



עם הגב לעולם:  
**מדוע כנסת ישראל מתעלמת מנושאי חוץ?**

---

---

ניצן הורוביץ

פברואר 2018

## עם הגב לעולם: מדוע כנסת ישראל מתעלמת מנושאי חוץ?

ניצן הורוביץ\*

פברואר 2018

### א. מבוא

מבט אל כנסת ישראל מגלה מציאות מוזרה וגם חריגה מאוד בנוף הפרלמנטרי הבינלאומי: היעדר כמעט מוחלט של עיסוק בנושאי חוץ. נושאים גלובליים, כולל עניינים קריטיים העומדים במרכז סדר היום העולמי אך מחוץ לתחום המקובל של הספקטרום הפוליטי בישראל, כמעט שאינם נידונים בכנסת: לא בוועדת חוץ וביטחון ולא בשום ועדה אחרת או בפעילות הכנסת בכלל – במליאה, בחקיקה, או בכינוסים ובמפגשים ציבוריים הנערכים במשך הכנסת.

ההתעלמות מסוגיות בינלאומיות מזדקרת לעין. בין אם מדובר בנושאים גלובליים על-מדינתיים כגון ההתחממות העולמית וקריסת האקלים, מגמות כלכליות, משברים הומניטריים, פעילות מוסדות בינלאומיים – כמובן כל עוד אין לכך קשר ישיר לישראל – ובין אם מדובר בסוגיות, סכסוכים ומשברים במדינות שונות, אפילו אם מדובר בנושא מרכזי בסדר היום הבינלאומי. רק לעתים נדירות ביותר, אולי פעם בכמה שנים, עולה לדיון בכנסת, בפורום כלשהו, סכסוך קשה, משבר או מלחמה חריפה המתחוללים בעולם. על עיסוק שוטף בנושאים בינלאומיים, כחלק מגישה ועיסוק רציניים בענייני העולם – אין על מה לדבר בכנסת ישראל. יותר מכך, החידלון הפרלמנטרי בכל הנוגע לעיסוק בענייני חוץ בולט במיוחד כאשר גם בכל הקשור למדיניות-החוץ הישראלית, ממעטת הכנסת לעסוק. היא ממעטת לדון בקווי היסוד של מדיניות-חוץ, וגם בשאלה האם קיימת בישראל מדיניות-חוץ, ומהי, ועל חקיקה בעניין אין כמעט מה לדבר.

משיחות רבות שקיימתי בנושא עם ח"כים, דיפלומטים וקובעי מדיניות, בכנסת ומחוצה לה, כולל במסגרת ועדת המשנה לענייני חוץ של ועדת החוץ והביטחון, בה הייתי חבר, ובדיונים שונים בהם השתתפתי במשרד החוץ ובגופים אחרים, ממשלתיים ואזרחיים, עולה תמונה מביכה: הכנסת אכן נעדרת כמעט לחלוטין מזירת החשיבה, הדיונים וההכרעות בסוגיות בינלאומיות. ההסברים לכך מציינים מציאות עגומה ביחס לשתי סוגיות בולטות: מעמדה הירוד של הכנסת באופן כללי אל מול הרשות המבצעת, וההתנכרות הנמשכת של המערכת השלטונית בישראל לנושאים בינלאומיים.

במאמר זה אתמקד בכמה היבטים של עבודת הכנסת, להם השלכה ישירה על העיסוק המועט בנושאי חוץ. אזכיר את הבעייתיות סביב קיומה של ועדה משותפת לענייני חוץ וביטחון, את המציאות הפוליטית בישראל המעניקה משקל מועט לסוגיות חוץ לצד דומיננטיות של הסוגיות הביטחוניות, את חולשתו של הפיקוח הפרלמנטרי על משרד חוץ חלש ממילא, ואת הכישלונות המתמשכים לחזק את תחום מדיניות-החוץ באמצעות חקיקה. אתייחס בקצרה לפעילות הפרלמנטרית הקיימת בתחום יחסי החוץ ואסיים עם כמה המלצות להמשך.

### ב. היעדר ועדה לענייני חוץ

במרבית הפרלמנטים בעולם, הוועדה לענייני חוץ היא מהוועדות היוקרתיות ולכן גם המבוקשות ביותר. היא דנה בנושאים שברומו של עולם, תרתי משמע, ראשיה הם בדרך כלל מהבכירים והבולטים שבחברי הפרלמנט, אורחים זרים ובכירים מתארחים בדיוניה ונפגשים עם חבריה, והם אף מרבים בסיוורים בעולם –

\* ניצן הורוביץ הוא עמית מדיניות במיתונים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, יו"ר המועצה הציבורית של האגודה הישראלית לפיתוח בינלאומי, ולשעבר חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

עניין ששום חבר בשום פרלמנט לא רואה בו נטל מיותר. במדינות דמוקרטיות, ועדת החוץ מפקחת על שירות החוץ והמערך הדיפלומטי ועל גופי שלטון אחרים העוסקים בפעילות בינלאומית. היא מתווה סדר יום וסדר עדיפויות של מטרות ויעדים במדיניות-החוץ. לכן היא גוף פרלמנטרי ושלטוני חשוב, אפילו הכרחי.

הכנסת, לעומת זאת, היא מהפרלמנטים הבודדים בעולם שאין לו ועדה מיוחדת, ייעודית, לנושאי חוץ. אמנם קיימת ופועלת בכנסת ועדה יוקרתית וחשובה הנקראת "ועדת חוץ וביטחון". ולכאורה, כפי שעולה משמה, החוץ הוא במקום הראשון, אך רק לכאורה. למעשה, מניסיוני ומהשיחות הרבות שקיימתי בעניין, ענייני חוץ ומדיניות-חוץ, הם הנושא האחרון בסדר היום של הוועדה.

השוואה מהירה לסדר היום של פרלמנטים אחרים, מבהירה את העניין באופן מובהק ניקח לדוגמא מדינה אירופית קטנה כמו הולנד. ועדת החוץ של הפרלמנט ההולנדי עסקה בשנים האחרונות בסוגיות רבות ומגוונות. אלה הקשורות בעניינים אירופיים תופסות, מטבע הדברים, חלק ניכר מסדר היום שלה. אך מעניין לגלות שורה ארוכה של נושאים שחלקם אינם קשורים ישירות דווקא להולנד ולאזרחיה, שעלו לדיון בוועדת החוץ שם, כגון (מדגם אקראי): הפרת זכויות אדם של מיעוטים אתניים ודתיים בפקיסטאן; מפגש עם ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו; הפרת זכויות אדם ופגיעה בחופש העיתונות בתורכיה; המצב באוקראינה בעקבות סיפוח קרים; מאבק בפירטיות במים בינלאומיים; מלחמת האזרחים בסוריה; שימור הסכם האקלים העולמי; והשימוש בכלי טיס בלתי מאוישים מבחינת החוק הבינלאומי.

על סדר יום כזה, הכולל מפגשים ועדכונים שוטפים עם קובעי המדיניות בנושאים הללו ומנהיגי מדינות זרות, ניתן רק לחלום בכנסת. כיצד יתכן שמדינה כמו ישראל שכלכלתה מבוססת על יצוא לעולם, שרואה חשיבות רבה בקשר עם קהילות יהודיות ברחבי תבל, שחלק ניכר מאזרחיה הגיעו אליה ממדינות אחרות והיא מדינת הגירה מובהקת, תפגין התעלמות שכזו מהסוגיות הבינלאומיות החשובות, ולא תקדיש להן כמעט שום מקום בעבודת הפרלמנט שלה?

היעדרה של ועדה לענייני חוץ בכנסת עורר תהיות רבות במשך השנים, אך דבר לא השתנה. כך למשל, בכנסת ה-18, ביקשה ח"כ עינת וילף, כפי שעשו ח"כים אחרים לפני ואחריה, כולל כותב שורות אלה, לדון בשינוי תקנון הכנסת, כך שוועדת החוץ והביטחון תפוצל לשתי ועדות שונות: האחת שתתרכז בנושאי צבא וביטחון והאחרת בנושאי חוץ. העניין הובא בפני ועדת הכנסת, ולבקשת ח"כ יריב לוין, אז יו"ר ועדת הכנסת, התבקש מרכז המידע והמחקר (ממ"מ) של הכנסת לבחון את העניין. בדו"ח שהוגש לו ב-2012,<sup>1</sup> נקבע כי באף פרלמנט שנבדק לא נמצאה ועדה משותפת לענייני חוץ ולענייני ביטחון, מלבד בסנאט הצרפתי ובסנאט הבלגי (שאינם הגופים הפרלמנטריים העיקריים במדינות אלה). בדו"ח הובהר היטב כי במרבית הפרלמנטים בעולם, שני התחומים הללו נפרדים ומטופלים בשתי ועדות שונות. גם במחקר ההשוואתי הזה של הממ"מ הודגש כי חוקרים שונים בישראל כבר עסקו לאורך השנים בסוגיה הזו והמליצו לפצל את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות.<sup>2</sup> אך כאמור, דבר לא השתנה. בקשתה של ח"כ וילף התגלגלה חיש קל אל גנזך הכנסת, והעניין הסתיים בלא כלום.

בהיעדר ועדה ייעודית לענייני חוץ, נותר לבחון האם הוועדה המשותפת לענייני חוץ וביטחון מעניקה לסוגיות החוץ את המשקל הראוי. אלא שבוועדה זו ענייני החוץ תופסים מקום שולי לחלוטין. ועדת חוץ וביטחון במתכונתה הקיימת משקפת היטב את ההיררכיה ואת התפיסה הרווחת ביחס למקומם של ענייני החוץ. הוועדה מקדישה את מירב זמנה לענייני ביטחון ומזניחה כמעט לחלוטין את תחום מדיניות-החוץ.<sup>3</sup> כאמור לעיל, גם רבים מענייני החוץ שעולים לפני מובאים ונידונים בדרך כלל בהקשר ביטחוני או פוליטי. מערכת הביטחון הישראלית על זרועותיה המגוונות ונציגיה השונים, רואה עצמה כמובילה גם את הנושאים המדיניים הבינלאומיים.

העניין היסודי הזה מלווה את מערכות השלטון בישראל מאז ומתמיד: מדיניות-החוץ לא נתפסת כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של ישראל, ויש העדפה גורפת של מערכות צבא ומודיעין על פני מערך החוץ. אנשי ביטחון, ולא מדינאים או דיפלומטים, הם שנותנים את הטון בסוגיות הקשורות למדיניות-החוץ הישראלית. רבים מהם

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע, "[ועדות הכנסת](#)", כנסת ישראל, יוני 2012.

<sup>2</sup> ראו למשל: ראובן חזן, "Reforming Parliamentary Committees", דו"ח ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל, 2007.

<sup>3</sup> "[חוק מערך החוץ: דרך להעצמת הדיפלומטיה הישראלית?](#)", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרית והאגודה הישראלית לדיפלומטיה, יולי 2015.

מגלים חשדנות ואף זלזול כלפי משרד החוץ, ונמנעים מלשתף את אנשיו בנושאים רגישים. זכור לי במיוחד דיון מרתק בכנסת ה-19, בוועדת חוץ וביטחון, בו הבהיר אחד מבכירי משרד הביטחון כי מבחינתו הוא בעצם מופקד על ענייני החוץ של מדינת ישראל וגם מנהל אותם בפועל, ואילו משרד החוץ הוא משרד כושל, שאנשיו מפריעים ומדליפים, ומבחינתו אפשר בהחלט להסתדר בלעדיהם. דברים ברוח זו עלו בשלל דיונים, לאורך שנים – הן מפי אנשי מערכת הביטחון והן בקובלנות של אנשי משרד החוץ.

מרכזיות הסכסוך הישראלי-ערבי היא גורם מפתח בהבנת העניין. התפיסה של מדינה במצור הנמצאת תחת איום קיומי מתמיד היא אבן יסוד בהוויה הישראלית בכל תחומי החיים, ובוודאי בתחום הפוליטי והמדיני. מערכת הביטחון הלכה והתחזקה עם השנים. לאור ההכרה הגוברת בחשיבותה, היא זכתה לתקציבים, לכוח אדם איכותי, ולמעמד פוליטי וציבורי. אין הכרה דומה בדבר חשיבות מערך החוץ, והדבר נותן את אותותיו. כשיש מערכת ביטחון חזקה, קל להשתמש בה גם לעניינים וסוגיות שאינם בתחום סמכותה, ושאמורים להיות באחריות משרד החוץ.

## ג. היעדר משקל פוליטי לסוגיות חוץ

בכל השיחות והדיונים בנושא נדיר לשמוע כי ענייני החוץ אינם חשובים ומשום כך אינם זוכים למקום הראוי להם בסדר היום הפרלמנטרי בישראל. להיפך – בדרך כלל, במרבית הפורומים, וללא קשר ישיר למחנות פוליטיים, הודגש כי המדובר בנושא חשוב. אולם בחינה מעמיקה יותר של העניין מעלה השגות שונות ביחס למשמעות השלטונית והפוליטית של "חשיבות" העניין.

הכנסת היא מקום פוליטי, בהגדרה, ויותר מכל דבר אחר היא זירה מפלגתית מובהקת. ח"כים ופוליטיקאים מכל המחנות הפוליטיים מסבירים כי סוגיות חוץ, שאינן קשורות במישרין לסכסוך הישראלי-ערבי ולנושאים מזרח-תיכוניים, אינן חלק ממשי מסדר היום הפוליטי של מפלגות בישראל, ואינן מהוות גורם אלקטורלי. למפלגות רבות אין כל עמדה או עיסוק בסוגיות בינלאומיות שאינן קשורות ישירות לענייני ישראל, יהודים, ערבים וכו', ולכן נציגיהן בכנסת ממעטים לעסוק בכך. משום כך, מידת הפעילות הפרלמנטרית בענייני חוץ מושפעת באופן מכריע מעניין אישי של ח"כ כזה או אחר בסוגיות הללו, מניסיון חייו ומתפקידים קודמים שמילא, ואינה נובעת בהכרח מעמדה פוליטית מסוימת או מפעילות מפלגתו בעניין, שבדרך כלל אינה מורגשת או שכלל אינה קיימת.

יתרה מכך, בגלל היעדר רלבנטיות פוליטית-אלקטורלית, בעיני רוב הח"כים, הרי בפעמים הנדירות בהן בכל זאת עולה נושא בינלאומי לדיון במסגרת פרלמנטרית כלשהי, הוא "מולבש" או "משודך" לסוגיה הקשורה לעניינים התופסים מקום מרכזי הרבה יותר בסדר היום הישראלי כגון ביטחון, מזרח תיכון, הסברה, ותפוצות.

יש להדגיש כי חוסר העניין והיעדר הבקיאיות בסוגיות גלובליות, אינם נחלתה של הכנסת בלבד. הדבר ניכר היטב גם בתקשורת הישראלית, במערכת החינוך, וכמובן בפעילות הממשלה. הכנסת, בהיותה גוף ייצוגי של החברה הישראלית, משקפת במידה מסוימת גם את החשיבות המועטה המוענקת לתחום יחסי החוץ במקומות אחרים בחברה הישראלית.

לא ניתן להבין את המחדל הפרלמנטרי בתחום החוץ ללא נגיעה בסוגיית העומק המנטאלית העומדת בלב היחס הישראלי לעולם. למרות שכל נתון וכל טיעון הגיוני סותרים את הלך הרוח הזה, ומדינת ישראל עצמה היא הוכחה מהדהדת למופרכותו, הרי עדיין ובעצמה רבה, העולם נתפס בישראל "כעוין". בגזרות רבות של המערכת הפוליטית והממשלתית, כמו גם בציבור הרחב, שוררת תחושה כזו וזוהי גם רוח הפעולה: "עם לבדד ישכון ובגויים לא יתחשב" או "העולם כולו נגדנו". הדברים אינם מאפיינים רק את הממשלה והכנסת הנוכחיות, אלא מלווים את המדינה, ואת הישוב לפניה, מזה דורות.

לא כאן המקום לרדת לשורש העניין בתולדות העם היהודי והתנועה הציונית, אך השלכותיו על הפעילות השלטונית והפוליטית הן עמוקות מאוד. עניינים בינלאומיים שאינם בעלי קשר ישיר ומובהק לישראל, נתפסים ומוצגים "כצרות של אחרים", ולפעמים "צרות של הגויים". אין ראייה גלובלית, אין עניין אמיתי בסוגיות בינלאומיות. ישראל אינה חשה באמת כחברה במשפחת האומות וכחלק אינטגרלי מהעולם הגדול, ולא רק מפני שהעולם כביכול עוין כלפיה, אלא מפני שגם היא עצמה משדרת ללא הרף שאינה באמת רוצה בכך. בנגזרות שונות של העניין, יש אפילו הידרדרות.

דוגמה בולטת לכך היא סוגיית הסיוע והפיתוח הבינלאומיים. זהו אחד המדדים המובהקים למידת המעורבות והמחויבות של מדינה לעולם ולחברה האנושית. בתחום זה ישראל משתרכת באופן מביש הרחק מאחורי שאר המדינות המפותחות מסוגה. סיוע חוץ מתאר קטגוריה רחבה של פעילויות המיועדות לסייע למדינות מתפתחות להתמודד עם בעיות כלכליות וחברתיות כגון הכשרות מקצועיות, סיוע הומניטרי לאחר אסונות טבע, חילוץ, שירותים רפואיים, ומחיקת חובות.

ישראל הייתה בעבר בין המובילות בעולם בתחום סיוע חוץ ופיתוח בינלאומי. בשלהי שנות החמישים והשישים, היה לישראל הקטנה והענייה שם עולמי כאחת מהמדינות המובילות ביחס לגודלה בשיגור מדריכים ומומחים למדינות מתפתחות.<sup>4</sup> כ-5,000 מומחים ישראלים שוגרו למדינות מתפתחות וסך הסיוע של המדינה עמד על יותר משני אחוזים מהתל"ג. כיום התקציב הישראלי המוקדש לסיוע חוץ עומד על 0.07 אחוזים מהתל"ג בלבד.<sup>5</sup> לפי יעדים המקובלים ב-OECD, על מדינות חברות להקדיש 0.7 אחוזים עבור סיוע בינלאומי – פי עשרה מכפי שישראל מקצה כיום. ממוצע סיוע חוץ של מדינות ה-OECD הוא פי שישה מהסיוע הישראלי, כאחוז מהתל"ג.<sup>6</sup> מעבר לעובדה שישראל עדיין נמצאת כמעט במקום האחרון, הרי אפילו הסכומים המדווחים על-ידי המדינה בקטגוריה של "סיוע בינלאומי" כוללים עניינים כגון סבסוד מים לרשות הפלסטינית, פעולות של המשרד להגנת הסביבה בשטחי יהודה ושומרון, ואפילו פרויקט "תגלית" ותכנית "מסע".<sup>7</sup> כך שבניכוי כל הסכומים הללו, שלא ראוי להחשיב אותם כסיוע "בינלאומי", התקציב עבור מש"ב – הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף פעולה בינלאומי, שפועלת במשרד החוץ – הוא תשעה אחוזים מהתקציב הישראלי לסיוע חוץ. ואפילו התקציב המביך הזה מחולץ בקושי תוך שימוש בנימוקים תועלתניים – ביטחוניים ומדיניים.

#### ד. פיקוח פרלמנטרי חלש על משרד חלש

המחדל הפרלמנטרי בתחום מדיניות-החוץ, הוא ככל הנראה הביטוי החריף ביותר לחולשת הכנסת אל מול הרשות המבצעת. שיטת הממשל הישראלית מכונה "פרלמנטרית" וכביכול מציבה את הכנסת כריבון, אך הדבר נכון בעיקר למוצאי יום הבחירות ולמשברים פוליטיים חריפים. ברגע שקמה קואליציה ומורכבת ממשלה, הנהנית מעצם טיבה מרוב כמעט אוטומטי בכנסת וממשמעת קואליציונית, תופסת הממשלה את מקומה ליד ההגה, והכנסת עוברת למושב האחורי. הממשלה היא המובילה את החקיקה והיא המתווה את המדיניות ומבצעת אותה. כך צריכה לנהוג הרשות המבצעת. אלא שהכנסת לא ממלאת את תפקידה במיוחד בתחום הפיקוח והאיזון מול הממשלה. בניגוד לפרלמנטים רבים במדינות דמוקרטיות, אין בכנסת דיון ומעקב רציני אחר פעילות הרשות המבצעת, ובעיקר אין פיקוח שוטף ומדוקדק על תקציבי המשרדים. לא רק בתחומי הביטחון, אלא גם בכל השאר.

מעבר לכך, גם בתוך המערכת הממשלתית, קיימות למעשה מערכות נוספות, הנהנות ממידה רחבה מאוד של אוטונומיה מול הדרג המדיני, ופעילותן מתנהלת תחת מעטה סמיך של חוסר שקיפות: מערכות הביטחון, המשפט, והאוצר. זוהי "ממלכת הסוד". כאשר מדברים עם מי שאמורים להיות קובעי המדיניות, כגון שרים ואף ראשי ממשלה, ניתן לשמוע מהם קובלנות וטרוניות על כך שחלקים ניכרים מהרשויות הללו, רבות העוצמה, למעשה חסומות גם בפניהם. פיקוח ודין וחשבון אמיתי ונוקב של המערכות הללו בפני הפרלמנט אינו מתקיים. בהקשר זה, ניתן לציין את פעולת ועדת השקיפות בראשות חברת הכנסת סתיו שפיר, שמשקיעה משאבים רבים בניסיון לשנות זאת.<sup>8</sup>

לשרים חברי הממשלה, הבאים מתוך הכנסת, אין כל עניין בהגברת הפיקוח הפרלמנטרי עליהם. הם רואים בכנסת, בוועדותיה ובדיוניה, מטרד מעיק. כך הדבר, על אחת כמה וכמה, ביחס למערכות הביטחון וחלקים רבים בשירות המדינה, כולל גם אנשי מערך החוץ. בכירי המערכות הללו אינם ששים להתייצב בכנסת, מביעים

<sup>4</sup> Aliza Belman-Inbal and Shachar Zahavi, "The Rise and Fall of Israel's Bilateral Aid Budget 1958-2008," *Tel-Aviv University*, June 2009.

<sup>5</sup> תקציב סיוע החוץ של ישראל, כולל קליטת עלייה, עמד על 0.07 אחוזים מהתל"ג בשנת 2010. שיעור זה הוא עשירית מהיעד שנקבע על-ידי ה-OECD, והוא כולל גם את שווי המים המועברים לממלכת ירדן מכוח הסכם השלום משנת 1994. מקור: משרד החוץ, הממונה על אגף לקשרים בינלאומיים.

<sup>6</sup> דיווחי משרד האוצר למשרד ראש הממשלה מיום ה-8 בינואר 2012, מתוך "ניתוח תקציב סיוע החוץ של ישראל", מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, 15 בדצמבר 2015.

<sup>7</sup> "סיוע החוץ של ישראל למדינות המתפתחות", *הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה*, דו"ח לשנת 2013.

<sup>8</sup> הועדה קיימה גם דיונים בנושא שקיפות משרד החוץ והמשרד לעניינים אסטרטגיים. ראו מידע באתר [הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור](#), כנסת ישראל.

סלידה מהפומביות ומהחיכוך הפוליטי, ובעיקר אינם סובלים פיקוח. כאשר מדובר בענייני מדיניות וביטחון, אליהם משויך הנושא הבינלאומי, קל מאוד לממשלה ולנציגי המערכות השונות לעקוף את הכנסת ולמעשה להתעלם ממנה לחלוטין. הכנסת עצמה, כל כנסת, מקלה על כך ומשתפת פעולה בנפש חפצה, כאשר היא מטילה חסיון – לא נחוץ ברוב המקרים – על הדיונים בנושאים הללו.

על רקע תמונה זו יש להבין כי אל פיקוח פרלמנטרי חלש ודל מצטרפת העובדה שמשרד החוץ עצמו הוא אחד המשרדים החלשים יותר בממשלה. לאורך שנים רבות, הצביעו שורה של גופים – ממשלתיים ובלתי-ממשלתיים – על מקומו הירוד של מערך החוץ במערכת השלטונית הישראלית ועל כך שמדיניות-החוץ הישראלית אינה מתנהלת לפי עקרונות מנחים ברורים. כך למשל, בדו"ח מבקר המדינה מ-2002 ביחס לתיאום בין משרדי החוץ והביטחון בענייני הסברה – סוגיה שההנהגה הישראלית נוטה לייחס לה חשיבות – נמצא כי "לא גובשה כל תפיסה ממלכתית מפורטת כיצד אמורים גופי ההסברה הממשלתיים להתארגן ולפעול במשותף ובמשולב בתחומי חוץ וביטחון, כדי להביא למיצוי מיטבי של ההסברה הישראלית".<sup>9</sup> הדו"ח קבע כי ניסיונות לארגן, לתאם ולגבש תפיסת הפעלה כוללת נעשו פעמים רבות לאורך השנים, אולם הניסיונות לא צלחו. אי לכך הצביע הדוח על "כשל מערכתי" במאמצי ההסברה. גם בדו"ח ועדת וינוגרד שפורסם לאחר מלחמת לבנון השנייה, ובדו"ח המבקר שפורסם בשנת 2012 וביקר את אופן יישום המלצות דו"ח וינוגרד, נמצא כי יש לחזק את מרכיבי החשיבה והתכנון המדיני במטה המקצועי של משרד החוץ במסגרת קבלת ההחלטות הלאומיות בסוגיות מדיניות-ביטחוניות. יש דוגמאות רבות מספור לכשל המביך הזה בשלל סוגיות אחרות. ואם כך ביחס לעניין שנחשב "לחשוב" מבחינה שלטונית, ברור כי בעניינים אחרים שאינם נחשבים כאלה, הכשל הוא מוחלט.

החוליה החלשה הבולטת ביותר במארג הממשלתי היא משרד החוץ. המשרד נמצא במשבר ובקריסה ארגונית, והמצב רק הולך ומדרדר. אין לי כל ספק כי לא מדובר בתהליך אקראי, אלא מתוך כוונת מכוון. בממשלות האחרונות ניכרת מגמה ברורה של החלשת משרד החוץ, ותחת הממשלה הנוכחית חלה החמרה נוספת. תחומים מדיניים מרכזיים מוצאים ממנו לידי גורמים ממשלתיים אחרים, תקציבו דל ועובדיו מתוסכלים. לישראל אין כיום אפילו שר חוץ במשרה מלאה.

## ה. כישלון החקיקה

חולשת מערך החוץ אינה תופעה ייחודית רק לישראל, אם כי המציאות כאן מחמירה אותה בצורה קיצונית. וביחס לכנסת – זו כושלת בפיקוח ובדיון בענייני חוץ, אולם, אפילו בתחום החקיקה, אשר עומד לרשותה ועשוי לתרום להגברת מעורבותה בתחום יחסי החוץ, לא מצליחה הכנסת לקדם דבר.

מדינות מתקדמות רבות בעולם בחרו לקדם חקיקה שתסדיר את מעמד משרד החוץ, בהתאם לבעיות ולצרכים של כל מדינה ומדינה. בארצות הברית, למשל, חוקק ב-1980 חוק שירות החוץ. גם בארץ חוקקו חוקים שהסדירו את מעמדם של גופים מרכזיים בתחומי הביטחון הלאומי, כגון חוק השב"כ וחוק המועצה לביטחון לאומי (המל"ל). חוק המל"ל חיזק את המל"ל באופן משמעותי, עזר לו לשנות כיוון, והפך אותו מגוף חלש לעוצמתי. הדבר ממחיש את הפוטנציאל שבחוק מערך חוץ. ואכן, לאורך השנים, הוצגו בכנסת מספר הצעות חוק בנושא מערך החוץ, אך אלה מעולם לא הבשילו לכדי חקיקה של ממש. חשוב להדגיש כי בנושא מסוג כזה, החקיקה אמורה להיות מטעם הממשלה, אך הצעות החוק השונות שהוגשו עד כה בעניין היו פרטיות – מטעם חברי כנסת – הוכחה נוספת לחוסר רצון של הממשלות השונות בהסדרת העניין.

בקיץ 2015 קיימו מכון מיתווים והאגודה הישראלית לדיפלומטיה סדנת מומחים בנושא. המפגש התקיים במשרד החוץ בירושלים, בהשתתפות בכירי משרד החוץ בעבר ובהווה, חברי כנסת לשעבר, וחוקרים. התחושה היתה עגומה, ותיאור מאמצי החקיקה המחיש זאת היטב. הרעיון לחקיקה עלה לראשונה כבר ב-1958, אך ההצעות השונות נדחו שוב ושוב. ב-1975 הוגש נוסח הצעת חוק לשר החוץ יגאל אלון; במחצית השנייה של שנות ה-90 הגיש חבר הכנסת יוסי ביילין הצעת חוק בנושא; בראשית שנות ה-2000 עשתה כך חברת הכנסת קולט אביטל, בשתי כנסות שונות.

ההתנגדויות להצעה הראשונה של אביטל באו בעיקר מצד משרד המשפטים שהתנגד לדירוג, למסלולי קידום, ולתנאים המיוחדים של עובדי משרד החוץ, שנכללו בהצעת החוק. ההצעה השנייה ניסתה לקבוע שמשרד

<sup>9</sup> "התיאום בין משרדי החוץ והביטחון", מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, ינואר 2007.

החוץ הוא האחראי להתוויית מדיניות-החוץ של ישראל, ונקבע בה גם מספר מקסימלי של מינויים פוליטיים שצריכים להתחלק על-פני כל היבשות. ההתנגדות לכך הגיעה דווקא מצדו של ועד העובדים של משרד החוץ, עקב חוסר רצונו לקבוע בחוק את הזכות למנות מינויים פוליטיים. אגב, לא הייתה זו הפעם הראשונה שבמשרד החוץ התנגדו להצעות חוק שירות החוץ. לאורך השנים, משרד החוץ הכשיל מספר יוזמות חקיקה, משום שחש מהשלכות שליליות אפשריות של חקיקה שתעגן את העוולות שכבר קיימות במערכת.

הניסיון האחרון המשמעותי להעברת חוק בעניין נעשה ב-2014. חבר הכנסת רונן הופמן ("יש עתיד"), חבר הקואליציה אז, הגיש את הצעת חוק "מערכת החוץ וההסברה", לה היו שותפים 13 חברי כנסת ממפלגות קואליציה ואופוזיציה, כולל כותב שורות אלה.<sup>10</sup> החוק המוצע הגדיר את משרד החוץ כגוף הממשלתי המרכזי האמון על גיבוש ועיצוב מדיניות-החוץ והדיפלומטיה הציבורית והסדיר את הממשקים העיקריים בין המשרדים השונים העוסקים בתחום זה. במקביל לפעילות הפרלמנטרית בנושא, גם בחטיבה לתכנון מדיני של משרד החוץ גיבשו נוסח אפשרי לחוק שירות חוץ.

הופמן גיבש את ההצעה כאשר כיהן כיו"ר ועדת המשנה ליחסי חוץ והסברה בוועדת חוץ וביטחון. כיהנתי בוועדת המשנה הזו לצדו והייתי שותף לחלק ממאמציו לקידום הנושא, לאחר שנוכחנו מקרוב במצבו העגום של משרד החוץ ובזלזול הבוטה בו מצד מערכת הביטחון. מסקנתי הברורה אז היתה שמצב כזה הוא פגיעה ברורה באינטרס הלאומי של ישראל.

הצעת החוק נוסחה תחילה באופן רחב ומקיף. אולם, מתוך רצון להגדיל את התמיכה הפוליטית בה, צומצמה לשון הצעת החוק. ההצעה היתה בסיסית בלבד, מתוך כוונה להניח יסודות ראשוניים לשינוי מעמיק יותר שיגיע בהמשך. אך גם מהלך זה כשל. ההצעה הגיעה לוועדת השרים לענייני חקיקה, ושם היה תיקו בהצבעה, ומשמעות הדבר שההצעה נפלה. הוגש על כך ערר שהחזיר את ההצעה לוועדת השרים, אך אז התפזרה הכנסת.

כמי שהיה שותף למהלך, אני יכול להעיד כי מלכתחילה לא גילתה המערכת הממשלתית כל התלהבות או עניין בהצעת החוק. אמנם שר החוץ דאז אביגדור ליברמן, הביע בפנינו תמיכה בהצעה, והיא הובאה והוצגה מטעם שותפים לקואליציה ולא כהצעה אופוזיציונית, אך גם הצעת חוק חשובה זו, כשלה והתפוגגה ככל קודמותיה. ביוני 2015, בכנסת ה-20, הוגשה הצעה זו מחדש על-ידי חבר הכנסת עפר שלח, אך כהצעה אופוזיציונית לא היה לה כל סיכוי, והאמת שלא היה לה סיכוי בכל מקרה.

בכנס המומחים במשרד החוץ, סיכם הופמן: "המצב בו נמצא משרד החוץ הוא פגיעה ישירה ומהותית בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. אנו מצויים בסכנה ממשית. היום, יותר מכל תקופה אחרת, יש צורך להגדיר בחקיקה מהם סמכויותיו של משרד החוץ ולהגדיר כי משרד החוץ הוא הגוף המתאם את כלל מדיניות-החוץ הישראלית".<sup>11</sup>

## 1. פעילות הכנסת במישור הבינלאומי

הכנסת מתהדרת בהיותה "ציר חשוב בקידום יחסי ישראל עם מדינות העולם".<sup>12</sup> כבר עמדנו על כך שבכל הנוגע למדיניות-חוץ ועיסוק בנושאי חוץ, הכנסת נעדרת כמעט לחלוטין. אך הדיון בעניין לא יהיה שלם ללא התייחסות לפעילות החוץ של הכנסת עצמה: ביקורי אורחים זרים, משלחות פרלמנטריות ישראליות, השתתפות הכנסת בגופים פרלמנטריים ובמוסדות בינלאומיים, שדולות וכו'.

בכנסת פועלת מחלקה בולטת של קשרי חוץ שהוקמה ב-1997, והיא מרכזת את הפעילות הבינלאומית של הכנסת. באתר הכנסת מתואר תפקידה באופן הבא: "המחלקה לקשרי חוץ מרכזת ומפתחת את הפעילות הבין-לאומית של הכנסת. המחלקה אחראית לסייע ליו"ר הכנסת במימוש מדיניות קשרי החוץ שלו ויוצרת את מערכת קשרי החוץ של הכנסת עם גורמים פרלמנטריים, קבוצות ידידות פרלמנטריות וארגונים בין-לאומיים. המחלקה אמונה על הביקורים הרשמיים של משלחות בכנסת ומטפלת, הן מבחינה מדינית והן מבחינה לוגיסטית, במשלחות רשמיות של הכנסת בחו"ל".

<sup>10</sup> "הצעת חוק מערכת החוץ וההסברה", כנסת ישראל, 2014.

<sup>11</sup> "דיון סוער בכנסת על 'חוק מערכת החוץ'", האגודה הישראלית לדיפלומטיה, 30 ביולי 2015.

<sup>12</sup> המחלקה לקשרי חוץ, כנסת ישראל.

בכנסת מסבירים כי היא עוסקת "בדיפלומטיה פרלמנטרית", אשר שונה במאפייניה מהדיפלומטיה השגררית. "הדיפלומטיה הפרלמנטרית מתקיימת בין נבחר הציבור ולא בין דיפלומטים מקצועיים, עוסקת בנושאי החקיקה, הפיקוח והדין הציבורי שמעסיקים את הפרלמנטים, ומסייעת לבנות קשרים בין עמים ומדינות".

באחרונה, הורחבה המחלקה לקשרי חוץ כדי שתוכל לטפל בכלל הנסיעות והביקורים, הן בהיבטי תוכן והן בהיבטי לוגיסטיקה, ואף ליזום פרויקטים נוספים. כיום המחלקה אמורה לשמש, על פי הגדרתה, מטה מקצועי לחברי הכנסת בניהול קשרי החוץ שלהם והיא מוציאה מדי שנה עשרות משלחות של חברי כנסת ועובדי כנסת למפגשים ואספות בחו"ל. בנוסף אחראית המחלקה גם על אירוח של מאות משלחות של יושבי-ראש פרלמנטים, קבוצות יחידות פרלמנטריות, ועדות פרלמנטריות וגם גורמים ממשלתיים וגורמי חברה אזרחית מרחבי העולם.

הפעילות הבינלאומית של הכנסת מתבצעת בשתי מסגרות עיקריות: (1) קבוצות יחידות בין-פרלמנטריות – שאמורות לקדם את היחסים בין ישראל למדינות העולם, ובפרט בין הפרלמנטים. בכנסת הנוכחית קיימות לא פחות מ-84 קבוצות יחידות עם פרלמנטים מכל רחבי תבל. הקבוצות אמורות "לארגן משלחות, שיתופי פעולה בין ועדות, טקסים וימי ציון ולמידה הדדית בנושאים שונים"; (2) משלחות לאספות פרלמנטריות בינלאומיות – הכנסת מיוצגת באספות רבות, בהן ישראל חברה או שותפה, "ומביאה את הקול הישראלי לדיון הבינלאומי". בכנסת מסבירים כי "במפגשים אלו מתקבלות לעתים החלטות הנוגעות לישראל, וחשוב לדעת עליהן בזמן אמת ולפעול כדי לעודד או למנוע אותן".

כמי שהיה חבר במספר קבוצות יחידות שכאלה בכנסת, ואף עמד בראש אחת מהן במשך שתי קדנציות (קבוצת היחידות ישראל-פולין), אני יכול להעיד כי חלק ניכר מהקבוצות פועלות בפרופיל נמוך, וחלקן קיימות "על הנייר" בלבד. הדבר נובע במידה רבה מהמקום הזניח המוקדש לעניינים בינלאומיים בכנסת, כפי שעמדנו עליו במאמר זה. אמנם יש חברי כנסת שמנהלים את קבוצות היחידות שלהם במרץ ובמסירות, אך רבים אחרים רואים בכך תואר טקסי, ותו לא.

כלי נוסף לקידום נושאי חוץ בכנסת הוא השדולות הפרלמנטריות. זה עשוי להיות כלי משמעותי עבור חברי כנסת שיש להם עניין להעלות נושאי מדיניות-חוץ לדיון פרלמנטרי וציבורי, כאשר המליאה והוועדות לא עושות זאת. במהלך כהונתי בכנסת הקמתי את השדולה לשיתוף-פעולה אזורי, אשר עכשיו מובילים אותה חברי הכנסת מירב מיכאלי ויעקב פרי. חבר הכנסת רונן הופמן הקים את השדולה לחיזוק מערך החוץ, שהיום מוביל אותה חבר הכנסת נחמן שי, שפועל בתחום יחסי החוץ גם בשדולה שהקים לקידום יחסי ישראל-ארה"ב. חבר הכנסת חיליק בר עומד בראש השדולות ליחסי ישראל-אירופה והשדולה לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. בימים אלה מושקת בכנסת שדולה חדשה: "השדולה להגברת ההשפעה החיובית של ישראל בעולם המתפתח" בהובלת חברי הכנסת דוד ביטן, רוברט אילטוב וקסניה סבטלובה, ויש דוגמאות נוספות.

שדולה היא אמצעי להתגבר על השסע הפוליטי העמוק של קואליציה ואופוזיציה שרובץ על כל פעילות הכנסת. כיוון שהשדולה היא גוף וולונטרי ואין לה מעמד משפטי, זו זירה לשיתוף פעולה חוצה-מפלגות שנדיר למצוא בזירות אחרות בכנסת. שדולה היא גם כלי מצוין לקיום דיונים פתוחים ולהזמנת אורחים זרים וארגוני חברה אזרחית – מה שלא תמיד מתאפשר בדיוני הוועדות. יחד עם זאת, יש לדעת כי רוב השדולות בכנסת אינן פעילות במיוחד. במקרים רבים הן מקיימות אירוע חד-פעמי: "משיקים" שדולה, עורכים כנס רב-משתתפים, זוכים לסיקור תקשורתי, ובכך מסתיים העניין. רק שדולות מעטות מצליחות לקיים פעילות רצופה ושוטפת ולייצר משקל כובד ממשי. סוד הצלחתה של שדולה הוא בהתמדה של המובילים אותה. שדולה ותיקה ופעילה היא הזדמנות מעולה לפעילות בתחום החוץ, אך כאמור, פעילות זו היא נדירה למדי.

ביחס לפרומים הבינלאומיים אליהם משגרת הכנסת משלחות – אלה נתפסים כבמה להסברה ישראלית או כזירה לעיסוק בהחלטות הנוגעות לישראל. אין כמעט התייחסות לנושאים בינלאומיים העולים בפורומים כאלה. משמעות הדבר היא כי רוב רובם של חברי הכנסת היוצאים למשלחות הללו, אינם מעורבים כמעט בדיונים בינלאומיים בנושאים המעסיקים את העולם, אלא יוצאים לשם כדי "להגן" על ישראל או להשמיע את דברם ועמדתם ביחס לעניינים המתרחשים בישראל, הקשורים בעיקר לסכסוך הישראלי-ערבי.

זו החמצה גדולה. מחלקת קשרי החוץ בכנסת היא מחלקה יעילה עם צוות עובדים מסור ומקצועי, אשר בהחלט מעוניינת להרחיב את הפעילות הבינלאומית של הכנסת וחבריה. חברי כנסת שמגלים בכך עניין ומאפשרים



לעובדי המחלקה לפעול ולסייע להם, יכולים לנהל פעילות בינלאומית ענפה ואפקטיבית. אולם, כאמור, רק ח"כים מעטים מנצלים זאת ופועלים כך.

כחבר כנסת עמדתי מקרוב על הפוטנציאל הטמון בפעילות פרלמנטרית במישור הבינלאומי, ועל היתרונות בעבודה מתואמת עם יו"ר הכנסת והמחלקה לקשרי חוץ, שמסייעת גם בתיאום מול משרדי הממשלה הרלבנטיים. כדוגמא לכך, ייצגתי את הכנסת בארגון "גלוב" הבינלאומי: גוף של פרלמנטים מכל העולם לקידום נושאי סביבה ומאבק במשבר האקלים. היוזמה והעניין היו שלי ושיקפו גם את סדר היום הפוליטי והפרלמנטרי שלי. לאורך שנים זכיתי במלוא שיתוף הפעולה של הכנסת כדי לקדם את העניין. יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין העניק לי יד חופשית וגיבוי מלא, זכיתי לשיתוף פעולה מקצועי של אנשי ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל הממ"מ, וכמובן של אנשי המחלקה לקשרי חוץ. הודות לכך הקמתי סניף של הארגון בכנסת, השתתפתי בכנסים בעולם בהם גובשה תכנית פעולה בינלאומית למאבק בקריסת האקלים, וברוח הזו קודם גם פרויקט "כנסת ירוקה". במסגרת הפעילות הבינלאומית הזו למדתי הרבה על הדרך לקדם חקיקה סביבתית. חלק מהצעות החוק שהגשתי, הן תוצאה של המפגשים הבינלאומיים הללו.

זו דוגמה המבהירה כי כאשר יש לחברי כנסת עניין וגישה לנושאים בינלאומיים, יש ביכולתם לנהל פעילות ענפה, ולכנסת יש את הכלים לסייע להם ולקדם את העניין באופן משמעותי ומועיל. אך הדוגמאות הללו אינן רבות. כאמור, המפלגות והפוליטיקאים, ככלל, אינם מגלים עניין רב בנושאים בינלאומיים, וכאשר הם מגיחים לעולם או משתתפים בפורומים בינלאומיים הם אינם מנצלים זאת לצורך עיסוק בעניינים בינלאומיים. בהקשר זה, צריך לציין כי בניגוד לתדמית המקובלת ("שחיתות", "נסיעות חינוך" וכו') קיים קושי אמיתי בכנסת לגייס חברי כנסת למשלחות פרלמנטריות. רבים מחברי הכנסת אינם רוצים לצאת לנסיעות הללו, שרובן עמוסות ואינן בבחינת "מסע תענוגות" כפי שהן לעתים מוצגות בתקשורת שלא בצדק. פעמים רבות נמתחת ביקורת על "נסיעות חברי הכנסת" בלי שום אבחנה בין נסיעות עבודה המשרתות את ישראל לבין ביקורים כאלה ואחרים המשרתים את חבר הכנסת עצמו. צריך גם לומר שחלק מחברי הכנסת אינם מתאימים למשימות שכאלה ואינם בעלי ניסיון לצורך כך.<sup>13</sup>

## ז. סיכום והמלצות

השורה התחתונה עגומה: המצב בכנסת משקף היטב את המתרחש בשאר מערכות השלטון. אפילו הגורמים האופוזיציוניים בה שאמורים לאתגר את המערכות הללו ולפקח עליהן, שותפים ברובם לגישה הישראלית הבסיסית והמסויגת ממדיניות-חוץ. יחד עם זאת, המעורבות הפרלמנטרית חשובה מאוד לחיזוק מערך החוץ ולהטמעת חשיבותו בעיני ההנהגה והציבור. לאור זאת, יש לפעול כדי להגביר את רמת הפעילות של הכנסת בנושאי חוץ. זהו אינטרס לאומי.

למרות הקושי וההתנגדויות, יש לשאוף לחקיקת חוק מערך החוץ, ולא לחדול מן המאמץ בעניין. אמנם הגורמים השונים תמימי דעים שגם בשנים הקרובות אין היתכנות פוליטית ממשית לקידום חוק שכזה, אך גם ניסיון חקיקה, שלא יבשיל לידי חוק סופי, עשוי לעורר דיון ציבורי. מומלץ לבצע עבודת חשיבה ותכנון לבחינת הצעות חוק מערך החוץ שהוגשו בעבר, ולגבש נוסח ראוי להצעת חוק עתידית, אותה ניתן יהיה לקדם כשיווצרו התנאים הפוליטיים המתאימים.

מכון מיתווים הציג בינואר 2017, את המלצות צוות החשיבה שהקים לחיזוק מערך החוץ של ישראל.<sup>14</sup> ההמלצות מספקות מבט נרחב לעיסוק (למחדל, בעצם) הישראלי בנושאי חוץ. ביחס לכנסת הן כוללות, את המסקנות הבאות, בתמצית:

- פיצול ועדת חוץ וביטחון לשתי ועדות נפרדות. הקמת ועדה ייעודית לענייני חוץ "תוכל להתמקד בקידום דיונים, הפצת ידע, יצירת עניין ויזום מחקרים בנושאי חוץ". ועדה כזו "תאפשר דיון רציני ושוטף בנושאי חוץ לצד פיקוח פרלמנטרי הולם על מדיניות-החוץ". רעיון הפיצול עלה שוב לדיון בוועדת החוץ והביטחון במהלך שנת 2017, אך מרבית החברים בוועדה הביעו התנגדות לו.

<sup>13</sup> להרחבה בנושא חשיבות נסיעות חברי כנסת לחו"ל: מירב סלע, "טוּסו, ח"כים, טוּסו", מאקו ומכון מיתווים, 28 במרץ 2017.  
<sup>14</sup> "חיזוק מערך החוץ של ישראל: המלצות צוות חשיבה של מכון מיתווים", מכון מיתווים, ינואר 2017.

- כל עוד לא בוצע פיצול הוועדה, הרי "ועדת החוץ והביטחון צריכה להגביר את היקף הדיונים שהיא מקיימת בנושאי חוץ. הוועדה צריכה לבקש ממשרד החוץ להגיש לה דוחות תקופתיים ולזמן בכירים ממשרד החוץ להעיד בפניה".
  - בהיעדר תהליכי חקיקה, יש לפעול למיסוד דפוסי העבודה הרצויים של מערך החוץ באמצעות הנחיות ונהלים; ולגיבוש מסמך מכונן ובעל תוקף ציבורי – בהזמנת הכנסת או גוף מטעמה – לגבי תפיסת מדיניות-החוץ של ישראל.
  - להגביר את פעילות משרד החוץ בכנסת, ובכלל זה להעמיק את פעילותו של היועץ המדיני הבכיר לכנסת על-ידי זיהוי הצרכים של חברי הכנסת ומתן מענה באמצעות חומרים ומידע רלבנטיים, ולא רק לצרכי הסברה.
  - לאפשר לארגונים בלתי ממשלתיים מרחב פעולה משמעותי בכנסת בנושאי חוץ, כדי לסייע לחברי הכנסת במגעים עם גורמים בינלאומיים.
  - מרכז המחקר והמידע של הכנסת מבצע מחקרים על פי דרישות חברי הכנסת בלבד וכמעט אינו עוסק בנושאי חוץ. יש לקבוע נוהל לפיו המרכז יפנה מיזמתו לוועדת חוץ וביטחון כדי שזו תדרוש ביצוע מחקר בנושאי חוץ.
  - לעודד את חברי הכנסת להגיש שאלות בנושאי חוץ: כלי פרלמנטרי חשוב אשר יכול לסייע בפיקוח על מדיניות-החוץ ומשרד החוץ, ושכיום כמעט שלא נעשה בו שימוש למטרות אלו.
- בסיכומי של דבר, הכנסת עשויה להיות זירה בלתי רגילה לקידום ענייני חוץ. דווקא בגלל אופייה הפוליטי והמשוחרר, והרוח הסוערת הנושבת בה, היא יכולה להשלים את מה שהממשלה וזרועותיה מתקשות לעשות. חברי כנסת, בוודאי מהאופוזיציה אך גם מהקואליציה, אינם כבולים בחומות של חשאיות וכללים נוקשים, כמו אלה בהם נתונים עובדי המדינה ומערכת הביטחון. חבר כנסת נהנה מחירות רבה ויכול להשמיע את דעותיו ורעיונותיו ללא חשש. חברי כנסת רבים עושים כך ביחס למתרחש בישראל. זהו, בפירוש, תפקידם. אך הוא אינו מתמצה בגבולות המדינה. באותו אופן עליהם לנהוג גם ביחס לסוגיות עולמיות. כי הרי בסופו של דבר ישראל איננה איבוד בלב ים או כוכב רחוק בגלקסיה, היא חלק מהעולם, ויש לה משקל, מעמד וגם תפקיד משמעותיים למדי. במלאת לה 70, ישראל צריכה לתפוס את מקומה הראוי בזירה הבינלאומית, ואין כמו הכנסת כדי לסלול את דרכה לשם.