

שימועים נושאים בוועדות הכנסת

סקירה והמלצות

אביטל פרידמן | חן פרידברג

מאי 2018



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
15



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

שימועים נושאתיים בוועדות הכנסת סקירה והמלצות

אביטל פרידמן | חן פרידברג

הצעה לסדר 15

מאי 2018

Oversight Hearings in Knesset Committees
Avital Fridman, Chen Friedberg

עריכת הטקסט: דקלה מארק אופנהיימר, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-220-9 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח
נדפס בישראל, 2018

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
9	מבוא
10	1. המצב בישראל
13	2. שימועים נושאים לפני ועדה פרלמנטרית: מבט תיאורטי והשוואתי
13	א. היתרונות והחסרונות של הכלי הפיקוחי
17	ב. סקירה בינלאומית
24	3. המודל המוצע
26	4. סיכום
27	רשימת המקורות
28	נספח: המודל לפרטיו וסימוכין

תקציר

אפשרות קיום שימועים בוועדות הכנסת נמצאת על סדר היום הפרלמנטרי והיא הוצעה בעבר על ידי נציגי המכון הישראלי לדמוקרטיה ככלי לחיזוק יכולת הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.¹ במדינות שונות קיימים שימועים מסוגים שונים בעלי פוטנציאל פיקוח משתנה. מסמך זה יתמקד בשימועים לפני ועדה (להלן: "שימועים נושאים"). מטרת השימועים הנושאים היא לאפשר לוועדות הפרלמנט לברר ביסודיות את הסוגיות שבתחום אחריותן באמצעות תשאל שרים ועובדי מדינה הקשורים לעניין.

המסמך המוגש כאן בוחן את היתרונות ואת החסרונות שבאימוץ שימועים נושאים ומציגם אגב השוואה לנעשה בתחום זה במדינות דמוקרטיות אחרות.

אנו ממליצים:

- (1) לאמץ רשמית את מנגנון השימוע הנושאי בוועדות הכנסת הקבועות ולעגנו בחוק יסוד: הכנסת ובתקנון הכנסת.
- (2) לקבוע כללים מוסדרים לביצוע שימועים נושאים ולניהולם בוועדות הכנסת כדי להבטיח את איכותם וכדי למנוע שימוש לא ראוי בהם.
- (3) לא לאפשר לוועדות לקיים שימועים נושאים למי שאינם שרים או עובדי השירות הציבורי.

עריכת שימוע נושאי צריכה להישאר בידי הכנסת בלבד, שכן השימועים הנושאים הם עוד כלי לחיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה. הענקת הסמכות לערוך שימוע נושאי לגורמים פרטיים תגרום לסטייה מעיקרון דמוקרטי חשוב זה.

מבוא

עקרון הפרדת הרשויות הוא אחד העקרונות החשובים ביותר במשטר דמוקרטי, שכן הוא ערובה להגנה מפני עריצות השלטון. סמכויותיו של השלטון מבוזרות בין שלוש רשויות - מחוקקת, מבצעת, שופטת - וכך כל רשות מפקחת על השתיים האחרות ומרסנת אותה. ואולם במשטרים פרלמנטריים, כמו המשטר הנוהג בישראל ושלא כפי שמקובל במשטרים נשיאותיים, הרשות המחוקקת והרשות המבצעת אינן נפרדות זו מזו. ראש הממשלה והשרים נבחרים לתפקידם מכוח קיומו של רוב פרלמנטרי מובנה, והממשלה יכולה ליפול לאחר שהרשות המחוקקת הביעה בה אי־אמון. התוצאה היא חפיפה מסוימת בין שתי רשויות - המחוקקת והמבצעת.

הכלים המבניים שניתנו בידי הרשות המחוקקת לצורך פיקוח על הרשות המבצעת ואופן תפקודם חשובים ביותר לנוכח הבעייתיות שבחפיפה זו. לכאורה, אין היגיון בהטלת תפקיד הפיקוח על הוועדות הפרלמנטריות, שכן רובן מובלות על ידי יושבי ראש מהקואליציה ובכולן יש רוב לקואליציה. אך הפרקטיקה מלמדת שחברי פרלמנט, הן מהאופוזיציה והן מהקואליציה, משתמשים תדיר בכלי פיקוח למיניהם, ולא אחת הם משתפים פעולה בזירת הוועדות כדי לקדם אינטרסים ציבוריים מסוימים או כדי להגן עליהם. בדרך כלל מדובר באינטרסים שעומדים מעל מחלוקות פוליטיות ואי־אפשר לשייכם לקואליציה או לאופוזיציה. יושבי הראש של הוועדות מהקואליציה מבקרים ללא הרף את פקידי הרשות המבצעת ודורשים מהם הסברים על פעולותיהם ועל פעולות משרדיהם, משום שלבד ממחויבותם לקואליציה יש להם מחויבות גם לציבור הכללי וגם לקהל הבוחרים שלהם (ודאי במדינות שחברי הפרלמנט נבחרים באזורי בחירה). אין תמה אפוא שגם במשטרים פרלמנטריים אחד ממנגוני הפיקוח הבולטים הוא השימועים הנושאים.

מטרת מסמך זה לבחון את האפשרות למיסוד מנגנון של שימועים נושאים בוועדות הכנסת הקבועות. לשם כך ייסקרו מודלים שונים של שימועים נושאים בפרלמנטים בעולם ותיבדק התאמתם לצרכים המקומיים ולתרבות הפוליטית של ישראל.

1. המצב בישראל

נכון להיום אין הכרה במונח "שימוע" בתקנון הכנסת או באחד החוקים שעניינם סמכותן של הוועדות הפרלמנטריות, ולכן אין הבחנה בין דיוני שימוע לדיונים רגילים בוועדות שאליהם מוזמנים נציגי ממשלה כאורחים או כמשתתפים. ההבחנה המקובלת היום בין שני סוגי הדיונים אינה נוגעת למהות הדיון או לסמכויות הוועדה, אלא היא נגזרת מהחלטת יו"ר הוועדה כיצד לכנות את הדיון ואיך לאפיין אותו. עמימות זו מצריכה הסדרה של נושא זה, בין השאר יצירת הגדרות מבדילות בין דיון שהוא "שימוע" ובין דיון "רגיל" מבחינה תוכנית.

אף על פי שהשימועים הנושאים אינם מוכרים בישראל כהליך בפני עצמו, יש הסדרים קבועים שעניינם זימון נציגים לוועדות הכנסת בחוק יסוד: הכנסת, בחוק יסוד: הממשלה, בתקנון הכנסת ובתקנון שירות המדינה (להלן: "התקשי"ר). חוק יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת הסמיכו את הוועדות לזמן עובדים מהשירות הציבורי (ובכללם עובדי תאגידיים וחברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומועצות דתיות) כדי למסור מידע, נתונים או מסמכים רלוונטיים לנושאי הדיון של הוועדה.² סעיף 42(א) בחוק יסוד: הממשלה³ מדגיש את חובת ההתייצבות של שרים ושל סגני שרים לפני ועדות הכנסת ואת חובתם למסור מידע לכנסת ולוועדותיה, אך אינו מציין מה דינם של מי שמסרבים לעשות כן. מכיוונם של עובדי המדינה, התקשי"ר מחייבם להתייצב לפני ועדות הכנסת.⁴ בשלושת המקורות הללו מופיע גם סייג המאפשר לשרים הממונים או לראשי הארגונים של העובדים להופיע במקומם לפני הוועדה.⁵

חוק יסוד: הכנסת (בסעיף 21(ב)), חוק יסוד: הממשלה (בסעיף 42(א)), תקנון הכנסת (בסעיף 124(א)) והתקשי"ר (בסעיף 43.331)) מגדירים כולם גם סייגים

2 חוק יסוד: הכנסת, התשי"ח-1958, סעיף 21(ב); תקנון הכנסת, מעודכן ליום כ"ב בניסן התשע"ז-18 באפריל 2017, סעיף 123(א).

3 חוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001.

4 התקשי"ר, תשס"ד-2004, סעיף 43.331(א).

5 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 21(ב); התקשי"ר, סעיף 43.331(ב); תקנון הכנסת, סעיף 123(ב). עניין זה יכול להשפיע לשלילה, מפני שיתכן מצב שהמידע המוצג לפני הוועדה אינו מתקבל ממקור ראשון או מתקבל חלקית בלבד, דבר המקשה על קבלת החלטות מיטביות.

לחובת הצגת מידע כאשר המידע הנדרש מסווג. בחוקים ובתקנונים אלה נקבעו התנאים שבהם יתאפשר חיסיון על הצגת מידע, מסמכים או נתונים לוועדות, למשל פגיעה בחוק או בחובה המקצועית כשהדבר נחוץ להגנה על ביטחון המדינה ועל יחסי החוץ שלה, כאשר יש חשש לפגיעה ביחסי מסחר בינלאומיים או לשם הגנה על זכות או על חיסיון שנקבע בדיון. במקרים כאלה החוק מאפשר דרכים אחרות להצגת המידע, הנתונים או המסמכים, כגון ישיבה בדלתיים סגורות, חיסיון הפרוטוקול, הצגת הנתונים והמסמכים אגב השמטת החלקים הבעייתיים מן הפרוטוקול או העברת המידע אך ורק ליו"ר הוועדה.

הגם שחובת ההתייצבות מעוגנת בחוקים ובתקנונים, הסנקציות שהוועדות הפרלמנטריות יכולות להטיל על מוזמנים המסרבים להופיע לפנייהן ולמסור להן מידע או על מוזמנים שמסרו להן מידע שקרי מוגבלות. בתקנון שירות המדינה, למשל, מצוין כי אם עובד מדינה לא התייצב לפני אחת מוועדות הכנסת שאליהן זומן, הוא עלול להיות מואשם בעבירת משמעת.⁶ במקרה זה יכולה ועדת הכנסת הרלוונטית להגיש תלונה רשמית לאגף המשמעת בנציבות שירות המדינה, וזו תבדוק את האירוע. אם היא תמצא שהדבר נכון, היא רשאית להעניש את העובד לפי שיקול דעתה. נכון לכתובת שורות אלה לא ידוע אם סנקציה כזו הוטלה על עובדים בעבר, ולא מן הנמנע שמעולם לא הוגשה תלונה לנציבות שירות המדינה על הפרת חובה זו.⁷ יצוין כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה יוצאת דופן בעניין זה, כיוון שהיא הוועדה הפרלמנטרית היחידה שבסמכותה להגיש תלונה לרשויות אכיפת החוק נגד מי שהוזמן להופיע לפנייה וסירב להתייצב. זאת ועוד, בסמכות הוועדה הזו לדרוש שיוטל קנס על מי שמסרב להופיע לפנייה.⁸ נציין שגם באשר

6 התקשי"ר, סעיף 43.333.

7 בחינת העניין בכנסת ה-20 העלתה שיו"ר אחת הוועדות הגישה ליו"ר הכנסת שתי פניות וביקשה ממנו לפנות לנציבות שירות המדינה כדי שזו תפעיל את סמכותה כלפי עובדת בכירה במשרד האוצר שלא התייצבה לדיון בוועדה. על פניות אלה השיב יו"ר הכנסת כי לנוכח התייחסותה של העובדת אין מקום במקרה זה לפנות לנציבות. בכל זאת הוא העביר העתק ממכתבו למנכ"ל משרד האוצר כדי שירענן בקרב בכירי המשרד את החשיבות ואת החובה שבהתייצבותם בוועדות הכנסת ואת הצורך לקבל מראש את אישור הוועדה במקרה שהמוזמן סבור כי נוכחותו אינה נדרשת.

8 חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, סעיף 18א(ד).

לוועדה לענייני ביקורת המדינה לא ידוע אם נעשה אי פעם שימוש במנגנון ענישה זה, מפאת היעדר תיעוד.

בעשור וחצי האחרון הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק פרטיות שעניינן סוגיית המזמנים לדיוני הוועדות. בשנת 2002 ביקש חבר הכנסת מיכאל איתן (הליכוד) להטיל אחריות פלילית על מי שהוכח כי מסר מידע שקרי לפני ועדה במטרה להטעות את חבריה.⁹ בשנת 2004 הוגשו שתי הצעות חוק שמטרתן הייתה להרחיב את מאגר הנציגים שוועדות הכנסת רשאיות לזמן ולאפשר לקנוס את המסרבים להתייצב לפניהן. הצעת חוק אחרת שהוגשה בשנת 2014 ביקשה לאפשר לוועדת החוץ והביטחון לקנוס נציגים שסירבו להופיע לפניה. אך אחת מההצעות הללו לא הבשילה לחוק.¹⁰

נדגיש כי החובה להתייצב לפני ועדה קבועה בכנסת אינה חלה על אנשים מן המגזר הפרטי, והיא רלוונטית אך ורק לעובדי השירות הציבורי. יש הטוענים כי בעקבות תהליכי ההפרטה הנרחבים, אשר הגבירו מאוד את מעורבותם של גופים עסקיים וארגוני חברה אזרחית בשירותים הניתנים לציבור או בבעלות על נכסים בעלי ערך ציבורי, יש חשיבות רבה לכך שוועדות הכנסת יוכלו לקבל מידע גם ממגזרים אלה, בין היתר באמצעות חיובם להופיע לפני הוועדות. המכון הישראלי לדמוקרטיה מתנגד לכך בתוקף, שכן החלת חובת שימוע נושאי על גורמים מהמגזר הפרטי אינה משרתת את המטרה שלשמה נועד כלי השימוע – פיקוח על הממשלה. השימועים הנושאים הם דרך לחזק את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה – תפקיד המוקנה לכנסת בחקיקת יסוד ובתקנון הכנסת, והם נמצאים בתחום הבקרה של רשות אחת על רשות אחרת. החלת חובת ההתייצבות בשימועים נושאים על גורמים פרטיים ועל ארגוני חברה אזרחית תגרום לסטייה מהמטרה שלשמה נועדו השימועים. אפשר גם ששימועים אלה ינוצלו לרעה כדי לבוא חשבון עם הגורמים והארגונים האזרחיים; או כדי לשמש במה למתקפות אישיות ופוליטיות לא־ענייניות עליהם; או כדי לפגוע בערכים דמוקרטיים בסיסיים, כמו זכויות הפרט – כל זה כחלק ממגמת הצרת הזכויות המאפיינת את פעילות הכנסת הנוכחית (הכנסת ה־20).

9 הצעת חוק הכנסת (חיקון – עונשין), המשס"ב-2002, פ/3408/15.

2. שימועים נושאים לפני ועדה פרלמנטרית: מבט תיאורטי והשוואתי

שימוע נושאי לפני ועדה פרלמנטרית נועד לאפשר לפרלמנט לפקח על עבודת הממשלה באמצעות זימון גורמים ממשלתיים לפגישות הוועדה לשם מסירת מידע, נתונים או מסמכים על פעולות שנעשות בתחום אחריותה של הוועדה.¹¹

שימועים לפני ועדות פרלמנטריות הם כלי המשרת פרלמנטים במדינות דמוקרטיות רבות, אך אופיים והכללים הנוהגים בהם משתנים ממדינה למדינה. במקצת המדינות מדובר בדיון מובחן מדיוני ועדה רגילים, דיון שיש לו מעמד משפטי, והוא כולל השבעת מתושאלים וחובת ייצוגם על ידי סנגור (למשל, בארצות הברית ובבריטניה). במדינות אחרות

אין לשימועים הנושאים מעמד שונה מדיון ועדה רגיל (למשל, בדנמרק).

להלן נסקור את היתרונות ואת החסרונות של השימוש בכלי השימוע הנושאי ונציג דוגמאות לשימועים נושאים כפי שהם נעשים בכמה מדינות בעולם. בהמשך לממצאי הסקירה נבסס את המלצותינו למיסוד השימועים הנושאים בכנסת ישראל.

א. היתרונות והחסרונות של הכלי הפיקוחי

לשימועים נושאים בוועדות פרלמנטריות יש שלושה יתרונות חשובים שיש בכוחם לחזק את המערכת הדמוקרטית.

1. חיזוק יכולת הפיקוח של בית המחוקקים על עבודת הממשלה

יתרון זה הוא החשוב ביותר. לפרלמנט יש דרכים שונות לפקח על הממשלה ובכך לבטא את תפקידו במערכת האיזונים והבלמים בהתאם לשיטת הממשל הקיימת במדינה. למקצת מכלי הפיקוח על הממשלה יש השפעה רבה, למשל היכולת במשטר פרלמנטרי להפיל ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון. לכן השימוש בכלי הפיקוח ה"חזקים" נעשה במשורה ונשמר רק למקרים חריגים ביותר.

ברם יש גם כלים "רכים" יותר, ואלו מיועדים לפיקוח יום-יומי על פעילות הממשלה. כלים אלה מאפשרים ביקורת נקודתית בתדירות רבה יותר. שימוע לפני ועדה יכול להיות כלי ביניים בין שני הקצוות הללו, שכן הוא מחייב את הממשלה לתת דין וחשבון על החלטותיה ועל ביצועיה, משמש אמצעי לפיקוח על מדיניות הממשלה ומאפשר לוועדה להעלות נושאים לסדר היום הציבורי באמצעות כיוון הזרקור על פעולות הממשלה השונות, אך בתדירות מוגבלת. עם זאת, עוצמתו של כלי זה תלויה ביכולתה של הוועדה לחייב את נציגי הממשלה להגיע לשימועים נושאים, או לחלופין – במדינות שאין בהן חובת התייצבות – בנכונות הממשלה להופיע לפני הוועדה.

2. הגברת השקיפות הציבורית אשר לנעשה ברשות המבצעת

כיוון שמדובר בהליך פתוח (אלא אם נקבע אחרת), הוא מאפשר ביקורת ציבורית על גורמים ברשות המבצעת, שלרוב חשופים פחות לעין הציבורית חרף השפעתם המרובה על החברה. במילים אחרות, כלי השימוע הנושאי אינו מאפשר רק פיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת, אלא גם פיקוח של הציבור על הממשלה ועל זרועותיה.

3. שיפור המומחיות

שימועים נושאים לפקידי הרשות המבצעת מאפשרים לוועדות הפרלמנטריות לשפר את המומחיות של חבריהן ואת מקצועיותם בעת קבלת ההחלטות. כך למשל, לאחר שהצעת חוק עוברת בקריאה ראשונה, חברי הוועדה הרלוונטית דנים בה בטרם תובא לקריאה שנייה ושלישית במליאה. שלב זה בהליך החקיקה חשוב מאוד, שכן מוצגים בו נתונים רבים ועמדות חשובות על ידי גורמי הביצוע וגורמים נוספים הרלוונטיים לחוק המוצע. לפיכך, אם הוועדה מקיימת שימועים נושאים בעת הכנת הצעות חוק לקריאות השנייה והשלישית, בכוחם של אלה

לתרום לחקיקה טובה ויעילה יותר המשקפת את המציאות הקיימת. שיפור המומחיות של חברי הוועדות במהלך שימועים נושאים עשוי להתבטא גם בטיוב ההמלצות שמנסחות הוועדות הפרלמנטריות שאינן קשורות בחקיקה. בבריטניה, למשל, נמצא כי להמלצות של ועדות שני בתי הפרלמנט יש סיכוי גבוה יותר להיות מאומצות על ידי שרי הממשלה כאשר הן נתמכות בעדויות שאספו הוועדות באמצעות שימועים נושאים.¹²

לצד שלושת היתרונות החשובים שהוצגו, יש לכלי השימועים גם חסרונות, ואלה ניכרים בעיקר באופי השימוש בו.

1. ניצול לרעה

בעת השימוע יש חשש שחברי פרלמנט ינצלו לרעה את כוחם כדי "לסגור חשבונות" עם פקידיים ברשות המבצעת והשימוע יהפוך לבמה למתקפות אישיות ופוליטיות. אין זה חשש בעלמא. אף שבישראל לא מקובל שימוע פורמלי, אפשר ללמוד על הסכנות הטמונות בו מהדיון שהתקיים ב־2013 בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בנושא יחסי עבודה בין הדרג הנבחר לפקידות הבכירה ברשויות המקומיות. יועצת משפטית של עירייה מסוימת, שזמנה לדיון אף היא, חשפה חשדות להתנהגות פלילית של ראש העירייה (שבגינם הוא הועמד לאחר מכן לדיון). יו"ר הוועדה וראש העירייה שזומן לדיון ניצלו את המעמד ואת פומביותו כדי לתקוף את היועצת המשפטית באמצעות הפניית שאלות לא ראויות אליה. ועדת האתיקה של הכנסת קבעה כי יו"ר הוועדה הפרה בהתנהגותה את כללי האתיקה ופגעה בכבוד הכנסת. מדוגמה זו אנו למדים כי אומנם יש פיקוח פנימי של ועדת האתיקה על התנהגות לא נאותה של חברי כנסת, ועם זה ברור לכול כי שימוש לרעה בכלי השימועים הוא סכנה ממשית.

2. חוסר יעילות

שימוע הוא כלי שמחייב את המחוקקים לעבודה מרובה, מפני שכדי ששימועים יהיו יעילים, חברי הוועדה זקוקים להכנה מוקדמת. בהכנה זו עליהם לזהות מיהם המתושאלים המתאימים ביותר למקרה הרלוונטי. כמו כן הם נדרשים להכין

ביסודיות את הדיונים, קרי ללמוד את הנושא לעומק, לנסח שאלות אפשריות וכדומה. אחד החששות הוא שחברי הוועדה לא יצליחו להתכונן לשימוע כראוי בשל עומס העבודה השוטפת המוטל עליהם, שמתבטא, למשל, בחברות בוועדות אחדות בעת ובעונה אחת. זאת ועוד, גם אנשי מקצוע שצריכים לעזור לחברי הוועדה לשפר את מומחיותם, כמו חוקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמוסים לעייפה. שימוע ללא הכנה מיטבית עלול להיות בלתי יעיל.

3. פגיעה באיכות

אם גורמים ממשלתיים שיזמו לשימוע פורמלי בוועדה מוועדות הכנסת לא ישתפו פעולה באופן מלא (הם יכולים, למשל, להחליט מראש למסור מידע לא מתאים או חלקי), מנגנון השימועים עלול להתרוקן מתוכן. במקרה כזה איכותו תיפגע קשות.

לוח 1

שימועים נושאים: יתרונות וחסרונות

יתרונות	חסרונות
(1) כלי ביניים במידת עוצמתו ("רך" יותר מהצבעת אי-אמון, אך נוקשה יותר מדיון רגיל).	(1) סכנת שימוש לרעה בשימועים לשם "סגירת חשבונות" או קידום אג'נדה פוליטית.
(2) פתיחת הליכים ברשות המבצעת לביקורת ציבורית.	(2) חוסר יעילות של מנגנון השימוע: אי-יכולת של חברי הוועדה להתכונן לשימוע כראוי בשל העומס המוטל עליהם בעבודתם השוטפת והכנה לא מספקת של חברי הוועדה לשימוע מצד גורמים מקצועיים.
(3) טיוב הליכי החקיקה והפיקוח על ידי הגדלת המומחיות והמקצועיות של חברי הוועדות בעזרת מתן גישה לקשת רחבה של נתונים, מידע ועמדות שנמסרים להם.	(3) פגיעה באיכות: חוסר שיתוף פעולה מצד גורמים ברשות המבצעת בעת השימוע הפורמלי עלול לרוקן אותו מתוכן ולפגוע באיכותו.

ב. סקירה בינלאומית

ברבות מהמדינות הדמוקרטיות יש בבתי הפרלמנט שימוש תדיר במנגנון השימועים הנושאים. להלן נסקור את אופני השימוש השונים בשש מדינות: בריטניה, נורווגיה, דנמרק, פולין, פינלנד וארצות הברית. הדברים מתבססים ברובם על מסמך שפורסם על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת¹³ ועל תקנוני הפרלמנט השונים.

בבריטניה הוועדות הקבועות בשני בתי הפרלמנט מוצמדות למשרדי ממשלה, ותפקידן העיקרי הוא לפקח על המשרדים הללו ועל הגופים הציבוריים הקשורים אליהם. הוועדות רשאיות לקיים שימועים נושאים לנושאי משרה בכל הגופים הציבוריים בתחומים שבאחריותן המקצועית, ובדרך כלל המתושאלים מופיעים לפנייהן מרצונם. בעת עריכת שימוע יש לוועדות הסמכות לזמן עדים, להשביע אותם טרם מתן העדות ולחייבם למסור מסמכים רלוונטיים (סמכות זו איננה תקפה בדיונים רגילים של הוועדות). עובדי מדינה נדרשים להיענות לבקשות מידע של הוועדות בשם המשרדים שלהם, אך אסור לדרוש מהם להציג השקפות אישיות אלא רק לענות על שאלות מקצועיות.¹⁴

הוועדות של בתי הפרלמנט בבריטניה רשאיות לפנות לגורמי האכיפה הפרלמנטריים, למשל הפרקליטות, כדי להאשים נציגים של הרשות המבצעת בעבירה של ביזיון הבית אם הם לא התייצבו לשימוע בלי סיבה מוצדקת או בלי להודיע מראש על היעדרותם או אם כן התייצבו אך סירבו לענות על שאלות או להציג מסמכים. העונשים האפשריים לעבירה מסוג זה הם אזהרה, נזיפה, קנס או מעצר. השעיה או כפיית התפטרות יכולים אף הם לבוא בחשבון במקרים חריגים. עם זאת, על פי רוב, אין צורך בענישה, שכן המוזמנים נענים להזמנות להעיד לפני הוועדות. המוזמנים לשימוע רשאים לבקש לענות לשאלות בדלתיים סגורות או להימנע ממתן מענה לשאלות מסוימות אם הם מציגים סיבה ראויה לכך.¹⁵

13 בן דוד, 2006.

14 Geddes, 2017

15 בן דוד, 2006.

הוועדות אינן רשאיות לחייב שרים להופיע לפניהן, אך הן רשאיות להזמין אותם למסור עדות. אם שר מסרב להתייצב לשימוע לפני ועדה, הוועדה יכולה לדווח על כך לבית הנבחרים שבו הוא חבר (השרים הם גם חברים באחד מבתי הנבחרים), ומליאת הבית רשאית להורות לו להתייצב לפני הוועדה אם היא רואה זאת לנכון. בבריטניה חל עקרון האחריות המיניסטריאלית, ובהתאם לכך רשאי כל שר להחליט מי יהיו הפקידים המסוימים שימסרו בוועדה דין וחשבון אפילו אם הוועדה דרשה נוכחות של פקיד זה ולא אחר. אם הוועדה מתעקשת על הופעת נציג מסוים בשימוע והשר מתנגד להופעתו, הוועדה רשאית להוציא זימון רשמי מחייב. עם זאת, לרוב, חילוקי דעות אלו נפתרים במשא ומתן בין הוועדה לשר הממונה.

בנורווגיה השימוש במנגנון השימוע הנושאי בוועדות הפרלמנט מוגדר "פגישות של הוועדה שבהן ניתנות הצהרות בעל פה על ידי אישים שהוועדה דרשה את השתתפותם או שיגישו מידע לידיה"¹⁶. כדי לקיים שימוע על הוועדה להשיג תמיכה בקיומו משליש מחבריה בלבד. כך ניתנת לאופוזיציה האפשרות להשתמש בכלי השימוע בלי להיות תלויה בתמיכת חברים מהקואליציה. אין חובת התייצבות לשימועים אלו, משמע המזמנים יכולים לבחור, ללא חשש מסנקציות, שלא להיענות להזמנה או, לחלופין, להיענות ולהופיע אבל לא להשיב לשאלות המוצגות להם. נעיר כי סירובים מסוג זה נדירים. כיוון שאין חובת התייצבות, חברי הוועדות רשאים לזמן נציגים הן מהרשות המבצעת והן מהמגזר הפרטי. השימועים מתנהלים בפומבי אלא אם הוועדה החליטה אחרת, בהצבעת רוב. הוועדה יכולה גם לדרוש שהעדויות הניתנות, או חלקים מהן, יתועדו במצלמות ובהקלטה. החוק בנורווגיה גם דורש להקצות מקום מוגדר לציבור ולאנשי תקשורת במהלך השימוע.

לאחר שהוסכם בוועדה על עריכת שימוע, חברי הוועדה נדרשים להשתתף במפגש הכנה. במפגש בוחרת הוועדה אם השימוע ייעשה על ידי נציגים מטעמה - מתשאלים ראשיים - ואם כן, מחליטה מי מחברי הוועדה ימלא תפקיד זה (אפשר לבחור לתפקיד חבר ועדה אחד או שניים). ההזמנה לשימוע צריכה להימסר מוקדם ככל האפשר ולפחות 24 שעות לפני המועד, ולכלול את נושא השימוע. מידע זה צריך להימסר גם לגופי התקשורת במדינה.

16 Stortinget, The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution, Section 27 (תקנון הפרלמנט הנורווגי).

למוזמנים לשימוע יש זכויות: (א) הם יכולים לבקש לתעד את הצהרתם במלואה או בחלקה על ידי צילום והקלטה. אם הם מבקשים זאת, השימוע מופסק וחברי הוועדה דנים בבקשה; (ב) המוזמנים זכאים לליווי יועצים. אם הם מבקשים ליווי של יותר מיועץ אחד, יו"ר הוועדה רשאי שלא להיעתר לבקשתם; (ג) המוזמנים רשאים להתייעץ עם יועציהם לפני מענה על שאלות מסוימות, ואם אין התנגדות מצד יו"ר הוועדה, היועצים יכולים לענות על השאלות במקום המוזמנים לשימוע.¹⁷

יו"ר הוועדה אחראי על השימוע, ובכלל זה הקצאת זמני דיבור לחברי הוועדה (משך ונקודת זמן) ויודא שהשימוע נעשה בהתאם לתקנון. כאשר יו"ר הוועדה מתשאל, האחראיות לניהול השימוע עוברת לסגנו. בתחילת הדיון רשאי המוזמן לשימוע להציג את גרסתו לנושא השימוע (עד 10 דקות). אחר כך מתחיל התשאל על ידי חברי הוועדה שנבחרו להיות המתשאלים הראשיים (ורק אם סוכם על זהותם בעוד מועד). לאחר מכן חברי הוועדה האחרים רשאים לקבל 10 דקות כל אחד לצורך תשאל (הזמן כולל גם את תשובות המתושאל), ובכל מקרה - המתשאל הראשון הוא יו"ר הוועדה. הלה רשאי לאפשר סבב תשאל קצר נוסף של חברי הוועדה. בתחילת הסבב הזה מתשאל יו"ר הוועדה, אחריו המתשאלים הראשיים ולבסוף יתר חברי הוועדה. לחברי הוועדה אסור להגיב לתשובות המתושאל בסבב הראשון, אלא רק בסבב השני, אם הוא מתקיים. לבסוף, המתושאל רשאי לקבל את זכות הדיבור למשך 5 דקות כדי לסכם את עמדתו (משך הזמן יכול להתארך לפי שיקול דעתו של יו"ר הוועדה). כל חבר ועדה רשאי לבקש לעצור את השימוע, אם וכאשר הוא רואה לנכון לעשות זאת, כדי לדון באופן ההתנהלות של המשך השימוע - לדוגמה, לבקש תיעוד באמצעות מצלמות, להפסיק את התיעוד או להמשיך את השימוע בדלתיים סגורות.

כאשר השימוע נעשה לעובדי משרד ממשלתי, הזימון צריך להיעשות דרך השר הממונה הרלוונטי. השר רשאי להיות נוכח בזמן השימוע ורשאי להחליט איזה פקיד הוא שיענה לשאלות הוועדה. עם זאת, מותר לוועדה לדרוש מפקיד מסוים, ולא אחר, לענות על שאלותיה. הוועדה רשאית גם לזמן פקידים ועובדים בכירים מגופים ומתאגידים ממשלתיים, אך גם במקרים אלו נדרש ליידע את השר הרלוונטי והוא רשאי להשתתף בשימוע. במקרים אלה המוזמנים מתושאלים ישירות, ולא דרך השר,

אך השר יכול לספק מידע נוסף אם הוא רואה לנכון לעשות זאת. עקרון האחריות המיניסטרילית קיים בשיטה הנורווגית, ולכן מודגש בתקנון שאסור למתוח ביקורת על פעולות שנעשו בגלל נאמנות לשר. האיסור נועד למנוע מקרים שבהם תבחר הוועדה לתקוף פקידיים כדרך עקיפה למתיחת ביקורת על השר הרלוונטי.

בדנמרק מנגנון השימוע דומה למנגנון הנוהג בישראל כיום בכך שאין מעמד מיוחד לשימועים נושאים שמבדיל אותם מדיוני ועדה רגילים. המוזמנים לשימועים מגיעים על בסיס וולונטרי בלבד, ואין מוטלת עליהם שום סנקציה אם הם בוחרים לשקר, לסרב למסור מסמכים או בכלל לא להגיע לדיון. פומביות הדיון נקבעת לפי החלטת הוועדה.

מנגנון השימועים הנושאים קיים גם ב**פולין**, שם משתמשים בו בכל הוועדות הפרלמנטריות ובכל הנושאים שבסמכותן וגם במליאת שני בתי הפרלמנט (לפי דרישה של חברי הפרלמנט). שלא כמו מוזמנים לוועדות חקירה,¹⁸ המוזמנים לדיוני הוועדות הפרלמנטריות לא חשופים לענישה פלילית אם יסרבו לשתף עימן פעולה. רוב דיוני הוועדות הפרלמנטריות, וכפועל יוצא מכך גם השימועים, פומביים.¹⁹

ב**פינלנד** הוועדות הפרלמנטריות זכאיות לדרוש מסמכים ומידע הנחוץ לעבודתן, והן רשאיות לזמן עובדי ציבור ושרים להעיד לפניהן. דיוני הוועדות, והשימועים בכללם, מתקיימים בדלתיים סגורות, ורק לעיתים רחוקות הוועדה מאשרת לקיים אותם בפומבי. אם שר מסרב לשתף פעולה עם הוועדה, מותר להאשימו בהתנהגות בלתי חוקית.²⁰

ב**ארצות הברית** ועדות הקונגרס עושות שימוש נרחב בשימועים כדי לפקח על הממשל. השימועים מחולקים לארבע קטגוריות: שימוע לאישור מינויים; שימוע חקיקתי שנעשה במסגרת קידום הצעות חוק; שימוע פיקוחי שנועד לשמש כלי

18 לוועדות החקירה הפרלמנטריות בפולין יש סמכויות מיוחדות בשימוש בכלי השימוע, וכל עובד מדינה שמזומן להעיד לפני הוועדות האלה חייב להתייצב. במקרים אלו יש לעדים הזכות לייצוג משפטי, והם יכולים להימנע ממענה לשאלות מסוימות או לדרוש שהדיון יתקיים בדלתיים סגורות.

19 בן דוד, 2006.

20 שם.

פיקוח על הרשות המבצעת; ושימוע חקירתי המתקיים כשיש טענות או האשמות בדבר עוולות שעשו עובדי ציבור במסגרת סמכותם.

ועדות הקונגרס האמריקאי רשאיות לקיים שימועים רק בתחומים שאושרו להן במפורש על ידי הקונגרס. כל הוועדות מורשות לזמן אליהן לשימוע אזרחים אמריקאים, בין שהם נושאי תפקיד ברשות המבצעת ובין שאינם. מטרת הליכי השימוע היא לאסוף מידע שנדרש לוועדות לצורך פעילותן המיטבית. הן רשאיות להשביע את המוזמנים אליהן טרם מתן העדות. אם פלוני מסרב להופיע לפני הוועדה או מוסר לה עדות שקר, מותר לוועדה לדרוש נקיטת צעדים פליליים נגדו. עם זאת, ארצות הברית מאופיינת בחוקה קשיחה שנועדה להגן על זכויות הפרט, בכלל זה זכויותיהם של המוזמנים לשימועים. לדוגמה, לפי התיקון החמישי לחוקה האמריקאית, למוזמנים לוועדות הזכות לסרב לענות על שאלה אם לדעתם התשובה עליה עלולה להפיל אותם. הליכי השימוע הם פומביים אלא אם חברי הוועדה החליטו בהצבעה שקופה לקיים שימוע בדלתיים סגורות.

בשיח הציבורי בישראל נשמעות פעמים רבות קריאות לאימוץ מודל השימוע האמריקאי בנימוק שהוא בעל סמכויות נרחבות. ואולם כפי שעולה מהסקירה ההשוואתית, בשום דמוקרטיה פרלמנטרית בעולם אין מנגנון שימוע מעין זה, ולא בכדי. נראה שהסיבה לכך היא ההבדל ביחסים בין הרשויות במשטרים השונים. המשטר הנשיאותי מאופיין בהפרדה ברורה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, באייתלות של רשות אחת לאחרת לצורך כהונה²¹ ובעוצמה הרבה שיש בידי כל אחת מהן. לכן הוענקו במדינות שיש בהן משטר נשיאותי סמכויות רחבות בתחום הפיקוח לרשות המחוקקת, שכן לא עומדים לרשותה אמצעים כמו אלה הקיימים במשטר פרלמנטרי, ובראשם - הצבעת אי אמון בממשלה. בשיטה האמריקאית, אם כן, כלי השימועים מהווה משקל נגד לכוחה של הרשות המבצעת, ואין הוא מתאים במתכונתו זו לשיטה הפרלמנטרית. יתר על כן, במדינת ישראל, שמשטרה הוא משטר פרלמנטרי, אין חוקה בכלל, שלא לדבר על חוקה נוקשה. אילו הייתה כזו בנמצא, היא הייתה יכולה לעגן את זכויות האזרחים ובמסגרת זו לאפשר הגנה על גורמים פרטיים המתייצבים לפני גורמים בפרלמנט, בכללם ועדות פרלמנטריות.

21 הנשיא אינו יכול לפזר את הקונגרס, והקונגרס אינו יכול להפיל את הנשיא אלא בנסיבות חריגות ביותר. במשטר פרלמנטרי, לעומת זאת, הלגיטימיות של הממשלה תלויה לחלוטין בפרלמנט.

לוח 2

כלי השימועים הנושאים: השוואה בין מדינות

ארצות הברית	פולין	דנמרק	נורווגיה	בריטניה	ישראל	
נשיאותית	פרלמנטרית	פרלמנטרית	פרלמנטרית	פרלמנטרית	פרלמנטרית	שיטת המשטר
חובה קיימת בוועדות של שני בחי הקונגרס	חובה קיימת בוועדות של שני בחי הפרלמנט	חובה לא קיימת	חובה לא קיימת	חובה קיימת בוועדות של שני בחי הפרלמנט	חובה קיימת וביתר שאת בוועדה לענייני ביקורת המדינה	חובת התייצבות של גורמים מהרשות המבצעת בשימועים בוועדות הפרלמנטריות
חובה קיימת	חובה לא קיימת	חובה לא קיימת	חובה לא קיימת	חובה לא קיימת	חובה לא קיימת	חובת התייצבות של גורמים פרטיים בשימועים בוועדות הפרלמנטריות
פתיחת הליכים פליליים נגד מוזמנים שמסרבים להופיע בשימועים.	למרות חובת ההתייצבות הקיימת, אין סנקציות על מוזמנים המסרבים להופיע לפני הוועדה.	אין סנקציות	אין סנקציות	לעובדי ציבור: אזהרה, נזיפה או קנס למוזמנים לוועדה שמסרבים להתייצב ללא התרעה מספקת או סיבה ראויה. לשרים: אין חובת התייצבות, אך אפשר להגיש בקשה לסיעה שלהם, וזו רשאית לחייבם להתייצב.	קנס: רק בוועדה לענייני ביקורת המדינה עבירה משמעתית: אם עובד ציבור הוזמן לדיון בוועדה ולא הופיע, הוועדה רשאית להגיש תלונה רשמית לאגף המשמעת של נציבות שירות המדינה, וזה רשאי להענישו לפי שיקול דעתו.	סנקציות

3. המודל המוצע

המודל שלהלן הוא מודל משולב לביצוע שימועים נושאים, כפי שהוגדרו במסמך זה, דהיינו - שימועים שמטרתם לאפשר לוועדות פרלמנטריות לברר ביסודיות סוגיות שונות בתחומי אחריותן באמצעות תשאול שרים ועובדי מדינה הנוגעים לעניין. המודל מבוסס על הנוהג בישראל, בבריטניה ובנורווגיה. מטרתו להסדיר את נוהל השימועים הנושאים ולוודא כי השימוש במנגנון זה ייעשה כראוי. מטרתה העל שלו היא לחזק את סמכויות הפיקוח של הכנסת, אך בלי שהיא תחרוג מתפקידיה ומסמכויותיה.

נדגיש: המודל המוצע כאן רלוונטי אך ורק לשימועים נושאים המתקיימים בוועדות הכנסת לגורמים מהרשות המבצעת, ואנו מתנגדים בתוקף לקיום שימועים בוועדות הכנסת לגורמים אזרחיים או פרטיים, שכן סמכות הפיקוח של הכנסת צריכה לחול אך ורק על הממשלה וזרועותיה ולא על שום גורם שמחוץ לממשלה.

עיגון

עיגון עקרוני של מנגנון השימוע בחוק יסוד: הכנסת והוספת פרק בתקנון הכנסת המפרט את כללי השימוע ונהליו

ענישה על אי-התייצבות

- עובדי ציבור: עבירת משמעת (אזהרה או נזיפה)
- הגורם המבקש: ועדת כנסת כלשהי, באישור יו"ר הכנסת
- הגורם המעניש: אגף משמעת בנציבות שירות המדינה או גורם אחר המוסמך לדון בתלונות בענייני משמעת

שרים: בהתאם להחלטת ועדת האתיקה
 הגורם המבקש: ועדת כנסת כלשהי
 הגורם המעניש: ועדת האתיקה
 יש לעגן את חובת ההתייצבות של שרים בוועדות גם בחוק חסינות חברי הכנסת, המאפשר ענישה בהתאם להחלטת ועדת האתיקה וחל גם על שרים שאינם חברי כנסת (סעיף 15).

חובת התייצבות

- להתייצב בשימוע ולמסור מידע, נחונים או מסמכים

ההכנות לשימוע והאחריות לו

הכנות לשימוע:

- (1) דיון מקדים לשימוע לשם קביעת עד שני מתשאלים ראשיים מתוך חברי הוועדה
- (2) קביעת תאריך לשימוע, נושא, משך זמן השימוע וזהות הגורם המתושאל; מתן הודעה מראש בהתרעה מספקת, כדי לתת את האפשרות להכין תשובות ראיות
- (3) גיבוש צוות מקצועי מומחה בתחום השימוע (למשל, חוקרים ממרכז המחקר והמידע של הכנסת). הצוות ילווה את התהליך
- (4) סדרי הזימון:

א. עובדי משרדים ממשלתיים: דרך השר הרלוונטי, מתוקף עקרון האחריות המיניסטריאלית

ב. עובדי גופים ותאגידים ממשלתיים: חובה לייצע את השר הרלוונטי או גורם ממונה, והלה רשאי להשתתף בשימוע ולספק מידע נוסף

אחריות כוללת:

יו"ר הוועדה אחראי לשימוע

חובותיו:

- ניהול תקין של השימוע לפי התקנון, כולל הקצבת זמן למתשאלים ולמתושאלים
- הקפדה על תוכן השאלות, מסגרת הזמן וסדר התשאל
- שמירה על זכויות המתושאלים

זכויות המתושאלים

- (1) סירוב לענות על שאלות מסוימות או אפשרות לערער לפני יו"ר הוועדה על שאלות לא ראיות בעיני המתושאל
- (2) בקשה לחיפוי הצהרתם
- (3) ליווי על ידי יועץ לאורך השימוע ואפשרות היועצות עימו

מספר השימועים

- עד שני שימועים בכל מושב לכל ועדה (אחד ביוזמת הקואליציה והשני ביוזמת האופוזיציה)
- חריגה מהמכסה: רק באישור יו"ר הכנסת

מהלך השימוע

- (1) הענקת זכות דיבור למתושאלים להצגת עמדותיהם (10 דקות)
- (2) הקפדה שהתשאל הראשוני יעשה על ידי המתשאלים הראשיים (שנבחרו בעוד מועד)
- (3) קיום סבב תשאל שבו ישתתפו יתר חברי הוועדה (10 דקות לכל חבר ועדה, כולל תשובת המתושאל)
- (4) קיום סבב שאלות שני, בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה, לפי הסדר הזה: היושב ראש, מתשאלים ראשיים, חברי הוועדה
- (5) מתן האפשרות למתושאל לסכם את עמדותיו (5 דקות)

הגבלות:

- (1) אסור להציג שאלות שאינן רלוונטיות לנושא השימוע כפי שהוא נקבע על ידי יו"ר הוועדה
- (2) אסור להגיב לתשובות המתושאלים בסבב השאלות הראשון
- (3) אסור למחות ביקורת על עובדי ציבור מתושאלים בעניין פעולות שעשו בגלל נאמנותם לשר הממונה עליהם

סידור החדר:

חדר הוועדה יסודר בסידור מיוחד לצורך השימוע, כדי להבדיל את דיון השימוע מדיון רגיל

4. סיכום

בעקבות האמור לעיל אנו ממליצים:

(1) לקבוע כללים פרוצדורליים ברורים ומפורטים לקיום שימועים נושאים ולניהולם בוועדות הכנסת (ראו המודל המומלץ במסמך זה).

(א) כללים אלו מסדירים את התנהלות השימועים מבחינת הפרוצדורה הרשמית ומאפשרים לקיימם באופן תקין ומכבד.

(ב) התנהלות נכונה מחזקת את יכולת הפיקוח של ועדות הכנסת בלא החשש שמא השימוש בסמכותה זו ינוצל לרעה.

(ג) על הכללים להיות מעוגנים לא רק בחקיקה אלא גם בתקנון הכנסת.

(2) לעודד את הוועדות להשתמש בסמכותן הקבועה בתקנון הכנסת להגיש תלונה רשמית באגף המשמעת של נציבות שירות המדינה נגד עובדי ציבור שהוזמנו לדיוניהן ולא התייצבו. ההצדקה למהלך כזה היא לאפשר ענישת עובדים מעין אלה לפי שיקול הדעת של הנציבות.

וגם: לתעד בוועדות את הגשת התלונות ולעקוב אחר תוצאות הטיפול בהן.

(3) לא להרחיב את סמכות הוועדות לקיים שימוע לאזרחים בכלל ולנציגי המגזר הפרטי בפרט, שכן מהלך כזה עלול לפגוע בחברה האזרחית ובעקרונות דמוקרטיים בסיסיים.

רשימת המקורות

בן דוד, ליאור, 2006. סקירה משווה בנושא: הליכי שימוע פרלמנטריים לשרים ולעובדי ציבור בכירים, מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רגב, יזהר, 2015. חובת שימוע פומבי של גורמים שאינם שלטוניים בכנסת, נייר עמדה, רמת גן: המכון לאחריות תאגידית.

Geddes, Marc, 2017. "Committee Hearings of the UK Parliament: Who Gives Evidence and Does this Matter?" *Parliamentary Affairs* (gsx026) (online).

Kelly, James B., and Christopher M. Manfredi, 2010. "Courts," in: John C. Courtney and David E. Smith (eds.), *Oxford Handbook of Canadian Politics*, New York: Oxford University Press, pp. 39-53.

Yamamoto, Hironori, 2007. *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Switzerland: Inter-Parliamentary Union.

הודעות, חוקים, הצעות חוק ותקנונים

הצעת חוק הכנסת (תיקון - עונשין), התשס"ב-2002, פ/3408/15.

חדשות ועדת הכנסת, "יו"ר ועדת הכנסת דורש: סנקציות על גורמים שיזומו לוועדות ולא יתייצבו", 12.6.2017.

חוק חסינות חברי כנסת - זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.

חוק יסוד: הכנסת, התשי"ח-1958.

חוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תקנון הכנסת, מעודכן ליום כ"ב בניסן התשע"ז-18 באפריל 2017.

תקנון שירות המדינה, מהדורה שביעית, תשס"ד-2004.

Standing Orders of The House of Commons, UK Parliament.

Stortinget, The Norwegian Parliament Rules of Procedure and the Constitution.

נספח

המודל לפרטיו וסימוכין

תקדים	ההמלצה	
	(1) להוסיף סעיף בחוק יסוד: הכנסת שיעגן את מנגנון השימוע.	עיגון חוקי ותקנוני
	(2) להוסיף פרק בתקנון הכנסת שיפרט את כללי השימוע ונהליו.	
	(3) להוסיף התייחסות לחובת ההתייצבות לשימועים בחוק חסינות חברי הכנסת - זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.	
המודל הישראלי והמודל הבריטי	(1) לחייב עובדי ציבור שזומנו לשימוע להתייצב בו ולמסור מידע, נתונים או מסמכים.	חובת התייצבות
המודל הישראלי	עובדי ציבור: (1) לאכוף את הסנקציה הקיימת היום בתקנון הכנסת (סעיף 127). א. להבהיר בחוק שאי-התייצבות של עובד ציבור לשימוע עלולה לגרור עבירה משמעתית, והעונש עליה הוא אזהרה או נזיפה. ב. את בקשת הענישה תעביר הוועדה, באישור יו"ר הכנסת, לנציבות שירות המדינה או לגורם אחר המוסמך לדון בתלונות בענייני משמעת, והלה יודיע לוועדה על הפעולות שננקטו בעניין.	ענישה בגלל אי-התייצבות

תקדים	ההמלצה	ענישה בגלל אי-התייצבות
המודל הישראלי	<p>שרים:</p> <p>(1) אף על פי שחובתם של שרים להתייצב לפני ועדות הכנסת מעוגנת בחוק יסוד: הממשלה ובתקנון הכנסת, יש לעגנה גם בחוק חסינות חברי הכנסת - זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951.</p> <p>א. חוק זה מאפשר להפעיל ענישה בהתאם להחלטת ועדת האתיקה כלפי חברי כנסת שהפרו או לא קיימו חובות מסוימות כחלק מתפקידם (סעיף 13ד).</p> <p>ב. החוק חל גם על שרים שאינם חברי כנסת (סעיף 15).</p>	
—	<p>(1) לקיים עד שני שימועים בכל מושב לכל ועדה (אחד ביוזמת הקואליציה ואחד, נוסף, ביוזמת האופוזיציה).</p> <p>(2) אם יו"ר הוועדה רואה לנכון לחרוג ממסכת שימועים זו, עליו לפנות ליו"ר הכנסת כדי לקבל ממנו אישור חריג.</p> <p>הבהרה: שימוע בנושא מסוים לא בהכרח מתחיל ומסתיים בדיון אחד.</p>	<p>מספר השימועים במושב וההחלטה בדבר קיום שימוע</p>
המודל הנורווגי	<p>(1) לקיים בוועדה דיון מקדים לשימוע ולקבוע בו:</p> <ul style="list-style-type: none"> • עד שני מתשאלים ראשיים מקרב חברי הוועדה; • תאריך השימוע; • נושא השימוע; • משך השימוע; • זהות הגורמים המתושאלים (לכל שימוע אפשר לזמן כמה גורמים ובלבד שהם רלוונטיים לנושא השימוע). <p>(2) ליווי של צוות מקצועי:</p> <p>א. במהלך הדיון המקדים יסקור לפני חברי הוועדה את נושא השימוע צוות מקצועי המתמחה בתחום של נושא השימוע (למשל, נציגים מקרב החוקרים של מרכז המידע המחקר של הכנסת).</p> <p>ב. אותו צוות ילווה את הוועדה לאורך הליך השימוע.</p>	<p>ההכנות לשימוע</p>

תקדים	ההמלצה	זכויות המתושאל
הערעור לפני יו"ר הוועדה על שאלות לא ראויות לקוח מן המודל הבריטי	<p>(1) לאפשר למתושאל לסרב לענות על שאלות מסוימות או לערער לפני יו"ר הוועדה על שאלות שנמצאו בעיניו (של המתושאל) לא ראויות.</p> <p>(2) לאפשר למתושאל:</p> <p>א. לבקש מיו"ר הוועדה לתעד את הצהרתו במלואה או בחלקה;</p> <p>ב. להיות מלווה ביועצים במהלך השימוע.</p> <p>• המתושאל יוכל להיוועץ ביועצים לפני שהוא משיב לשאלות מסוימות (יו"ר הוועדה רשאי להגביל את מספר היועצים כשמדובר ביותר מיועץ אחד).</p> <p>ג. לבקש מהיועצים לענות על שאלות במקומם (אלא אם יש התנגדות לכך מצד יו"ר הוועדה).</p>	
המודל הנורווגי	<p>(1) להעניק למתושאל זכות דיבור לצורך הצגת עמדותיו בנושא השימוע (10 דקות).</p> <p>(2) להקפיד שהמתשאלים הראשיים יעשו את התשואל הראשוני.</p> <p>(3) לקיים סבב תשואל בהשתתפות חברי הוועדה האחרים (10 דקות לכל חבר ועדה, כולל תשובת המתושאל).</p> <p>(4) לאפשר סבב שאלות שני, בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה.</p> <p>סדר הדוברים בסבב זה יהיה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • יו"ר הוועדה; • המתשאלים הראשיים; • חברי הוועדה האחרים. <p>(5) לתת למתושאל את האפשרות לסכם את עמדותיו (5 דקות).</p>	מהלך השימוע

תקדים	ההמלצה	גבולות השימוע
המודל הנורווגי	<p>(1) אסור להציג שאלות שאינן רלוונטיות לנושא השימוע, כפי שהוא נקבע על ידי יו"ר הוועדה.</p> <p>(2) אסור להגיב לתשובות המתושאל בסבב השאלות הראשון.</p> <p>(3) אם המתושאל הוא עובד משרד ממשלתי, הזימון לשימוע ייעשה דרך השר הרלוונטי, מתוקף עקרון האחריות המיניסטריאלית.</p> <p>(4) אם המתושאל הוא בכיר שעובד בגוף ממשלתי, חובה ליידע את השר הרלוונטי או את הגורם הממונה, והלה רשאי להשתתף בשימוע ולספק מידע נוסף.</p> <p>(5) אסור למתוח ביקורת על עובד ציבור מתושאל בעניין הפעולות שעשה בגלל נאמנותו לשר. הנימוק: מניעת התנגחות עקיפה בשר באמצעות עובדי משרדו.</p>	גבולות השימוע
המודל הבריטי והמודל הנורווגי	<p>(1) האחריות לשימוע תהיה נחונה בידי יו"ר הוועדה. חובותיו של יו"ר הוועדה:</p> <p>א. ניהול תקין של השימוע בהתאם לתקנון, ובכלל זה:</p> <ul style="list-style-type: none"> • הקצבת זמן למתשאלים ולמתושאלים; • הקפדה על מסגרת הזמן; • הקפדה על סדר התשאל. <p>ב. שמירה על זכויות המתושאל והגבלת זכויותיו רק אם הוא עצמו (יו"ר הוועדה) מוצא לנכון להגבילן ורק בהתאם לסמכויותיו;</p> <p>ג. הקפדה שהשאלות שחברי הוועדה מציגים למתושאל יהיו ראויות ורלוונטיות.</p>	האחריות הכוללת להתנהלות השימוע
	<p>(1) לסדר את חדר הוועדה בסידור מיוחד לצורך השימוע, כדי להבדיל את דיון השימוע מדיון רגיל.</p>	סידור חדר הוועדה

שימועים נושאים בוועדות הכנסת

סקירה והמלצות

אביטל פרידמן | חן פרידברג

מאי 2018



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
15
