



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## שאלות – סקירה משווה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

כתיבה: שרה צובנר, ראש תחום מחקר בין פרלמנטרי

אישור: ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מרכז המחקר והמידע

ז' אב, תשע"ו

11 אוגוסט, 2016

מסמך זה אודות מנגנון השאלות בפרלמנטים בעולם נכתב לבקשת חבר הכנסת יואל חסון והוא סוקר את מנגנון השאלות בחמש מדינות: אוסטרליה, קנדה, בריטניה, שבדיה ובלגיה; ובכלל זה את מכסת השאלות לכל חבר פרלמנט, כיצד השאלות מועברות לשרים, מהו פרק הזמן הניתן לצורך מענה והאם קיימים סנקציות או כלים במידה והשאלתה לא נענתה במסגרת הזמן הקבועה.<sup>1</sup>

מתוך כלל המדינות נבחרו מדינות בהן מצאנו מודלים שונים למנגנון השאלות שיכולים להוות דוגמה מעניינת. מחקר משנת 2010 של Russo and Wiberg מצא שאין מתאם בין הליך השאלות לבין המערכת המפלגתית או המערכת האלקטורלית באותה מדינה, ואין למעשה סיבה להבדלים במנגנון השאלות בפרלמנטים השונים ולכן לא נבחרו בהכרח מדינות הדומות לנו מבחינה שלטונית או פרלמנטרית.<sup>2</sup>

מסמך זה אינו סוקר את השאלות בכנסת היות והנושא נידון בהרחבה במסמך ממ"מ שנכתב על-ידי אהרן בלנק והוגש לחבר הכנסת חסון בתאריך 27 ביולי 2016. כמו כן המסמך אינו סוקר באופן ספציפי את מנגנון שעת השאלות לראש הממשלה שהוא לרוב מנגנון שונה במהותו.

עוד בראשית הדברים אציין כי למרות שמנגנון השאלות Parliamentary questions<sup>3</sup> הוא מנגנון שהונהג בדמוקרטיה פרלמנטריות רבות<sup>4</sup> במטרה לאפשר פיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת<sup>5</sup> ולמרות שהמנגנון בבסיסו זהה בפרלמנטים שנסקרו, קרי חברי פרלמנט מפנים שאלות לשרי הממשלה או לראש הממשלה<sup>6</sup> ואלו מחויבים לענות במליאה או בכתב תוך תקופה מוגדרת מראש, קיימים הבדלים בפרטים המרכיבים את המנגנון הזה, הן בפרק הזמן הניתן לצורך המענה, הן בדרך שבה על השרים לענות (בע"פ או בכתב) והן בסנקציות המוטלות במידה והשאלתה לא נענתה.

בנוסף, למרות שמנגנון השאלות מרכזי מאוד בהליך הפרלמנטרי, מהות השאלות הנשאלות וטבען מעולם לא נבדקו או הוגדרו, ותוכן השאלות והסיבה שבגללה נשאלו נותרו בגדר השערה, ועל כן גם ערכן ויעילותן של השאלות בעידן הפרלמנטרי המודרני.<sup>7</sup>

למרות שמסמך זה לא בדק (מטעמים טכניים) את זמן המענה בפועל לשאלות, יש לקחת בחשבון את התרבות הפוליטית, התרבות הארגונית, מעמד הפרלמנט והנהוג שהשתרש במדינות השונות, המהווים גם הם גורם משפיע להצלחתו של מנגנון השאלות.

<sup>1</sup> בכנסת ישראל מנגנון השאלות לשרים נקרא שאלתה אולם במדינות אחרות שנסקרו במסמך ישנה לעיתים אבחנה בין שאלתה interpellation ושאלה question, אבחנה זו נובעת מפרטים טכניים הנוגעים למנגנון ולא למהות המנגנון עצמו קרי שאלות שמופנות לשרים. במסמך זה נעשתה הבחנה בין שתי ההגדרות בהתאם לנעשה במדינות השונות.

<sup>2</sup> Russo, Federico and Wiberg, Matti, Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies*, 16, 2, (2010). pp. 215-232.

<sup>3</sup> קרוי גם Question Time או Question Period.

<sup>4</sup> ארה"ב היא אחת המדינות בהן לא קיים מנגנון שאלות בבית הנבחרים או בסנאט; השימועים מהווים כלי הממלא לעיתים את הפונקציה הפרלמנטרית של השאלות.

<sup>5</sup> ניתן לזהות מטרת נוספת לשימוש בשאלות כגון: קידום אינטרסים סקטוריאליים, השגת מידע, העלאת מודעות לנושא, חשיפת מידע על הממשלה, פרסום אישי ומקצועי ועוד.

<sup>6</sup> מסמך זה לא יתרכז בשאלות לראש הממשלה שבפרלמנטים מסוימים הינן שונות במהותן משאר השאלות.

<sup>7</sup> The Roles and Function of Parliamentary Questions, By Shane Martin, Olivier Rozenberg, 2012.



יצוין כי בשנים האחרונות התעוררו במספר מדינות דיונים סביב יעילות מנגנון השאלות ובכמה מדינות גם הונהגו מספר רפורמות (כך למשל בבריטניה, שבה הונהגה מכסת שאלות לחבר פרלמנט).<sup>8</sup>

השאלות ברובן הגדול מוגשות ליו"ר הפרלמנט שבדוק מספר קריטריונים כגון בהירות השאלה – על השאלה להיות מנוסחת בצורה בהירה ותמציתית; היקף השאלה – מספר העמודים וחלקי השאלה המאפשרים מענה קצר; תוכן השאלה – שלא תכלול אימים, פרשנות, דעה; מהות השאלה – שתיגע בעניינים המהותיים של השר הרלוונטי. לפי מחקר משנת 2013 למינהל הפרלמנט תפקיד חשוב על מנת להבטיח שכל חלקי הממשלה - החל מהעובד הזוטר ביותר ועד לשר – יתנו מענה אמין לשאלות, כחלק מהאחריות שלהם לרשות המחוקקת.<sup>9</sup>

מן המסמך עולים הממצאים הבאים:

**העברת השאלות לשרים** - יושב ראש הפרלמנט או מזכירות הפרלמנט או הנשיאות הם אלו שמאשרים את השאלות ומעבירים אותם לשרים.

**הגבלת שאלות** - בחלק מהמדינות נמצאו מכסות לשאלות על בסיס סיעתי או כמגבלה על מספר שאלות שחבר פרלמנט רשאי להגיש בפרק זמן מסוים. כך למשל באוסטריה, שבה שאלה בכתב חייבת בחתימה של חמישה חברי פרלמנט וניתן להגיש 4 שאלות בע"פ בכל חודש; בקנדה, שבה ניתן להגיש עד 4 שאלות בכתב בכל זמן נתון ומספר השאלות בע"פ נקבע לפי מכסה סיעתית; בבריטניה ניתן להגיש 5 שאלות בכתב ביום ו-2 שאלות בע"פ ובבלגיה לכל סיעה מכסה של 2 שאלות בע"פ בשבוע.

**זמן המענה לשאלות** - זמן המענה משתנה מפרלמנט לפרלמנט והוא תלוי בסוג השאלות. שאלות בכתב יכול שתיענה תוך חודשיים באוסטריה, 45 יום בקנדה, 20 יום בבלגיה, שבוע-שבועיים בשבדיה, ו-7 ימים בבריטניה.

שאלות בע"פ יכול שתוגש 3 ימים מראש כמו בבריטניה, 48 שעות לפני כמו באוסטריה ויכול שתהיה ספונטנית ותוצג במליאה כמו בקנדה, בשבדיה ובבלגיה.

**סנקציות או כלים לאי מתן מענה** – באוסטריה אם לא ניתנה תשובה לשאלות על השר לנמק מדוע לא ניתנה תשובה; בקנדה שאלות בכתב שלא נענתה בזמן (45 יום) מועברת לוועדה הרלוונטית, אשר מחויבת לקיים על כך דיון תוך 5 ימים. מענה לשאלות בע"פ שאינו מספק יכול שיעבור להיות נושא לסדר היום הציבורי; בשבדיה אם השר החליט שלא לענות או אם התשובה מתאחרת עליו לדווח על כך לפרלמנט ולספק הסבר לאיחור או לאי מתן המענה וחבר פרלמנט רשאי להתלונן על אי מתן תשובה בזמן, לוועדת החוקה של הפרלמנט; בבלגיה שאלות בכתב שלא נענתה תופיע בסדר היום הציבורי ותפורסם ברובריקה ייעודית; בבריטניה לא נמצאו סנקציות או כלים לאי מתן מענה.

---

<sup>8</sup> פניות בנושא שאלות מהפרלמנטים של הולנד, רוסיה, הונגריה, האיחוד האירופאי, שבדיה ל- ECPRD – European Centre for Parliamentary Research & Documentation מספרי הפניות: 1733, 1981, 2173, 3154.

<sup>9</sup> [Parliamentary Questions](#), Shane Martin Dublin City University, 2013.



במועצה הלאומית של אוסטריה (National Council) - הבית התחתון של הפרלמנט, שעת שאלות נמצאת על סדר היום 6 ישיבות בשנה ישיבת המליאה תחל במקרים אלה בשעת שאלות (אלא אם כן נקבע דיון בנושא בעל עניין מרכזי) ולרוב תוקדש לשאלות לא יותר משעה.

לפי תקנון המועצה הלאומית<sup>10</sup> למועצה הזכות לבקר את פעילות הממשל הפדרלי, לשאול שאלות את חברי הממשלה בכל נושא שהוא תחת אחריותם ולבקש כל מידע רלוונטי מהם. חבר פרלמנט רשאי להגיש שאלות בכתב ושאלות בע"פ. כל השאלות, גם אלו שישאלו בע"פ במליאה, חייבות להיות מוגשות בכתב ליו"ר הפרלמנט.

**כל שאלה בכתב חייבת בחתימתם של חמישה חברי פרלמנט (כולל המגיש) והשאלה תועבר למשיב באמצעות הנהלת הפרלמנט.** חבר פרלמנט רשאי למשוך את השאלה שלו בכל זמן נתון לפני קבלת התשובה.

**המשיב יענה בע"פ או בכתב תוך חודשיים** מקבלת השאלה; אם אין בידי המשיב לענות תשובה עליו לנמק מדוע. חמישה חברי פרלמנט יכולים לבקש דיון במליאה על תשובה שניתנה לשאלה.

במהלך ישיבות המליאה כל חבר פרלמנט רשאי להציג **שאלות קצרות בע"פ** לחברי הממשלה הפדרלית. באותה ישיבה שבה נשאלה השאלה יענה השר תשובה מיידית בע"פ, אלא אם כן אינו יכול לתת תשובה ואז עליו לנמק מדוע. על השאלה להיות מנוסחת כך שלא תכלול מספר חלקים אלא שאלה קונקרטית אחת.

**חבר פרלמנט רשאי להגיש עד 4 שאלות בע"פ בכל חודש.** ניתן למשוך בחזרה שאלה בע"פ בכל זמן נתון.

**על השאלות בע"פ להיות מוגשות להנהלת הפרלמנט לפחות 48 שעות לפני הישיבה,** על הנהלת הפרלמנט להודיע לשר הנשאל שהונחה שאלה עבורו.

יו"ר הבית הוא שקובע את סדר הצגת השאלות על פי רשימה נושאית, חלוקת הנושאים לשרים המשיבים וחלוקה סיעתית. השאלות יחולקו במליאה לכלל חברי הפרלמנט.

בזמן הישיבה יקבל השואל דקה והמשיב 2 דקות. השואל יוכל לשאול שאלה אחת נוספת לאחר קבלת המענה לשאלתו הראשונית ולאחר מכן חברי הפרלמנט יקבלו זמן לשאילת שאלה נוספת שיש לה קשר ישיר לשאלה המקורית.

אם תוך 4 שבועות לא ניתנה תשובה לשאלה (השאלה לא הועלתה לסדר היום במליאה), רשאי השואל לבקש תוך 8 ימים תשובה בכתב; התשובה במקרה זה תינתן תוך חודש ימים. אם השר הנשאל אינו יכול לתת מענה עליו לנמק בכתב מדוע אין ביכולתו להשיב. יו"ר הבית יכריז במליאה על קבלת מענה בכתב לשאלה והתשובה תחולק לכל חברי הבית.

יצוין כי בנוסף לשאלות שמופנות לממשלה, לפי התקנון, רשאי כל חבר פרלמנט להפנות שאלה בכתב ליו"ר הפרלמנט או ליושבי ראש הוועדות ועל יושבי הראש לתת מענה לשאלה בכתב.

אין בתקנון סנקציה או כלים מיוחדים במקרה של אי מתן תשובה.

<sup>10</sup> [Federal Law on the Rules of Procedure of the Austrian National Council](#), Republic of Austria Parliament, Article 89.



## קנדה

הזכות לקבל מידע והזכות לפקח על עבודת הממשלה הן מזכויות הבסיס של הפרלמנט הקנדי. חברי הפרלמנט מיישמים זכות זו על-ידי שאילת שאלות. ניתן לשאול שאלות בע"פ ללא הודעה מוקדמת או שאלות בכתב.<sup>11</sup>

שאלות בע"פ הן שאלות בעניינים דחופים שחברי פרלמנט רשאים לשאול שרים בשעה קבועה בכל יום מליאה למשך 45 דקות (Question Period). על חבר הפרלמנט השואל להגיש את השאלה לא יאוחר מ- 17:00 בכל יום מליאה. יו"ר הבית יכריז על השאלות הנשאלות בהתכנסות המליאה, השאלות נבחרות לפי מידת דחיפותן, חשיבותן ויצוג סיעות הבית. השואל רשאי לדבר 4 דקות והשר המשיב רשאי לענות במשך 4 דקות, השואל יוכל להגיב לאחר דברי השר (או משיב אחר מטעם השר) במשך דקה נוספת והשר יגיב גם הוא למשך דקה.<sup>12</sup> במידה והשואל אינו מרוצה מהמענה הוא יכול להעביר את הנושא לסדר היום.

על השאלה להיות מענינו ובתחומי אחריותו של השר הרלוונטי, עליה להיות מנוסחת כשאלה או כבקשת מידע ולא כהבעת עמדה, דעה, טענה וכיו"ב ולהיות קצרה.

קביעת השאלות בע"פ נעשית ברמה הסיעתית, כל סיעה מחליטה אילו שאלות יישאלו ומי חברי הפרלמנט שיציגו את השאלות ומכסת השאלות נקבעת לפי גודל הסיעה. לרוב לסיעת האופוזיציה הגדולה תינתן אפשרות לשאול 3 שאלות ולסיעה השנייה בגודלה 2 שאלות וכן הלאה (רפורמה שהונהגה בשנת 1997 בהסכמת כל יושבי ראש סיעות הבית). חברי פרלמנט השייכים לסיעות הקואליציה יכולים להגיש שאלות אולם לא בצורה תדירה כמו חברי האופוזיציה. יו"ר הפרלמנט ושרים אינם רשאים להפנות שאלות לשרים אחרים. לא ניתן להפנות שאלה ליו"ר הבית או לחברי הבית. אין חובה לפרסם מראש שאלה בע"פ אולם חלק מחברי הפרלמנט מיידעים את השר מראש בשאלה שישאלו, מטעמי כבוד ונימוס. שעת השאלות במליאה היא שעה מאוד ספונטנית וחיונית, ולרוב הנושאים שהועלו הופכים לכותרות ראשיות בתקשורת.<sup>13</sup>

שאלה בכתב ניתן לשאול כל שר לעניין מידע הרלוונטי לאותו שר. לרוב שאלות בכתב יהיו מפורטות יותר אך ניסוח השאלה כמו גם המענה עליה לא יכללו טענות או דעות מלבד המענה הישיר לשאלה עצמה. בנוסף המענה לשאלה לא יוביל לדיון. חבר פרלמנט לא יצבור יותר מ-4 שאלות בכתב באותה תקופת זמן. חבר הפרלמנט רשאי לבקש תשובה לשאלתו תוך 45 ימים. ניתן לבקש שתיתן תשובה בע"פ לשאלה בכתב (אך מקסימום של 3 שאלות בו זמנית). השאלה והתשובה יירשמו בסדר היום.

לפי תקנון הבית במידה והשאלה לא נענתה תוך 45 יום העניין יועבר לוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית ותוך חמישה ימים מיום העברת הנושא לוועדה, על הוועדה לקיים ישיבה שמטרתה בדיקה לסיבת אי מתן מענה לשאלה. על כל שאלה שלא נענתה רשאי חבר הפרלמנט למכסה של שאלה נוספת אחת. יו"ר הבית רשאי להפוך שאלה מורכבת לנושא שיעלה על סדר היום.

<sup>11</sup> O'Brien, Audrey, and Marc Bosc. Chapter 11. [Questions in House of Commons Procedure and Practice](#), 2<sup>nd</sup> ed. House of Commons, 2009.

<sup>12</sup> *Standing Orders of the House of Commons* (April 2016), [Chapter 5: Questions](#).

<sup>13</sup> O'Brien, Audrey, and Marc Bosc. Chapter 11. [Questions in House of Commons Procedure and Practice](#), 2<sup>nd</sup> ed. House of Commons, 2009: "As has been noted, "Question Period is a free-wheeling affair, with tremendous spontaneity and vitality. The main topics raised are often those on the front pages of the major newspapers or raised on national television news the previous evening".



## בריטניה

קיימות מספר קטגוריות של שאלות בבית הנבחרים:

- שאלות שהמענה עליהן ניתן בע"פ במליאה
- שאלות שהמענה עליהן ניתן בכתב
- שאלות דחופות בעלות חשיבות ציבורית
- שאלות לראש הממשלה

שעת שאלות היא שעה קבועה בימים שני-חמישי. לרוב השאלות מופנות לשר ספציפי לעניין תחומי משרדו ולא לממשלה או למדיניותה.<sup>14</sup> שרי הממשלה, כמו גם יו"ר הבית, לרוב לא יגישו שאלות.

**לעניין שאלות בע"פ, כל חבר פרלמנט רשאי להגיש שאלה אחת לכל משרד ממשלתי ו-2 שאלות בע"פ ביום. שאלה בע"פ חייבת להיות מוגשת 3 ימים מראש, והתשובה עליה ניתנת במליאה.** סדר השאלות במליאה נקבע באופן אקראי על-ידי המחשב. חבר הפרלמנט השואל וכן חברי פרלמנט אחרים רשאים לשאול שאלה נוספת לאותו עניין לאחר מתן המענה על-ידי השר הרלוונטי.<sup>15</sup>

בשל כמות גבוהה מאוד של שאלות בכתב שהוגשו, הוחלט להגביל את מכסת השאלות כך שכל חבר פרלמנט רשאי להגיש 5 שאלות בכתב ביום. ככלל הנוהג הוא ששאלות בכתב ייענו תוך 7 ימים אלא אם כן קבע חבר הפרלמנט תקופה ארוכה יותר למענה, אך למעשה אין בכללים הפרלמנטריים תקופה מקסימלית שבה יש לענות על שאלה בכתב.<sup>16</sup> שרים רשאים גם שלא לתת מענה לשאלה.

שאלות דחופות יוגשו עד 12:00 באותו יום והשר המשיב יענה עליהן במליאה; יו"ר הבית הוא שיחליט אם אכן השאלה דחופה. **לא נמצאו בכללים סנקציות לאי מתן מענה לשאלה.**<sup>17</sup>

## שבדיה

ניתן לשאול בפרלמנט שאלות בע"פ, שאלות בכתב או שאילתות – interpellations. **אין מכסה למספר השאלות שניתן לשאול.** מטרת השאלות לפקח על הממשלה אך גם להשיג מידע ולהעלות נושא לסדר היום הציבורי.

**שאלות בע"פ נשאלות במליאה ללא הכנה מוקדמת של הנשאל** שאינו מקבל את השאלה מראש. שעת שאלות מתקיימת בכל יום חמישי בשבוע. הפרלמנט מעדכן איזה שר יהיה נוכח במליאה. על השאלה והתשובה להיות קצרות וממוקדות. לאחר תשובת השר חברי הפרלמנט ששאלו את השאלה רשאים לשאול שאלות ממשיכות. חברי פרלמנט אחרים אינם רשאים לשאול שאלות.

**שאלות בכתב מוגשות בכתב באמצעות יו"ר הבית והמענה ניתן בכתב; יש לתת מענה תוך שבעה ימים;** השאלה והתשובה ירשמו ברשומות הבית.

שאלות הן שאלות שמופנות לשר ספציפי, בנושא ספציפי ומהוות בסיס לדיון במליאה. השאלות מוגשות בכתב ליו"ר הבית, התשובה ניתנת גם בכתב וגם בע"פ בדיון במליאה באמצעות השר העונה, לאחר מתן

<sup>14</sup> [Parliamentary questions in selected legislative chambers](#), Policy Department, European Parliament, 2014.

<sup>15</sup> [Question Time](#), House of Commons, UK.

<sup>16</sup> [Written questions and answers](#), House of Commons UK.

<sup>17</sup> [Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2016](#).



התשובה מתפתח דיון במליאה בנושא.<sup>18</sup> על שאילתה לקבל מענה תוך שבועיים, אולם כ- 50% מהשאלות אינן נענות בזמן.

אין חובה פורמלית לענות על שאלה בכתב או שאילתה אולם בפרקטיקה כמעט כל השאלות והשאלות נענות, גם אם לא בזמן. אם השר החליט שלא לענות או אם התשובה מתאחרת עליו לדווח על כך לפרלמנט ולספק הסבר לאיחור או לאי מתן המענה. חבר פרלמנט רשאי להתלונן על אי מתן תשובה בזמן לוועדת החוקה של הפרלמנט.<sup>19</sup>

#### בלגיה

חברי הפרלמנט רשאים להגיש שאלות בע"פ, שאלות בכתב, שאלות דחופות ושאלות. לפי תקנון הבית על השאלות להיות מדויקות, תמציתיות ולכלול רק את מה שחבר הפרלמנט מבקש (נדרש) להבין ללא הסבר נוסף.

לעניין שאלות בע"פ, חברי הפרלמנט רשאים להציג שאלות בע"פ במליאה פעם בשבוע, למשך שעה, לרוב בפתחת המליאה אחה"צ. על השאלות להתמקד בנושאים ספציפיים ולהיות בעלי אינטרס ציבורי. יו"ר הבית הוא שמאשר את השאלות. שאלות בע"פ יכול שיוגשו גם לוועדה.

על השאלות בע"פ להיות מוגשות ליו"ר הבית עד השעה 11:00 באותו יום, באמצעות יו"ר הסיעה. השאלה צריכה לכלול את שם השר הרלוונטי ואת הנושא הכללי. במליאה השואל ידבר במשך 2 דקות, המשיב יענה במשך 2 דקות ודקה תוקדש לשאלות נוספות של חברי פרלמנט בנושא. בהחלטת יו"ר הבית, שאלה בעלת חשיבות נמוכה יכולה לקבל מענה בוועדה רלוונטית. באשר לסדר השאלות יושב הראש ייתן לסרוגין שאלה לאופוזיציה ושאלה לקואליציה.

#### לכל סיעה מכסה של 2 שאלות בע"פ בשבוע.

שאלות בכתב יוגשו ליו"ר הפרלמנט והוא יעביר אותן לשר הרלוונטי. על התשובה להישלח בחזרה ליו"ר תוך לא יותר מ-20 ימים. השאלה והתשובה יופיעו בסדר היום של אותו שבוע. אם התשובה לא הגיעה בזמן, תפורסם השאלה בלבד בסדר היום השבועי.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> The Riksdag Act (2014:801), Chapter 8.

<sup>19</sup> [Parliamentary questions in selected legislative chambers](#), Policy Department, European Parliament, 2014.

<sup>20</sup> [The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives](#), October 2014.

