מיוחדת של הכנסת, 11.10.1966.

ועדת הכנסת: מס' 1, 30.11.1965, מס' 4, 14.12.1965, מס' 5, 14.12.1965, מס' 6, 19.12.1965, מס' 7, 21.12.1965, מס' 13, 1.2.1966, מס' 17, 15.2.1966, מס' 19, 22.2.1966, מס' 21, 15.3.1966, מס' 23, 22.3.1966, מס' 34, 21.6.1966, מס' 35, 28.6.1966, מס' 37, 12.7.1966, מס' 38, 19.7.1966, מס' 39, 27.7.1966, מס' 43, 9.8.1966, מס' 50, 15.11.1966, מס' 51, 22.11.1966, מס' 52, 29.11.1966, מס' 54, 6.12.1966, מס' 55, 20.12.1966, מס' 56, 27.12.1966, מס' 58, 3.1.1967, מס' 59, 10.1.1967, מס' 60, 17.1.1967, מס' 62, 31.1.1967, מס' 67, 14.3.1967, מס' 69, 21.3.1967, מס' 70, 22.3.1967, מס' 71, 28.3.1967, מס' 72, 29.3.1967, מס' 78, 30.5.1967, מס' 80, 27.6.1967.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת השלוש עשרה

ועדת הכנסת: מס' 217, 24.10.1994, מס' 219, 31.10.1994.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת הארבע עשרה

ועדת הכנסת: מס' 121, 22.12.1997, מס' 144, 3.3.1998, מס' 145, 9.3.1998, מס' 149, 17.3.1998, מס' 150, 23.3.1998, מס' 179, 14.7.1998, מס' 213, 11.1.1999.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת החמש עשרה

ועדת הכנסת: מס' 93, 30.5.2000, מס' 102, 20.6.2000, מס' 110, 10.7.2000, מס' 116, 18.7.2000, מס' 133, 14.11.2000, מס' 140, 4.12.2000.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת התשע עשרה

ועדת הכנסת: מס' 57, 18.12.2013, מס' 80, 10.3.2014, מס' 87, 12.5.2014.

פרוטוקולים של ישיבות הכנסת העשרים

ועדת הכנסת: מס' 288, 30.10.2017.

תקנונים

הצעות לתקנון האספה המכוננת, משרד המשפטים, 13.1.1949.

תקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית, 1948.

תקנון הכנסת 1950-51 (פ-717/25).

תקנון הכנסת, מעודכן ליום 14 ביוני 2018.

תקנון הכנסת, מעודכן ליום 30 באפריל 2019.

תקנון הכנסת וחוקים בענייני הכנסת, הוצאת המדפיס הממשלתי, נובמבר 1959.

תקנון הכנסת: החלטות בענייני נוהל וחוקים בענייני הכנסת, הוצאת המדפיס הממשלתי, נובמבר 1965.

תקנון המעבר של האספה המכוננת (הצעת ועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית לאספה המכוננת), תיק וועדת החוקה של מועצת המדינה הזמנית, סדרה מו', ארכיון הכנסת, 1948-49.

תקנון של האספה המכוננת, הצעת מר נ. ניר רפאלקס, תיק וועדת חוקה של מועצת המדינה הזמנית, סדרה מו', ארכיון הכנסת, 1948-49.

ספרות משנית

אברני, א' (2016), אופטימי - כרך שני, הוצאת ידיעות אחרונות.

אברמי, ש' (2003), מנבאי כוונת השתתפות ואופן הצבעה בחוק לשוויון זכויות של אנשים עם מוגבלות, על רקע חוקי רווחה מוצעים, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה.

אורן, ת' (2009), "בחזרה לעתיד": דפוסי המשכיות ושינוי במעבר של בריטניה למשטר ניאוליברלי, עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, האוניברסיטה הפתוחה.

אלמקייס, ע' (2012), חלוקת שלל פוליטי בישראל: מינוף נכסים פוליטיים לתש ואות במשא ומתן קואליציוני, עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך במדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית.

אלמגור, א' & צדוק, ד' (2020), חלוקת ראשות ועדות הפרלמנט לפי שיוך לקואליציה ולאופוזיציה - מידע משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

אלמסי, א' & בקר, א' (2020), השתייכות יושבי-ראש הוועדות הקבועות של הכנסת לקואליציה ולאופוזיציה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

באואר, מ' & גסקל, ג' (2011), מחקר איכותני - שיטות לניתוח טקסט תמונה וצליל, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

בדר, י' (1979), הכנסת ואני, ירושלים: עידנים.

בלאנדר, ד' & קליין, ע' (2002), חקיקה פרטית, נייר עמדה 32, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלאנדר, ד' & פרידברג, ח' & פרידמן, א' (2020), ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בלאנדר, ד' (2018), שסעים ישנים וחדשים בחברה הישראלית - מבט מסקרי דעת קהל, פרלמנט, גיליון 81, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בן-אור, ג' & מקובר, ש' (2019), חקיקה בכנסת העשרים: בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל. נתונים ומגמות, הכנסת: הלשכה המשפטית.

בן-מאיר, ד' (2013), מוסדות השלטון בישראל, מנדלי מוכר ספרים ברשת.

בר-אור, ע' (1994), 'מן היסוד': נפתוליה של תנועה פוליטית-רעיונית, עיונים בתקומת ישראל 4, עמ' 478-493.

גולדברג, ג' (1980), האופוזיציה הפרלמנטרית בישראל 1965-1977, עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, ירושלים: האוניברסיטה העברית.

גיא, כ' (2019), חלום ושבר, כתר הוצאה לאור.

גל-נור, י' & בלאנדר, ד' (2013), המערכת הפוליטית בישראל, הוצאת עם עובד.

דאוטי, א' (2001), הקמת מדינה ובניין האומה, בתוך: ישראל בעשור הראשון, כרך 1, יחידה 1, האוניברסיטה הפתוחה.

דורון, ג' (1998), ההיגיון הפוליטי של רפורמות בשיטות בחירה, תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

דושניק, ל' (2011), ניתוח נתונים במחקר האיכותני: הצעה לארבעה עקרונות מנחים, שבילי מחקר: רשות המחקר הבין-מכללתית, מכון מופ"ת, שנתון מס' 17, עמ' 137-143.

דרישפיץ, ש' (2010א), אי-אמון בממשלה: על מנגנון האי-אמון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דרישפיץ, ש' (2010ב), היועץ המשפטי לכנסת והלשכה המשפטית של הכנסת, פרלמנט, גליון 66 - במסדרונות הכנסת, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הטיס רולף, ש' (2019), תפקידו של חבר הכנסת - תפקיד ללא הגדרה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הריסון, ל' (2005), מחקר פוליטי - מבוא, האוניברסיטה הפתוחה.

ווייל, ר' (2006), הנשאל את פי העם? על הקשר בין הליכי אימוצה של חוקה לבין הליכי תיקונה, משפט וממשל, עמ' 449-487.

וייס, ש' (1977), הכנסת: תפקודה ותפוקתה, תל-אביב: הוצאת אחיאסף.

ויץ, י' (2001), הבחירות לכנסת ומשברים ממשלתיים, בתוך: ישראל בעשור הראשון, כרך 5, יחידה 9, האוניברסיטה הפתוחה.

חלמיש, א' (2004), מבית לאומי למדינה בדרך, כרך א, יחידה 3, האוניברסיטה הפתוחה.

טוטנאור, א' (2013), עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל, מחקר מדיניות 98, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יעקובסון, א', הרצאה בנושא: הדמוקרטיה הישראלית: מה שלומה?, ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית, 2014: <https://www.youtube.com/watch?v=ZymIH45yGn0>

ישעיהו, י' (1992), לחוד ויחד, הוצאה המרכז לתרבות וחינוך.

כהן, ס' (1983), דמוקרטיה ודיקטטורות במאה ה-20, יחידות 3-4, האוניברסיטה הפתוחה.

לורך, נ' (1984), הכנסת מזווית אחרת, הוצאת עידנים.

מאור, ע' (2009), הח"כ כמחוקק: החקיקה הפרטית בכנסת, הוצאת הקיבוץ המאוחד.

מארש, ד' & סטוקר, ג' (2005), תיאוריות וגישות במדע המדינה, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

מזרחי, ע' (2016), יו"ר ועדה בכנסת - עם כח גדול באה אחריות גדולה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מקובר, ש' (2017), מדלתיים סגורות לפומביות מלאה: השלכות השינוי על עוצמתן של ועדות הכנסת בהליך החקיקה, עבודת גמר לתואר מוסמך במדע המדינה, האוניברסיטה העברית.

מרדכי, נ' & קרמניצר, מ' & פוקס, ע' (2015), מדריך למחוקק, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרזל, י' (2016), חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת, בתוך: חובות אמון בדין הישראלי (עורכים: פלאטו-שנער, ר' & שגב, י'), אלון הוצאה לאור.

מרקוס, ר' (2015), הדוברים במליאת הכנסת כצרכני מידע, גליון "מידעת", מספר 10, המחלקה למדעי המידע, אוניברסיטת בר אילן.

נבות, ס' (2003), עשרים שנה למבחן "שריד": עיון מחודש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים, מחקרי משפט יט, 2, עמ' 721-790.

נייברגר, ב' (1998א), הדמוקרטיה הישראלית, יחידה 2 בקורס ממשל ופוליטיקה, האוניברסיטה הפתוחה.

נייברגר, ב' (1998ב), כנסת מול ממשלה, יחידה 4-5 בקורס ממשל ופוליטיקה, האוניברסיטה הפתוחה.

נחמיאס, ד' & ארבל-גנץ, א' & מידני, א' (2010), מדיניות ציבורית בישראל: מאפיינים, מוסדות ותהליכים, האוניברסיטה הפתוחה.

סגר, שי' (1988), **המשטר הפרלמנטרי בישראל**, תל-אביב: הוצאת אחיאסף.

ענבר, צ' (1993), **הליכי חקיקה פרטית בכנסת**, המשפט, א', עמ' 91-109.

פוקס, ע' & קרמניצר, מ' (2019), **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון**, מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פלסקר, י' (1974), **בשבילי הכנסת וועדותיה**, ירושלים: הוצאת חמו"ל.

פלסקר, י' (1977), **הכנסת וועדותיה**, ירושלים: אחיעבר.

פרידברג, ח' (2008), **הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל: פוטנציאל ותפקוד**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

צדוק, ד' (2005), **סקירה משווה בנושא: אכיפת כללי אתיקה ומשמעת על חברי פרלמנט**, מוגשת לעו"ד סיגל קוגוט, היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

צחור, ז' (1987), **שורשי הפוליטיקה הישראלית**, הוצאת הקבוץ המאוחד.

צידון, א' (1949), **סדרי הגשת שאלות בפארלאמנט הבריטי**, ידיעות פרלאמנטאריות מס' 2, ארכיון הכנסת.

צידון, א' (1958), **הכנסת בעבודתה**, הוצאת המדפיס הממשלתי.

צידון, א' (1964), **בית הנבחרים: מורה נתיבי הכנסת בחקיקה ובממשל**, הוצאת אחיאסף.

צידון, א' (ספטמבר 1953), **נוהל ונוהג בכנסת (פרקי תקנון וקובץ החלטות)**, הכנסת.

רהט, ג' & ברנע, ש' & פרידברג, ח' & קניג, ע' (2013), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ, ר' (1996), **מי מסתכל? למי אכפת? הפוליטיקה של הערכה ופיקוח ציבורי**, עיונים בביקורת המדינה, חוברת מס' 55, עמ' 26-35.

שטרן, י' & פרידמן, ש' & רדזינר, ע' (2006), **חוקה שלא כתובה בתורה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, י' (1993), **המקורות ההיסטוריים של הדמוקרטיה הישראלית: מפא"י כמפלגה דומיננטית, בתוך: אורי רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים**, ברירות הוצאה לאור.

שפירא, א' (2010), **אזרחים בוועדות הכנסת**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, א' (2011א), **אתיקה בכנסת**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, א' (2011ב), **פיצול סיעת העבודה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, א' & קניג, ע' & פרידברג, ח' & איצקוביץ-מלכה, ר' (2013), **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי**, מחקר מדיניות 99, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שרף, ז' (1959), **שלושה ימים: והם ג', ד', ה באייר התש"ח - 12, 13, 14 במאי 1948**, עם עובד.

אמצעי התקשורת (המקורות אוחזרו בתאריך 13.7.2021)

"אשור תקנון מעבר לכנסת", *הבקר*, 14.7.1949.

"האספה המכוננת בדיונים מעשיים", *דבר*, 16.2.1949.

"חיידק פוליטי עם יואב קיש", *ערוץ הכנסת*, 27.2.18.

"מי קובע את סדר עבודתה של הכנסת", *מעריב*, 20.3.1949.

"שחור לבן עם משה גלסנר ורועי כ"ץ", *ערוץ הכנסת*, 27.1.2020.

אזולאי, מ' & קרני, י', **אדלשטיין: אכנס את המליאה לאישור הקמת "ועדת החסינות" ביום שלישי הבא**, *ynet* פוליטי-מדיני, 19.1.2020.

דולברג, ש', **שלטון הפקידים ממוטט את הרשויות**, *גלובס*, 01.09.2010.

זקן, ד', **הניסיון עושה את שלו: למה המפלגות החרדיות מעדיפות את ועדות הכנסת**, *גלובס*, 18.5.2020.

יהב, ת', **בג"ץ הכריע: בוטל חוק מס דירה שלישית**, *ynet*, 06.08.17.

יועז, י', **סוף שלטון היועצים המשפטיים**, *גלובס*, 25.03.2009.

כביר, ע', **חוק צנזורת הרשת: כשח"כ מיקי זוהר מעוות את הדמוקרטיה**, *כלכליסט*, 29.11.2018.

כהן, נ' & לוקש, א' & אזולאי, מ', ח"כ מאיר כהן: "משתיקים את האופוזיציה, נפנה לבג"ץ", *ynet*, 17.06.20.

כהן, ע', **הבוררים**, דבר, 16.03.2018.

מורג, ג' & צימוקי, ט', **מנדלבליט תקף ניסיונות חקיקה: "הכרעת הרוב עלולה להפוך לעריצות הרוב"**, *ynet*, 22.05.2017.

מורגנשטרן, ר', **רוה"מ נתניהו: "חייבים לצמצם את שלטון הפקידים"**, *ביטוח ופיננסים*, 12.8.2018.

מלכא, א', **זילבר את פולקמן מציגים: שלטון הפקידים על הנבחרים**, *מידה*, 18.3.2018.

נחמיאס ורבין, א', **בנימין נתניהו בדרך לוועדה המשעממת בכנסת**, *ynet* דעות, 9.1.2020. (א)

נחמיאס ורבין, א', **זו ההטרלה האולטימטיבית של הח"כים**, *ynet* דעות, 5.5.2020. (ב)

נחשוני, ק' & להב, א' & לוקש, א', **החרדים חוזרים לוועדת הכספים: "ברור שנתקן את מה שלפיד עשה"**, *ynet* פוליטי-מדיני, 19.3.2015.

סיקולר, נ' & גוטר, א', **"הסכנה לשלטון החוק היא הפקידים שמנהלים את המדינה"**, *כלכליסט*, 09.04.2017.

פוקס, נ' & אזולאי, מ', **בתום דיון סוער: אושרה הקמת הוועדה שתדון בחסינות נתניהו**, *ynet* פוליטי-מדיני, 13.1.2020.

רייבה ברסקי, א', **מצטרפים לממשלה: כחול לבן והעבודה חתמו על הסכם קואליציוני, מעריב**, 24.4.2020.

מקורות באנגלית

Abbott, A (1983), **Sequences of Social Events: Concepts and Methods for the Analysis of Order in Social Processes**, *Historical Methods*, Vol.16(4), pp.129-147.

Adiputri, R (2015), **Political Culture in the Indonesian Parliament: Analyzing Parliamentary Debates on the Regional Parliaments 1999-2009**, *University of Jyväskylä*.

Adler, E (2002), **Why Congressional Reforms Fail**, *University of Chicago Press*.

Ahmed, N & Obaidullah, A (2007), **The Working of Parliamentary Committees in Westminster Systems: Lessons for Bangladesh**, *The University Press Limited (UPL)*.

Aldrich, J & Rohde, D (2000), **The Republican Revolution and the House Appropriations Committee**, *Journal of Politics*, Vol.62(1), pp.1-33.

Alford, R (1985), **Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy**, *Cambridge University Press*.

Alotaibi, J (2017), **Information and Communication Technologies in the Kuwaiti Parliament: A User Acceptance and Adoption Study**, A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements of the *University of Brighton* for the degree of Doctor of Philosophy.

Aminzade, R (1992), **Historical Sociology and Time**, *Sociological Methods and Research*, Vol.20, pp.456-480.

Aoki, M (2001), **Toward a Comparative Institutional Analysis**, *Cambridge: MIT Press*.

Arnold, D (1990), **The Logic of Congressional Action**, *New Haven: Yale University Press*.

Auel, K (2006), **The Europeanisation of the German Bundestag: Institutional Change and Informal Adaptation**, *German Politics*, Vol.15(3), pp. 249-268.

Auel, K & Rozenberg, O & Tacea, A (2015), **To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments**, *West European Politics*, Vol.38(2), pp.282–304.

Aylett, P, (2015), **Thirty Years of Reform House of Commons Select Committees, 1960-1990**, A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, *Queen Mary, University of London*.

Bach, S & Smith, S (1988), **Managing Uncertainty in the House of Representatives**, *Brookings Institution Press*.

Barthes, R (1967), **Elements of Semiology**, *Hill & Wang Publisher*.

Bedock, C & Mair, P & Wilson, A (2012), **Institutional Change in Advanced European Democracies: An Exploratory Assessment**, *European University Institute*.

Berman, S (1998), **Path Dependency and Political Action: Reexamining Responses to the Depression**, *Comparative Politics* Vol.30(4), pp.379-400.

Beth, R (2005), **“Entrenchment” of Senate Procedure and the “Nuclear Option” for Change: Possible Proceedings and Their Implications**, *Congressional Research Service*.

Beth, R (2013), **Procedures for Considering Changes in Senate Rules**, *Congressional Research Service*.

Binder, S (1996), **The Partisan Basis of Procedural Choice: Allocating Parliamentary Rights in the House, 1789–1990**, *American Political Science Review*, Vol.90, pp.8–20.

Binder, S & Smith, S (1997), **Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate**, *Brookings Institution Press*.

Binder, S (2006), **Parties and Institutional Choice Revisited**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.31(4), pp.513-532.

Buseti, S (2015), **Governing Metropolitan Transport, Chapter 2: Institutional Change and Policy Outcomes**, *Springer International Publishing*, pp.29-51.

Calvert, R (1995a), **Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions**, In: Explaining Social Institutions, (Knight, J & Sened, I (eds.)), *University of Michigan Press*.

Calvert, R (1995b), **The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication**, In: Modern Political Economy: Old Topics, New Directions (Banks, J & Hanushek, E (eds.)), *Cambridge University Press*, pp.216-268.

Campbell, J (2004), **Institutional Change and Globalization**, *Princeton University Press*.

Capano, G (2005), **The Italian Parliament: A Powerful Institution That Performs in an Erratic Way**, *Paper Prepared for Presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops Granada, Spain, April 14-19, 2005.*

Celler, E (1961), **The Seniority Rule in Congress**, *The Western Political Quarterly*, Vol.14(1), pp.160-167.

Chaffey, D (1970), **The Institutionalization of State Legislatures: A Comparative Study**, *The Western Political Quarterly*, Vol.23, pp.180-196.

Collier, R & Collier, D (1991), **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**, *Princeton University Press.*

Colyvas, J & Powell, W (2006), **Roads to Institutionalization**, *Research in Organizational Behavior*, Vol.27, pp.305-353.

Cooper, J & Young, C (1989), **Bill Introduction in the 19th Century: A Study of Institutional Change**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.1, pp.67-105.

Copeland, G & Patterson, S (1998), **Parliaments and Legislatures**, In: World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures (Kurian, G et al., (eds.)), *CQ Press.*

Curry, J & Gloekler, J, **I'm Your Puppet: The Changing Role of the House Committee on Rules**, *Prepared for presentation at the American Politics Graduate Student Mini-Conference Department of Government & Politics University of Maryland, College Park, May 8, 2009.*

Deering, C & Smith, S (1997), **Committees in Congress**, *SAGE Publications.*

DellaPosta, D & Nee, V & Oppen, S (2016), **Endogenous Dynamics of Institutional Change**, *Rationality and Society*, Vol.29(1), pp.5-48.

Diamond, L (1999), **Developing Democracy: Toward Consolidation**, *Baltimore: Johns Hopkins University Press.*

Dion, D & Huber, J (1996), **Procedural Choice and the House Committee on Rules**, *Journal of Politics*, Vol.58(1), pp.25-53.

Dion, D & Huber, J (1997), **Sense and Sensibility: The Role of Rules**, *The American Journal of Political Science*, Vol.41(3), pp.945-957.

Djelic, M & Quack, S (2003), **Globalization and Institutions: Redefining the Rules of the Economic Game**, *Edward Elgar Publishing.*

Döring, H (1995), **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**, *University of Mannheim.*

Dowty, A (1990), **Jewish Political Traditions and Contemporary Israeli Politics**, *Jewish Political Studies Review*, Vol.2, pp. 55-84.

Durkheim, E (1895/1950), **The Rules of Sociological Method**, *New York: Free Press.*

Eisenstadt, S (1964), **Institutionalization and Change**, *American Sociological Review* 29(2), pp.235-247.

Evans, C & Oleszek, W (2000), **The Procedural Context of Senate Deliberation**, In: Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the U.S. Senate (Loomis, B (ed.)), *Brookings Institution Press*.

Falleti, T (2016), **Part III Comparative Politics: Introduction**, In: The Oxford Handbook of Historical Institutionalism (Fioretos, T & Falleti, G & Sheingate, A (eds.)), *Oxford University Press*.

Fenno, R (1973), **Congressmen in Committees**, Boston: Little, Brown.

Filipe, A (2009), **The 2007 Reform of the Portuguese Parliament. What Has Really Changed**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.15(1), pp.1-9.

Fiorina, M (1980), **The Decline of Collective Responsibility in American Politics**, *Center for the Study of American Business*, Washington University.

Fleming, T (2019), **Partisan Dealignment and Committee Power in Five Westminster Parliaments**, *European Journal of Political Research*, Vol.58, pp.536-556.

Frisch, S & Kelly, S (2006), **Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives**, Tulsa: University of Oklahoma Press.

Gamm, G & Shepsle, K (1989), **Emergence of Legislative Institutions: Standing Committees in the House and Senate, 1810–1825**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.14, pp.39-66.

Geddes, B (2003), **Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics**, University of Michigan Press.

Giannetti D & Pedrazzani, A (2016), **Rules and Speeches: How Parliamentary Rules Affect Legislators' Speech-Making Behavior**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.41(3), pp.771-800.

Giddens, A (1984), **The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration**, Cambridge: Polity.

Gilljam, M & Karlsson, D (2014), **Ruling Majority and Opposition: How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives**, *Parliamentary Affairs*, Vol.68(3), pp.555-572.

Gilligan, T & Krehbiel, K (1987), **Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures**, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.3, pp.287–335.

Gilligan, T & Krehbiel, K (1989), **Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee**, *American Journal of Political Science*, Vol.33(2), pp.459-490.

Goet, N, Fleming, T & Zubek, R (2019), **Procedural Change in the UK House of Commons, 1811-2015**, *Legislative Studies Quarterly*, pp.1-33.

Goldstone, J (1998), **Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology**, *American Journal of Sociology*, Vol.104(3), pp.829-845.

Green, D & Shapiro, I (1996), **Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science**, *Yale University Press*.

Greif, A (2006), **Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade**, *Cambridge University Press*.

Greif, A & Laitin, D (2004), **A Theory of Endogenous Institutional Change**, *American Political Science Review*, Vol.98(4), pp.633-652.

Griffin, L (1993), **Narrative, Event-Structure Analysis, and Causal Interpretation in Historical Sociology**, *The American Journal of Sociology*, Vol.98, pp.1094-1133.

Grill, C (2007), **The Public Side of Representation**, *State University of New York Press*.

Hacker, J (2005), **Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment**, In: Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, (Streeck, W & Thelen, K (eds)), *Oxford University Press*.

Hague, R & Harrop, M (2007), **Comparative Government and Politics: An Introduction** (7th edition), *Palgrave Macmillan*.

Hall, P & Taylor, R (1996), **Political Science and the Three New Institutionalisms**, *Political Studies*, Vol.44, pp.936-957.

Hall, P (2009), **Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective**, In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, (Mahoney, J & Thelen, K (eds.)), *Cambridge University Press*, pp.204–224.

Hasson, V (2010), **Rules and Rituals: The Case of South Africa's New Committee System**, *Journal of Legislative Studies*, Vol.16, pp.366-379.

Hazan, R (1998), **Political Reform and the Committee System in Israel: Structural and Functional Adaption**, *Journal of Legislative Studies*, Vol.4, pp.163-187.

Hazan, R (2001), **Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective**, *Columbus, OH: Ohio State University Press*.

Heberlig, E (2003), **Congressional Parties, Fundraising, and Committee Ambition**, *Political Research Quarterly*, Vol.56(2), pp.151-161.

Heitshusen, V (2013), **“First Day” Proceedings and Procedural Change in the Senate**, *Congressional Research Service*.

Held, D & McGrew, A & Goldblatt, D & Perraton, J (1999), **Global Transformations: Politics, Economics and Culture**, *Stanford University Press*.

Héritier, A (2007), **Explaining Institutional Change in Europe**, *Oxford University Press*.

Hertzke, A & Peters, R (1992), **The Atomistic Congress: Interpretation of Congressional Change**, *Routledge*.

Hibbing, J (1988), **Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons**, *American Journal of Political Science*, Vol.32, pp.681-712.

Hodgson, G (1998), **The Approach of Institutional Economics**, *Journal of Economic Literature*, Vol.36(1), pp.166-192.

Huntington, S (1962), **Changing Patterns of Military Politics**, New York: Free of Glencoe.

Huntington, S (1965), **Political Development and Political Decay**, *World Politics*, Vol.17, pp.383-430.

Huntington, S (1968), **Political Order in Changing Societies**, Yale University Press.

Jackson, G & Sorge, A (2012), **The Trajectory of Institutional Change in Germany, 1979-2009**, *Journal of European Public Policy*, Vol.19, pp.1146-1167.

James, S (2009), **Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency**, In: The Oxford Handbook of the American Presidency (Edwards III, G & Howell, W (eds.)), *The Oxford Handbook of the American Presidency*, pp.51-81.

Johnson, J (2005), **The Role of Parliament in Government**, World Bank Institute, Washington, D.C.

Johnson, N (2005), **What of Parliament's Future?** In: The Future of Parliament: Issues for a New Century (Giddings, P (ed.)), Palgrave Macmillan.

Judge, D (1979), **Backbench Specialization in the House of Commons**, Submitted for the degree of Doctor of Philosophy, University of Sheffield.

Ihalainen, P & Ilie, C & Palonen, P (2016), **Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept (European Conceptual History)**, Berghahn Books.

Ionescu, G & de Madariaga, I (1968), **Opposition: Past and Present of a Political Institution**, Watts & Co Ltd - University of Arts London.

Immergut, E (1990), **Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care**, *Journal of Public Policy*, Vol.10(4), pp.391-416.

Isaac, L (1997), **Transforming Localities: Reflections on Time, Causality, and Narrative in Contemporary Historical Sociology**, *Journal Historical Methods: A Journal of Quantitative and Interdisciplinary History*, Vol.30, pp.4-12.

Itzkovitch Malka, R (2014), **Perceptions of Representation Employed by Public Representatives: A Top-Down Analysis**, Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy, The Hebrew University of Jerusalem.

Kabir, A (2014), **Does Parliamentary Development Assistance Matter? An Examination of the Aid Effectiveness in Parliamentary Oversight**, Thesis submitted for the degree of PhD in the University of Hull.

Kask, P (1996), **Institutional Development of the Parliament of Estonia**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.2(1), pp.193-212.

Katznelson, I (1997), **Structure and Configuration in Comparative Politics**, Cambridge University Press.

- Kennon, A (2000), **The Commons: Reform or Modernisation**, *University College London*.
- Kingston, C & Caballero, G (2009), **Comparing Theories of Institutional Change**, *Journal of Institutional Economics*, Vol.5(2), pp.151-180.
- Knight, J (1992), **Institutions and Social Conflict**, *Cambridge University Press*.
- Krehbiel, K (1991), **Information and Legislative Organization**, *Ann Arbor: University of Michigan Press*.
- Kreppel, A (2001), **The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development**, *Cambridge University Press*.
- Krishna, V & Morgan, J (2000), **Asymmetric Information and Legislative Rules: Some Amendments**, *Penn State University & Princeton University*.
- Lagunoff, R (2008), **Dynamic Stability and Reform of Political Institutions**, *Georgetown University*.
- Laver, M (2006), **Legislatures and Parliaments in Comparative Context**, In: The Oxford Handbook of Political Economy (Weingast, B & Wittman, D (eds.)), *Oxford University Press*, pp.121-140.
- Lees, J & Shaw, M (1979), **Committees in Legislatures: A Comparative Analysis**, *Durham, NC: Duke University Press*.
- Leston-Bandeiras, C & Norton, P (2005), **Parliamentary Institutions - Basic Concepts**, *Project Technical Series: Parliamentary Affairs, United Nations Development Programme*.
- Libecap, G (1990), **Contracting for Property Rights**, *Cambridge University Press*.
- Liebowitz, S & Margolis, S (1995), **Path Dependence, Lock-In, and History**, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.11(1), pp.205-226.
- Lipset, S (1994), **The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address**, *American Sociological Review*, Vol. 59(1), pp.1-22.
- Locke, J (1689/2010), **Two Treatises of Government**, *The Lawbook Exchange, Ltd.*; Reprint edition.
- Longley, L (1996), **Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change: Evolving Perspectives and a New Research Framework**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.2(2), pp.21-43.
- Longley, L & Davidson, R (1998a), **The New Roles of Parliamentary Committees**, *Frank Cass*.
- Longley, L & Davidson, R (1998b), **Parliamentary Committees: Changing Perspectives on Changing Institutions**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.4(1), pp.1-20.

Loewenberg, G & Patterson, S & Jewell, M (1985), **Handbook of Legislative Research**, *Harvard University Press*.

Lynch, M & Madonna, A & Roberts, J (2016), **The Cost of Majority-Party Bias: Amending Activity under Structured Rules**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.41(3), pp.633-655.

Lynn Karl, T (1997), **The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States**, *Berkeley: University of California Press*.

Macy, M & Willer, R (2002), **From Factors to Actors: Computational Sociology and Agent-based Modeling**, *Annual Review of Sociology*, Vol.28, pp.143–166.

Mahiuddin, K (2009), **The Parliamentary Committee System in Bangladesh An Analysis of its Functioning**, *Universität Heidelberg*.

Mahler, G (1981), **The Knesset: Parliament in the Israeli Political System**, *Fairleigh Dickinson University Press*.

Mahler, G (1994), **Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach**, 2 edition, *Pearson College Div*.

Mahoney, J (2000), **Path Dependence in Historical Sociology**, *Theory and Society*, Vol.29, pp.507-548.

Mahoney, J & Thelen, K (2009), **Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power**, *Cambridge University Press*.

March, J & Olsen, J (1984), **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life**, *American Political Science Review*, Vol.78(3), pp.734-749.

March, J & Olsen, J (1989), **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**, *New York: Free Press*.

Marshall, B (2002), **Explaining the Role of Restrictive Rules in Postreform House**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.27(1), pp.61-85.

Masterman, J. H. B (1912), **A History of the British Constitution**, *Macmillan Publishers*.

McManamon, A (2012), **The House of Lords and the British Political Tradition**, A Thesis submitted to The University of Birmingham For the Degree of Doctor of Philosophy, *The University of Birmingham*.

Meyer-Stamer, J (1998), **Path Dependence in Regional Development: Persistence and Change in Three Industrial Clusters in Santa Catarina, Brazil**, *World Development*, Vol.26(8), pp.1495-1511.

Mill, J (1861/2014), **Considerations on Representative Government**, *CreateSpace Independent Publishing Platform*.

Miller, G (2000), **Rational Choice and Dysfunctional Institutions**, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.13(4), pp.535-547.

Montesquieu, C (1748/2016), **The Spirit of Laws**, *CreateSpace Independent Publishing Platform*.

Müller, W (2002), **Parties and the Institutional Framework**, *In: Political Parties in the New Europe*, (Luther, K & Rommel, F (eds.)), *Oxford University Press*, pp.249-292.

Müller, W & Sieberer, U & Becher, M, **Engineering Parliamentary Rules. A Theoretical Framework and Macro Patterns in 20 European Democracies**, *Paper prepared for the workshop "Institutional Design of Parliamentary Rules and Party Politics", European Consortium of Political Research, Joint Sessions of Workshops, University of Lisbon, 14-19 April 2009*.

Müller, W & Strøm, K (1999), **Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions**, *Cambridge University Press*.

Müller, W & Sieberer, U (2014), **Chapter 15: Procedure and Rules in Legislatures**, *In: The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Martin, M & Saalfeld, T & Strøm, K (eds.)), *Oxford University Press*, pp.311-331.

Nooteboom, B (1997), **Path Dependence of Knowledge: Implications for the Theory of the Firm**, *In: Evolutionary Economics and Path Dependence*, (Magnusson, L & Ottosson, J (eds.)), *Edward Elgar*.

North, D (1990), **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, *Cambridge University Press*.

North, D (1991), **Institutions**, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.5(1), pp.97-112.

Norton, P (1993), **Does Parliament Matter? (Contemporary Political Studies)**, *Harvester Wheatsheaf, London*.

Norton, P (2001), **Playing by the Rules: The Constraining Hand of Parliamentary Procedure**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.7(3), pp.13-33.

O'Brien, P (1996), **Path Dependency, or Why Britain Became an Industrialized and Urbanized Economy Long before France**, *The Economic History Review*, Vol.49(2), pp.213-249.

Oleszek, W (2007), **Congressional Procedures and the Policy Process**. 7th Edition. *Washington, DC: CQ Press*.

Olson, D (1994), **Legislative Institutions: A Comparative View**, *New York: M.E. Sharpe*.

Olson, D & Crowther, W (2003), **Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization (Parliaments and Legislatures)**, *Ohio State University Press*.

Olson, D & Crowther, W, **Committees in New and Established Democratic Parliaments: Indicators of Institutionalization**, *Working Paper for Committees in New and Established Democracies: An International Conference, University of North Carolina Greensboro, May 30-June 2, 1998*.

Orren, K & Skowronek, S (1994), **Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New Institutionalism'**, In: The Dynamics of American Politics (Dodd, L & Jillson, C (eds.)), Boulder, Colorado: Westview Press.

Ostrom, E (2005), **Understanding Institutional Diversity**, Princeton University Press.

Ostrom, E (2010), **Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems**, In: The Nobel Prizes 2009 (Grandin, K (ed.)), Stockholm: Nobel Foundation, pp.408-444.

Packenham, R (1970), **Legislatures and Political Development**, In: Legislatures in Developmental Perspective (Kornberg, A & Musolf, L (eds.)), Durham: Duke University Press.

Palanza, V & Scartascini, C & Tommasi, M (2016), **Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.41(1), pp.7-34.

Palier, B (2005), **Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s**, In: Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies, (Streeck, W & Thelen, K (eds.)), Oxford University Press.

Palonen, K (2012), **Parliamentary Procedure as an Inventory of Disputes: A Comparison between Jeremy Bentham and Thomas Erskine May**, *Res Publica: Revista de Filosofia Politica*, Vol 27, pp.13-23.

Panbianco, A (1988), **Political Parties: Organization and Power**, Cambridge University Press.

Peters, B (1999), **Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'**, London: Pinter.

Pierson, P (2000), **Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics**, *American Political Science Review*, Vol.94(2), pp.251-267.

Pierson, P (2004), **Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis**, Princeton University Press.

Pierson, P & Skocpol, T (2002), **Historical Institutionalism in Contemporary Political Science**, In: Katznelson, I & Milner, H (eds.), Political Science. The State of the Discipline, New York: W.W. Norton, 693-721.

Pollock, J (1926), **Seniority Rule in Congress**, *The North American Review*, Vol.222 (829), pp.235-245.

Polsby, N (1968), **The Institutionalization of the U.S. House of Representatives**, *American Political Science Review*, Vol.62, pp.144-168.

Powell, W & DiMaggio, P (1991), **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, University of Chicago Press.

Powley, E (2010), **Diversity in Parliament: Listening to the Voices of Minorities and Indigenous Peoples**, Published by IPU and UNDP.

Ornstein, N (1981), **Role of the Legislatures in Western Democracies**, Atlantic Books.

Rasch, B, Shane, M & Cheibub, J (2015), **Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules**, *Oxford University Press*.

Riker, W (1980), **Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions**, *American Political Science Review*, Vol.74(2), pp. 432-446.

Riker, W (1982), **Liberalism against Populism**, *Waveland Press, Illinois*.

Robinson, J (1963), **The House Rules Committee**, *Publisher: Bobbs-Merrill*.

Rosetti, M (1954a), **The Knesset: Its Structure and Development**, *The Knesset Archives*.

Rosetti, M (1954b), **Israel's Parliament**, *Parliamentary Affairs*, Vol.VIII (4), pp.445-452.

Rozenberg, O & Martin, S (2011), **Questioning Parliamentary Questions**, *Journal of Legislative Studies*, Vol.17(3), pp.394-404.

Russell, M & Paun, A (2007), **The House Rules? International lessons for enhancing the autonomy of the House of Commons**, *University College London*.

Sager, S (1971), **Pre-State Influences on Israel's Parliamentary System**, *Parliamentary Affairs*, Vol.25(1), pp.29-49.

Scharpf, F (1997), **Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research**, *Westview Press, Boulder*.

Schickler, E (2000), **Institutional Change in the House of Representatives, 1867-1998: A Test of Partisan and Ideological Power Balance Models**, *American Political Science Review*, Vol.94, pp.269-288.

Schickler, E (2001), **Disjointed Pluralism. Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress**, *Princeton University*.

Schneider, J (2008), **House and Senate Rules of Procedure: A Comparison**, *CRS Report for Congress*.

Sened, I (1991), **Contemporary Theory of Institutions in Perspective**, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.3(4), pp.379-402.

Sewell, W (1996), **Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology**, In: The Historic Turn in the Human Sciences, (McDonald, T (ed.)), *Ann Arbor: University of Michigan Press*.

Sheingate, A (2007), **The Terrain of the Political Entrepreneur**, In: Formative Acts: American Politics in the Making (Skowronek, S & Glassman, M (eds)), *University of Pennsylvania Press*.

Sheingate, A (2010), **Rethinking Rules: Creativity and Constraint in the US House of Representatives**, In: Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power (Mahoney, J & Thelen, K (eds.)), *Cambridge University Press*, pp.168-203.

Shepsle, K (1978), **The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House**, *University of Chicago Press*.

Shepsle, K (1979), **Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models**, *The American Journal of Political Science*, Vol.23(1), pp.27-59.

Shepsle, K (1986), **Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions**, In: Political Science: The Science of Politics (Weisberg, H (ed.)), New York: Agathon Press, pp.51-81.

Shepsle, K (1989), **Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach**, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.1(2), pp.131-147.

Shepsle, K (2006), **Rational Choice Institutionalism**, In: The Oxford Handbook of Political Institutions (Rhodes, R & Binder, S & Rockman, B (eds.)), Oxford University Press, pp.23-38.

Sieberer, U & Meißner, P & Keh, J & Müller, W (2016), **Mapping and Explaining Parliamentary Rule Changes in Europe: A Research Program**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.41(1), pp.61-88.

Sieberer, U & Müller, W & Heller, M (2011), **Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010**, *West European Politics*, Vol.34(5), pp.948-975.

Sin, G (2015), **Separation of Powers and Legislative Organization: The President, the Senate, and Political Parties in the Making of House Rules**, Cambridge University Press.

Sinclair, B (1995), **House Special Rules and the Institutional Design Controversy**, In: Positive Theories of Congressional Institutions, (Shepsle, K & Weingast, B (eds.)), Ann Arbor: University of Michigan Press.

Smith, S (1989), **Call to Order: Floor Politics in the House and Senate**, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Somers, M (1998), **We're No Angels: Realism, Rational Choice, and Relationality in Social Science**, *American Journal of Sociology*, Vol.104, pp.722-784.

Spirling, A (2014), **British Political Development: A Research Agenda**, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.39, pp.435-437.

Steinmo, K & Thelen, F & Longstreth, F (1992), **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**, Cambridge University Press.

Steinmo, S (2001), **The New Institutionalism**, In: The Encyclopedia of Democratic Thought (Clark, B & Foweraker, J (eds.)), London: Routledge.

Streeck, W & Thelen, K (2005), **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**, Oxford University Press.

Strøm, K (1998), **Parliamentary committees in European democracies**, *The Journal of Legislative Studies*, Vol.4, pp.21- 59.

Strøm, K & Muller, W & Bergman, T (2003), **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**, Oxford University Press.

Tang, S (2011), **A General Theory of Institutional Change**, Routledge.

Thelen, K (1999), **Historical Institutionalism in Comparative Politics**, *Annual Review of Political Science*, Vol.2, pp.369-404.

Thelen, K (2003), **How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis**, In: Comparative Historical Analysis in the Social Sciences (Mahoney, J & Rueschemeyer, D (eds.)), *Cambridge University Press*, pp.208-240.

Thelen, K (2004), **How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan**, *Cambridge University Press*.

Tilly, C (1982), **As Sociology Meets History (Studies in Social Discontinuity)**, *New York: Academic Press*.

Tilly, C (1988), **Future History**, *Theory and Society*, Vol.17(5), pp.703-712.

Tilly, C (1989), **Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons**, *Russell Sage Foundation*.

Tsebelis, G (1990), **Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics**, *University of California Press*.

Vital, D (1988), **Zionism: The Formative Years**, *Clarendon Press*.

von Beyme, K (2008), **Political Institutions - Old and New**, In: The Oxford Handbook of Political Institutions (Binder, S & Rhodes, E & Rockman, B (eds.)), *Oxford University Press*.

Wallner, J (2011), **Parliamentary Rule: The Origins, Development, and Role of the Senate Parliamentarian in the Legislative Process**, *Prepared for delivery at the Annual Meeting of the Congress & History Conference, Providence, Rhode Island*.

Weimer, D (1995), **Institutional Design: Overview**, *Kluwer, Boston, MA*, pp.1-16.

Weingast, B (2002), **Rational Choice Institutionalism**, In: Political Science, The State of the Discipline (Katznelson, I & Milner, H (eds.)), *New York: W.W. Norton*, pp.660-692.

Whaley, J (2000), **Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations**, *Legislative Research Series, Paper #6, National Democratic Institute for International Affairs (NDIIA)*.

Whittington, K & Carpenter, D (2003), **Executive Power in American Institutional Development**, *Perspectives on Politics*, Vol.1(3), pp.495–513.

Yamamoto, H (2007), **Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments**, *Published by Inter-Parliamentary Union (IPU), Geneva*.

Yishai, Y (2007), **Legislators and Interest Groups: Some Observations on The Israeli Scene**, *Journal of Legislative Studies*, Vol.3, pp.89-111.

Zamir, E & Sulitzeanu, R & Kenan, R (2018), **Explaining Self-Interested Behavior of Public-Spirited Policy Makers**, *Public Administration Review*.

Zubek, R (2015), **Legislative Organisation and its Determinants in European Parliamentary Democracies**, *West European Politics*, Vol.38, pp.933-939.