

## **הצעת אי-אמון בממשלה – כלי אפקטיבי?**

### **בעקבות הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)**

שי כהן ואליסף קלר\*

"נח מקטני אמנה היה, מאמין ואינו מאמין" (רש"י, בראשית ז, ז)

#### **א. מבוא**

ברשימה זו נבקש לבקר את ההסדר הקיים כיום בנוגע להצעות אי-אמון בכנסת. הביקורת המקובלת על ריבוי הצעות האי-אמון עוסקת בזילות שנוצרת ב"מוסד האי-אמון" עקב שימוש היתר שנעשה בו, ובחוסר היציבות הנוצר בשל מספר חברי הכנסת הנדרש להפלת הממשלה שאיננו מספיק לכינון ממשלה חלופית יציבה. אנו נבקש לטעון כי נוסף על הביקורת הנפוצה, שימוש היתר של חברי הכנסת בהצעות האי-אמון מנוגד לאינטרס של האופוזיציה עצמה ולמעשה פוגע ביעילות הפיקוח הפרלמנטרי הנדרש לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת, שכן הצעות אי-אמון אינן מניבות סיקור תקשורתי מיטבי ביחס לחלופות האפשריות. סיקור תקשורתי נרחב מאפשר לחברי הפרלמנט להשפיע דרכו על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל, ובכך לפקח פרלמנטרית על פעילות הממשלה. ברשימה זו נבקש לעמוד על מאפייניו של מוסד האי-אמון, על מצבו הנוכחי בהקשר הישראלי ועל ההשלכות הנורמטיביות של הרחבתו או צמצומו. **בחלק הראשון** לרשימה זו נסקור את המצב הקיים בכנסת בנוגע להצעות אי-אמון. **בחלק השני** נציג את המודל התקשורתי דרך סקירת הספרות המקצועית העוסקת בתחום. **בחלק השלישי** נציג ממצאים אמפיריים בדבר רמת החשיפה התקשורתית שמניבים הכלים הפרלמנטריים השונים. **בחלק הרביעי** נציע הסדר חלופי למצב הקיים בנוגע להצעות אי-אמון, ו**בחלק החמישי** נסכם.

## ב. המצב הקיים

הצעת אי-אמון בממשלה היא מוסד מקובל בדמוקרטיה פרלמנטריות, שבהן הממשלה פועלת מכוח אמון הפרלמנט ותחת עינו הפקוחה. ככל שיטת משטר דמוקרטית, גם סוג זה של דמוקרטיה פרלמנטריות נשען על התאוריה הפוליטית של הוגי האמנה החברתית, כאשר הפרלמנט מזוהה כידו הארוכה של הריבון שנוצר על ידי העם בעקבות הסכמת כל אחד ואחד מהעם לאמנה החברתית.<sup>1</sup> הוגי האמנה החברתית אמנם חלוקים ביניהם בשאלה אם יש הגבלות כלשהן על הריבון, אך כולם מסכימים על המודל הכללי שלפיו השלטון נתון בידי הריבון בלעדית. תאוריה זו משתקפת גם בשיטת הממשל הישראלית, כפי שניתן להדגים בסעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה, הקובע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת".<sup>2</sup> כך, בכוחה של הכנסת לשמוט את הקרקע מתחת לרגלי הממשלה בהצבעת אי-אמון בה.

למרות כוחו הרב של הפרלמנט דה יורה, נראה במבט ראשון כי המשמעויות המעשיות דה פקטו קטנות בהרבה. כך, עד לתחילת שנת 2010 הוגשו 1,229 הצעות אי-אמון, ורק בפעם אחת הובילה ההצעה לנפילת הממשלה – בפרשת "התרגיל המסריח" שהפילה את ממשלתו של יצחק שמיר.<sup>3</sup> מבט השוואתי מלמד אותנו כי ישראל אינה חריגה בנוף הדמוקרטיה הפרלמנטריות. מחקר שנערך ב-20 דמוקרטיה פרלמנטריות, במשך תקופה של 48 שנים, מצא כי רק כחמישה אחוזים מהצעות האי-אמון מתקבלות בפועל, אך רוב ההצעות נדחות שוב ושוב.<sup>4</sup> ניתן לומר כי הממצאים אינם מפתיעים בהתחשב באופיו של המשטר הפרלמנטרי שבו הממשלה נהנית מרוב קבוע בפרלמנט הדרוש לעצם קיומה. לפיכך במשטר מסוג זה האופוזיציה תתקשה מאוד להעביר הצעה משמעותית דוגמת הצעת אי-אמון.

\*בוגרי תואר ראשון במשפטים ומדעי המדינה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. מבקשים להודות לעוזר המחקר נעם וקס על הערותיו המחכימות.

<sup>1</sup> להרחבה ראו: ANDRZEJ RAPACZYNSKI, NATURE AND POLITICS: LIBERALISM IN THE PHILOSOPHIES OF HOBBS, LOCKE, AND ROUSSEAU (1987).

<sup>2</sup> ס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>3</sup> שוריק דרישפיץ "אי-אמון בממשלה: על מנגנון האי-אמון בישראל" (2010)

<http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%A0%D7%92%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%94%D7%90%D7%99-%D7%90%D7%9E%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94>

הממשלה מלבד הצעות אי-אמון, כגון הצעת חוק לפיזור הכנסת.

<sup>4</sup> Laron K. Williams, *Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support*, 44 COMP. POL. STUD. 1474 (2011).

הדיספרופורציה בין השימוש המוגבר בכלי הצעת האי-אמון לבין שיעור ההצלחה בכלי זה יוצרת את תופעת ה"זילות" במוסד האי-אמון. על מנת להתמודד עם תופעה זו תיקנה הכנסת במרץ 2014 את הצעת חוק-יסוד: הממשלה.<sup>5</sup> כחלק מרפורמת משילות כוללת, החוק כעת מגביל את הצעות האי-אמון באופן שתתאפשר רק הצעת אי-אמון אחת מדי חודש, אלא אם 61 מחברי כנסת תומכים בהצעה.

### ג. המודל התקשורתי

לאור הנסיבות הפוליטיות המתחייבות מאופיו של המשטר הפרלמנטרי עולה השאלה מדוע חברי הכנסת מהאופוזיציה עדיין מנסים להשתמש בכלים פרלמנטריים המצריכים הכרעת רוב גם כאשר ברור כי ההצעה לא תזכה לרוב. הסבר אפשרי אחד הוא ההסבר התקשורתי, הגורס כי הגורם המנבא ניבוי מיטבי את התנהגות נבחרי הציבור הוא החשיפה התקשורתית.<sup>6</sup>

מחקרים רבים מאששים את הקשר בין חשיפה תקשורתית לשימוש בכלים הפרלמנטריים. כך נמצא כי חברי פרלמנט נוטים לשאול שאלות העוסקות בנושאים המסוקרים בהרחבה בגופי התקשורת.<sup>7</sup>

נטען גם כי חברי כנסת עותרים לבג"ץ למרות סיכויי ההצלחה הנמוכים של העתירות, מכיוון שהעתירות זוכות לסיקור תקשורתי נרחב שעוזר לחברי הכנסת בבחירות הפנימיות במפלגה.<sup>8</sup> בנוסף, נמצא כי ככל שהפוליטיקאי מסוקר פחות בתקשורת, כך הוא ייטה שלא להשתתף בשימועים ובוועדות פרלמנטריות, והוא ייטה שלא להצביע נגד הקול המפלגתי שאליו הוא שייך.<sup>9</sup> כן נמצא כי ככל שחברי הכנסת הישראלים מעריכים כי השפעת התקשורת על הציבור רבה יותר, כך הם נוטים להיות פעילים יותר מבחינה פרלמנטרית.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), ה"ח הכנסת התשע"ג 46.  
<sup>6</sup> Thomas Brauning & Marc Debus, *Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies*, 48 EUR. J. POL. RES. 804 (2009).  
<sup>7</sup> Rens Vliegthart & Stefaan Walgrave, *Content Matters: The Dynamic of Parliamentary Questioning in Belgium, and Denmark*, 44 COMP. POL. STUD. 1031 (2011).  
<sup>8</sup> Yoav Dotan & Menachem Hofnung, *Legal Defeats - Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?*, 38 COMP. POL. STUD. 75 (2005).  
<sup>9</sup> James M. Snyder & David Strömberg, *Press Coverage and Political Accountability* (Working Paper No. 13878, 2008) Retrieved from National Bureau of Economic Research website: [HTTP://WWW.NBER.ORG/PAPERS/W13878](http://www.nber.org/papers/w13878).  
<sup>10</sup> Jonathan Cohen, Yariv Tsfati & Tamir Sheafer, *The Influence of Presumed Media Influence in Politics: Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter?*, 72 PUB. OPIN. Q. 331 (2008).

הספרות המקצועית מצביעה על כך כי סיקור תקשורתי לא רק משפיע על התנהגות פוליטית אלא גם מעצים אותה. חשיפה תקשורתית מאפשרת לפעילות פרלמנטרית להשפיע דרכה על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל, ובכך היא מאפשרת פיקוח פרלמנטרי רצוי על פעילות הממשלה. כך, נמצא כי סיקור תקשורתי משפיע על רמת החשיבות שהציבור מייחס לנושאים מסוימים.<sup>11</sup> מחקר נוסף מצא כי ככל שמדינה זרה מסוקרת יותר בתקשורת האמריקאית המרכזית, אזרחי ארצות הברית נוטים יותר לחשוב כי לאותה מדינה חלק חשוב באינטרסים האמריקאים.<sup>12</sup> גם בנושאים אזרחיים נמצא קשר בין הסיקור התקשורתי לעמדת הציבור לאורך זמן.<sup>13</sup> ההשפעה על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל באמצעות סיקור תקשורתי של כלים פרלמנטריים מוזכרת גם בדברי ההסבר להצעת חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת בערוץ הדמוקרטיה, התשס"ב–2002, שם נכתב: "השידור הפומבי של דיוני הכנסת נותן בידי האזרח את האפשרות להיות עד להליכים הפרלמנטריים המשפיעים על חייו ואת הכלים ההכרחיים לקבלת החלטות שקולות ומודעות כשותף פעיל ושווה זכויות בקהילה".<sup>14</sup> לפיכך נראה כי הסיקור התקשורתי מעניק רובד נוסף של חשיבות לפעילות הפרלמנטרית במנותק מהרובד התוצאתי המידי. גם אם חברי הכנסת מהאופוזיציה אינם יכולים "לנצח" את הממשלה בשדה ההצבעה בכנסת, עדיין יש בכוחם להשפיע על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל באמצעות החשיפה התקשורתית.

את המנשק בין המוסד הפוליטי לגופי התקשורת מקובל להסביר באמצעות מודל ה-PMP (Politics-Media-Politics), שלפיו יזמה פוליטית גוררת סיקור תקשורתי שגורר בחזרה תגובה פוליטית וחוזר חלילה.<sup>15</sup> מודל זה הוא התשובה לשאלה אם התקשורת יוזמת סדר יום או רק מגיבה לסדר היום הפוליטי. לפי המודל, התקשורת גם יוזמת וגם מגיבה. לשם המחשת המודל ניתן לדמיין חבר כנסת שמעלה הצעת חוק פרובוקטיבית בנוגע לזכויות מיעוטים. התקשורת מגיבה להצעת החוק באמצעות סיקור תקשורתי נרחב ויוזמת את השאלה האם אותו חבר כנסת הוא גזען. בתגובה לסיקור התקשורתי, המפלגה של חבר הכנסת מצרפת לשורותיה מועמד בן מיעוטים.

<sup>11</sup> Fay Lomax Cook, Tom R. Tyler, Edward G. Goetz, Margaret T. Gordon, David Protes, Donna R. Leff & Harvey L. Molotch, *Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy*, 16 PUB. OPIN. Q. 47 (1983)

<sup>12</sup> Wayne Wanta, Guy Golan & Cheolhan Lee, *Agenda Setting and International News: Media Influence on Public Perceptions of Foreign Nations*, 81 J. & MASS COM. Q. 364 (2004)

<sup>13</sup> James P. Winter & Chaim H. Eyal, *Agenda Setting for the Civil Rights Issue*, 45 PUB. OPIN. Q. 376 (1981).

<sup>14</sup> דברי ההסבר להצעת חוק שידורי טלוויזיה מהכנסת בערוץ הדמוקרטיה, התשס"ב–2002, ה"ח 890, 896.

<sup>15</sup> Gadi Wolfsfeld, *The Politics-Media-Politics Principle: Towards a More Comprehensive Approach to Political Communication* (2013), available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2301135](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2301135)

כאשר בוחנים את שיעור ההצלחה הנמוך בהצעות האי-אמון ומצרפים לכך את הידוע לנו ממחקרים שבחנו את השפעתו של סיקור תקשורתי על התנהגות פוליטית, נראה סביר להניח כי חברי הכנסת מהאופוזיציה אינם משתמשים בהצעת האי-אמון כדי להפיל את הממשלה אלא כדי להשפיע על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל.

#### ד. ממצאים אמפיריים

מקריאת הספרות המקצועית נמצאו למדים כי בכוחה של חשיפה תקשורתית (1) להסביר את אופן השימוש של חברי הכנסת בכלים הפרלמנטריים שעומדים לרשותם; (2) להסביר את השפעת השימוש בכלים הפרלמנטריים על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. עם זאת הספרות המקצועית אינה מלמדת אותנו אילו כלים פרלמנטריים מניבים סיקור תקשורתי נרחב, ולפיכך יעילים יותר מבחינת השפעה על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. אם נדע מהם הכלים הפרלמנטריים ה"מתוקשרים" יותר, נוכל להכווין את חברי הכנסת להשתמש בהם שימוש נרחב על מנת לחזק את השפעתה הרצויה של האופוזיציה. יש לציין כי אמנם ניתן לשער כי הכלים המתוקשרים יותר הם ממילא הכלים שחברי הכנסת משתמשים בהם יותר – אך תהיה זו השערה בלבד.

על מנת לבחון אמפירית את "רמת התקשורתיות" של הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם של חברי הכנסת הצמדנו לכל כלי פרלמנטרי "אינדקס תקשורתי" אשר מבטא את רמת החשיפה הממוצעת אשר יוצר השימוש בכלי הפרלמנטרי.

כדי ליצור את האינדקס התקשורתי אספנו כל אזכור תקשורתי של חברי הכנסת במשך שנה אחת (מה-1.1.2012 עד ה-31.12.12). האזכורים התקשורתיים נאספו מתוך ארכיון אתר "הארץ" ואתר NRG וקודדו לפי ההקשר שבו נזכר חבר הכנסת. בסופו של הליך הקידוד קיבלנו מאגר ידיעות תקשורתיות אשר מאזכרות חברי כנסת בהקשר של כלים פרלמנטריים ספציפיים. המאגר כלל ידיעות הנוגעות לרוב חברי הכנסת בשנה הנבדקת, ולא נרשמה הטיה מבחינת מידת הסיקור ביחס לעמדה פוליטית. לאחר מכן חילקנו את מספר האזכורים התקשורתיים של כל כלי פרלמנטרי במספר הפעמים אשר אותו כלי פרלמנטרי היה בשימוש באותה התקופה. לשם המחשה, יש 227 ידיעות תקשורתיות במאגר המאזכרות חברי כנסת בהקשר של הצעות חוק. חילקנו את 227 הידיעות במספר הצעות החוק שהוצעו בתקופה הנבדקת (709) וקיבלנו יחס של 32%. מספר זה מייצג את מידת החשיפה התקשורתית של הכלי הפרלמנטרי ביחס לשכיחות השימוש בו.

יצוין כי לא הכללנו במאגר האזכורים את הידיעות התקשורתיות בנוגע ל"ועדת פלסנר", שעסקה בהחלפת "חוק טל" וזכתה לסיקור תקשורתי נרחב, שכן מדובר בוועדה מיוחדת שאינה נמנית עם הוועדות הקבועות של הכנסת, ויהיה לא נכון להשליך את רמת הסיקור שלה על הוועדות האחרות. עוד יצוין כי לא נערכה הבחנה בין סיקור תקשורתי "אוהד" לסיקור תקשורתי "שלילי". כמו כן ראוי לציין כי כל האזכורים התקשורתיים שנבעו מכלים פרלמנטריים הם רק כ-42% מהסיקור התקשורתי שקיבלו חברי הכנסת בתקופת המחקר. כל שאר הסיקור התקשורתי נבע מגורמים אחרים שאינם קשורים לכלים הפרלמנטריים הרשמיים שעומדים לרשות חברי הכנסת (למשל: השתתפות בהפגנה, שליחת מכתב פומבי לגוף מנהלי, עתירה לבג"ץ, הליכים פליליים הננקטים נגד חבר הכנסת, שביטות רעב וכו'). עוד יצוין כי לא נמצאו חריגות גדולות בין הידיעות מאתר "הארץ" לעומת הידיעות מאתר "NRG".

מן הממצאים (המצורפים כנספח א לרשימה זו) עולה כי הצעות האי-אמון נהנות מרמת חשיפה לא מבוטלת (18%) ביחס לכלים פרלמנטריים אחרים דוגמת דיונים בוועדות (7.7%) והגשת שאילתות (0.4%). עם זאת מצאנו חשיפה תקשורתית גבוהה יותר בהצעות חוק (32%) ובדיונים במליאה שאינם במסגרת הצעת אי-אמון (46%). ניתן להסביר את רמת החשיפה התקשורתית הגבוהה יחסית בחיובה של הצעת אי-אמון את הממשלה לשלוח נציג למליאה. כפי שמצאו החוקרים וולפספלד ותמיר, שרי ממשלה זוכים לחשיפה תקשורתית גדולה משל שאר חברי הכנסת, וסביר כי הבאתם למשכן מביאה עמם גם את כלי התקשורת המרכזית.<sup>16</sup> הסבר זה תואם גם את רמת החשיפה התקשורתית הגבוהה שניתנת לדיונים במליאה. יש לציין כי גם שאילתות מסוימות מכוח סעיף 46 לתקנון הכנסת מחייבות את הבאתו של נציג הממשלה למליאה,<sup>17</sup> אך נראה כי היעדר האלמנט הדרמטי של נאומים והצבעות גורע מהסיקור התקשורתי של השאילתות.

<sup>16</sup> Tamir Sheaffer & Gadi Wolfsfeld, *Production Assets, News Opportunities and Publicity for Legislators: A Study of Israeli Knesset Members*, 29 LEGIS. STUD. Q. 611 (2004). מובן כי קיימים גורמים נוספים המשפיעים על נוכחותם של כלי התקשורת, כגון נושא הדיון. אולם בהסתמך על מחקר זה של וולפספלד ותמיר, ניתן להעלות טיעון מבני יותר, באופן שיסייע לחברי הכנסת לקבל סיקור תקשורתי אף במנותק מנושא הדיון.  
<sup>17</sup> ס' 46 לתקנון הכנסת.

מרמת החשיפה הגבוהה, ועל בסיס הספרות הקיימת, ניתן להסיק כי להצעות האי-אמון תהיה השפעה ניכרת על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. רמת החשיפה התקשורתית הגבוהה יחסית מתיישבת היטב עם ממצאי הספרות באשר ליעילות הפוליטית של הצעות האי-אמון ככלי לשינוי תמיכת הציבור בממשלה. כך, מחקר מצא כי הצעות האי-אמון גורמות לפגיעה אלקטורלית במפלגות השלטון ולחיזוק אלקטורלי למפלגות האופוזיציה. נתון זה אף נמצא כמובהק במיוחד במקרים שבהם יש מפלגת אופוזיציה שמציגה חלופה שלטונית ברורה לשלטון הנוכחי.<sup>18</sup> מחקר נוסף מצא כי הצעות האי-אמון גורמות למפלגות האופוזיציה לבדל את עצמן מהממשלה, ובכך להרחיב את מגוון הדעות בפרלמנט.<sup>19</sup> אנו משערים כי הסיקור התקשורתית הגבוה הוא הגורם האחראי ליעילות הפוליטית של הצעת האי-אמון. זימון נציג הממשלה לכנסת ועימותו פומבי ומתוקשר עם הביקורת שבפי חברי הכנסת הוא מכלי הפיקוח היעילים והמרתיעים ביותר שעומדים לרשות הפרלמנט. עם זאת, כפי שצינו לעיל, קיימות אפשרויות נוספות בידי הכנסת לזמן את נציגי הממשלה לעימות פומבי ומתוקשר.

מבחינה נורמטיבית, לקשר בין פעילות פרלמנטרית לחשיפה תקשורתית יש כמה רבדים: מחד, חשיפה תקשורתית מובילה לפעילות פרלמנטרית מוגברת – תוצאה שעשויה להיות ראויה כשלעצמה, שכן אנו מעוניינים שחברי הכנסת יהיו פעילים בפעילות הפרלמנטרית, ומאידך ייתכן כי החשיפה התקשורתית מעלה את הפעילות הפרלמנטרית מבחינה כמותית, אך מורידה אותה מבחינה איכותית. כך למשל נמצא כי צילום טלוויזיוני של הדיונים בפרלמנט העלה את כמות הפיליבסטרס שנערכו בפרלמנט.<sup>20</sup> לעומת זאת מחקר קנדי מצא כי צילום של דיוני הפרלמנט לא השפיע בצורה כזו או אחרת על אופי הדיונים הנערכים בו.<sup>21</sup> שאלת הכמות מול איכות עדיין נידונה בספרות המקצועית, ולכן מוקדם להכריע בעניין הכרעה גורפת.

#### ה. ההסדר המוצע

עד כה ראינו כי חברי הכנסת מהאופוזיציה נוטים לשימוש יתר בכלי הפרלמנטרי של הצעת אי-אמון בממשלה. שימוש היתר בהצעות אי-אמון לצד שיעור ההצלחה הזעום של הצעות מסוג זה הובילו את הכנסת להגביל את השימוש בהצעות אי-אמון לאחת לחודש בלבד מחשש לזילות במוסד האי-אמון.

<sup>18</sup> Williams, לעיל הי"ש 4.

<sup>19</sup> Zeynep Somer-Topcu & Laron K. Williams, *Opposition Party Policy Shifts in Response to No-confidence Motions*, EUR. J. POL. RES. (forthcoming), available at [onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/14756765.12038/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/14756765.12038/abstract)

<sup>20</sup> Franklin J. Mixon, Troy M. Gibson & Kamal P. Upadhyaya, *Has Legislative Television Changed Legislator Behavior?*, 115 PUB. CHO. 139 (2003).

<sup>21</sup> Stuart N. Soroka, Olga Redko & Quinn Albaugh, *Television in the Legislature: The Impact of Cameras in the House of Commons*, PARLIAMENTARY AFF. (forthcoming), available at [www.snsoroka.com/files/2013SorokaRedkoAlbaugh.pdf](http://www.snsoroka.com/files/2013SorokaRedkoAlbaugh.pdf)

כמו כן הראינו כי הצעות האי-אמון אמנם אינן יעילות בהפלת ממשלות, אך הן יעילות למדי בהשגת תשומת לב תקשורתית שמביאה בעקבותיה השפעה על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. נשאלת השאלה כיצד ניתן למנוע "זילות" במוסד האי-אמון ועם זאת לשמור על יכולתה הרצויה של האופוזיציה להשפיע על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. אנו סבורים כי התשובה היא "הצרת" הצעות האי-אמון בכלי פרלמנטרי יעיל יותר מבחינה תקשורתית – זימון ראש הממשלה לדיון מיוחד בכנסת.

כפי שצינו לעיל, רמת החשיפה התקשורתית של דיונים במליאה (46%) גבוהה בהרבה מרמת החשיפה התקשורתית של הצעות אי-אמון (18%), ויש לשער שרמת החשיפה התקשורתית של הדיונים במליאה תהיה גבוהה אף יותר כאשר נוכחת בדיון דמות בכירה כגון ראש הממשלה. משמע, דיונים במליאה יעילים בשינוי סדר יום ציבורי ודעת קהל יותר מהצעות אי-אמון. מלבד היעילות שבזימון ראש הממשלה לדיון, יש לזכור גם את החסרונות המובנים בכלי הצעות האי-אמון. מקריאת דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות) עולה כי הבעיה המרכזית שעליה מצביעה הצעת החוק היא ה"זילות" שנוצרת מריבוי הצעות האי-אמון.<sup>22</sup> טיעון זה חוזר גם בחוות דעת שנשלחו לוועדת חוק, חוקה ומשפט על ידי כמה ארגוני חברה אזרחית (כגון המכון הישראלי לדמוקרטיה וכו').<sup>23</sup> בהנחה כי ברצוננו להכווין את חברי הכנסת לעבר הכלים הפרלמנטריים היעילים יותר, ובהנחה כי השימוש הפרלמנטרי בהצעות אי-אמון נועד למעשה להשגת תשומת לב תקשורתית, נראה כי עלינו "להצריח" את הצעות האי-אמון בזימון ראש הממשלה לדיון מיוחד בכנסת. תיקון חוק-יסוד: הממשלה במרץ 2014 ביצע רק חצי מההצרה, שכן החוק הקשה על העלתה של הצעת אי-אמון אך לא הקל את זימון ראש הממשלה לדיון מיוחד.

כיום הכנסת יכולה לזמן את ראש הממשלה לדיון מיוחד במליאת הכנסת מכוח סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.<sup>24</sup> זימון ראש הממשלה מותנה בהשגת חתימותיהם של לפחות 40 חברי כנסת, מלאכה לא פשוטה בכלל ובתקופות שבהן האופוזיציה קטנה ולא אחידה במיוחד. יוזכר כי למשך תקופה קצרה בכנסת ה-18 מנתה האופוזיציה פחות מ-40 חברים בעקבות הצטרפותה לממשלה של מפלגת קדימה (אז המפלגה הגדולה בכנסת). בנוסף, סעיף 42(ב) מגביל את זימונו של ראש הממשלה לדיון אחד בחודש. סעיף 45(ב) לתקנון הכנסת מורה כי דיון בהשתתפות ראש הממשלה לא ייקבע באותו יום שבו נקבע דיון להצעת אי-אמון בממשלה.<sup>25</sup> – הוראה המחזקת את "ניגוד האינטרסים"

<sup>22</sup> דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות), ה"ח הכנסת התשע"ג 46, 46.  
<sup>23</sup> ראו לדוגמה בהקשר זה "הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות) והצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות)" (חוות דעת של המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.10.2013) [www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-9%D7%9D/%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-9%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94](http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-9%D7%9D/%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-9%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94)

<sup>24</sup> ס' 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>25</sup> ס' 45(ב) לתקנון הכנסת.



שבין השימוש בהצעות האי-אמון לבין השימוש בזימון ראש הממשלה לדיון מיוחד. לעומת דרישת החתימות בזימון ראש הממשלה, כל סיעה בכנסת, אפילו סיעה בת שני חברים בלבד, יכולה ליזום הצעת אי-אמון לכל דבר ועניין.

לאור היתרון התקשורתי שבזימון ראש הממשלה ובשל החסרונות המובנים בשימוש המרובה של חברי הכנסת בהצעות האי-אמון, אנו מציעים לתקן את סעיף 42(ב) לחוק-יסוד: הממשלה באופן שזימון ראש הממשלה יוגבל לאחת לשבוע בלבד, במקום אחת לחודש.<sup>26</sup> כמו כן על מנת להימנע ממצב שבו זימון ראש הממשלה אינו אפשרי כלל במצבים של קואליציה רחבה, מוצע להתנות את זימון ראש הממשלה רק למקרים שבהם שני שלישים מחברי האופוזיציה דורשים זאת (בניגוד לדרישה של מספר מוחלט של 40 חברי כנסת בהסדר הנוכחי). על מנת להקל במעט מהגבלתו של ראש הממשלה הכרוכה בהצעה מוצע כי הדיון המיוחד ייערך בהשתתפות ראש הממשלה או ממלא מקום ראש הממשלה, כהגדרתו בסעיף 5(ד) לחוק-יסוד: הממשלה.<sup>27</sup> ודוק, אין מדובר במשנה לראש הממשלה אלא בממלא מקומו כמוגדר בחוק. קיימים כמה שרים שנושאים את תואר "המשנה לראש הממשלה", אך החוק מגדיר כי רק שר אחד יכול לשאת בתואר ממלא מקום ראש הממשלה. כאמור, במצב הנוכחי דהיום מוגשת הצעת אי-אמון מדי שבוע, וזימון ראש הממשלה מוגבל לדיון אחד בחודש. אנו מציעים להפוך את היוצרות באופן שהצעת אי-אמון תוגבל לאחת לחודש, ואילו זימון ראש הממשלה יוגבל לאחת לשבוע בלבד.

הפחתת מספר הצעות האי אמון והעלאת השימוש בכלי זימון ראש הממשלה משיגה את היעדים המוצהרים של הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות). "הצרת" הצעות אי-אמון בזימון ראש הממשלה פותרת למעשה את טענת הזילות, שכן נראה כי הזילות נוצרת מכך ש"איום" פיזור הכנסת הטמון בהצעות האי-אמון אינו מתממש כמעט אף פעם אחת. לעומת זאת ריבוי דיונים בהשתתפות ראש הממשלה אינו יוצר "זילות", שכן ממילא אין ציפייה שהאופוזיציה תשיג רוב. בדיון בנוכחות ראש הממשלה המטרה המוצהרת היא קיום דיון שמאפשר ריבוי דעות והצגת חלופה רעיונית לממשלה המכהנת. זוהי אמנם גם הפונקציה העיקרית שממלאת כיום הצעת אי-אמון, אך היא עושה כן בעקיפין ובדרך אגב ולא במישרין ובמוצהר. ההסדר המוצע גם מחזק את כוחה של האופוזיציה בהעניקו לה כלי יעיל יותר להשפעה על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל. אמנם תיתכן טענה כי ההסדר המוצע פוגע במשילות בהגבילו את ראש הממשלה יתר על המידה. הזכרנו לעיל כי ניתן לכך מענה חלקי בכך שממלא מקום ראש הממשלה, שלא כמשנה לראש הממשלה, "נושא בנטל" עם ראש הממשלה יחד. במבט השוואתי נזכיר כי הפרלמנט האנגלי מחייב את ראש הממשלה להתייצב בפני הפרלמנט אחת לשבוע ל"שעת שאלות" שדורשת השקעת זמן רב בהכנה לשאלות האופוזיציה.

<sup>26</sup> יוער בהקשר זה כי קיימת חשיבות מרובה לשימוש בכלים פרלמנטריים מגוונים, שכן שימוש אינטנסיבי ובלעדי בכלי של דיונים במליאה עלול לשחוק את שיעור החשיפה התקשורתית הגבוה שלו הוא זוכה כיום.  
<sup>27</sup> ס' 5(ד) לחוק-יסוד: הממשלה.

## ו. סיכום

ברשימה זו ביקשנו לבקר את ההסדר הקיים כיום בנוגע להצעות אי-אמון בכנסת. הביקורת המקובלת על ריבוי הצעות האי-אמון עוסקת ב"זילות" שנוצרת במוסד האי-אמון בשל ריבוי ההצעות. אנו ביקשנו לטעון כי נוסף על הביקורת הנפוצה, שימוש היתר של חברי הכנסת בהצעות האי-אמון מנוגד לאינטרס של האופוזיציה עצמה ולמעשה פוגע ביעילות הפיקוח הפרלמנטרי החשוב לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת. זאת, שכן הצעות אי-אמון אינן מניבות סיקור תקשורתי נרחב ביחס לחלופות האפשריות. סיקור תקשורתי מאפשר לחברי הקואליציה להשפיע דרכו על סדר היום הציבורי ועל דעת הקהל, ובכך לפקח פרלמנטרית על פעילות הממשלה. הצענו לתקן את חוק-יסוד: הממשלה ולשנות את ההגבלה הקיימת כיום על זימון ראש הממשלה לדיון בכנסת מאחת לחודש לאחת לשבוע בלבד.

## נספח א

### רמת הסיקור התקשורתי לפי כלי פרלמנטרי

שקלול	מספר הסיקורים התקשורתיים	תדירות השימוש בכלי	כלי פרלמנטרי
0.4%	1	230	שאלות
46.1%	42	91	דיונים במליאה
3.3%	14	420	נאומים בני דקה
32%	227	709	הצעות חוק
7.7%	146	1882	דיונים בוועדת הכלכלה
0	0	56	פניות לנת"צ
3.2%	4	123	דוחות ממ"מ
18.1%	12	66	הצעות אי-אמון

### ביבליוגרפיה

שוריק דריישיץ "אי-אמון בממשלה: על מנגנון האי-אמון בישראל" (2010)  
<http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%A0%D7%92%D7%A0%D7%95%D7%A0%D7%99-%D7%94%D7%90%D7%99-%D7%90%D7%9E%D7%95%D7%9F-%D7%91%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%94>

חן פרידברג הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל – פוטנציאל ותפקוד 312 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למדעי החברה, 2008).

שרה צוובנר חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2000).

Thomas Brauning & Marc Debus, *Legislative Agenda-Setting in Parliamentary Democracies*, 48 Eur. J. Pol. Res. 804 (2009)

Jonathan Cohen, YarivTsfati & Tamir Sheafer, *The Influence of Presumed Media Influence in Politics: Do Politicians' Perceptions of Media Power Matter?*, 72 PUB. OPIN. Q. 331 (2008)

Fay Lomax Cook, Tom R. Tyler, Edward G. Goetz, Margaret T. Gordon, David Protes, Donna R. Leff & Harvey L. Molotch, *Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy*, 16 PUB. OPIN. Q. 47 (1983)

Yoav Dotan & Menachem Hofnung, *Legal Defeats - Political Wins: Why Do Elected Representatives Go to Court?*, 38 COMP. POL. STUD. 75 (2005)

Franklin J. Mixon, Troy M. Gibson & Kamal P. Upadhyaya, *Has Legislative Television Changed Legislator Behavior?*, 115 PUB. CHO. 139 (2003)

ANDRZEJ RAPACZYNSKI, NATURE AND POLITICS: LIBERALISM IN THE PHILOSOPHIES OF HOBBS, LOCKE, AND ROUSSEAU (1987).

Tamir Sheafer & Gadi Wolfsfeld, *Production Assets, News Opportunities and Publicity for Legislators: A Study of Israeli Knesset Members*, 29 LEGIS. STUD. Q. 611 (2004)

James M. Snyder & David Strömberg, *Press Coverage and Political Accountability* (Working Paper No. 13878, 2008) Retrieved from Nationl Bureau of Economic Research website: [HTTP://WWW.NBER.ORG/PAPERS/W13878](http://www.nber.org/papers/w13878).

Zeynep Somer-Topcu & Laron K. Williams, *Opposition Party Policy Shifts in Response to No-confidence Motions*, EUR. J. POL. RES. (forthcoming), available at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12038/abstrac>

Stuart N. Soroka, Olga Redko & Quinn Albaugh, *Television in the Legislature: The Impact of Cameras in the House of Commons*, PARLIAMENTARY AFF. (forthcoming), available at <http://www.snsoroka.com/files/2013SorokaRedkoAlbaugh.pdf>

חוקים בקצרה – הערות קצרות ביחס לעדכוני חקיקה | כסלו תשע"ו, נובמבר 2015  
הצעת אי-אמון בממשלה – כלי אפקטיבי?  
בעקבות הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)

RensVliegenthart & StefaanWalgrave, *Content Matters. The Dynamic of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark*, 44 Comp. Pol. Stud. 1031 (2011)

Wayne Wanta, Guy Golan & Cheolhan Lee, *Agenda Setting and International News: Media Influence on Public Perceptions of Foreign Nations*, 81 J. & MASS COM. Q. 364 (2004)

Laron K. Williams, *Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals, and Electoral Support*, 44 Comp. Pol. Stud. 1474 (2011)

James P. Winter & Chaim H. Eyal, *Agenda Setting for the Civil Rights Issue*, 45 PUB. OPIN. Q. 376 (1981)

Gadi Wolfsfeld, *The Politics-Media-Politics Principle: Towards a More Comprehensive Approach to Political Communication* (2013), available at [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2301135](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2301135)