

כיצד לשפר את פעילות הכנסת בתחום יחסי החוץ?

סיכום דיון משותף של מכון מיתווים והשדולה לחיזוק מערך החוץ, שהתקיים בכנסת ב-22 במאי 2018

מכון מיתווים והשדולה לחיזוק מערך החוץ קיימו ב-22 במאי 2018 דיון על פעילות הכנסת בתחום יחסי החוץ והדרכים לשפר אותה. הדיון התבסס על [מחקר מאת ניצן הורוביץ](#) שהתפרסם במכון מיתווים, ונידונו בו הצורך להגביר את העיסוק של הכנסת והח"כים בנושאי חוץ, להקים ועדה ייחודית בכנסת ליחסי חוץ, להדגיש את חשיבות הדיפלומטיה הפרלמנטרית ולהעלות את המודעות הציבורית לכך, לעודד את הכנסת לפתח סדר יום עצמאי בנושאי חוץ, ולהעלות לתודעה הציבורית את חשיבות עיסוק הכנסת והח"כים בנושאי חוץ. בדיון נשאו דברים ח"כ נחמן שי (ראש השדולה לחיזוק מערך החוץ), ניצן הורוביץ (ח"כ לשעבר ועמית מדיניות במכון מיתווים), ד"ר נמרוד גורן (ראש מכון מיתווים), ח"כ חיים ילין (יש עתיד), יעקב ליבנה (האגודה הישראלית לדיפלומטיה, משרד החוץ), ח"כ יצחק הרצוג (המחנה הציוני), שי כהן (היועץ המדיני לכנסת, משרד החוץ), ח"כ עליזה לביא (יש עתיד), ח"כ מיכל בירן (המחנה הציוני), ד"ר רונן הופמן (לשעבר ח"כ וראש ועדת המשנה לענייני חוץ והסברה), ודפנה קפלנסקי (ראש תחום בינלאומי בחטיבה לקשרים בינלאומיים של הכנסת). מסמך זה מסכם את עיקרי הדיון, אך אינו משקף בהכרח הסכמות בין כלל המשתתפים.

א. דו"ח מצב: פעילות הכנסת בתחום יחסי החוץ

טענה מרכזית שהועלתה בדיון, בהלימה לממצאי המחקר שהציג ניצן הורוביץ, היא שקיים פגם מהותי בפעילות הכנסת וחבריה, והוא היעדר כמעט מוחלט של עיסוק מצדם בנושאי חוץ. דוברים ציינו כי נעדרת תפיסה בסיסית בקרב חברי הכנסת כי נושא החוץ הוא חלק אינטגרלי מתחומי פעילותם ואחריותם. היעדר תפיסה ציבורית המקנה חשיבות רבה לפעילות בנושאי חוץ מתורגמת באופן מידי להיעדר פעילות פרלמנטרית בנושאים אלו, אשר אינם מעניקים נקודות זכות לפוליטיקאים העוסקים בהם.

בפרלמנטים רבים בעולם קיימת ועדה נפרדת לענייני חוץ. היא נחשבת לרוב כאחת מהוועדות היוקרתיות ביותר, ומחוקקים שואפים להיות חברים בה. בארץ, ישנה ועדה משותפת לענייני חוץ וביטחון, שעוסקת כמעט אך ורק בנושאי ביטחון. הסוגיות הביטחוניות דוחקות הצידה כל דיון בענייני חוץ המנותק מסוגיות ביטחון בוערות. ובנוסף, דלתות הוועדה ננעלות בפני אנשי משרד החוץ גם בדיונים העוסקים בסוגיות חוץ מובהקות. אין בכנסת ועדת חוץ שתפקידה לקדם דיון בנושאי חוץ ולפקח על עבודת משרד החוץ ומערך החוץ. במציאות שכזו, הפיקוח של הכנסת על מדיניות החוץ כמעט שאינו קיים.

בשנים האחרונות פועל יו"ר הכנסת להרחיב את הפעילות הבינלאומית של הכנסת. החטיבה לקשרים בינלאומיים של הכנסת מפתח תחומי תוכן חדשים, במטרה לעודד פעילות דיפלומטיה פרלמנטרית מצד חברי הכנסת ולתמוך בה, לקדם שיתופי פעולה בין הכנסת לפרלמנטים אחרים, להגביר את פעילותן של קבוצות ידידות פרלמנטריות, ולהפוך את הכנסת לשותפה ביוזמות בינלאומיות (בנושאים כגון שקיפות, הגירה, יעדי פיתוח, וטרור בינלאומי).

ב. חשיבות פעילות הכנסת בתחום יחסי החוץ

במדינות רבות יש הכרה בחשיבות פעילות פרלמנטים בנושאי חוץ ובמרכזיות הגוברת של הדיפלומטיה הפרלמנטרית. בתי נבחרים ברחבי העולם עוסקים בסוגיות גלובליות, אשר אינן בהכרח קשורות באופן ישיר לפוליטיקה הפנימית של אותה מדינה. הדיפלומטיה המודרנית גורמת לכך שתחום החוץ אינו עוד נחלתם הבלעדית של משרדי החוץ, ומאפשרת לחברי פרלמנט – כמו גם לאזרחים, לארגונים בלתי-ממשלתיים, ולגורמים עסקיים – לקחת חלק בעשייה מדינית. אין כמעט נושא שהכנסת עוסקת בו שאין לו ממשק כלשהו עם עולם החוץ.

אין לראות במשרד החוץ את כל חזות מערך החוץ הישראלי. לא רק הממשלה יכולה להשפיע על יחסי החוץ של המדינה, וגם לכנסת יש תפקיד בכך. בפועלה בנושאי חוץ, חברי הכנסת אינם מחויבים לייצג את מדיניות הממשלה, אלא דווקא להציג לעולם את מגוון הדעות הקיים בציבור הישראלי בסוגיות חוץ. במדינה דמוקרטית, זה טוב שחברי כנסת מציגים עמדות שאינן מוכתבות על ידי משרד החוץ, ושביכולתם לבקר ולפקח על עבודת הממשלה בתחום החוץ. זהו חלק מהפרדת הרשויות. יחד עם זאת, חברי הכנסת יכולים להיתרם רבות מחומרי רקע ותדרוכים מצד אנשי משרד החוץ – כמו גם מגורמים בלתי-ממשלתיים שעוסקים בנושאי חוץ – לקראת נסיעות ומפגשים בהם הם לוקחים חלק.

הקריאה לחזק את פעילות הכנסת בתחום יחסי החוץ הופכת משמעותית יותר לנוכח חולשת משרד החוץ, שבאה לידי ביטוי במצבו הארגוני, בפיצול הסמכויות שלו, ובהדרתו ממרכז תהליכי קבלת החלטות לטובת אנשי מערכת הביטחון. יש בידי הכנסת כמה כלים טובים לפעול בתחום יחסי החוץ. היועץ המדיני לכנסת והחטיבה לקשרים בינלאומיים של הכנסת ממלאים תפקיד חשוב, אך חברי כנסת רבים לא יודעים לעבוד מולם. מרכז המחקר והמידע (מ.מ.מ.) של הכנסת הוא מקור מידע פוטנציאלי עבור חברי הכנסת בנושאי חוץ, אך הוא כמעט שלא מתבקש לבצע מחקרים בנושא. כמו כן, חברי כנסת לוקחים חלק דרך קבע בפורומים בינלאומיים, כולל כאלה בהם משתתפים נציגים ממדינות ערב, והדבר מייצר הזדמנויות, שחורגות ממאמצי הסברה שבהם נוטים חברי כנסת להתמקד בפורומים כאלה.

ג. כיווני פעולה לשיפור המצב

- לקדם שיח ציבורי המכיר בחשיבות נושאי חוץ. היעדר מודעות ציבורית לנושא מפחית את התועלת הפוליטית שיכולים חברי כנסת להרוויח מעיסוק בנושא, ולפיכך פוגע במוטיבציה שלהם לעשות כן.
- להנחיל לחברי הכנסת ולעובדי הכנסת את חשיבות פעילות הכנסת בתחומי חוץ, את ההבנה שעיסוק בתחומי חוץ הוא חלק מהגדרת התפקיד שלהם, ולעודד אותם להגביר את פעולתם בנושא.
- לפצל את ועדת החוץ והביטחון ולהקים ועדה נפרדת לענייני חוץ. עד שזה יקרה, יש לקבוע מכסה מינימלית לדיונים על נושאי חוץ בוועדת החוץ והביטחון, לזמן את אנשי מערך החוץ להופיע בפני הוועדה, ולהבטיח שקיפות מוגברת של עבודת הוועדה בנושאי חוץ.
- להגביר את השתתפות אנשי משרד החוץ בדיונים שמתקיימים בכנסת בנושאי חוץ – במליאה, בוועדות, ובשדולות – ובתהליכי קבלת החלטות. ממשק טוב יותר בין משרד החוץ לחברי הכנסת, ייתן את אותותיו גם בהתמקצעות פעילות חברי הכנסת בתחום הדיפלומטיה הפרלמנטרית וישפר את פעילות הכנסת בתחומי חוץ.
- לספק לחברי הכנסת ליווי טוב יותר וכלים טובים יותר לפעילות בתחומי חוץ, שיכולים לכלול לימודי שפה, שירותי תרגום והגהה, וייעוץ מדיני.
- לעודד ח"כים להגיש שאילתות והצעות לסדר בתחומי חוץ, וליזום דיונים בנושאי חוץ בוועדות כנסת רלבנטיות, על מנת להעלות סוגיות אלו באופן קבוע על סדר יומה של הכנסת.
- להנהיג נוהל לפיו מדי מושב כנסת יהיה על המ.מ.מ. לפרסם לפחות מחקר אחד העוסק בנושאי חוץ. במידה שחברי הכנסת לא הגישו למ.מ.מ. דרישה למחקר שכזה, תעשה זאת ועדת חוץ וביטחון.
- להבטיח חופש פעולה לחברי הכנסת בנושאי חוץ, גם כשעמדתם אינה עולה בקנה אחד עם עמדת הממשלה, ולהדגיש את הלגיטימיות של השמעת קולות שונים וקידום מטרות פוליטיות מגוונות בפני גורמים בינלאומיים
- לחזק קשרים לא רק בין פרלמנטים וקבוצות ידידות, אלא גם בין מפלגות אחיות ברחבי העולם.
- לקדם חקיקת חוק מערך החוץ, אותו מנסים לחוקק במשך עשורים, ובנוסח שיבטיח מתן מענה לבעיות המהותיות מהן סובל מערך החוץ ושיתייחס גם לתפקיד הכנסת בתחומי החוץ.