

# ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת

באילו נושאים אמורה לעסוק ועדת חקירה פרלמנטרית בכנסת? האם יש להרחיב את סמכויותיה כדי שתוכל למלא ביעילות את תפקידה כמפקחת? אילו אמצעים ואילו שינויים נדרשים לשם טיוב עבודתה?

דנה בלאנדר | חן פרידברג | אביטל פרידמן

מחקר  
מדיניות  
140





**ועדת חקירה פרלמנטרית  
כמנגנון פיקוח  
על הרשות המבצעת**

דנה בלאנדר | חן פרידברג | אביטל פרידמן

מחקר מדיניות 140

דצמבר 2019

Parliamentary Commissions of Inquiry as a Mechanism for Oversight of the Executive Branch

Dana Blander, Chen Friedberg, Avital Fridman

עריכת הטקסט: תמר שקד

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 0-278-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד 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.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019

נדפס בישראל, תש"ף/י/2019

**המכון הישראלי לדמוקרטיה**

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

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

**להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto: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 המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

7	תקציר
11	פתח דבר
13	מבוא
15	פרק 1. ועדות חקירה פרלמנטריות בישראל
34	פרק 2. ועדות חקירה פרלמנטריות בישראל: מקרי מבחן
51	פרק 3. דילמות הנוגעות לוועדות חקירה פרלמנטריות בישראל: נושאי החקירה ומרחב הסמכויות
72	פרק 4. מבט השוואתי
92	פרק 5. חיזוק מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית: מסקנות והמלצות
110	נספח. חוות דעת בעניין הצעת החוק להרחיב את סמכויות ועדות החקירה הפרלמנטריות
119	רשימת המקורות
iii	Abstract



## ת ק צ י ר

ועדת החקירה הפרלמנטרית היא אחד הכלים שבאמצעותם הפרלמנט מממש את תפקיד הפיקוח שלו. היא מאפשרת לפרלמנט לחקור חקירה מעמיקה של נושא מסוים שעל סדר היום ולמקד את תשומת הלב הציבורית בו. אלא שכמו כל מנגנון פרלמנטרי אחר, ועדת חקירה פרלמנטרית יכולה לקדם את האינטרס הציבורי או לפגוע בו, על פי האופן שבו נעשה בה שימוש. מדובר בכלי ראשון במעלה שנועד לבחון את נככי הרשות המבצעת, לחשוף שחיתויות, להגביר את השקיפות של מנגנוני הבירוקרטיה ולברר לעומק נושא שלציבור יש בו עניין. ואולם ניצול לרעה של מנגנון זה או שימוש מוטה בו עלולים לעשות בדיוק את ההפך. כך, ועדת חקירה פרלמנטרית עלולה לפגוע בפרטיות של אזרחים ושל גורמים פרטיים, לשבש את פעילות החברה האזרחית, להגביר את הפילוג ולשמש כלי בידי בעלי אינטרסים, ובכך לפגוע בטובת הציבור.

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את השימוש שנעשה בוועדות חקירה פרלמנטריות בישראל ובעולם הדמוקרטי, על מנת להציע דרכים לשיפור תפקודן ככלי פיקוח על הרשות המבצעת וכמנגנון פרלמנטרי שמטרתו לקדם את האינטרס הציבורי.

סעיף 22 לחוק ייסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת רשאית למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה". הרכב ועדת החקירה הפרלמנטרית נקבע על פי מפתח מפלגתי, בהתאם ליחסי הכוחות בכנסת, בדומה להרכבן של ועדות הכנסת הקבועות. גם סמכויותיה הן כשל ועדה קבועה, אלא אם קבעה הכנסת אחרת.

כאשר בוחנים את מוסד ועדות החקירה הפרלמנטריות בהשוואה לסוגי ועדות נוספים שהכנסת יכולה להקים – ועדות קבועות או ועדות חקירה ממלכתיות הממונות לעיתים ביוזמת הוועדה לענייני ביקורת המדינה – מסתמן כי ועדת חקירה פרלמנטרית היא מעין יצור כלאיים: מצד אחד, מבחינת הרכבה, סמכויותיה ודרכי התנהלותה היא דומה לוועדת כנסת קבועה; ומצד שני, היא חולקת עם ועדת החקירה הממלכתית את המנדט לחקור נושא מסוים. מדובר בוועדה שמרכבת מחברי פרלמנט ולפיכך בוועדה פוליטית במהותה; אבל המנדט שניתן לה מטיל על חבריה אחריות לנהל חקירה הוגנת, מעמיקה, יסודית, מקצועית, אובייקטיבית ונטולת פניות והטיות. מעמד ייחודי זה של ועדת החקירה הפרלמנטרית מחייב שימוש זהיר ואחראי בה.

בישראל הוקמו עד היום 26 ועדות חקירה פרלמנטריות. 4 מתוכן הוקמו פעמיים בשתי כנסות עוקבות, כך שבסך הכול החליטה הכנסת 30 פעמים על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. בחינה של עבודת הוועדות לאורך השנים חושפת שמצבן טעון שיפור: עוד בטרם בוחנים את האפקטיביות של פעולתן יש לתת את הדעת לכך שלפעמים הוועדה אינה פועלת כלל או אינה מפרסמת שום תוצר, ולכן אינה ממלאת את חובתה. יתרה מזו, אי־פרסום סיכום של עבודת הוועדה, ניסוח מסקנות כלליות או גיבוש המלצות שאינן ניתנות ליישום, וכן אי־ביצוע מעקב אחר יישומן הלכה למעשה, אף הם אינם תורמים לאפקטיביות של הוועדות ככלי פיקוח משמעותי.

עם זאת, ההיסטוריה של הקמת ועדות חקירה בישראל מלמדת על מקרים שבהם נחקרו נושאים לעומק, עלו על סדר היום, זכו לטיפול יסודי וחוללו שינוי של ממש במדיניות ובשיח הציבורי (לדוגמה, הוועדה לאיתור והשבת נכסים של נספי שואה והוועדה לעניין הסחר בנשים, שהוקמו בכנסת ה־15 ושוב בכנסת ה־16). מנגד, לעיתים השימוש בוועדות החקירה הפרלמנטריות אינו מושכל ומועיל ולכן אינו ממצה את הפוטנציאל של הפיקוח והבקרה הטמון בו (לדוגמה, הוועדה בנושא השחיתות בממשל מדינת ישראל, שהוקמה בכנסת ה־16).

בשנים האחרונות עמדו שתי דילמות עיקריות הנוגעות לפעולתן של ועדות החקירה של הכנסת בלב מחלוקת פרלמנטרית, ציבורית ומשפטית – הנושא הנחקר וסמכויות הוועדה. באשר לנושא הנחקר, ההגדרה העמומה בחוק־יסוד: הכנסת בכל הנוגע לעילה להקמת ועדת חקירה ולנושאי החקירה עלולה לאפשר שימוש לא ראוי ולא מתאים בכלי ניטור חשוב זה. המחוקק העניק לחברי הכנסת



מרחב בחירה רחב מאוד בעניין נושא החקירה, ועליהם לנהוג בשיקול דעת בקבלת ההחלטה על הקמת ועדת חקירה. בעיקר, על חברי הכנסת להימנע מלעשות בכלי זה שימוש פוליטי בוטה, שכן הדבר עלול לפגוע ביקורתו של המוסד ולהטיל ספק במהימנות חברי הכנסת ביושבם כחברי ועדת חקירה. יתר על כן, על הכנסת להימנע מחדירה לתחומן של רשויות אחרות האמונות על ביקורת ועל אכיפת החוק, ולכן להימנע מלחקור נושא שכבר נמצא בהליך בדיקה או חקירה ברשויות אלו.

באשר לסמכויות של ועדות החקירה הפרלמנטריות, מדי פעם עולה יוזמה להרחיב את סמכויותיהן כך שיינתנו להן סמכויות מעין־שיפוטיות הכוללות סמכות לזמן עדים ולהטיל סנקציות על גורמים אזרחיים ופרטיים. עניין זה צריך להיבחן לאור אופייה המיוחד של הוועדה. לדעתנו, במצב הקיים אין להרחיב את סמכויות ועדת החקירה. חברי הכנסת אינם, ולא צריכים להיות, חוקרים, שופטים ומוציאים לפועל. חברי הכנסת משרתים נאמנה את שולחיהם כאשר הם מפנים זרקור באמצעות ועדת חקירה פרלמנטרית לסוגיה מסוימת, מעלים אותה לסדר היום, ובאמצעות חקירה הוגנת, אחראית ומקצועית מתווים פתרונות מערכתיים לפתרון הבעיה ומוודאים כי המלצותיהם מומשו.

מבט השוואתי מגלה שוועדות חקירה פרלמנטריות בעולם נעות על ציר שבקוטב האחד שלו נמצאות ועדות חקירה שסמכויותיהן, אופן פעולתן והרכבן דומים (ולפעמים אף זהים) לאלו של ועדות קבועות של הפרלמנט; בקוטב השני נמצאות ועדות חקירה שהן מעין־שיפוטיות, ובדגם זה הסמכויות הנתונות לוועדה והסנקציות שהיא יכולה להפעיל רחבות יותר; ובתווך – ועדות חקירה פרלמנטריות שהן מעין ועדות פרלמנט בתוספת סמכויות מסוימות. במשטרים נשיאותיים הנטייה היא יותר לדגם המעין־שיפוטי, אם כי דגם זה נהוג גם בכמה דמוקרטיות פרלמנטריות. בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, כמו בישראל, אומץ הדגם הבריטי של ועדת חקירה, שסמכויותיה הן כשל ועדה קבועה של הפרלמנט.

מסקנות המחקר הן שהבעיה העיקרית של ועדות חקירה פרלמנטריות של הכנסת היא אי־מיצוי של הסמכויות והכלים העומדים לרשותן. לדעתנו, המזור לחיזוק המוסד אינו טמון ביוזמות להרחבת סמכויותיהן באופן שיערער את האיזון בין הרשויות ויהפוך את חברי הכנסת לחוקרים, תובעים ושופטים חורצי דין בעת ובעונה אחת, אלא בקידום שינויים פרוצדורליים בדרכי העבודה של

הוועדות, שיאפשרו מיצוי של הסמכויות הקיימות וישפרו את יכולת החקירה שלהן ואת האפקטיביות של תוצרי החקירה. **לפיכך אנו ממליצות:**

(1) ועדות חקירה ימונו לצורך בחינת נושאים שאינם נתונים במחלוקת פוליטית בין מפלגתית;

(2) הדיונים בוועדות יתנהלו במתכונת שונה מזו של ועדת כנסת רגילה על מנת לייחדם, למשל במתכונת של שימוע. דיונים במתכונת זו יאפשרו לוועדה לברר בצורה יסודית ומעמיקה את הסוגיה שלשמה מונתה, באמצעות תשאול מסודר ובעל כללים ברורים וידועים מראש של המוזמנים;

(3) ייאכפו הסנקציות על גורמים ברשות המבצעת שהוזמנו לדיון ולא התייצבו;

(4) יינתן לוועדות החקירה סיוע מקצועי צמוד ותיערך הכנה מדוקדקת לדיונים;

(5) יופחת הרוב הנדרש להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית כדי שגם האופוזיציה תוכל להקימה, דבר שישפר את הפיקוח של הכנסת על הממשלה;

(6) ימונה לוועדות יושב ראש שיוכל להקדיש את רוב זמנו לוועדת החקירה;

(7) זהות המוזמנים להופיע לפני הוועדה תיקבע בידי הוועדה בלבד, בלי שלגורמים ברשות המבצעת תהיה זכות להטיל וטו על הופעתם ולשלוח אחרים במקומם;

(8) ייקבע קוורום לשיבות הוועדה ולהצבעה בה וייקבעו תנאים להפסקת פעילותה במקרה של חוסר תפקוד;

(9) לא ימונו ועדות חקירה במושב האחרון של הכנסת ותוטל חובה ברורה על הגשת דוח סופי של הוועדה (או דוח ביניים במקרה של התפזרות הכנסת);

(10) ייקבע תאריך יעד להגשת דוח הוועדה ויוקם מנגנון מעקב אחר המלצותיה, שידווח על כך בוועדת הכנסת הקבועה הרלוונטית לנושא או במליאת הכנסת.

לסיכום, נדגיש כי הכנסת רשאית וצריכה לבחון באופן יסודי נושאים בעלי עניין וחשיבות לציבור, משום שאחת מתכליות פעולתה כגוף המייצג את הריבון היא הגנה על האינטרס הציבורי. עם זאת, הכנסת צריכה לנקוט משנה זהירות בבואה להעניק סמכויות לוועדת חקירה פרלמנטרית, מאחר שאלו עלולות להפוך את חבריה, המתמנים על פי זיקה פוליטית, גם לחוקרים ולשופטים. השינויים המוצעים במסמך זה, שרובם ככולם הם כאמור בעלי אופי פרוצדורלי, והם כרוכים במיצוי הסמכויות הקיימות ולא דווקא בהרחבתן, יכולים לסייע בהפיכת הוועדה למוסד אפקטיבי יותר, יוקרתי יותר ובעל תרומה אמיתית לפיקוח הכנסת על הממשלה ולקידום האינטרס הציבורי.

## פ ת ח ז ב ר

ביולי 2017 אישרה מליאת הכנסת את הצעת ועדת הכנסת בעניין הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים. הרקע להקמת הוועדה היה פשיטת הרגל של איש העסקים אליעזר פישמן בעקבות חובות עתק שצבר והתנהלות המערכת הבנקאית בעניינו, אשר אפשרה את צבירת החובות הללו בלי לקבל את הביטחונות הראויים. לראשות הוועדה נבחר חבר הכנסת איתן כבל, שכיהן כיושב ראש ועדת הכלכלה, והיא מנתה מלבדו עוד 10 חברי כנסת, כמה מהם חברי ועדת הכלכלה ואחרים מסיעות שונות.

את הקמת הוועדה ליוותה מחלוקת ציבורית ופוליטית בדבר הסמכויות שיש להעניק לה. יושב ראש ועדת הכנסת דאז, חבר הכנסת יואב קיש, סבר שיש להרחיב את סמכויותיהן של ועדות חקירה פרלמנטריות ואף הניח מטעם הוועדה הצעת חוק בנושא. ההצעה ביקשה להבטיח כי לוועדת החקירה יהיו הסמכויות הנדרשות כדי להגיע לחקר האמת, בין היתר על ידי הטלת חובה על גורמי מפתח שאינם בהכרח עובדי מדינה, כגון נציגי הבנקים וחברות האשראי, להגיע ולמסור מידע - סמכות שאיננה נתונה היום לוועדות מסוג זה. גורמים רבים, ובהם משרד המשפטים, הייעוץ המשפטי של הכנסת, חברי כנסת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, רגולטורים שונים וכן גורמים פרטיים, התנגדו נחרצות להצעת החוק בטענה שסמכויותיה של הכנסת לקבל מידע נגזרות מסמכויותיה לפקח על

הממשלה. לפיכך לגופים פרטיים אין חובת דיווח לפרלמנט, והטלת חובה כזאת פותחת פתח לפגיעה חוקתית של ממש. זאת ועוד, ועדת החקירה הפרלמנטרית היא פוליטית במהותה והסמכויות המוצעות מבקשות להפוך אותה לגוף מעין־שיפוטי (ראו חוות דעת בנספח 1).

על רקע המחלוקות באשר לתחומי החקירה האפשריים של ועדות חקירה פרלמנטריות (כדוגמת יוזמות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לארגוני זכויות אדם), החלטנו לבחון במסמך זה את מוסד ועדות החקירה הפרלמנטריות בפרספקטיבה היסטורית והשוואתית. השאלות העקרוניות שישאלו בו הן עד כמה ועדת חקירה פרלמנטרית בישראל במתכונתה הנוכחית היא מנגנון פיקוח אפקטיבי, ומהן הדרכים לחיזוק מנגנון זה, בלי לפגוע בחירויות הפרט ובאיזונים והבלמים בין רשויות השלטון.

אחד מתפקידי החשובים ביותר של הפרלמנט במדינה דמוקרטית הוא הפיקוח על הממשלה. עבודת הפיקוח מתנהלת במגוון זירות, ואחת החשובות שבהן היא זירת הוועדות. הוועדות עוסקות בדרך כלל בנושאים בהלימה לתחומי הסמכות של משרדי הממשלה, ומתאפשר בהן דיון ענייני, ממוקד ומתמשך השונה מהדיונים המתנהלים בדרך כלל במליאה. בוועדות, שבהן יש ייצוג לסייעות השונות בפרלמנט, מתקיימת ליבת הדיון הפוליטי, יש שיתוף פעולה בין־מפלגתי וכן מתקבל ומוחלף בהן מידע (Lees and Shaw, 1979; Mattson and Strøm, 1995; Hazan, 2001; Martin, 2014). מבנה הוועדות נגזר מתקנון הפרלמנט, והן פועלות בשם הפרלמנט, באחריותו ועל פי הסמכויות שהוקנו להן על ידו. לוועדות פרלמנטריות חמישה תפקידים עיקריים: חקיקה, תקצוב, פיקוח, ניהול הפרלמנט וכן חקירה של נושא מסוים.

מקובל לסווג ועדות פרלמנטריות לשני סוגים עיקריים: ועדות קבועות וועדות זמניות (Olson, 1994). **הוועדות הקבועות** קיימות במרבית הפרלמנטים בדמוקרטיות המערביות. סמכויותיהן, תפקידיהן וגודלן קבועים בדרך כלל מראש. ככלל, הוועדות הקבועות עוסקות הן בחקיקה והן בבדיקת פעילות המשרדים הממשלתיים; **הוועדות הזמניות** ממונות כדי לבדוק נושאים בעלי חשיבות ציבורית שעלו לסדר היום, ומספר מסוים של חברי פרלמנט קבע שהם ראויים לבחינה מדוקדקת. סמכויותיהן נקבעות על ידי בית המחוקקים, והן מתפזרות בתום תפקידן או בסיום תקופת הכהונה של בית המחוקקים.

אחד הסוגים של הוועדות הזמניות הוא **ועדת חקירה פרלמנטרית**. ועדה מסוג זה היא מוסד הקיים במרבית הפרלמנטים. מתוך 88 פרלמנטים שבחן האיחוד הבין־פרלמנטרי (IPU), ב־76 קבועים הליכים להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית (Yamamoto, 2007: 29).

ועדת החקירה הפרלמנטרית היא אחד הכלים שבאמצעותם הפרלמנט מממש את תפקידי הפיקוח והבקרה שלו. היא מאפשרת לפרלמנט לחקור חקירה מעמיקה של נושא מסוים שעל סדר היום הציבורי ולמקד את תשומת הלב הציבורית בו. ועדת חקירה פרלמנטרית, כמו כל מוסד או מנגנון פרלמנטרי אחר, יכולה לקדם את האינטרס הציבורי או לפגוע בו, על פי האופן שבו נעשה בה שימוש. מדובר בכלי ראשון במעלה שנועד לבחון את נכחי הרשות המבצעת, לחשוף שחיתויות, להגביר את השקיפות של מנגנוני הבריורקרטיה ולברר לעומק

נושא שלציבור יש בו עניין. ואולם ניצול לרעה של מנגנון זה או שימוש מוטעה בו עלולים לעשות בדיוק את ההפך. ועדת חקירה פרלמנטרית עלולה לפגוע בפרטיות של אזרחים וגורמים פרטיים, לשבש את פעילות החברה האזרחית, להגביר את הפילוג ולשמש כלי בידי בעלי אינטרסים, ובכך לפגוע בטובת הציבור.

מטרתו של מסמך זה היא אפוא לבחון את השימוש שנעשה בוועדות חקירה פרלמנטריות בישראל ובעולם הדמוקרטי על מנת להציע דרכים לשיפור תפקודן ככלי פיקוח על הרשות המבצעת וכמנגנון פרלמנטרי שמטרתו לקדם את האינטרס הציבורי.

## ועדות חקירה פרלמנטריות בישראל

# פרק 1

### עיגון חוקי

סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת רשאית למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה".

תקנון הכנסת מפרט את הליך הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית. לעניין סמכויותיה, סעיף 135 לתקנון מציין בכלליות כי לוועדת חקירה נתונות הסמכויות שבידי ועדה קבועה בכל הנוגע לסדרי הדיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת (ראו דיון להלן).

### תהליך הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית

באופן כללי, היוזמה להקמת ועדת חקירה מגיעה מחברי הכנסת, ובשלב השני ועדת הכנסת ממליצה אם להקים את הוועדה או לדחות את היוזמה. לבסוף מליאת הכנסת מאשרת או דוחה את הקמת הוועדה. תקנון הכנסת (סעיפים 128-136) מפרט את הליכי ההקמה של ועדת חקירה פרלמנטרית.

### **שלב א: אישור ההצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית במליאה**

היוזמה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית יכולה להגיע מחבר כנסת (שאינו שר או סגן שר), כמה חברי כנסת או ועדה מוועדות הכנסת. ההצעה להקים את הוועדה נידונה במליאת הכנסת, בישיבת הכנסת המוקדשת לדיון בהצעות חוק פרטיות שמובאות לדיון מוקדם ובהצעות לסדר היום, ונספרת במכסה הסייעתית

של הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום (כקבוע בסעיף 99 לתקנון הכנסת). חבר הכנסת המציע או יושב ראש הוועדה המציעה מנמק את ההצעה, ולאחר מכן הממשלה רשאית להציג את עמדתה. אם הממשלה תמכה בהעברת ההצעה לוועדת הכנסת או לא נקטה עמדה, רשאי אחד מחברי הכנסת הנוכח במליאה להציע להסיר את ההצעה מסדר היום ולנמק את התנגדותו. בתום הדיון מחליטה הכנסת אם להעביר את ההצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לוועדת הכנסת או להסירה מסדר היום. לא יתקיים דיון מחודש בהצעה אלא לאחר חודש ממועד דחייתה (למעט שינוי בנסיבות, שבעטיו ייתן יושב ראש הכנסת אישור מיוחד להגשה חוזרת של ההצעה).

חבר הכנסת או הוועדה המציעים להקים ועדת חקירה יכולים לחזור בהם כל עוד לא סיימה ועדת הכנסת את דיוניה (בתוך 30 יום).

## שלב ב: ועדת הכנסת

משהועברה ההצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לוועדת הכנסת, על הוועדה להכין בתוך 30 יום (לא כולל ימי פגרה) הצעה מפורטת להקמת ועדה מטעמה או להמליץ לכנסת להסיר את הנושא מסדר היום.

הצעת הוועדה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית מפרטת את הרכב הוועדה (במקרה שלא מדובר בהסמכה של ועדה קיימת, מספר חברי הוועדה לא יעלה על 11), סמכויותיה ותפקידיה, וניתן לכלול בה הוראה לעניין תקופת כהונתה. הוועדה רשאית לחדש את הדיון בהצעה גם לאחר שהונחה על שולחן הכנסת, אך עליה להודיע על כך ליושב ראש הכנסת ולהגיש בתוך 30 יום את ההצעה.

ועדת הכנסת גם רשאית לקבוע כי הפרוטוקולים של הוועדה יישארו חסויים, אם היא סבורה שיש סכנה לביטחון המדינה, ליחסי החוץ או עניין כלכלי חיוני הדורש זאת.

## שלב ג: הצבעה במליאת הכנסת

ועדת הכנסת מניחה את הצעתה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית או להסיר את ההצעה מסדר היום על שולחן הכנסת, ויושב ראש הכנסת מעלה את



ההצעה על סדר היום. יושב ראש ועדת הכנסת פותח את הדיון בהצגת ההצעה, ולאחריה יתקיים דיון אישי שכל חבר כנסת רשאי להשתתף בו. גם בדיון הזה יכולה הממשלה (באמצעות שר או סגן שר שהעניין נוגע למשרדם) להביע את עמדתה. בתום הדיון נערכת הצבעה על הצעת ועדת הכנסת להקים ועדה חקירה פרלמנטרית או על המלצתה להסיר את ההצעה מסדר היום.

### תרשים 1 הליך הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית



## הרכבה של ועדת חקירה פרלמנטרית

סעיף 22 לחוק־יסוד: הכנסת קובע כי "בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת". במקרה של הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית שלא על ידי הסמכת אחת מוועדות הכנסת הקבועות, נקבע בתקנון הכנסת כי מספר חברי הוועדה לא יעלה על 11.<sup>1</sup> חבר הכנסת אשר יזם את הקמת הוועדה רשאי להיות גם הוא חבר בהרכב, אם הוא חפץ בכך. במקרה שחבר ועדת חקירה מפנה את מקומו, ועדת הכנסת ממנה חבר אחר במקומו.

הרכב ועדת החקירה הפרלמנטרית נקבע אפוא על פי מפתח מפלגתי, בהתאם ליחסי הכוחות בכנסת, בדומה להרכבן של ועדות הכנסת הקבועות, ובדומה לנהוג במדינות אחרות דוגמת בריטניה וארצות הברית. הדרישה שהרכב הוועדה ישקף את יחסי הכוחות הפוליטיים, משמעותה דבר והיפוכו: מצד אחד, דרישה זו מחזקת את ממד הייצוגיות של הוועדה ואת הציפייה שדרך פעולתה ומסקנותיה יהיו מאוזנות ואובייקטיביות ככל האפשר. ואולם מצד שני, פירושו של דבר שהרכבה הפוליטי של הוועדה מאפשר לה למלא את תפקידה על יסוד שיקולים פוליטיים. קביעת הרכב הוועדה על פי יחסי הכוחות בכנסת הופכת למעשה לאבן נגף, משום שיש סכנה שמסקנותיה ישקפו גם הן את יחסי הכוחות בכנסת, דהיינו יהיו מוטות וייתנו ביטוי לקווים מפלגתיים ולעמדת הקואליציה. בכך עלולה הוועדה לחטוא לתכליתה היסודית, שהיא פיקוח על הרשות המבצעת.

1 עד שנת 2000, סעיף 22 לחוק־יסוד: הכנסת לא הסדיר את דרכי הקמתה ואת סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית, ולכן החליטה הכנסת בישיבתה מיום 19 ביולי 2000 על הוספת "פרק חמישי 1: ועדת חקירה פרלמנטרית", שבמסגרתו התווסף סעיף 97ג(ב) לתקנון. לפי סעיף זה, ההצעה להקים ועדת חקירה, יכול שתהא בדרך של הצעת הרכב במספר חברים שלא יעלה על 7. ואולם כשנה לאחר מכן, בשנת 2001, תוקן הסעיף ונקבע כי יש להרחיב את מספר החברים ל-9. בחודש מאי 2012, בנוסח החדש של תקנון הכנסת, שונה הסעיף פעם נוספת ונקבע כי מספר חברי הוועדה לא יעלה על 9. כיום, בהתאם לתקנון האחרון מחודש יולי 2017, הסעיף מאפשר הרכב הכולל מספר שלא יעלה על 11 חברים (מחוץ תשובה שהתקבלה בדוא"ל מהייעוץ המשפטי של הכנסת בתאריך 18 בנובמבר 2018).

## נושאי החקירה

לפי החוק הכנסת רשאית להקים ועדת חקירה כדי "לחקור דברים שהכנסת קבעה". ניסוח עמום וכללי זה אינו קובע אמות מידה לנושאים הראויים להיחקר על ידי ועדת חקירה פרלמנטרית. עיון בנושאים שוועדות החקירה הפרלמנטריות שהוקמו עד היום עסקו בהם מלמד שרוב ועדות החקירה בחנו נושאי מדיניות שבאחריותה של הרשות המבצעת. עם זאת, במקרים אחדים חקרו ועדות החקירה התנהלות של גופים אחרים (למשל, ועדת החקירה לבדיקת עמלות הבנקים), ולעיתים גם הוקמו ועדות בעקבות אירועים ספציפיים (הדלקה במתקני הגז בקרית אתא, אסון גשר המכבייה). מכאן שההגדרה החוקית אינה מגבילה את נושאי החקירה (ראו הרחבה בהמשך, בעמ' 51-59).

## תקופת כהונתה של הוועדה וסיום כהונתה

תקופת הכהונה של הוועדה יכולה להיקבע מראש על ידי הכנסת, אם כי בדרך כלל כתב המינוי אינו כולל הגבלה כזאת. בכל מקרה, תקופת פעילותה של הוועדה מוגבלת לתקופת כהונתה של הכנסת שבה הוקמה. הכנסת, לפי הצעת ועדת הכנסת ולפי בקשה של ועדת החקירה הפרלמנטרית, רשאית להאריך את תקופת הכהונה של ועדת החקירה, אם נקבעה, לתקופה שתיקבע ולא יאוחר מתום כהונתה של אותה כנסת. מכאן שככל שוועדה מוקמת בשלב מאוחר יותר בתקופת כהונתה של הכנסת, קטן הסיכוי שהיא תספיק למלא את תפקידה נאמנה. עם זאת, אפשר שוועדה שפוזרה טרם סיום תפקידה תשוב ותוקם בכנסת שלאחריה על מנת להמשיך בעבודתה.

ועדת חקירה פרלמנטרית מסיימת את כהונתה בהתקיים אחד התנאים האלה:

- הסתיימה תקופת כהונתה של הכנסת שבה מונתה.
- הסתיימה התקופה שקבעה הכנסת לכהונתה.

- הוועדה הודיעה לכנסת על סיום עבודתה והניחה דוח על שולחן הכנסת.
- הכנסת החליטה, לפי הצעת ועדת החקירה הפרלמנטרית או ועדת הכנסת, על סיום כהונתה של ועדת החקירה ובמועד שתקבע.

בעבר היו כמה מקרים שבהם ועדות חקירה פרלמנטריות הפכו לוועדות משנה קבועות של הכנסת. לדוגמה, שתי ועדות פרלמנטריות שהוקמו בזמן כהונת הכנסת ה־16, האחת בנושא הסחר בנשים והשנייה בנושא השבת הנכסים של נספי השואה. הפיכתן של ועדות כאלה לוועדות משנה קבועות מעידה על החשיבות של הנושאים הנידונים בהן וגם על העובדה שהם, ככל הנראה, אינם שניים במחלוקת, ולפיכך הכנסת רואה צורך לטפל בהם באופן רצוף ומתמשך ולא חד־פעמי.

## קוורום לדיוני הוועדה והחלטותיה

כמו באשר לוועדות הכנסת הקבועות, תקנון הכנסת אינו קובע קוורום לקיום דיוני ועדות חקירה פרלמנטריות או לקבלת ההחלטות בהן. סוגיית הקוורום נדרש לשיבות הוועדה עלתה בעבר במקרים אחדים, וחוות הדעת המשפטית שהתקבלה הייתה שבמקרה של ועדת חקירה פרלמנטרית דרוש רוב של חברי הוועדה בישיבות (להב וגולדמן, 2006: 6, והערה 20). זאת ועוד, בוועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין הדלקה במתקני הגז בקרית אתא (שהוקמה ב־1988) לא התייצב קוורום נדרש לדיוני הוועדה, ובעקבות זאת הוחלט על פיזור. ואולם בכל מקרה אין מדובר בקביעה חוקית או תקנונית.

## סמכויות הוועדה

סעיף 22 לחוק־יסוד: הכנסת קובע באופן כללי ש"סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה ייקבעו על ידי הכנסת". עד 2012 נקבע בתקנון הכנסת רק ההליך של הקמת הוועדה ללא התייחסות מפורשת לסמכויותיה. הפרשנות המשפטית

המקובלת הייתה שסמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית נשקולות לאלו של ועדות הכנסת הרגילות, למעט העובדה שהן אינן רשאיות להציע חקיקה בנושא הנבדק אלא רק להמליץ עליה.<sup>2</sup> האפשרות למנות ועדת כנסת קבועה לשמש ועדת חקירה מצביעה גם היא על הדמיון בסמכויותיהן של שני סוגי הוועדות (ראו השוואה בין סוגי הוועדות להלן).

ב־2012 הוכנס כאמור לתקנון הכנסת סעיף 135 הקובע כי "לוועדת חקירה פרלמנטרית יהיו הסמכויות הנתונות לוועדה קבועה בכל הנוגע לסדרי דיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת". מניסוח זה ניתן ללמוד כי הסמכויות הנתונות לוועדת החקירה הפרלמנטרית הן לכל הפחות זהות לסמכויות הנתונות לוועדות הכנסת הקבועות.

עם זאת, הסיפא העמומה של הסעיף – "ככל שהכנסת לא קבעה אחרת" – מהדהדת את הקביעה הכללית בחוק היסוד שהכנסת תקבע את סמכויותיה של הוועדה ומותירה פתח להחלטה של הכנסת להרחיב, ועקרונית גם להצר, את סמכויות ועדת החקירה (ראו דיון בהרחבה בהמשך, בעמ' 59–71).

בטרם נקבע במפורש בתקנון הכנסת כי הצעת ועדת הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית תפרט את סמכויותיה, ניכרה אי־אחידות בהחלטות על סמכויות ועדות החקירה – לעיתים נוסח ההחלטה על הקמת ועדת חקירה לא כלל התייחסות לסמכויות הוועדה, פעמים אחרות נקבעו הסמכויות במפורש, ואילו בוועדות אחרות הוטל על הוועדה עצמה לקבוע את סמכויותיה (להב, וגולדמן, 2006: 3).

במקרים אחדים בעבר הוקנו לוועדות חקירה פרלמנטריות סמכויות לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט–1968, כלומר סמכויות מעין־שיפוטיות כשל ועדת חקירה ממלכתית. אולם בפועל סמכויות אלה לא מומשו. לוועדה לחקר השרפה במתקני הגז בקרית אתא (1988) ניתנו סמכויות כאלה, אך היא קיימה רק דיון אחד ובסופו של דבר פוזרה, ולכן סמכויות אלה לא באו לידי ביטוי. במקרה של

2 חוות דעת של עו"ד ארבל אסטרן, עוזרת ליועץ המשפטי לכנסת, בנוגע לוועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין מצוקתן הכספית של הרשויות המקומיות. הוגשה לחבר הכנסת דוד אזולאי, 20.6.2000 (מצוטטת אצל להב וגולדמן, 2006: 5).

ועדת החקירה לחקר תאונות הדרכים (1987), למרות החלטת הכנסת לא הוקנו לה בפועל הסמכויות הללו; ובמקרה של הוועדה להשבת נכסי הנספים בשואה (2000) אף שהוקנו לוועדה סמכויות אלה היא לא עשתה בהן שימוש (שם).<sup>3</sup>

## הסמכות לזמן עדים

חוק־יסוד: הכנסת קובע שוועדות הכנסת רשאיות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית לטובת מתן עדות או הצגת מסמכים. גם חוק־יסוד: הממשלה מתייחס לסוגיית זימון נושאי משרה על ידי ועדות הכנסת וקובע שהממשלה תמסור לכנסת ולוועדותיה מידע על פי דרישתן ותסייע להן במילוי תפקידן. תקנון הכנסת מפרט אף הוא בסעיף 123 את סדרי הזימון ומסירת המידע של נושאי משרה וממלאי תפקיד.

זימון של נושא משרה או בעל תפקיד לוועדת הכנסת ולוועדת חקירה צריך להיעשות באמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו, ולמי שאינו מוסיף לשירות המדינה – באמצעות ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו. ואולם עקרון האחריות המיניסטריאלית והניהולית מאפשר לשר הממונה או לראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן (חוק־יסוד: הממשלה, תקנון הכנסת).

ואכן, ועדת החקירה הפרלמנטרית לאירוועי עמונה (2006), למשל, התנהלה באופן חריג יחסית, משום שהשרים הממונים דאז, השר לביטחון פנים גדעון עזרא ושר הביטחון שאול מופז, הודיעו על החלטתם לאסור על הכפופים להם להופיע לפני הוועדה ועל כוונתם להופיע במקומו של כל מי שיזומן אליה. לטענת חברי הוועדה זו הייתה התנהלות מבזה, שלוותה בביטויים חריפים של

3 חוות דעת של עו"ד אייל ינון, היועץ המשפטי של הכנסת, בנושא סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית. הוגשה ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכלכלה ביום 21 ביולי 2017. חוות הדעת הוגשה לפני הדיון במליאת הכנסת בהצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא הקצאת האשראי במשק והסדרי חוב, לנוכח שאלות שעלו בעניין הסמכויות של ועדת חקירה פרלמנטרית.

השרים נגד עצם הקמת הוועדה ונגד הסמכתה של ועדת החוץ והביטחון כוועדת החקירה.<sup>4</sup>

אם כן, ועדות הכנסת, ובהן ועדות חקירה פרלמנטריות, יכולות לחייב כל מי שממלא תפקיד ברשות המבצעת במובנה הרחב להופיע לפניו, דהיינו לא רק משרדי ממשלה אלא גופים נוספים שהם באחריות ממשלתית (בסייגים המנויים). עם זאת, יושב ראש ועדה (קבועה או ועדת חקירה) רשאי להזמין לישיבה כל מי שיש לו ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע (סעיף 125 לתקנון הכנסת). ואכן, דרך שגרה, ועדות הכנסת, וכן לעיתים ועדות חקירה, מזמינות נציגי ארגונים אזרחיים וגורמים מהמגזר הפרטי, אך הם, בשונה מנושאי משרה ברשות המבצעת, אינם מחויבים להופיע לפניו (ראו דיון בפרק 3).

## זכויות העדים המופיעים לפני הוועדה

חוקי היסוד ותקנון הכנסת מתייחסים באופן עמום לזכויות ולהגנות החלות על העדים המחויבים להופיע לפני ועדות הכנסת, ובכללן ועדת חקירה פרלמנטרית. כאמור, החובה חלה רק על נושאי משרה או ממלאי תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית. חוק יסוד: הכנסת קובע סייגים לעניין חובת הגילוי של העדים. לפי החוק הוועדה רשאית לחייב עד "למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על פי דין, וכן שיובטחו לו הזכויות של עד בבית המשפט" (סעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת). פרשנות אפשרית לניסוח זה היא שנושאי המשרה וממלאי התפקידים בגופים המנויים בחוק החייבים להופיע לפני הוועדה זכאים להגנות כמו עדים

4 ועדת החקירה הפרלמנטרית לאירועי עמונה: דוח ביניים, מרץ 2006.

בבית המשפט, אלא שמדובר בסעיף ישן שלא התפרש ומשמעותו לא הובהרה לאורך השנים.<sup>5</sup>

הוועדה גם אינה יכולה לחייב מוזמן למסור מידע אם הדבר עלול לפגוע בהגנה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ וקשרי מסחר בינלאומיים שלה, או בהגנה על זכות או חיסיון שבדין (סעיף 42 לחוק־יסוד: הממשלה). סעיף 124 בתקנון הכנסת, המציין את הסייגים לזימון ולמסירת מידע, מפנה לשני החוקים הללו ומפרט את האופן שבו על המוזמן להודיע לוועדה כי חלים סייגים על העברת המידע.

העמימות סביב סמכות הוועדה לזמן עדים וסביב הזכויות וההגנות של העדים המופיעים לפנייה צוינה בסקירה השוואתית שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת עוד ב־2006. במסמך הומלץ לבחון הגדרה של סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית (למשל, סמכות להוציא צווי הבאה, אפשרות להעניק חסינות) ולדון בזכויות הנתונות לעדים המופיעים לפנייה (זכות לייצוג בידי עורך דין, חובה להופיע לפני הוועדה, תחולת חסינות) (להב וגולדמן, 2006: 14).

## סנקציות על אי־הופעה לפני הוועדה ואי־מסירת מסמכים

כאשר נושא משרה או בעל תפקיד המשתייך לאחד מגופי הרשות המבצעת המנויים בחוק (שירות המדינה, רשות מקומית, מועצה דתית, תאגיד שהוקם בחוק או חברה ממשלתית) לא מתייצב לפני הוועדה ולא מוסר לה מידע (למעט

5 מכאן שלמרות הסיפא של סעיף 21 לא ברור אם עומדות לעדים המופיעים לפני ועדת הכנסת בכלל, וועדת חקירה פרלמנטרית בפרט, זכויות כשל עדים בבית משפט. בזכויות אלו אפשר למנות את הזכות לחיסיון מפני הפללה עצמית (הקבועה בסעיף 47 לפקודת הראיות) וכן זכויות הנוגעות לאופי החקירה. לדוגמה, בסעיף 2 לחוק לחיקון סדרי הדין (חקירת עדים), תשי"ח-1957, נקבע ש"בחקירת עד בבית משפט, לא ירשה בית המשפט חקירה אשר, לדעת בית המשפט, אינה לעניין הנידון ואינה הוגנת; ובפרט לא ירשה בית המשפט חקירה שיש בה משום עלבון, הפחדה, התעיה או ביוש, שאינם לעניין הנידון ואינם הוגנים". מלבד דוגמאות אלה עומדות לעדים זכויות נוספות.



במקרים שבהם נמסרה הודעה כי חלים סייגים על מסירת המידע, הוועדה רשאית להודיע על כך לשר או לראש הגוף האחראי על המזמן. נוסף על כך, הוועדה, באישור יושב ראש הכנסת, ומתוך ידוע השר או ראש הגוף האחראי, רשאית לפנות לנציב שירות המדינה או לגורם האחראי לתלונות בנושאי משמעת (אגף משמעת) ולבקשם להפעיל את סמכותם כלפי מוזמן שלא הודיע על אי-התייצבותו או על אי-מסירת המידע. על גורמי האכיפה המשמעתיים ליידע את הוועדה בנוגע לפעולות שנקטו (סעיף 127 לתקנון הכנסת).

מבדיקת הנושא בכנסת ה-20 עלה שיושבת הראש של אחת הוועדות הגישה ליושב ראש הכנסת שתי פניות, שבהן ביקשה ממנו לפנות לנציבות שירות המדינה כדי שזו תפעיל את סמכותה כלפי עובדת בכירה במשרד האוצר שזומנה לדיון בוועדה ולא התייצבה אליו. על פניות אלה השיב יושב ראש הכנסת כי מבירור הנושא עם העובדת עלה שאין מקום 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.<sup>6</sup> מלבד שתי הדוגמאות הללו לא ידוע לנו אם ועדות הכנסת או ועדת חקירה פרלמנטרית עשו שימוש באפשרות זו.

## פומביות הדיונים

ככלל, ישיבות ועדות הכנסת הן פומביות אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת,<sup>7</sup> או אם פרוטוקול הישיבה חסוי על פי תקנון הכנסת (רוב דיוני ועדת החוץ והביטחון, דיוני ועדות המשנה שלה וכן דיוני הוועדה לתקציב הביטחון). גם דיוני ועדות

6 תשובת הכנסת מיום 25 באפריל 2018 לבקשת חופש מידע שהגיש המכון הישראלי לדמוקרטיה.

7 יושב ראש ועדה רשאי להחליט כי הפרוטוקולים או חלקים מהם חסויים בהתקיים התנאים האלה: כאשר ישנו חשש לפגיעה בביטחון המדינה, לצורך הגנה על אינטרסים חיוניים, שלום הציבור, הגנה על קטין או חסר ישע, או לבקשת המשטחה בדיון מפאת חשש לפגיעה בו או בזולתו. ראו סעיף 120 לתקנון הכנסת.

החקירה הפרלמנטריות הם פומביים אלא אם כן ועדת הכנסת החליטה לכלול בהמלצה להקים ועדת חקירה כזאת הוראה שהפרוטוקולים שלה יהיו חסויים, במקרה שסברה כי הדיון הפומבי בנושאים שבסמכות הוועדה עלול לפגוע בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בעניין כלכלי חיוני.

## דוח הוועדה

בתקנון נקבע כי על הוועדה להניח על שולחן הכנסת דוח על פעולותיה ומסקנותיה. הוועדה יכולה להציג גם דעת מיעוט. הדוח נועד לסכם את פעילות הוועדה, להציג את ממצאי החקירה ובמקרה הצורך גם את מסקנות הוועדה והמלצותיה. בפועל, כפי שנראה להלן, לא כל הוועדות שהוקמו הגישו דוח. ובכל מקרה, לא נקבע מנגנון מסודר שתפקידו לעקוב אחר יישום המלצות הוועדה.

אם הוגש דוח, על יושב ראש הכנסת לקבוע מועד לדיון בו במליאה. את הדיון פותח יושב ראש ועדת החקירה והוא רשאי גם לסכמו. הסיעות יכולות להגיש הצעות החלטה לסיכום הדיון.

## השוואה בין ועדת חקירה פרלמנטרית לבין סוגים אחרים של ועדות

מהאמור עד כה עולה שוועדת חקירה פרלמנטרית בישראל היא מעין יצור כלאיים - בין ועדה קבועה של הכנסת לוועדת חקירה ממלכתית. היא דומה לוועדה קבועה מבחינת הרכבה וסמכויותיה ולוועדת חקירה ממלכתית מבחינת המנדט שלה לחקור. להלן נבחן את ההבדלים בינה לבין סוגי הוועדות האחרים.

## השוואה בין ועדת חקירה פרלמנטרית לוועדה קבועה של הכנסת

ועדות הכנסת הקבועות, כשמן כן הן – גוף קבוע בפרלמנט. בכל תקופת כהונה של הכנסת שבות הוועדות הקבועות ומתכנסות. הקמתן של ועדות הכנסת מעוגנת בסעיף 21 לחוק־יסוד: הכנסת, ותחומי עניינן, הרכבן, ההסדרים הנוגעים ליושב הראש שלהן, סדרי עבודתן, התנהגות חבריהן ואופן זימון נושאי המשרה לדיוניהן מפורטים בתקנון הכנסת.<sup>8</sup>

ועדות חקירה, לעומת זאת, הן זמניות ומוקמות ביוזמת חברי הכנסת או ועדה של הכנסת. כלומר, מדובר במוסד אד־הוק שהכנסת ברצותה מקימה. הסמכות של הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית מעוגנת בסעיף 22 לחוק־יסוד: הכנסת. תקנון הכנסת מפרט את סדרי הקמת הוועדה וקובע שסמכויותיה יהיו כשל ועדת כנסת, אלא אם כן הכנסת קבעה אחרת.<sup>9</sup>

הרכביהן של שני סוגי הוועדות – הוועדה הקבועה וועדת החקירה הפרלמנטרית – נקבעים על פי יחסי הכוחות בכנסת, כך שגם לסיעות האופוזיציה יש בהן ייצוג. עקרונית, ועדה של הכנסת יכולה להיות מוסמכת לוועדת חקירה פרלמנטרית, ומשכך אפשר שהרכבן יהיה זהה. אם מוקמת ועדת חקירה, מספר חבריה מוגבל

8 ועדה קבועה של הכנסת רשאית להקים ועדת משנה של חלק מחבריה לטיפול בנושא מסוים (סעיף 109, תקנון הכנסת). כמו כן רשאית ועדת הכנסת לאשר הקמת ועדה משותפת לכמה ועדות במקרה הצורך (סעיף 110).

9 בהקשר זה נזכיר סוג נוסף של ועדות זמניות: "ועדה לעניין מסוים" (סעיף 108 לתקנון הכנסת). עיון בוועדות מסוג זה מלמד שכמה מהן עוסקות בנושאים קבועים, אך יש צורך להקימן בכל כנסת מחדש, למשל הוועדה לזכויות הילד, הוועדה לפניות הציבור, והוועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול. אחדות עוסקות בנושאים שעולים על סדר היום ודורשים תשומת לב מיוחדת, כמו השויון בנטל השירות הצבאי, היערכות לרעיית אדמה, יישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור; ואחרות עוסקות בנושאים באופן החופף במידת מה את פעולתה של ועדת חקירה, לדוגמה ועדה בנושא פרשת היעלמותם של ילדי תימן, המזרח והבלקן. הקמת ועדות לנושא מסוים מאפשרת מצד אחד דיון ממוקד ומעמיק יותר בנושא מסוים, אך מצד שני עלולה במקרים מסוימים לשמש דרך עוקפת לוועדות הקבועות ומפלט מהצורך בהסכמת המליאה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית. לכן בג"ץ הזהיר מפני שימוש יתר בכלי זה: "ככלל, השימוש בכלי הוועדות המיוחדות ראוי לו שיהא מדוד, זהיר וענייני, ויש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות האמורות לשמש כ'אכסניה הטבעית' לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בחוסר מומחיותן". בג"ץ 8612/15 ליתרון למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח', ניתן ביום 17.8.2016.

ל-11, אלא אם כן מדובר בהסמכה של ועדה קבועה, ובמקרה זה הרכבה זהה לזו של הוועדה.

בכל הנוגע לנושאים שהוועדות עוסקות בהם ולאופי עבודתן – ועדות הכנסת הקבועות הן הזירה שבה מתבצע פיקוח שוטף על פעולות הממשלה והמינהל הציבורי. ועדות אלה מטפלות באופן אינטנסיבי בהצעות חוק ומנהלות דיונים על מדיניות הממשלה בנושאים ובאירועים העולים לסדר היום הציבורי. בוועדת חקירה פרלמנטרית מתבצע פיקוח נקודתי, מובחן ומעמיק יותר על נושא אחד בעל חשיבות ציבורית או על מחדל של הרשות המבצעת. בניגוד לוועדות הקבועות ועדות חקירה פרלמנטריות אינן עוסקות בהכנת חוקים לקריאות השונות.

הסמכויות העומדות לרשות הוועדות דומות בכל הקשור לסדרי הדיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע (ראו פירוט לעיל), אם כי בעיקרו של דבר הכנסת יכולה לתת בידי ועדת חקירה פרלמנטרית סמכויות נוספות. יוצאת דופן בהקשר זה היא הוועדה לביקורת המדינה, שלה ניתנה לפי חוק מבקר המדינה סמכות לזמן כל אדם שנשא משרה או מילא תפקיד בגוף מבוקר בתקופה שדוח מבקר המדינה מתייחס אליה, ודינו של מי שלא התייצב לפניו בלא טעם צודק – קנס (סעיף 18).

ועדת חקירה פרלמנטרית, בדומה לוועדה קבועה, אינה יכולה במצב החוקי הקיים לכפות על גורמים שאינם חלק מהרשות המבצעת (למשל ארגוני החברה האזרחית וארגוני המגזר הפרטי והעסקי) להופיע לפניו או למסור לה מידע (ראו דיון בפרק 3).

תיאורטית, הוועדות משני הסוגים רשאיות להפעיל סנקציות כלפי גורמים ברשות המבצעת המסרבים להופיע לפניו או למסור להן מידע (בסייגים מסוימים), ואולם בפועל הוועדות לא נוהגות לעשות שימוש באפשרות זו.

שלא כמו ועדה קבועה – ועדת חקירה פרלמנטרית מחויבת להניח על שולחן הכנסת דוח שמפרט את פעולותיה ומסקנותיה, בצירוף עמדת המיעוט (אם הייתה), והיא רשאית להניח גם דוח ביניים. היא מסיימת את תפקידה עם הגשת הדוח או בהתאם לתקופת הכהונה שהכנסת קבעה, ובכל מקרה בסיום כהונת הכנסת. גם אם לא סיימה את עבודתה, ועדת חקירה פרלמנטרית אינה מוקמת שוב עם היבחרה של כנסת חדשה, אלא אם עולה יוזמה להקיימה בשנית כדי להמשיך את פעולתה. עד היום 4 ועדות שסיימו את פעילותן בשל התפזרות הכנסת הוקמו שוב בכהונה העוקבת של הכנסת.

**לוח 1**  
**ועדה קבועה של הכנסת**  
**לעומת ועדת חקירה פרלמנטרית**

ועדת חקירה פרלמנטרית	ועדה קבועה	
סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת	סעיף 21 לחוק-יסוד: הכנסת	<b>עיגון חוקי</b>
אד-הוק, ביוזמת חברי כנסת או ועדה	קבועה, מחויב להקימה	<b>קבוע/אד-הוק</b>
לפי יחסי הכוחות בכנסת, ייצוג לאופוזיציה, עד 11 חברים	לפי יחסי הכוחות בכנסת, ייצוג לאופוזיציה	<b>הרכב</b>
"נושא שהכנסת קבעה" - בדרך כלל נושאים נקודתיים, אירוע או מחדל	חופפים למשרדי הממשלה, פיקוח שוטף, חקיקה	<b>תחומי עיסוק</b>
לא נקבע בתקנון	לא נקבע בתקנון	<b>קוורום</b>
		<b>סמכויות</b>
רשאית לחייב נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית להתייצב לפניו. רשאית לזמן גורמים אזרחיים ופרטיים אך לא יכולה לחייבם להופיע לפניו		<b>זימון עדים</b>
רשאית לחייב את המוזמן למסור מידע, מסמכים ודוחות שבתחום סמכותו הנמצאים בידי הגוף שבו הוא מכהן ודרושים לוועדה לצורך מילוי תפקידה		<b>מידע ומסמכים</b>
במקרה שמופעלות - משמעותיות בלבד		<b>סנקציות</b>
ישיבות פומביות ופרוטוקולים גלויים למעט בנסיבות מיוחדות		<b>פומביות ופרוטוקול</b>
יכולה רק להמליץ על חקיקה ולדון בה, אך לא להניחה על שולחן הכנסת	ועדות מסוימות (הכנסת, חוקה, חוק ומשפט וביקורת המדינה) יכולות ליזום חקיקה בנושאים הקשורים לתחומי ענייניהן	<b>יוזמת חקיקה</b>



ועדת חקירה פרלמנטרית	ועדה קבועה	עזרה מקצועית
מרכז המחקר והמידע ולעיתים אף חוקר/ת של מרכז המחקר והמידע המוצמד/ת אליה, יועץ/ת משפטי/ת, צוות מינהלי, גורמים חיצוניים כגון ארגונים הרלוונטיים לנושא	מרכז המחקר והמידע של הכנסת (חוקרים ומסמכים), יועץ/ת משפטי/ת לוועדה, צוות מינהלי	
בסיום תפקידה והגשת הדוח או לפי החלטת הכנסת, ובכל מקרה בסיום תקופת כהונת הכנסת	בתום כהונת הכנסת. חבריה נבחרים מחדש (על ידי הוועדה המסדרת) עם היבחרה של כנסת חדשה	סיום כהונה
מחויבת להגיש דוח, ניתן להכליל בו דעת מיעוט	לא מגישה דוחות בדרך כלל	הגשת דוח

ההשוואה לוועדות הכנסת הקבועות מחדדת את שאלת ייחודה של ועדת החקירה הפרלמנטרית. מצד אחד, אם מדובר בוועדה שהיא ככל ועדה אחרת של הכנסת, מדוע יש בה צורך? ואם אכן יש בה צורך על מנת לבחון נושא באופן מעמיק, מדוע לא לתת בידה סמכויות חקירה נרחבות יותר? ושאלת יסודית אף יותר – אם מדובר בוועדה שהיא פוליטית מעיקרה, האם היא רשאית או יכולה ליטול על עצמה תפקיד של חקירה אובייקטיבית לעומקה של סוגיה? האם זכותה לשקול שיקולים פוליטיים? והאם יש להגביל את תחומי עיסוקה בשל כך? בפרק 3 נדון בסוגיות אלה בהרחבה.

## השוואה בין ועדת חקירה פרלמנטרית לבין ועדת חקירה ממלכתית

ועדת חקירה פרלמנטרית היא אחד משני סוגים שונים מאוד של ועדות חקירה שהכנסת רשאית להקים. בתנאים מסוימים הכנסת רשאית להורות גם על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. לפי חוק מבקר המדינה, הוועדה לענייני ביקורת המדינה יכולה להקים ועדת חקירה ממלכתית בשני מקרים: האחד, בעקבות דוח מיוחד של מבקר המדינה; השני, בנושא שנכלל בדוח השנתי של המבקר, שאז

נדרש רוב של שני שלישים מחברי הוועדה. עם זאת, לרוב מוקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הממשלה.<sup>10</sup>

נדגיש כי ועדת חקירה ממלכתית אינה ועדה פרלמנטרית אלא ועדה עצמאית הפועלת מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. בראש ועדה כזאת יושב שופט, והרכבה נקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון. היא בעלת סמכויות המקבילות לסמכויות של בית משפט בהליך אזרחי, דהיינו הוועדה רשאית לחייב אדם להופיע לפניו ולהמציא לה מסמכים. חובותיו וחזיותיו של מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני הוועדה הן כשל נחקר, לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות). הוועדה גם מוסמכת להטיל סנקציה על מי שהוזמן ולא הגיע להעיד לפניו או לא המציא מסמך שהתבקש, וכן להטיל סנקציה על עדות שקר. לרשות הוועדה גם עומד מנגנון בלתי תלוי לאיסוף חומר החקירה.

מכאן שאף שמדובר בשני סוגים של ועדות חקירה שתכליתן דומה לכאורה – דהיינו בירור מעמיק ויסודי של נושא שהוא בדרך כלל בעל חשיבות ציבורית – מדובר בשני מוסדות שונים לחלוטין מבחינת הרכבם, אופי החקירה בהם וסמכויותיהם, וכך גם במעמד ההמלצות שניתנות בכל אחד מהם. ההבדל העיקרי טמון בכך שוועדת חקירה פרלמנטרית, בראש ובראשונה ואחרי ככלות הכול, היא ועדה פוליטית של הכנסת. חבריה הם חברי כנסת הממונים על פי מפתח סיעתי ושיקוליה יכולים להיות פוליטיים. ועדת חקירה ממלכתית היא גוף מעין-שיפוטי, עצמאי ובלתי תלוי, ומתוך כך גם נגזר ההבדל המשמעותי בסמכויותיהן ובסנקציות העומדות לרשותן.

**10** עד היום רוב ועדות החקירה הוקמו על ידי הממשלה (14 מתוך 18). רק 4 ועדות חקירה ממלכתיות קמו ביוזמת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הראשונה שבהן, שהוקמה למרות התנגדות הממשלה, היא ועדת החקירה בעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי, 1985). 3 ועדות החקירה הממלכתיות הנוספות שהוקמו ביוזמת הוועדה לביקורת המדינה הן: ועדת החקירה בנושא הסיוע לניצולי השואה (ועדת דורנר, 2008); ועדת החקירה בנושא משבר המים (ועדת בין, 2008); ועדת החקירה בנושא הטיפול במפוני גוש קטיף וצפון השומרון (ועדת מצא, 2009).

**לוח 2**  
**ועדת חקירה ממלכתית**  
**לעומת ועדת חקירה פרלמנטרית**

ועדת חקירה פרלמנטרית	ועדת חקירה ממלכתית	
חוק-יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת.	חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968	<b>עיגון חוקי</b>
ביוזמת חברי כנסת, לפי המלצת ועדת הכנסת ובאישור המליאה	על ידי הממשלה או על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה	<b>הקמה</b>
"לחקור דברים שהכנסת קבעה"	"ענין בעל חשיבות ציבורית חיונית אותה שעה הטעון בירור"	<b>נושא</b>
חבר כנסת (לעתים יושב ראש הוועדה שיזמה את הקמת ועדת החקירה)	שופט בית משפט עליון או מחוזי, מכהן או בדימוס	<b>יושב ראש הוועדה</b>
חברי כנסת, הממונים על פי מפתח סיעתי	חבריה ממונים על ידי נשיא בית המשפט העליון	<b>הרכב</b>
כשל ועדת כנסת – רשאת לחייב עובדי מדינה (אך לא גורמים פרטיים) להופיע לפניה, אלא אם השר או הממונה על הגוף מתנגד לכך ומתחייב להופיע במקומם	רשאת לזמן ולחייב כל אדם להופיע לפניה ולהציג מסמכים; לחייב עד להעיד בשבועה; לכפות על אדם להתייצב לפניה; לגבות עדות בחו"ל; להוציא צו חיפוש; ולהורות על איסוף מסמכים. ליושב הראש סמכויות כשל שופט בית משפט בהליך אזרחי	<b>סמכויות</b>





ועדת חקירה פרלמנטרית	ועדת חקירה ממלכתית	חובות וזכויות עדים
<p>חובת המזומן, המשתריך לרשות המבצעת על זרועותיה, היא להופיע לפני הוועדה (אלא אם השר או הממונה על הגוף הופיע במקומו) ועליו למסור לוועדה מידע למעט בסייגים מסוימים (כמו פגיעה בביטחון המדינה, חיסיון על פי חוק)</p>	<p>חובות העד הן כשל כל נחקר בפרוצדורה פלילית. עד שעלול להיפגע מהחקירה או תוצאותיה מידוע על ידי הוועדה, ורשאי להגן על עצמו</p>	
<p>סנקציות משמעתיות באמצעות נציבות שירות המדינה או הממונה על המשמעת בגוף הרלוונטי (במקרה שיושב ראש הכנסת החליט להעביר תלונה על אי-התייצבות מוזמן לגורמים הללו)</p>	<p>יושב ראש הוועדה יכול להטיל קנס על מי שלא הגיע להעיד או לא הציג מסמכים, סירב להישבע או לא השיב על שאלה. ניתן להגיש כתב אישום נגד מי שלא הגיע להעיד ללא הצדקה סבירה ודינו – מאסר שנתיים</p>	סנקציות
<p>הדיונים פומביים, והפרוטוקולים של הדיונים גלויים, למעט בנסיבות מיוחדות</p>	<p>הדיונים פומביים; ואולם הוועדה רשאית לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות בנסיבות מסוימות</p>	פומביות
<p>אמורה להגיש דוח על פעילותה ומסקנותיה. לא כל הוועדות שהוקמו הגיעו לידי הגשת דוח</p>	<p>מחויבת להגיש דוח. כל הוועדות שהוקמו עד היום הגישו דוח</p>	הגשת דוח

## ועדות חקירה פרלמנטריות בישראל: מקרי מבחן

עד היום הוקמו בישראל 26 ועדות חקירה פרלמנטריות.<sup>11</sup> 4 מתוכן הוקמו פעמיים בשתי כנסות עוקבות. כלומר, בסך הכול החליטה הכנסת 30 פעמים על הקמת ועדת חקירה (ראו תרשים 2).<sup>12</sup>

ועדת החקירה הפרלמנטרית הראשונה הוקמה בשנת 1951, עוד בטרם עוגנה בחוק הזכות להקמה. שר המשפטים דאז העניק לה סמכויות על פי פקודת ועדות החקירה הבריטית. נושא החקירה היה התנהגות המשטרה כלפי עצורים במחנה ג'למי. דוח הוועדה, שבראשותה עמדה חברת הכנסת חנה למדן, כלל ביקורת חריפה על התנהגות המשטרה כלפי העצורים.<sup>13</sup> הממשלה מצידה ראתה בחקירת הוועדה ובמסקנותיה חדירה של הכנסת לתחומים לא לה וחריגה מסמכויותיה. חבר הוועדה, חבר הכנסת יוחנן באדר, התבדח ואמר שאחרי פרסום הדוח עלו חברי מפא"י לקברו של ברל כצנלסון בכנרת ונשבעו שלעולם לא ירשו שוב להקים ועדת חקירה פרלמנטרית (גל"נור ובלאנדר, 2013: 183).

ייתכן שהשלכות חקירה זו והאי־בהירות בנוגע לסמכויות הוועדה ואופי חקירתה הביאו לכך שבמשך שלושה עשורים, עד הכנסת ה־11, לא הוקמו ועדות חקירה פרלמנטריות, אף שב־1958 חוקק חוק יסוד: הכנסת, המסמיק את הכנסת להקימן.

11 רשימת הוועדות, תקופת פעולתן, שמות יושבי הראש והחברים בוועדות וכן תוצריהן, אם קיימים, מופיעים באתר הכנסת. בכמה מקרים היו אי־התאמות בין הנתונים כפי שהם מופיעים באתר הכנסת ובין מקורות אחרים (דוחות הוועדה, פרוטוקולים של ועדת הכנסת) והדברים מצוינים להלן במקומות הרלוונטיים.

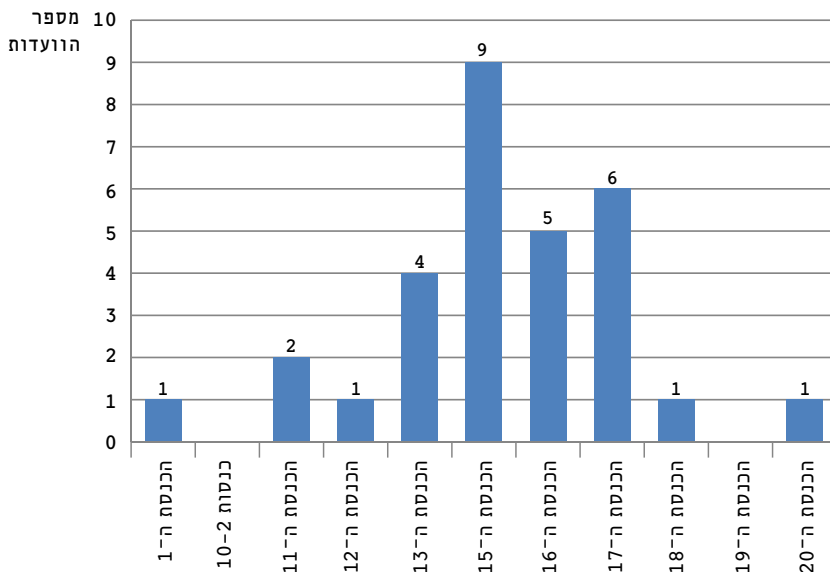
12 26 הוועדות שהוקמו כוללות 4 ועדות חקירה פרלמנטריות שהוקמו פעמיים: ועדות החקירה לחקר נכסי נספי השואה, הסחר בנשים ואלימות בספורט שהוקמו לראשונה בכנסת ה־15 הוקמו מחדש בכנסת ה־16, שתי הראשונות הפכו לוועדות משנה של הכנסת. ועדה נוספת שהוקמה פעמיים היא הוועדה בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות המדינה, שהוקמה לראשונה בכנסת ה־17 ושוב בכנסת ה־18. ועדה נחשבת שהוקמה פעמיים אם היא מוקמת בכנסת העוקבת ותחת אותו יושב ראש. בנושא תאונות הדרכים אומנם הוקמו שתי ועדות (1987, 2002), אך מדובר בוועדות שהוקמו לא בכנסות עוקבות ולא בראשות אותו יושב ראש, ולכן הן נספרות כשתי ועדות שונות.

13 מלבד חברת הכנסת למדן, שעמדה בראש הוועדה, לפי דוח הוועדה היו חברים בה עוד 6 חברים: יוחנן בדר, הרצל ברגר, דוד הכהן, זרח ורהפטיג, אידוב כהן ויוסף ספיר. ראו "דין וחשבון של ועדת החקירה הפארלאמנטארית בענין עיצרי המחנה בג'למי, 1951", אתר הכנסת (לפי אתר הכנסת היו חברים בוועדה גם אברהם גרנות (גרנובסקי) ואליעזר פרי (וילדר־פראי)).

תדירות השימוש בכלי זה תנודתית (ראו תרשים 2). לעומת כנסות שבהן לא הוקמה אף לא ועדת חקירה פרלמנטרית אחת (2-10, 19), יש כנסות שהוקמה בהן ועדה אחת או שתיים, ובאחרות 4 או 5 ועדות. יוצאת דופן היא הכנסת ה־15 (1999-2003), שבזמן כהונתה הוחלט על הקמתן של 9 ועדות חקירה פרלמנטריות. הכנסת ה־15 הייתה הכנסת המפוצלת ביותר עד היום, ובמהלכה נערכו בחירות מיוחדות לראשות הממשלה. נתון זה עשוי לרמז על כך שריבוי ועדות חקירה פרלמנטריות אינו מעיד בהכרח על פעלתנות פרלמנטרית מועילה של חברי הכנסת, אלא עשוי להיות אינדיקציה למידת יציבותה של הקואליציה ולמידת הפיצול של הכנסת. על דרך הניגוד, העובדה שמאז הכנסת ה־18 הוקמו במשך 3 כנסות שתי ועדות חקירה עשויה להעיד על חולשה של מנגנוני הפיקוח של הכנסת על הממשלה.

## תרשים 2

מספר ועדות החקירה הפרלמנטריות שהוקמו, על פי כנסות\*



\* סך כל הוועדות שהוקמו לפי התרשים הוא 30, שכן 4 מתוכם הן ועדות שהוקמו פעמיים. 3 ועדות שפעלו בכנסת ה־16 פעלו גם בכנסת ה־15, והוועדה בכנסת ה־18 הוקמה לראשונה בכנסת ה־17.

מקור: על פי הנתונים על ועדות חקירה באתר הכנסת.

אורך הכהונה של הוועדות משתנה מאוד, ואינו מעיד על משך פעולתן הממשי. במקרים רבים הוקמו ועדות אך לא פעלו הלכה למעשה, אבל תקופת כהונתן הרשמית נמשכה עד לסיום הכהונה של הכנסת שבמהלכה הוקמו. לכן אין משמעות לחישוב תקופת הפעילות הממוצעת של הוועדות. בהתאם, גם מספר הישיבות משתנה מאוד – יש ועדות שהתכנסו רק לישיבות ספורות (למשל, ועדת החקירה בעניין הנשירה ממערכת החינוך שפעלה בכנסת ה-13 באופן רשמי כ-3 שנים וקיימה רק 6 ישיבות), וישנן ועדות שהתכנסו עשרות פעמים בתקופה קצרה יחסית (הוועדה לחקר הפערים החברתיים, שהתכנסה 27 פעמים במשך שנת פעולתה).

הנתון המשמעותי ביותר הוא שמתוך הוועדות שהוקמו (26), 7 לא הגישו תוצר כלשהו (דוח ביניים, דוח סופי, סיכום של פעולת הוועדה או נוסח הצעת חוק); נוסף על כך אחדות לא פעלו כלל הלכה למעשה, למרות ההחלטה על הקמתן (ראו לוח 1). לדוגמה, ועדת החקירה הפרלמנטרית שהוקמה לעניין הדלקה שפרצה במתקן הגז בקרית אתא קיימה דיון אחד ולא המשיכה את עבודתה, מאחר שלא נרשמה נוכחות מספקת של חברי הוועדה. גם ועדות נוספות שמונו קיימו דיון אחד או לא התכנסו כלל (למשל, 3 ועדות שהוקמו בכנסת ה-17 לקראת תום כהונתה).

בראש 14 מתוך 26 הוועדות (54%), כלומר יותר ממחצית, עמדו חברי אופוזיציה בעת הקמתן; ואם סופרים את הוועדות שהוקמו פעמיים כוועדות נפרדות, שיעור הוועדות שבראשן עמדו חברי אופוזיציה עולה ל-60% (18 מתוך 30).<sup>14</sup> מתוך 14 הוועדות שבראשן עמדו חבר או חברת אופוזיציה בעת הקמתן, רק 2 (14%) לא הגישו דוח (ובראשות שתיהן עמדו חברי כנסת מיהדות התורה), לעומת 5 מתוך 12 הוועדות (41%) שבראשן עמדו יושבי ראש מהקואליציה.

14 הנתון הכללי של 26 ועדות אינו מתייחס ל-4 ועדות שהוקמו שוב בכנסת העוקבת, ובהתאמה, הנתון בעניין שיוך קואליציה/אופוזיציה מתייחס לשיוך יושב הראש בעת שהוקמה הוועדה בפעם הראשונה. לגבי הוועדות שהוקמו פעמיים, בראש שתיים מהן עמדו חברי כנסת מהאופוזיציה, ובשני מקרים – יושבת ראש הוועדה שהייתה בקואליציה בעת הקמת הוועדה לראשונה עברה לאופוזיציה משהוקמה הוועדה בשנית בכנסת שלאחריה.

מעניין שרק בראש 4 ועדות עמדו חברות כנסת, אך ללא יוצא מן הכלל, הוועדות הללו הגישו דוח כנדרש בתקנון הכנסת וסיימו את עבודתן. שתי חברות כנסת (קולט אביטל וזהבה גלאון) עמדו בראש ועדות שפעלו בשתי כנסות עוקבות, וועדות אלה הפכו אחר כך לוועדות משנה.

מתוך 7 ועדות חקירה פרלמנטריות שקמו על דרך הסמכה של ועדות קבועות, 5 הגישו דוח. ייתכן שהעובדה שמדובר בוועדה קבועה, הפועלת באופן סדיר, יש לה מנגנון מינהלי מאורגן, וחברי הכנסת החברים בה מחויבים לנושא, מגבירה את הסיכוי לפעולה תקינה של הוועדה ולהגשת דוח על עבודתה.









**לוח 3**  
**ועדות חקירה פרלמנטריות,**  
**תקופת פעילותן ותוצרי חקירתן**

כנסת מספר:	נושא החקירה	תקופת הפעילות	יושב ראש (סיעה)	שיוך יושב הראש (קואליציה/ אופוזיציה) בעת הקמת הוועדה*	מספר הישיבות	מספר חברים**	האם הוגש דוח/ פורסמו מסקנות או הוגש תוצר כלשהו?
1	יחס המשטרה לעצורים במחנה ג'למי	17.7.1951 – 4.6.1951	חנה למדן (מפ"ם)	אופוזיציה	18	9/7	+
11	תאונות הדרכים	1.11.1988 – 10.11.1987	אוריאל לין (הליכוד) / מיכה חריש (מערך)	קואליציה	11	15	+
	הדלקה שאירעה במתקני הגז בקרית אתא***	17.10.1988 – 16.3.1988	דב שילנסקי (הליכוד)	קואליציה	1	9	-
12	תקפותה של מכונת פוליגרף	13.7.1992 – 24.7.1991	מיכאל איתן (הליכוד)	קואליציה	21	7	לא הוגש דוח אך גובשה הצעת חוק שלא אושרה בכנסת
13	הנשירה ממערכת החינוך ותופעת האנאלפבייתים	17.6.1996 – 12.7.1993	אברהם בורג (העבודה)	קואליציה	6	5 (הסמכה של ועדת החינוך כוועדת חקירה)	
	המגזר הבדואי	28.2.1996 – 18.10.1994 (באתר הכנסת מצוין כי תאריך ההקמה הוא 8.1.1994)	דוד מנע (הליכוד)	אופוזיציה	22 (+3 סיורים)	13 (הסמכה של ועדת הפנים ואיכות הסביבה)	+
	רצח נשים בידי בני זוגן	17.6.1996 – 13.2.1995	לימור לבנת (הליכוד)	אופוזיציה	17 (+סיור)	13/11	+
	אלימות בקרב בני נוער	5.2.1996 – 7.6.1995	בנימין טמקין (מרצ)	קואליציה	9 (+2 סיורים)	10	+



כנסת מספר:	נושא החקירה	תקופת הפעילות	יושב ראש (סיעה)	שיוך יושב הראש (קואליציה / אופוזיציה) בעת הקמת הוועדה*	מספר הישיבות	מספר חברים**	האם הוגש דוח / פורסמו מסקנות או הוגש תוצר כלשהו?
15	מלאות שנתיים לאסון גשר המכבייה	9.7.2000 – 25.10.1999	אליעזר זנדברג (שינוי)	אופוזיציה	12	8	+
	יישום ומימון חוק בריאות ממלכתי	1.3.2000 – 29.11.1999	דוד טל (ש"ס)	קואליציה	13	14 (הסמכה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות)	+
	איתור והשבת נכסים של נספי שואה	1.1.2005 – 15.2.2000 (הוקמה מחדש בכנסת ה-16 - 25.3.2003). מ-2005 פעלה כוועדת משנה	קולט אביטל (ישראל אחת, העבודה-מימד)	קואליציה / אופוזיציה^	45	9 (בכל אחד מהרכבים)	+
	הסחר בנשים	1.1.2005 – 13.6.2000 (הוקמה מחדש בכנסת ה-16), מ-2005 פעלה כוועדת משנה.	זהבה גלאון (מרצ)	קואליציה / אופוזיציה^	36 (+ 6 סיורים)	9 (בכל אחד מהרכבים, לפי דוחות הוועדה) באתר הכנסת מופיעים שמות של 22 ח"כים	+
	המצוקה הכספית של הרשויות המקומיות	17.2.2003 – 14.6.2000	מאיר פרוש (יהדות התורה)	אופוזיציה	אין מידע	10	-
	אלימות בספורט	27.6.2005 – 1.1.2001 (הוקמה מחדש בכנסת ה-16, 24.3.2003)	אבשלום וילן (מרצ)	אופוזיציה	42 (בשתי התקופות)	9 (הרכב ראשון) 7 (הרכב שני)	+
	משק המים	2.6.2002 – 26.6.2001	דוד מגן (מפלגת המרכז)	אופוזיציה	24 (+ שני סיורים)	9	+
	הפערים החברתיים	2.6.2002 – 25.7.2001	רן כהן (מרצ)	אופוזיציה	27 (+ 5 סיורים)	12	+
	תאונות הדרכים	21.1.2003 – 4.2.2002	נחום לנגנטל (מפד"ל)	אופוזיציה	20	9	+



כנסת מספר:	נושא החקירה	תקופת הפעילות	יושב ראש (סיעה)	שיוך יושב הראש (קואליציה/ אופוזיציה) בעת הקמת הוועדה*	מספר הישיבות	מספר חברים**	האם הוגש דוח/ פורסמו מסקנות או הוגש תוצר כלשהו?	16
	גילויי השחיתות בממשל	17.4.2006 – 27.7.2005	מיכאל איתן (הליכוד)	קואליציה	2	18 (הסמכה של ועדת חוקה, חוק ומשפט)	-	
	אירועי עמונה	17.4.2006 – 22.2.2006	יובל שטייניץ (הליכוד)	אופוזיציה	4	16 (הסמכה של ועדת החוץ והביטחון)	+	
17	האזנות סתר	25.1.2009 – 19.12.2006	מנחם בן ששון (קדימה)	קואליציה	לפחות 10 דיונים (לפי הדוח המסכם)	17 (הסמכה של ועדת חוקה, חוק ומשפט)	+	
	עמלות הבנקים	19.6.2007 – 22.1.2007	משה כחלון (הליכוד)	אופוזיציה	אין מידע מדויק אך דוח הוועדה מציין שהיא ניהלה דיונים רבים	15 (הסמכה של ועדת הכלכלה)	+	
	התשתית והתחזוקה של אתר הרשב"י במירון	24.2.2009 – 2.7.2008	משה גפני (יהדות התורה)	אופוזיציה	אין מידע	9		
	ועידת התביעות	24.2.2009 – 23.7.2008	אופיר פינס (העבודה-מימד)	קואליציה	1	9	-	
	קליטתם בישראל של יוצאי אתיופיה	24.2.2009 – 30.7.2008	שלמה מולה (קדימה)	קואליציה	0	9	-	
	קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי****	5.2.2013 – 19.2.2008 (הוקמה שוב ב-24.6.2009 בכנסת ה-18)	אחמד טיבי (רע"מ-תע"ל)	אופוזיציה	32 (בשתי התקופות)	9 (בשני ההרכבים, באתר הכנסת מצוינים 17 שמות)	+	
20	התנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים	6.1.2019 – 6.7.2017	איתן כבל (המחנה הציוני)	אופוזיציה	14	11	+	

**מקרא:**

+ הגישה תוצר כלשהו: דוח סופי/דוח ביניים/סיכום/הצעה לנוסח הצעת חוק.

- לא הגישה תוצר כלשהו או לא פעלה כלל.

^ ועדות אלה הוקמו בכנסת העוקבת, והמפלגה שיושבי הראש השתייכו אליה עברה מהקואליציה לאופוזיציה.

**הערות:**

\* השיור קואליציה/אופוזיציה נעשה לפי השתייכותה של סיעת יושב ראש הוועדה בתאריך הרשמי של מינוי הוועדה כפי שהוא מופיע באתר הכנסת. בכמה מקרים סיעתו של יושב ראש הוועדה הצטרפה לקואליציה זמן קצר אחרי הקמת הוועדה – למשל, הוועדה לחקר תאונות הדרכים בראשות חבר הכנסת נחום לנגנטל הוקמה בפברואר 2002, והמפד"ל הצטרפה לקואליציה באפריל 2002. גם הוועדה לחקירת משק המים בראשות חבר הכנסת דוד מגן מונחה כשמפלגת המרכז הייתה באופוזיציה, אך זמן קצר לאחר מינויה הצטרפה המפלגה לקואליציה. מקרה הפוך של פרישת הסיעה מהקואליציה בד בבד עם הקמת הוועדה הוא המקרה של חברת הכנסת זבה גלאון, שעמדה בראש הוועדה לחקר תופעת הסחר בנשים שהוקמה לראשונה ביוני 2001, ובאותו חודש פרשה מפלגתה, מרצ, מהקואליציה בראשות ברק. מקרה נוסף הוא של הסמכת ועדת החוץ והביטחון בראשות חבר הכנסת יובל שטייניץ לוועדת חקירה לחקר אירועי עמונה. הוועדה הוקמה בפברואר 2006 זמן קצר לאחר שסיעת הליכוד שמטעמה כיהן שטייניץ כיושב ראש ועדת חוץ וביטחון פרשה מהקואליציה בעקבות הפיצול והקמת מפלגת קדימה.

\*\* מספר חברי הוועדה כולל את יושב ראש הוועדה, משום שהיו מקרים שבהם הוא היה ברוטציה, וכך כיהן גם כחבר ועדה. המספרים לקוחים מאתר הכנסת או מדוחות הוועדה. לא תמיד יש הלימה בין המקורות. למשל, ועדת החקירה לעניין יחס המשטרה לעצורים במחנה ג'למי – בדוח הוועדה מוזכרים 6 שמות פרט ליושבת הראש, ובאתר הכנסת מופיעים 8 שמות של חברי הוועדה פרט ליושבת הראש. כלומר, המספר היה 7 או 9 חברים. גם בוועדה לחקירת רצח נשים בידי בני זוגן – בדוח הוועדה מופיעים 11 חברים, כולל יושבת הראש, שמונו לוועדה, ואילו באתר הכנסת מופיעים 13 שמות. יש לשים לב שעד שנת 2000 לא הייתה הגבלה על מספר חברי ועדת חקירה פרלמנטרית והנושא לא הוסדר בתקנון, מכאן השונות במספר חברי הוועדות. בכל מקרה, הגבלת מספר חברי הוועדה לא חלה במקרה שבו הוסמכה ועדה קבועה של הכנסת לכהן כוועדת חקירה פרלמנטרית.

\*\*\* הוועדה פוזרה על ידי יושב הראש שלה לאחר דיון אחד. היושב ראש הודיע כי לא יהיה המשך לדינויה בשל היעדר קוורום.

\*\*\*\* ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי הוקמה בפעם הראשונה על ידי מליאת הכנסת ה־17 ב־19.2.2008. בינואר 2009, בשלהי כהונת הכנסת ה־17, הגישה הוועדה דוח ביניים. הוועדה הוקמה בשנית בכנסת ה־18: בתאריך 2.6.2009 החליטה מליאת הכנסת להעביר את ההצעה להקמת הוועדה לוועדת הכנסת, והוועדה הוקמה בשנית על ידי מליאת הכנסת ה־18 בתאריך 24.6.2009. באתר הכנסת מופיע התאריך 26.4.2010 כמועד תחילת עבודת הוועדה במהלך הכנסת ה־18. ייתכן שמדובר בתאריך שבו התכנסה לראשונה. מכל מקום, באתר הכנסת נפלה טעות, שכן מצוין שהוועדה פעלה בכנסת ה־18, אם כי הדוח המצורף הוא כאמור מינואר 2009, כך שבאופן ודאי פעלה הוועדה כבר בכנסת ה־17.

מקור: דוחות של ועדות החקירה הפרלמנטריות ככל שישנם ואתר הכנסת. יודגש כי לא בכל המקרים יש התאמה בין הכתוב בדוחות לבין הכתוב באתר הכנסת.

גם אם מתעלמים לרגע מהשאלה אם לדוחות הוועדות, מסקנותיהן והמלצותיהן יש השפעה על מדיניות, על חקיקה ועל פיקוח ובקרה ומתמקדים בשאלה אם הוועדות ממלאות את תפקידן ואת חובתן להתכנס ולחקור נושא ספציפי ולהגיש דוח, יש להודות כי מצבן של ועדות החקירה הפרלמנטריות טעון שיפור. כלומר, עוד בטרם בוחנים את האפקטיביות של פעולת הוועדות - עד כמה נערך מעקב אחר יישום מסקנותיהן והמלצותיהן, והמידה שבה ההמלצות הוטמעו, ועד כמה חל שינוי בבולטות הנושא בשיח הציבורי ובפעולת הרשויות האחרות - יש לתת את הדעת לכך שלפעמים הוועדה אינה פועלת כלל או אינה מפרסמת שום תוצר, ולכן אינה ממלאת את חובתה. יתרה מזו, אי־פרסום סיכום של עבודת הוועדה, ניסוח מסקנות כלליות או גיבוש המלצות שאינן ניתנות ליישום, או שלא נעשה מעקב אחר יישומן הלכה למעשה, גם הם אינם תורמים לאפקטיביות של הוועדות ככלי פיקוח משמעותי.

ייתכן שהדבר מעיד שלעיתים הוועדה מוקמת בעיקר כדי להיות מוקמת, או כפי שניסח זאת צבי ענבר, לשעבר היועץ המשפטי של הכנסת, "כדי שיהיה עוד יושב ראש", ולא בהכרח לגופו של עניין. הדבר נכון בעיקר לגבי יוזמות להקמת ועדה שהוגשו בשלהי תקופת כהונתה של הכנסת, אם כי יש לשים לב שמאז השימוש המופרז במנגנון זה בכנסת ה־15 ושוב בשלהי הכנסת ה־17, חברי הכנסת מיתנו מאוד את השימוש בכלי זה, ומאז הכנסת ה־18 הוקמו רק שתי ועדות.

ואולם אין פירושו של דבר שיש לוותר על ועדות חקירה פרלמנטריות ככלי פיקוח פרלמנטרי ממדרגה ראשונה על הרשות המבצעת. העובדה שרק פעמים ספורות עד היום נעשה שימוש משמעותי בכלי זה אין בה כדי להעיד שוועדות חקירה פרלמנטריות הן כלי לא יעיל. כתמיד, האפקטיביות של הכלים הפרלמנטריים תלויה במידה רבה באופן השימוש שחברי הכנסת עושים בהם.

לנוכח השונות הרבה בנושאים שהוועדות עסקו בהן, היעדר האחידות באופן פעולתן והשוני בתקופת כהונתן, קשה לנסח קריטריונים שיקבעו מהי האפקטיביות הצפויה של ועדות חקירה פרלמנטריות. עם זאת, אפשר לנסות לבדוק באמצעות מקרי מבחן פרמטרים אחדים שעשויים להצביע על יכולתה של ועדה לשמש כלי אפקטיבי לפיקוח ולקידום האינטרס הציבורי.

## מקרי מבחן

כאמור, מאז הכנסת הראשונה ועד הכנסת ה־20 פעלו 26 ועדות חקירה פרלמנטריות (מהן 4 ועדות הוקמו פעמיים). כמה מוועדות החקירה הללו הובילו לשינויי מדיניות מהותיים ונחלו הצלחה בהעלאת נושאים לסדר היום ובקיודם האינטרס הציבורי. לעומתן, יש ועדות שלא פעלו כלל או שהשפעתן הייתה זניחה.

על מנת לבחון מהם הגורמים העשויים לתרום להפעלה אפקטיבית של מנגנון ועדת החקירה הפרלמנטרית, ומהם הגורמים שעשויים לפגוע באפקטיביות שלו, נציג שתי ועדות – האחת פעלה ביעילות והצלחה להעלות נושא לסדר היום וליצור המשכיות בטיפול בו (הקמת ועדת משנה), והשנייה לא הותירה את חותמה.

הוועדה שדנה בנושא הסחר בנשים היא דוגמה לוועדת חקירה פרלמנטרית שנחשבת מוצלחת ביותר. הוועדה הוקמה על ידי הכנסת ה־15, ב־13 ביוני 2000, בעקבות חשיפת ממדי התופעה והצורך הדחוף שעלה בכנסת להיאבק בה. בראשה עמדה חברת הכנסת זהבה גלאון מהאופוזיציה. הוועדה הוקמה מחדש בכנסת ה־16, גם הפעם בראשות חברת הכנסת גלאון. ב־31 באפריל 2004 סיימה הוועדה את עבודתה כוועדת חקירה פרלמנטרית והחלה לפעול כוועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, ובזמן הכנסת ה־17 היא הוקמה מחדש כוועדת משנה של הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי. בעת כהונתה כוועדת חקירה פרלמנטרית התמקדה הוועדה בשלושה תחומים עיקריים על פי כתב המינוי שלה: טיפול בנשים קורבנות הסחר והגנה עליהן; העמדת סוחרי נשים וסרסורי נשים לדין; ופעילות מקדימה למניעת התופעה.<sup>15</sup>

פעילות הוועדה הייתה ענפה ביותר. בעת פעולתה היא קיימה כ־36 ישיבות, וכל ישיבה התמקדה בנושא ספציפי. לכמה מן הישיבות זומנו גורמים ממשלתיים, כגון פרקליט המדינה, נציגי יחידות משטרתיות, מנהל בתי המשפט והשופט דן ארבל, להתייעצות ולתשאול. לישיבות אחדות זומנו ארגוני מגזר שלישי שפועלים בנושא לצורך קבלת סקירה וחוות דעת, ואחרות הוקדשו לשמיעת עדויות של נפגעות הסחר עצמן. חברי הוועדה אף ערכו סיורים בתחנות משטרה ובארגוני נשים למיניהם. הוועדה יצרה שיתופי פעולה עם ועדות אחרות דוגמת הוועדה

15 "ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים, דוח מסכם", אתר הכנסת.

לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי והוועדה לזכויות הילד.<sup>16</sup> בזמן פעולתה פרסמה הוועדה שני דוחות עיקריים: דוח ביניים, שפורסם טרם פיזור הכנסת ה-15, ודוח מסכם, שסקר את פעילות הוועדה ופירט את מסקנותיה. נוסף לכך, הוועדה פרסמה דוח מעקב שראה אור כשנה לאחר סיום פעילותה. דוח זה בחן את יישומן של המלצות הוועדה בקרב מגוון הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, בכללם משרדי המשפטים, הפנים, החוץ, האוצר (רשות המיסים), הרווחה והבריאות. הדוח כלל גם את תגובות המשרדים במקרים שבהם המלצות טרם יושמו (ארליך, 2006).

ועדה אחרת שבחנו היא ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא השחיתות בממשל מדינת ישראל. בניגוד לוועדת החקירה בנושא הסחר בנשים, ועדה זו לא פרסמה דוח ולא הגיעה לידי מיצוי נושא החקירה. מטרת הוועדה הייתה לחקור גילויי שחיתות ברשות המבצעת ובגופים ציבוריים וכן אפשרויות לקיום קשרים פסולים בין הון לשלטון, והיא פעלה בכנסת ה-16 למשך מעט פחות משנה (מיוני 2005 ועד אפריל 2006). בכתב המינוי של הוועדה הוחלט להסמיך את ועדת חוקה, חוק ומשפט לכהן כוועדת החקירה הפרלמנטרית בראשות יושב ראש הוועדה חבר הכנסת מיכאל איתן. הוועדה קיימה שתי ישיבות בטרם הופסקה עבודתה עקב פיזור הכנסת, והיא לא פרסמה דוח.<sup>17</sup> הישיבה הראשונה של הוועדה התמקדה בדיון במינוי ועדת החקירה והבעייתיות שבה, והישיבה השנייה עסקה בהתנגדות מדינת ישראל לחתום על האמנה נגד שחיתות. בשני הדיונים לא התקבלו החלטות ממשיות.<sup>18</sup> נציין כי בדיוני הוועדה עצמה עלתה הסוגיה של עמימות המנדט שלה ואי-הגדרת סמכויותיה באופן ברור, ולכן היא נתפסה כ"וועדת מריחה, התחמקות והשלמה עם השחיתות במדינת ישראל", כפי שהציג זאת חבר הכנסת איתן, יושב ראש הוועדה.<sup>19</sup>

השוואה בין שתי הוועדות מצביעה על גורמים אחדים שעשויים להשפיע על תפקוד ועדת החקירה הפרלמנטרית (ראו בלוח 4).

16 הפרוטוקולים של ועדת החקירה הפרלמנטרית לענייני סחר בנשים, אתר הכנסת.

17 ועדות חקירה פרלמנטריות, אתר הכנסת.

18 הפרוטוקולים של ועדת חוקה, חוק ומשפט ביושבה כוועדת חקירה, 10.8.2005 ו-16.11.2006.

19 פרוטוקול ועדת חוקה חוק ומשפט ביושבה כוועדת חקירה, 10.8.2005.

**לוח 4**

**השוואה בין ועדות החקירה הפרלמנטריות -  
לעניין הסחר בנשים והשחיתות בישראל**

השחיתות במדינת ישראל	הסחר בנשים	הקריטריון
נושא רחב בעל הטיה פוליטית (אמור להיות ממוקד רק בגופי הממשלה)	נושא ממוקד, ללא הטיה פוליטית	אופי הנושא
מהקואליציה	מהאופוזיציה	יושב ראש הוועדה
שנה ושבע לאחר השבעת הכנסת	שנה ושבע לאחר השבעת הכנסת	הזמן שחלף מראשית כהונת הכנסת ועד להקמת הוועדה
2	36	מספר ישיבות
הישיבה הראשונה התמקדה במינוי עצמו והבעייתיות שלו, והישיבה השנייה בהתנגדות מדינת ישראל לחתום על האמנה נגד שחיתות	כל ישיבה התמקדה בהיבט ספציפי של התופעה ודיון בו או סביב זימון של גורם מסוים	מיקוד ישיבות לפי נושאי משנה
על בסיס התנדבותי בלבד	זומנו נציגים משרדי הממשלה הרלוונטיים, גורמי מגזר שלישי וקורבנות הסחר למתן עדות	זימון גורמים חיצוניים (כמוזמנים מרכזיים)
0	6 (לפי הדוח המסכם)	סיוורים
1	4	מסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת שהוגשו לוועדה
אין	שיחוף פעולה עם הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, והוועדה לזכויות הילד	שיחופי פעולה עם ועדות אחרות
לא הוגש	הוגש	גשת דוח ביניים טרם פיזור הכנסת
לא הוגש	הוגש	גשת דוח סופי
לא הוגש	הוגש	גשת דוח מעקב לאחר פיזור הוועדה



מההשוואה עולה כי תנאים אחדים עשויים להשפיע על ההצלחה של ועדת חקירה פרלמנטרית. ראשית, ניכר כי לנושא הנחקר, כפי שנקבע בכתב המינוי של הוועדה, יש השפעה מרובה על הצלחתה. כאשר הנושא ממוקד ואינו שנוי במחלוקת, הנכונות של חברי הכנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית לקדמו במסגרת הפרלמנטרית עולה. לעומת זאת, כאשר הנושא אינו ממוקד ונפיץ מבחינה פוליטית, חברי הכנסת נתקלים בקושי בהתמודדות עם הנושא ובהתמקדות בשאלות שיש לחקור.

גורם משפיע נוסף שעולה מההשוואה הוא יושב הראש של הוועדה. עומת העבודה המוטל על חברי הכנסת הוא עצום, על אחת כמה וכמה בקרב חברי הכנסת מהקואליציה (פרידברג, 2018: 14-15). לפיכך כאשר יושב ראש הוועדה הוא חבר כנסת מהאופוזיציה, ייתכן שהוא זמין יותר לניהולה. מובן שזהות יושב הראש היא עניין פוליטי, והמינוי נובע לא פעם מהזיקה של נושא החקירה עצמו לוועדה מסוימת בכנסת (למשל, יושב ראש ועדת הכלכלה המשמש יושב ראש של ועדות חקירה בנושאים פיננסיים). אך על מי שמתמנה ליושב ראש ועדת חקירה פרלמנטרית להביא בחשבון כי על מנת שהוועדה תפעל פעולה של ממש יש להקדיש לניהולה זמן רב. גם חשיבותו של נושא הוועדה ליושב הראש שלה והנחישות שלו לחקור אותו לעומק ולהשפיע על המדיניות הנוגעת לו עשויה להיות בעלת השפעה על סיכוייה של הוועדה להיות אפקטיבית. לדוגמה, שתי ועדות שנשים עמדו בראשן עסקו בנושאים בעלי אופי מגדרי - לימור לבנת בראשות הוועדה לחקר רצח נשים על ידי בני זוגן וזהבה גלאון בראשות הוועדה לחקר הסחר בנשים.

המועד שבו מוקמת הוועדה משמעותי גם כן לסיכוייה למצות את החקירה המוטלת עליה. כאשר הוועדה מוקמת בשלב מאוחר יחסית בכהונת הכנסת, מסגרת הזמן שבה הוועדה יכולה לפעול מוגבלת, שכן עם סיום כהונת הכנסת שמינתה אותה פג תוקפו של המנדט שלה. ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא הסחר בנשים מונתה כשנה לאחר השבעת הכנסת, והיא פעלה במתכונתה הראשונה 3 שנים. ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא השחיתות מונתה כשנתיים וחצי לאחר השבעת הכנסת, ופעלה 9 חודשים בלבד. הספקה היה דל בהתאם.

שימוש יעיל בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות ועדות החקירה הפרלמנטריות יכול גם הוא להגביר את התועלת של הוועדה. כך, היא יכולה לזמן גורמים חיצוניים ולקבל מהם מידע, בכלל זה חיוב של גורמים ממשלתיים לעשות כן; להפעיל את מרכז המחקר והמידע של הכנסת על מנת לקבל נתונים בנושא הנחקר; לערוך סיורים ולעבוד בשיתוף פעולה עם כלל הוועדות האחרות בכנסת. השימוש בכלים אלו מאפשר לחברי הוועדה להבין את הנושא שעומד על הפרק בצורה מעמיקה וכן להמליץ על פתרונות מתאימים ויעילים יותר. זאת ועוד, השימוש בכלי העזר הללו אף מגביר את הלגיטימציה של הפתרונות המוצעים כאשר הם מובאים לפני מליאת הכנסת.

ראינו אפוא שההיסטוריה של הקמת ועדות חקירה בישראל מלמדת שניתן לחקור נושא לעומק, להעלותו על סדר היום, לטפל בו ביסודיות ולחולל שינוי באמצעות הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. מנגד, השימוש בכלי זה עד היום מלמד גם שלעיתים השימוש בוועדות החקירה הפרלמנטריות אינו מושכל ומועיל ולכן אינו ממצה את הפוטנציאל של פיקוח ובקרה הטמון בו.

## דילמות הנוגעות לוועדות חקירה פרלמנטריות בישראל: נושאי החקירה ומרחב הסמכויות

המוסד של ועדות החקירה הפרלמנטריות הוא, כאמור, מעין יצור כלאיים - מצד אחד מדובר בוועדה שמורכבת מחברי פרלמנט, ולפיכך בוועדה פוליטית במהותה; מצד שני המנדט שניתן לה מטיל על חבריה אחריות לנהל חקירה הוגנת, מעמיקה, יסודית, מקצועית, אובייקטיבית ונטולת פניות והטיות. אם בוחנים את מוסד ועדות החקירה הפרלמנטריות בהקשר של סוגי ועדות נוספות שהכנסת יכולה להקים - ועדות קבועות או ועדות חקירה ממלכתיות הממונות לעיתים ביוזמת הוועדה לענייני ביקורת המדינה - מעמד הביניים של ועדת החקירה הפרלמנטרית מתחדד עוד יותר. מצד אחד, מבחינת הרכבה, סמכויותיה ודרכי התנהלותה היא דומה לוועדת כנסת קבועה; ומצד שני, היא חולקת עם ועדת החקירה הממלכתית את המנדט לחקור נושא מסוים.

מעמד ייחודי זה של ועדת החקירה הפרלמנטרית מחייב שימוש זהיר ואחראי בה. שתי דילמות עיקריות שעולות בהקשר זה עמדו בשנים האחרונות בלב מחלוקת פרלמנטרית, ציבורית ומשפטית - הנושא הנחקר וסמכויות הוועדה. סוגיית נושא החקירה עלתה לדין בעקבות היוזמה להקמת ועדת חקירה בנושא ארגוני זכויות אדם (שלא הוקמה לבסוף). סוגיית הסמכויות התעוררה בהקשר לוועדת החקירה בנושא מתן אשראי ללווים גדולים במשק, בכל הנוגע לאפשרות לחייב את הבנקים וראשיהם (גורמים פרטיים) להעיד לפני הוועדה ולהמציא לה מסמכים.

### הגדרת נושא החקירה

בחוק יסוד: הכנסת מופיע ניסוח כללי ועמום, האומר כי ועדת חקירה פרלמנטרית יכולה להיות מוקמת "כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה". ניסוח זה אינו מגביל למעשה את נושא החקירה, למעט הקביעה שהכנסת צריכה לקבוע

מהו הנושא. כלומר, האחריות לבחירת הנושא הראוי לוועדת חקירה נתונה בידי הכנסת.

מבט על הנושאים שוועדות החקירה בחנו בעבר מלמד כי אומנם יש שונות רבה בכל הנוגע לנושאים אלו, אבל בולט שרוב ועדות החקירה עסקו בנושאי מדיניות: מתוך 26 הוועדות שפעלו, כשליש עסקו במדיניות ארוכת טווח (למשל, חוק בריאות ממלכתי, פערים חברתיים, המשבר במשק המים, תאונות הדרכים); ו-7 (27%) עסקו במדיניות הנוגעת לקבוצות מסוימות (בני נוער, נשים, עולים, מיעוטים). 4 מתוך הוועדות בחנו מדיניות בנושאים מצומצמים (שימוש בפוליגרף, האזנות סתר). פרט לנושאי מדיניות, 4 ועדות הוקמו לצורך חקירת אירועים ספציפיים (למשל, אסון גשר המכבייה, אירועי עמונה). עד היום שתי ועדות עסקו בגופים שאינם ממשלתיים, ובשני המקרים היה מדובר בבנקים (עמלות הבנקים והסדרי אשראי של הבנקים ללווים גדולים) (ראו לוח 6).

בשל המיעוט היחסי של המקרים קשה לקבוע אם יש זיקה מובהקת בין נושא החקירה ובין הסיכוי שוועדת החקירה תפרסם דוח, כלומר תמלא את המינימום הנדרש מתפקידה. שליש מוועדות החקירה בנושאי מדיניות כלליים לא הגישו דוח, בעיקר כשהיה מדובר בנושאים בעלי הגדרה רחבה ביותר (למשל שחיתות בממשל); וגם ועדות חקירה בנושאי מדיניות ספציפיים לא תמיד הגיעו לקו הסיום של הגשת הדוח. שיעור גדול יותר של הפקת תוצר כלשהו מעבודת הוועדה נמצא בקרב ועדות לחקר מדיניות שנוגעת לקבוצה מסוימת (רק 1 מתוך 7 לא הגישה תוצר כלשהו) או הנוגעת לאירועים ספציפיים (1 מתוך 4).

**לוח 5**  
**סיווג ועדות חקירה פרלמנטריות לפי נושאים**  
**(שנת הקמה ואי-הגשת דוח)**

הנושא	הוועדות ושנת הקמתן	מספר הוועדות לא הגישו דוח	כמה מהן
מדיניות	<ul style="list-style-type: none"> <li>• כללית</li> </ul>	9	3
	<p>תאונות הדרכים (1987); הנשירה ממערכת החינוך (1993); יישום חוק בריאות ממלכתי ומימונו (1999); המצוקה הכספית של הרשויות המקומיות (2000); אלימות בספורט (2001, 2003); משק המים (2001); הפערים החברתיים (2001); תאונות הדרכים (2002); גילויי השחיתות בממשל (2005)</p>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בנושא הנוגע לקבוצת אוכלוסייה מסוימת</li> </ul>	<p>המגזר הבדואי (1994); אלימות בני נוער (1995); רצח נשים על ידי בני זוגן (1995); איתור והשבת נכסים של נספי שואה והשבתם (2000, 2003); סחר בנשים (2000, 2003); קליטתם בישראל של יוצאי אתיופיה (2008); קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי (2007, 2009)</p>	7	1
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בנושא ממוקד</li> </ul>	<p>תקפות מכונת הפוליגרף (1991); האזנות סתר (2006); התשתית והתחזוקה של אתר הרשב"י במירון (2008); ועידת התביעות (2008)</p>	4	2
אירועים ספציפיים	<p>יחס המשטרה לעצורים במחנה ג'למי (1951); הדלקה במתקני הגז בקריית אחא (1988), במלאת שנתיים לאסון גשר המכבייה (1999); אירועי עמונה (2006)</p>	4	1
שונות (גופים לא ממשלתיים)	<p>עמלות הבנקים (2007); התנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים גדולים (2017)</p>	2	-
סך הכול		26	7

עיון בנושאים שהוועדות עסקו בהם מלמד שרובם בעלי עניין ציבורי, אינם מעוררי מחלוקות והדיון בהם אינו נחצה לפי קווים מפלגתיים. על אף השוני ביניהם, לנושאים כמו תאונות הדרכים, משק המים, אסון גשר המכבייה ועמלות הבנקים אין הטיה פוליטית. ניתן אפוא לומר שעד היום רוב רובן של הוועדות שהוקמו לא עסקו בחקירת נושאים שנויים במחלוקת אידיאולוגית.<sup>20</sup> ומכאן שניתן לטעון שוועדות החקירה הפרלמנטריות הן כלי קונצנזואלי שעשוי לחזק את כוחה ואת מעמדה של הכנסת כגוף מפקח, כל עוד נעשה בו שימוש ראוי.

ואכן, העיסוק בנושאים שאינם טעונים מבחינה אידיאולוגית הוא ערובה לכך שוועדות החקירה ייחשבו לכלי פיקוח ובקרה הוגן ויעיל ולא ייהפכו לכלי לניגוח פוליטי. הבחירה בנושאים שהם בעלי עניין ציבורי וחשיבות לאומית, יש בה כדי למנוע חשד להטיה של חברי הכנסת בעבודת החקירה של הוועדה ובניסוח מסקנותיה והמלצותיה. כלומר, ההצדקה למתן סמכויות חקירה בידי חברי הכנסת היא שהם יעשו בכך שימוש לטובת האינטרס הלאומי, כפי שניסח זאת חבר הכנסת שלמה הלל, יושב ראש הכנסת לשעבר: "העניין הלאומי הוא ללא כל ספק מעל ומעבר לנקודות ראות מפלגתיות צרות [...] ואז אין מניעה שחברי כנסת או ועדות של הכנסת יהיו ועדות חקירה" (מצוטט אצל להב וגולדמן, 2006: 3).

כך למשל, בחוות דעת שהוגשה לכנסת בעניין היוזמות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לחקר ארגוני זכויות אדם טען היועץ המשפטי לכנסת איל ינון שאין לעשות שימוש בוועדת חקירה פרלמנטרית על מנת לברר עניינים אידיאולוגיים. לדבריו, הרכב הוועדה אמור לייצג את כל סיעות הבית, כלומר גם את האופוזיציה, ויש בכך כדי ללמד שוועדת חקירה פרלמנטרית אינה יכולה

20 ועדת החקירה הפרלמנטרית לחקר אירועי עמונה (הסמכה של ועדת חוץ וביטחון) הייתה רגישה מבחינה פוליטית, הן מבחינת הנושא (פינוי ההתנחלות עמונה בפברואר 2006 וההתנגשויות עם המשטרה שהסתכמו בפציעתם של רבים מהמתנגדים, בכלל זה כמה חברי כנסת) והן מבחינת עיתוי הקמתה – בשלהי הכנסת ה-16 ומייד לאחר התפצלות קדימה מהליכוד, מה שהפך את יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת יובל שטייניץ, לחבר באופוזיציה). אך במקרה זה, בניגוד ליוזמה שתוצג להלן לחקר ארגוני החברה האזרחית, הגופים שפעולתם נבדקה היו הממשלה וגופי הביטחון שבאחריותה. נציין שהגורמים הממשלתיים סירבו לשחף פעולה עם חקירת הוועדה.

לשמש כלי לניגוח פוליטי.<sup>21</sup> בדיון בוועדת הכנסת בעניין יוזמות אלו הדגיש היועץ עד כמה הן חריגות ואת הסכנה הרבה הטמונה בהן:

הוועדות המוצעות עתה עוסקות לראשונה בתולדות הכנסת בנושאים אידיאולוגיים מובהקים, ומבקשות לטפל בגופים המזוהים רק עם צד אחד של המפה הפוליטית המצוי כיום באופוזיציה [...] הוועדות הללו, בניגוד לוועדות שהוקמו בעבר, מבקשות לעסוק במה שמתפרש כהצרה והגבלה של זכויות יסוד במשטר דמוקרטי, ובהן זכות היסוד לחופש הביטוי, חופש המחאה וחופש ההתאגדות הפוליטית, זכויות שהן בלב לבו של משטר דמוקרטי. מושכלות יסוד של שיטות משפטיות במשטרים דמוקרטיים הן שגופי החברה האזרחית רשאים לפעול בחופשיות רבה ובהתערבות מינימאלית של רשויות המדינה, וזאת במסגרת המגבלות החוקיות המצומצמות יחסית, הקיימות בתחום חופש הביטוי וחופש ההתאגדות. עצם הקמתן של ועדות חקירה פרלמנטריות, שמתאור תפקידן משתמע הצרה והגבלה של גופים אזרחיים, גם אם כאמור הוועדות נעדרות סמכויות חקירה ואכיפה אמיתיות, יוצרת את אותו אפקט שכונה בפסיקת בית המשפט העליון בהקשרים של חופש הביטוי "אפקט מצנן", "אפקט היוצר אווירה ציבורית המאיימת על חופש המחשבה והמחאה", אפקט הנתפס מביחינה משפטית כבעייתי במשטר דמוקרטי.<sup>22</sup>

ואכן, עיון בדיונים שעסקו ביוזמה זו להקים ועדת חקירה לחקר ארגוני זכויות האדם, שהועלתה בד בבד עם יוזמות חקיקה שביקשו להצר את צעדיהם של ארגונים אלו,<sup>23</sup> מלמד על השימוש לרעה שניתן לעשות בכלי של ועדת חקירה

21 עו"ד איל ינון, "חוות דעת בנושא: הצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין המימון של מדינות זרות לארגונים ישראלים שפועלים נגד חיילי צה"ל", 18.10.2017.

22 עו"ד איל ינון, היועץ המשפטי של הכנסת, פרוטוקול ישיבה מס' 149 של ועדת הכנסת, 1.2.2011.

23 על יוזמות אלה ראו פוקס, בלאנדר וקרמניצר, 2015: 72-89.

פרלמנטריות. הזיהוי של מושאי החקירה - ארגוני זכויות האדם - עם הצד השמאלי במפה הפוליטית, בצירוף העובדה שהרכב הוועדה נקבע על פי יחסי הכוחות בכנסת, מגבירים את הסיכון שגם מסקנותיה ישקפו את יחסי הכוחות האלה, כלומר יהיו מוטות פוליטית וישקפו את עמדת הקואליציה, ובכך יטילו ספק במהימנות החקירה.

ההתבטאויות משולחות הרסן של חברי הכנסת שציידו בהקמת הוועדה מעידות גם הן על כך שהחקירה הייתה עלולה להיות מוטה מלכתחילה ועל החשש שלא תתנהל ללא משוא פנים. כך למשל, בדיון בעניין ההצעה להקים את ועדת החקירה, התומכים ביוזמה כבר חרצו את גורלם של ארגונים אלה והעומדים בראשם:

מדובר פה ממש בארגוני פשע חוקי, זה מאורגן, מנצלים את הדמוקרטיה כדי להשמיץ את מדינת ישראל, לצייר את צה"ל כפושעי מלחמה, מגבירים את הדה־לגיטימציה, מרעילים את כל דעת הקהל העולמית כנגד מדינת ישראל. אנחנו נלחמים על קיומה של מדינת ישראל, וכאשר מנצלים פה את הדמוקרטיה כדי להביא לחורבנה של מדינת ישראל.<sup>24</sup>

או כפי שניסח זאת אחד מחברי הכנסת שיזם את הקמת הוועדה: "אני ממליץ למנכ"לים של עמותות המהוות גיס חמישי להתחיל לשפץ את קורות החיים שלהם, כי בקרוב יהיו מחוסרי עבודה".

דברי חברי הכנסת היוזמים אינם מותירים מקום לספק. גזר הדין כבר נחרץ עוד בטרם הוקמו הוועדות. כאשר ברור שהחקירה היא מצג שווא וכי מסקנות הוועדה נכתבו עוד בטרם התכנסה ושמעה עדים, מתערערת אמינותו של כלי ועדות החקירה הפרלמנטריות בעיני הציבור.

המסקנה היא אפוא שעל הכנסת להימנע מהקמת ועדות חקירה בנושאים בעלי זיקה פוליטית מובהקת, שכן הדבר עלול להוביל לדה־לגיטימציה של כלי ועדות החקירה. אילו הוועדה הייתה קמה, יש ספק רב באשר למידת הייצוגיות



והלגיטימיות שלה. כך, כאשר ועדת הכנסת אישרה את היוזמה להקים ועדת חקירה לארגוני זכויות האדם, נציגי המפלגות הערביות החרימו את דיוניה, ולכן מספר חברי הוועדה צומצם ל-5. יש סכנה גם ששימוש לא ראוי בכלי זה יעורר אנטגוניזם מצד הגופים הנחקרים ואף יביא להחרמה של דיוני הוועדה על ידם. כך למשל, כאשר היוזמה להקמת ועדת החקירה החלה לקרום עור וגידים, הודיעו נציגי ארגוני זכויות האדם ששמים הועלה בהקשר של החקירה כי יחרימו את עבודת הוועדה ולא ישתפו עמה פעולה. הוועדה לא הוקמה בסופו של דבר, ובכך נמנעה זילות של המוסד.

מלבד ההגבלה הנורמטיבית של אי־שימוש בוועדה לצרכים אידיאולוגיים־מפלגתיים, יש מקום לבחון את היחס בין נושאי החקירה של ועדת החקירה הפרלמנטרית ובין תחומי העיסוק של ועדות הכנסת הקבועות. כפי שנראה בפרק השוואתי, בצרפת תכליתה של ועדת חקירה פרלמנטרית אינה יכולה להיות דומה לזו של ועדה קבועה של הפרלמנט. כלומר, לא תיתכן חפיפה בין נושאי החקירה והעיסוק של שני סוגי הוועדות. ואולם בישראל רבים מהנושאים שבהם עסקו ועדות החקירה בעבר הם באחריותה של ועדה קבועה זו או אחרת; ולא זו בלבד אלא שהחוק הישראלי מאפשר להסמיך את אחת הוועדות הקבועות לשמש ועדת חקירה, כלומר יש הכרה פורמלית בכך שתחומי העיסוק יכולים להיות זהים.

על רקע זה יש לבדוק אם טרם קבלת ההחלטה על הקמת ועדת חקירה חברי הכנסת, ובפרט חברי ועדת הכנסת (שכאמור אחראית להמליץ למליאה אם להקים ועדה חקירה או להסיר את ההצעה מסדר היום), בוחנים חלופות אחרות לטיפול בנושא, ואם יש הצדקה להקמת ועדת חקירה בנושא או שמדובר בהשקעת משאבים מיותרת.

עם זאת, אין להתעלם מכך שלוועדת חקירה פרלמנטרית יש יתרון יחסי על ועדה קבועה. ועדת חקירה יכולה להתמקד בנושא מסוים, ואילו לוועדה קבועה יש נושאים רבים על סדר יומה, החל בעיסוק בהצעות חוק ובתקנות, עבור בטיפול בהצעות לסדר היום המועברות אליה מהמליאה בנושאים אקטואליים וכלה בקידום יוזמותיה שלה. הקמת ועדה לחקר סוגיה מסוימת מאפשרת את קיומו של דיון ציבורי מעמיק יותר בסוגיה. זאת ועוד, עצם הקמת הוועדה בנושא מסוים מעלה אותו לסדר היום הציבורי ותורמת להשאתו על סדר היום. ועדת חקירה

גם יכולה לעסוק בנושאים ש"נופלים בין הוועדות", כלומר שאין ועדה מתאימה לחקירתם או שהם חופפים את תחום עיסוקן של כמה ועדות. כשם שלעיתים מוקמת ועדה לצורך הכנת חקיקה מסוימת אשר רלוונטית ליותר מוועדת כנסת אחת, כך ועדת החקירה יכולה לעסוק בחקירת נושא שבתחום אחריותן של כמה ועדות וקשור למדיניות של כמה משרדי ממשלה בו בזמן.

עניין נוסף שיש לתת עליו את הדעת בבחירת נושא החקירה הוא אם הנושא נחקר על ידי גופים אחרים דוגמת מבקר המדינה, ועדת חקירה ממלכתית, גופי אכיפת החוק או שהוא נידון לפני בית משפט. כפי שנראה, בצרפת נושא שיש בעניינו חקירה משפטית אינו יכול להיחקר על ידי ועדת חקירה פרלמנטרית; בארצות הברית, על פי הפסיקה, הוועדה יכולה לדון בנושא במקביל לבית המשפט, אך לא לצורך אותה תכלית.

בישראל אין מגבלה חוקית או תקנונית העוסקת בזיקה בין עבודת ועדת החקירה לגופי ביקורת, חקירה, אכיפה ושיפוט אחרים. במקרים מסוימים הדבר עלול להיות בעייתי. כך למשל, הוועדה שהוקמה לחקר השחיתות בממשל דנה בישיבות הספורות שקיימה בעיקר בבעייתיות של חקירת הנושא על ידי חברי הכנסת בעודו נתון לחקירה על ידי גופים אחרים. דוגמה נוספת: ועדת החקירה הפרלמנטרית לחקר אסון גשר המכבייה,<sup>25</sup> שהוקמה במקביל להתנהלותם של הליכים פליליים נגד האחראים לאסון, הדגישה בדוח שלה כי "הוועדה הוסמכה, והדבר הודגש פעמים אין־ספור במהלך ישיבותיה, לחקור אך ורק בנושאים שאינם חלק מההליכים המשפטיים, הפליליים והאזרחיים המתנהלים בבתי המשפט בעקבות אסון גשר המכבייה".<sup>26</sup>

25 ועדת החקירה הפרלמנטרית שהוקמה ב-1999 בראשות חבר הכנסת אליעזר זנדברג המשיכה למעשה את עבודתה של ועדת אד-הוק אחרת שהוקמה מיד לאחר האסון בראשות חבר הכנסת מיכה גולדמן (לא הוקמה כוועדת חקירה פרלמנטרית באופן רשמי). הוועדה מונתה כדי להמשיך ולטפל בנושא, כיוון שפעילות הוועדה הקודמת בראשות גולדמן הופסקה בטרם סיימה את עבודתה בשל פיזור הכנסת ה-14. כדי להדגיש את המשכיות העבודה, היה המנדט שקיבלה הוועדה החדשה זהה לזה של ועדת גולדמן, ובישיבתה הראשונה, מיום 29 בדצמבר 1999, החליטה ועדת זנדברג לאמץ את הפרוטוקולים של ועדת גולדמן.

26 דין וחשבון ועדת חקירה פרלמנטרית במלאת שנתיים לאסון המכבייה, בראשות חבר הכנסת אליעזר זנדברג, 9 ביולי 2000.

לסיכום, ההגדרה העמומה בחוק ייסוד: הכנסת בכל הנוגע לעילה להקמת ועדת חקירה ולנושאי החקירה עלולה לאפשר שימוש לא ראוי ולא מתאים בכלי ניטור, פיקוח ובקרה חשוב זה. המחוקק העניק לחברי הכנסת מרחב בחירה רחב מאוד בעניין נושא החקירה, ועליהם לנהוג בשיקול דעת בקבלת ההחלטה על הקמת ועדה כזאת. בעיקר על חברי הכנסת להימנע מלעשות בכלי זה שימוש פוליטי בוטה, שכן הדבר עלול לפגוע ביוקרתו של המוסד ולהטיל ספק במהימנות חברי הכנסת ביושבם כחברי ועדת חקירה. יתר על כן, על הכנסת להימנע ממצב שבו היא עלולה לחדור לתחומן של רשויות אחרות של ביקורת ואכיפת החוק, כאשר נושא מסוים כבר נמצא בהליך של בדיקה או חקירה ברשויות אלה.

## סמכויות הוועדה

כאמור, ועדת חקירה פרלמנטרית נמצאת בתוך שבין ועדה קבועה של הכנסת לוועדת חקירה ממלכתית. ככתוב בתקנון, סמכויותיה בכל הקשור לסדרי הדיון, לזימון עדים לוועדה ולקבלת מידע הן כשל ועדה קבועה של הכנסת. עם זאת, בטרם קבע תקנון הכנסת מפורשות כי סמכויותיה של ועדת החקירה דומות לאלה של ועדה קבועה של הכנסת, היו מקרים שבידי ועדת חקירה ניתנו סמכויות לפי חוק ועדות חקירה (דהיינו, סמכויות כשל ועדת חקירה ממלכתית). ואולם ככל הנראה אף לא אחת מהוועדות הללו עשתה שימוש בסמכויות המעין־שיפוטיות שהוקנו לה. גם על פי הנוסח הקבוע היום בתקנון, הכנסת יכולה לשנות את הגדרת הסמכויות של הוועדה – הסיפא של החוק מציינת כי הסמכויות של הוועדות זהות לאלו של ועדה קבועה "ככל שהכנסת לא קבעה אחרת".

קודם שנפנה לדיון בסוגיית הגופים והיחידים שהוועדה רשאית לחקור והגופים היחידים שהיא יכולה להשית עליהם סנקציות בגין אי־שיתוף פעולה עם החקירה, ננסה להבהיר אם ועדת חקירה פרלמנטרית היא גוף מעין־שיפוטי (בדומה לוועדת חקירה ממלכתית) או שמדובר בגוף פוליטי (בדומה לוועדות הקבועות של הכנסת) הרשאי לשקול שיקולים פוליטיים. דיון בהיבט זה יוכל לשפוך אור על היקף הסמכויות הראוי של הוועדה.

## ועדה פוליטית או מעין־שיפוטית?

ועדת חקירה פרלמנטרית היא מוסד של הכנסת הן מבחינת הסמכות להקימה והן מבחינת הרכבה. שלא כמו ועדת חקירה ממלכתית, שהכנסת יכולה להורות על כינונה באמצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה, אך חבריה ממונים על ידי נשיא בית המשפט העליון והיא עצמאית במילוי תפקידה, ועדת חקירה פרלמנטרית היא כל כולה גוף של חברי הכנסת - הם היחמים והמאשרים את הקמתה ואת הנושא שהיא חוקרת, והם הקובעים את מספר חבריה ואת הרכבה. דרכי התנהלותה וסמכויותיה מעוגנות בתקנון הכנסת ונקבעות על ידי הכנסת - ומכאן שמדובר בגוף פוליטי. יתרה מזו, העובדה שהרכבה של הוועדה מבוססת על יחסי הכוחות בכנסת היא סממן נוסף לפוליטיות של הוועדה, כפי שציין בית המשפט:

סבורים אנו, שההרכב של ועדת חקירה לפי סעיף 22 הנ"ל [ועדת חקירה פרלמנטרית] הרכב פוליטי הוא, הרשאי למלא את תפקידו, בעיקרו של דבר, על יסוד שיקולים פוליטיים [...]. רשאים חברי הכנסת למלא את תפקידם גם על יסוד שיקולים פוליטיים, ועוד מוסיף הייתי ואומר שחזקה עליהם שישמרו על הגינות אובייקטיבית אלמנטרית.<sup>27</sup>

השאלה שראוי לשאול היא אם מציאותי לצפות שחברי הכנסת יהפכו את עורם, יתעלמו מזיקתם הפוליטית ויפעלו באופן הגון ואובייקטיבי כאשר הם מכהנים כחברים בוועדת חקירה (או לצורך העניין ממלאים כל תפקיד מעין־שיפוטי אחר המסור לידיהם לפי חוק, דוגמת חסינות, אתיקה, הדחת חברי כנסת). חברי הכנסת הם שהעניקו לעצמם את הסמכויות הללו, ולפיכך, כדברי השופט ברק, "מי שקובע את כללי המשחק, צריך אף הוא לשחק על פיהם". ואולם כפי שמציין השופט אלון:

השאלה היא מה הם כללי המשחק שנקבעו לחברי הכנסת בדונם בעניינים האמורים שנמסרו לשפוטם. דומה כי כללים אלה

27 בג"ץ 731/84 קריב נ' ועדת הכנסת של הכנסת ואח', פ"ד (3) 337.

ברורים הם: חייבים הם למלא, ככל אזרח אחר, אחר ההוראות הקבועות בחוק בדבר מסגרת סמכותם וההליכים שהמחוקק קבע להם; וחייבים הם לשקול, לברר ולדון לפי אמות המידה השיפוטיות שניתן לצפות מהם, כחברי הרשות המחוקקת - הפוליטית וכחבריו (שפירושו לעתים - מתנגדיו) של מי שענינו מסור להכרעתם.<sup>28</sup>

מדברים אלו עולה כי אמות המידה השיפוטיות שניתן לצפות ממחוקקים שונות מאוד מאמות המידה של גוף שיפוטי, ולכן אין להשוות את סמכויותיה של ועדת חקירה לאלו של גופים משפטיים. כפי שקבע בית המשפט:

כל השוואה של אמות המדה השיפוטיות שבידיהם של חברי הכנסת לאלה שבידי כל גוף שיפוטי או מעין שיפוטי אחר מוטעית היא ונוגדת את כללי המשחק שנקבעו להם, הן מבחינת דרכי הבירור ודיני הראיות [...] והן מבחינת טיב השיקולים והמניעים, העניינים והפוליטיים. שהרי משהחליט המחוקק, במוסרו הכרעות מעין שיפוטיות לחברי הכנסת, "לערבב את האריג משני מינים" - כמשלו הנאה של חבר הכנסת קלינגהופר - סבר וידע המחוקק תכונותיו ואמותיו של אריג זה בבואו "לכסות" את הנושא שנמסר לדיונו ולהכרעתו.<sup>29</sup>

הבעייתיות שבהקניית סמכויות חקירה מעין שיפוטיות לוועדת חקירה פרלמנטרית לא נעלמה גם מעיניהם של חברי הכנסת. סוגיה זו נידונה, בין השאר, בוועדת החקירה בעניין הדלקה במתקני הגז בקריית אתא, שהוקנו לה סמכויות כשל ועדת חקירה ממלכתית.<sup>30</sup> יושב ראש הכנסת דאג שלמה הלל התייחס לדילמה העולה מהחלטת חברי הכנסת לפעול כדרך שפועל בה בית משפט:

28 בג"ץ 620/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מא(4) 169.

29 ש.ס.

30 כתב המינוי של הוועדה, מכתבו של מזכיר הכנסת, מר שמואל יעקובסון, לחבר הכנסת דב שילנסקי מיום 21 במרץ 1988, מצוטט אצל להב וגולדמן, 2006: 3.

לא אכזיש מכם שהיו בדרך כלל וישנם עוד היום היסוסים באשר ליכולתה של ועדת כנסת להוות וועדת חקירה משפטית. יש פה קצת "תטא דה סטרא", כדי שוועדת חקירה תהיה ועדה משפטית, לא די שאתה מגדיר אותה בתור כזאת, אתה מצפה מוועדת חקירה עם סמכויות של ועדת חקירה שתניחג כדרך שנוהגים אנשי משפט, שופטים ואחד הדברים שאנו מצפים משופטים זה אי תלות מוחלטת בשיקולים מחוץ למה שהחוק מטיל עליהם [...] כך שכאשר מדובר בחברי כנסת, בלי לפגוע בחברי כנסת זה כמעט "תטא דה סטרא" [...] בין גישה כזאת שעד עכשיו התבטאה בכך שאמרנו, הכנסת איננה יכולה להוות ועדת חקירה משום שחבריה הם "בי דפינישן" [...] משולבים בחיים הציבוריים [...] בין הגישה הזאת שגרמה לכך שלא תהיה שום ועדת חקירה [...] לבין נושאים שנראה אותם כנושאים לאומיים [...] הניסיון של הוועדה הזאת הוא לאתר את אותם נושאים שאנחנו יכולים לומר [...] העניין הלאומי הוא ללא כל ספק מעל ומעבר לנקודות ראות מפלגתיות צרות [...] ואז אין מניעה שחברי כנסת או ועדות של הכנסת יהוו ועדות חקירה.<sup>31</sup>

ברור אפוא שהתנאי לכך שהכנסת תקיים חקירה הוא שהנושא הנחקר לא יהיה מוטה אידיאולוגית (ראו דיון לעיל). בכל מקרה, אין להשוות את סמכויותיה לאלו של גופים שיפוטיים ומעין-שיפוטיים, משום שהעבודה הנעשית על ידי חברי הכנסת אינה יכולה להתנהל לפי אמות מידה שיפוטיות טהורות כמו דיני הראיות. כפי שצוין, גם ישנה עמימות בכל הנוגע לזכויות העדים המופיעים לפניו. עם זאת אין פירושו של דבר שהכנסת אינה יכולה לחקור נושא מסוים באמצעות ועדת חקירה. השאלה הנגזרת מכך היא מיהם הגופים שוועדת החקירה הפרלמנטרית יכולה לחקור, אילו סנקציות היא יכולה להפעיל ועל מי.

## הגורמים המוזמנים והנחקרים

ועדת חקירה פרלמנטרית היא בראש ובראשונה כלי פיקוח של הכנסת על הרשות המבצעת. כאמור, החוק אינו מגביל את נושאי החקירה או את הגופים שהכנסת יכולה לחקור; ואולם סמכות הוועדה לזמן עדים להופיע לפנייה ולהמציא לה מסמכים חלה על נושאי משרה או ממלאי תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית.<sup>32</sup> עם זאת, כפי שהסבירה היועצת המשפטית של ועדת הכנסת עו"ד ארבל אסטרון, אף שהכנסת עוסקת באופן עקרוני בפיקוח על הרשות המבצעת, גם עניינם של גופים אחרים נידון בה. כשהכנסת מחוקקת או בודקת, למשל, את הצורך בתיקוני חקיקה, היא עוסקת גם בעניינים שחורגים מתחומם של משרדי הממשלה.<sup>33</sup> בעבר מונו ועדות חקירה פרלמנטריות לחקור נושאים הנוגעים לגופים שאינם חלק מהרשות המבצעת. כך למשל, ועדת החקירה בנושא עמלות הבנקים וועדת החקירה בנושא הנכסים של נספי השואה, שבחנו את הנעשה בגופים שאינם ממשלתיים. ועדות אלה גם הציגו תיקוני חקיקה בנושאים הנידונים, ואלה קודמו לאחר מכן על ידי ועדות הכנסת (ועדת חקירה פרלמנטרית אינה רשאית להגיש הצעות חוק). ואולם ראוי להדגיש שגם אם הכנסת בוחרת לחקור נושא שלדעתה יש בו עניין ציבורי והוא עוסק בגורמים שאינם חלק מהרשות המבצעת, עליה להתמקד בהיבטים של הסוגיה הנוגעים לממשק שלהם עם הרשות המבצעת ולרגולציה שלה עליהם. לכן אף שלכאורה אין הגבלה על סוגי הארגונים שוועדת החקירה רשאית לזמן לחקירה, שומה על חברי הכנסת לוודא שיש בנושא עניין ציבורי והוא אינו מוטה אידיאולוגית.

מכל מקום הדגש בחקירה צריך להיות על גורמי הממשל והרגולציה, ולעיתים יתחייב מכך גם להזמין את הגורמים המפוקחים מן החברה האזרחית, גופים דר מהותיים או מעין־ציבוריים הפעילים במגזר הפרטי והעסקי (דוגמת הבנקים).

32 חוק יסוד: הכנסת, סעיף 21(ב), תקנון הכנסת, מעודכן ליום כ"ב בניסן התשע"ז - 18 באפריל 2017, סעיף 123(א), החקש"ר, חשס"ד-2004, סעיף 43.331(א).

33 עו"ד ארבל אסטרון, פרוטוקול ועדת הכנסת מספר 150, 2.2.2011.

ואולם על אף היעדר המגבלה החוקית לא ראוי שהכנסת תחקור גופים אלה כשלעצמם. עליה לנהוג משנה זהירות בבואה להגדיר נושא חקירה שהמערבים בו אינם חלק מהרשות המבצעת, משום שהדבר עלול להפר את האיזון בין הרשויות ועלול לפגוע במגזרים בחברה, ובעיקר בחירות של החברה האזרחית ובאוטונומיה של המגזר העסקי.

יש לתת את הדעת גם על ההבדל המהותי בין האפשרות של ועדת חקירה לזמן ארגונים שונים ואזרחים להעיד לפניו ולבקש מהם להמציא לה מסמכים ובין יכולתה לכפות עליהם לעשות זאת. במצב החוקי הקיים לוועדות חקירה יש סמכות לזמן עובדי מדינה ולחייב אותם או את הממונה עליהם (השר או ראש הגוף) להופיע לפניו, וכן יש באפשרותה לדרוש הפעלת סנקציות משמעותיות באמצעות האחראים לעובדים אלה במקרה של אי-התייצבות ואי-מסירת מידע. ואולם סמכויות אלה אינן חלות על מי שאינו משתייך לרשות המבצעת. בכל מקרה, העדים רשאים שלא להעביר מידע או לענות על שאלות הוועדה במקרה שהדבר עלול לפגוע בהגנה על ביטחון המדינה, ביחסי החוץ ובקשרי מסחר בינלאומיים שלה, או בהגנה על זכות או חיסיון שבדין (סעיף 42 לחוק-יסוד: הממשלה). כך למשל, בעדותם לפני הוועדה להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי האשראי סירבו ראשי הבנקים להתייחס למקרים פרטיים של לווים גדולים בטענה שהדבר סותר את חובת הסודיות הבנקאית החלה עליהם.<sup>34</sup>

## חקירה של גורמים בחברה האזרחית

עקרונית, על ועדות חקירה פרלמנטריות להימנע מלהתערב במתרחש בחברה האזרחית. במקרה שמתעורר עניין ציבורי הנוגע לארגוני החברה האזרחית, המבחן שיזמה להקמת ועדת חקירה צריכה לעמוד בו הוא עד כמה הנושא

34 ראו סיכום ישיבת הוועדה מחאריך 21 באוקטובר 2018, באתר הכנסת.



שני במחלוקת מבחינה פוליטית. כך למשל, המקרה של ועדת החקירה של הכנסת בעניין הנכסים של נספי השואה, שבמסגרתה היא הזמינה ראשי עמותות העוסקים בנושא, אינו דומה לוועדת חקירה העוסקת בארגוני זכויות אדם ומבקשת להגביל את חופש הביטוי והמימון שלהם. לכן, אף שאין מניעה חוקית להזמין נציגי ארגונים של החברה האזרחית להופיע לפני ועדת חקירה, יש לנהוג משנה זהירות בעניין. שימוש בוועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת ארגונים בחברה האזרחית (בעיקר כאשר הם מזוהים אידיאולוגית) הוא בעייתי, משום שהוא חותר תחת עקרון יסוד של המשטר הדמוקרטי - החירות של ארגוני החברה האזרחית לפעול כל עוד הם אינם עוברים על החוק (ובמקרה כזה, רשויות אכיפת החוק אמורות לפעול ולא ועדת חקירה של הכנסת). וכך טען בעניין חבר הכנסת דב חנין בדיון על היוזמה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לחקר ארגוני זכויות האדם:

ההצעה שלי לסדר נוגעת לחוקתיות ההחלטה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית, כפי שהמציעים מבקשים. מקורו של הספק הזה, אדוני היושב ראש, הוא במשטר הפרדת הרשויות שקיים בישראל. הכנסת היא הרשות המחוקקת. היא גם, כרשות המחוקקת, המסגרת שמפקחת על רשויות המדינה, על רשויות השלטון השונות. הכנסת במדינת ישראל, לפחות עד היום, לא תפקדה כמשטרה, לא תפקדה כבולשת, ולא תפקדה כגורם שחוקר אזרחים ודורש מהם לתת דין וחשבון על פעולותיהם ומעשיהם [...] את הוראות סעיף 22 לחוק היסוד צריך לקרוא יחד עם המשטר הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל. הכנסת לא חוקרת פעילויות של פרטים, הכנסת לא חוקרת אזרחים, הכנסת לא חוקרת את החברה האזרחית. זה לא מתאים למדינה, שרואה את עצמה כמדינה דמוקרטית. אכן יש תקדים היסטורי, ועדת המשנה של הסנאט שעמד בראשה הסנטור ג'וזף מקארתי המנוח. תקדים גרוע מאוד.<sup>35</sup>

35 פרטוקול דיון בנושא הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת ארגוני החברה האזרחית, ועדת הכנסת, 1.2.2011.

## חקירה של גורמים מהמגזר הפרטי והעסקי

במשטר דמוקרטי, שבו מתקיימת כלכלה חופשית, גם המגזר העסקי נהנה ממיידה רבה של אוטונומיה. תפקידה של המדינה מתמצה בעיקר ברגולציה ברמות שונות. עם זאת, ייתכן שלצורך בירור עניין ציבורי הקשור ברגולציה של תחום כלשהו תוכל ועדה לזמן נציגים של גופים אלה, אך לא חלה עליהם חובה להופיע לפנייה או להמציא לה מסמכים.

ניתן לחשוב על מקרים שבהם יש עניין ציבורי בבחינת היבטים הקשורים לארגונים עסקיים – למשל כשמדובר בבנקים, שכן הדבר נוגע לכיסו של כל אזרח. ואולם עדיין נשאלת השאלה אם ועדת חקירה פרלמנטרית היא הכלי המתאים במקרה כזה. במקרה שהכנסת מחליטה להקים ועדת חקירה בנושאים הנוגעים לגורמים במגזר הפרטי והעסקי, על מנת למנוע מצב של בית משפט שדה, נטל ההוכחה הוא על הוועדה. נוסף על כך, ההיבטים שוועדת החקירה תבחן צריכים להיות מכוונים בראש ובראשונה לטובת הציבור וקשורים לפעולת הרשות המבצעת בכל הנוגע לגופים אלה. למשל, לא ראוי שוועדת חקירה פרלמנטרית תחקור בעלי הון בעניין עסקיהם, אך יש תועלת בחקירה של תהליכי הפיקוח הממשלתיים על האשראי שהבנקים מעניקים ללקוחותיהם. תפקידה של ועדת חקירה פרלמנטרית אינו למצוא אשמים, לערוך ראשים, להטיח האשמות או לבייש בפומבי, אלא לחקור נושאים מתוך תקווה שבירום והמלצות החקיקה והמדיניות שייגזרו מהבחינה המעמיקה שלהם יקדמו את האינטרס הציבורי וימנעו מחדלים דומים בעתיד. כך לדוגמה, הדיון שקיימה ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים ב־18 בנובמבר 2018: הדיון התמקד בבחינת ההתנהלות של בנק דיסקונט בהסדרים אלו, וחברי הוועדה הפנו שאלות מקצועיות רבות ליושב ראש הבנק ולמנכ"לית בעניין חריגות מניהול בנקאי תקין במתן אשראי ללווים גדולים ובעניין אופן הטיפול של הנהלת הבנק בדוחות ביקורת שונים. כשחברי הוועדה ניסו לקבל מידע על אופן התנהלות הבנק מול לונה עסקי מסוים, הם נענו שוב ושוב על ידי ראשי הבנק שאין באפשרותם להתייחס ללווה

ספציפי מפאת שמירה על סודיות.<sup>36</sup> דוגמה זו מבהירה כי חקירת חברי הכנסת צריכה להתמקד בהיבטים כלליים של מדיניות ומנגנוני בקרה ולא לגופו של אדם.

כללו של דבר, לא חל איסור חוקי על הכנסת לחקור נושאים שמעורבים בהם גורמים מהמגזרים הפרטי והאזרחי, אבל עליה לעשות זאת במשורה ורק בנושאים שמצדיקים התערבות של הכנסת. גם אז, הגדרת נושא החקירה צריכה להתייחס להיבטים רגולטוריים הקשורים לרשות המבצעת. ועדת חקירה פרלמנטרית צריכה להימנע מלערוך חקירה של גורמים פרטיים ואזרחיים שנוף ממנה ריח של רדיפה אידיאולוגית או על רקע פופוליסטי (למשל חקירת בעלי הון כדי לזכות באהדה אלקטורלית). משעה שהחליטה הכנסת על חקירה כזאת, נדרש שיתוף פעולה בין הגורמים הפרטיים והאזרחיים וועדת הכנסת. שלא כמו גורמים ברשות המבצעת, המחויבים להופיע לפני הוועדה, שיתוף הפעולה של הגורמים הלא־ממשלתיים הוא וולונטרי ומבוסס על רצונם לקדם את בירור העניין לטובת הציבור.

## פגיעה בפרטיות ובסודיות

מעצם טבעה, חקירה כרוכה בגילוי דברים שאינם ידועים, ולפיכך לעיתים לוועדת החקירה בעבודתה נדרשת גישה למסמכים ולמידע שחלה עליהם הגנת הפרטיות או הסודיות. נשאלת השאלה אם לתכלית של חקירה פרלמנטרית ניתן לחשוף מסמכים כאלה, ועד כמה יש לאפשר, אם בכלל, פגיעה בפרטיות ובסודיות.

סוגיית הפגיעה בפרטיות נידונה בעקבות בקשה של ועדת החקירה בעניין רצח נשים על ידי בני זוגם לעיין בתיקים אישיים של מי שמטופלים על ידי שירותי

36 ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, פרוטוקול מספר 9, 18.11.2018.

הרווחה. במקרה זה קבעה היועצת המשפטית של הוועדה כי הוועדה אינה רשאית בניסבות אלו לדרוש את קבלת המידע הסודי.<sup>37</sup>

הסוגיה עלתה גם בהקשר של ועדת החקירה לעניין הסדרי האשראי ללווים עסקיים גדולים בכל הנוגע לסודיות בנקאית וחיסיון מידע המוגנים לפי חוק. גם במקרה זה קבעה היועצת המשפטית של הוועדה כי אין חובה לחשוף את המידע – הן של אנשים פרטיים, בשל סודיות בנק-לקוח, והן של בנקים, בשל סודיות בנק-מפקח.<sup>38</sup> כאמור, גם ראשי הבנקים שהוזמנו לדיונים סירבו לענות על שאלות חברי הוועדה שנגעו ללווים ספציפיים, מטעמי פגיעה בסודיות ובפרטיות.

הנה כי כן, החוק הקיים והפרשנות המשפטית הנוהגת מבהירים כי ועדת חקירה פרלמנטרית אינה כול יכולה, וכי למרות רצונה הטוב עליה לכבד את שלטון החוק ואת ההגבלות שהוא מטיל על יכולתה של הכנסת לחשוף מידע חסוי על אנשים פרטיים ועל גופים שאינם ממשלתיים.

## טיעונים בעד ונגד הרחבת סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית

### בעד הרחבת סמכויותיה

במתווה הקיים, לוועדת חקירה פרלמנטרית אין שיניים. כדי לחזק את יכולת הפעולה וההשפעה שלה יש להקנות לה כלים מעבר לאלה העומדים לרשות ועדות הכנסת הקבועות. כלים אלה יכולים להיות למשל: הפעלת סנקציות על

37 להב וגולדמן (2006) מפנים אל מכתבה של עו"ד אתי בנדלר אל חברת הכנסת יעל דיין וחברת הכנסת לימור לבנת, מיום 10 בדצמבר 1995.

38 מכתבה של עו"ד אתי בנדלר, היועצת המשפטית של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, אל חברי הוועדה, מיום 4 ביוני 2018.

מוזמנים שהם בעלי תפקידים ברשות המבצעת שאינם מוכנים להתייצב לפנייה או לתת עדות מלאה ואיכותית; הפעלת סנקציות על מתן עדות שקר; והרחבת המערך המקצועי הנתון לשימוש הוועדה. אי־אפשר לצפות לשיתוף פעולה מצד הגורמים הנחקרים אם לוועדה אין סמכויות חקירה מיוחדות ויכולת להטיל סנקציות.

הוועדה פועלת למען האינטרס הציבורי בנושאים שהם בעלי חשיבות לכלל הציבור, ולכן יש להרחיב את סמכויותיה כך שתוכל לפקח, לבקר ולהטיל סנקציות לא רק על הרשות המבצעת אלא גם על גורמים בחברה האזרחית ועל גורמים פרטיים שיש להם נגיעה לאינטרס הציבורי.

## נגד הרחבת סמכויותיה

ועדות הכנסת ככלל, וועדות חקירה בפרט, הן מנגנון פיקוח ובקרה של הכנסת. תפקידה של הכנסת הוא לפקח על הרשות המבצעת, ובדרך כלל לא על גורמים פרטיים. גם אם הכנסת בוחרת לעסוק בנושא שמעורבים בו גורמים פרטיים, כמו למשל הבנקים - והיא רשאית לעשות זאת כשמדובר בהגנה על האינטרס הציבורי - עדיין הקניית סמכויות מעין־שיפוטיות לוועדה פרלמנטרית, כמו האפשרות לזמן גורמים פרטיים ולכפות עליהם להתייצב לפנייה, עלולה לפגוע בזכויות היסוד של האזרח ולכן מוטב להגבילה.

ועדת חקירה פרלמנטרית היא ככל ועדת כנסת אחרת: חבריה הם חברי כנסת; הרכבה נקבע על פי יחסי הכוחות הפוליטיים והיא רשאית לשקול שיקולים פוליטיים; לא נקבע בעניינה קוורום להתכנסות ולקבלת החלטות ותקופת כהונתה מוגבלת לתקופת כהונתה של הכנסת (כלומר, אפשר שהיא תפסיק את פעולתה בטרם סיימה את חקירתה). לכן אין להעניק לוועדה פוליטית כזו סמכויות מעין־שיפוטיות, שעלולות להיות מנוצלות לשם קידום אינטרסים פוליטיים.

מתן סמכויות חקירה מעין־שיפוטיות לוועדת חקירה פרלמנטרית עלול לפגוע במעמד של גורמי אכיפת החוק ולהביא לחדירה של הכנסת לתחומים לא לה. אף שמדובר בנבחר ציבור, הכנסת אינה יכולה לרמוס את כללי המשחק שהיא

עצמה קבעה, כמו למשל חוקי הגנת הפרטיות. אם יש חשש לפלילים, החקירה צריכה להתנהל על ידי רשויות החוק ולא על ידי הכנסת.

במקרה שנדרשת חקירה מעין-משפטית, הכנסת יכולה ליזום הקמת ועדת חקירה ממלכתית (באמצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה ובתנאי שהוגש דוח ביקורת בנושא). ועדה זו, שהרכבה נקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון, עצמאית במילוי תפקידה ובעלת סמכויות מעין-שיפוטיות על פי חוק ועדות חקירה, ובכלל זה הגנה על זכויות העדים. לכנסת אין הכלים, המיומנות, האובייקטיביות והיוקרה המקצועית שיש לחברי ועדת חקירה ממלכתית, ולכן יש להתאים את נושא החקירה לאופי הוועדה וסמכויותיה.

## לוח 6

### טיועונים בעד ונגד הרחבת סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית

נגד	בעד
<ul style="list-style-type: none"> <li>הקניית סמכויות מעין-שיפוטיות לוועדת חקירה פרלמנטרית עלולה לפגוע בזכויות היסוד של האזרח, ולכן עדיף להגבילן</li> <li>לכנסת יש אפשרות ליזום הקמת ועדת חקירה ממלכתית במקרים המתאימים (באמצעות הוועדה לענייני ביקורת המדינה)</li> </ul>	<p>לוועדת חקירה פרלמנטרית אין שיניים, ולכן צריך לחזק אותה באמצעות הקניית סמכויות רחבות</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>אסור להעניק לוועדה פוליטית בהרכבה סמכויות מעין-שיפוטיות שעלולות לשמש לשם קידום אינטרסים פוליטיים</li> <li>מתן סמכויות חקירה מעין-שיפוטיות לוועדת חקירה פרלמנטרית עלול לפגוע במעמד של גורמי אכיפת החוק ולהביא לחדירה של הכנסת לתחומים לא לה</li> </ul>	<p>הוועדה פועלת בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, ולכן יש להרחיב את סמכויותיה כך שתוכל לפקח ולהטיל סנקציות גם על גורמי החברה האזרחית וגורמים פרטיים בעלי נגיעה לאינטרס הציבורי</p>

לדעתנו, מטעמי הנגד שפורטו לעיל, במצב הקיים אין להרחיב את סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית. חברי הכנסת אינם, ולא צריכים להיות, חוקרים, שופטים ומוציאים לפועל. חברי הכנסת משרתים נאמנה את שולחיהם כאשר הם מפנים זרקור באמצעות ועדת חקירה פרלמנטרית לסוגיה מסוימת, מעלים אותה לסדר היום, ובאמצעות חקירה הוגנת, אחראית ומקצועית מתווים פתרונות מערכתיים לפתרון הבעיה ומוודאים כי המלצותיהם מומשו.

## מבט השוואתי

ועדת החקירה הפרלמנטרית היא מוסד פרלמנטרי בעל חשיבות רבה, שתכליתו העיקרית היא לפקח על פעולות הממשלה או המינהל הציבורי. כפי שמציין מסמך של האיחוד האירופי (4: 2010, European Parliament):

ועדות חקירה מאפשרות בחינה מעמיקה של נושא מסוים. הן גם מפנות את תשומת לב הציבור לנושא הנבחן, ובמובן זה הן לא רק מביאות תועלת בהעלאת נושאים מסוימים לסדר היום הפוליטי, אלא גם בהגברת יכולת הפיקוח והבקרה של הפרלמנט [התרגום שלנו].

ועדת חקירה כזאת היא מוסד הפועל במרבית הפרלמנטים - מתוך 88 פרלמנטים שבחן האיחוד הבינ-פרלמנטרי (IPU), ב-76 קיימים הליכים להקמתה (Yamamoto, 2007: 29).

בהשוואה בינלאומית ניתן לזהות שני דגמים של ועדות חקירה פרלמנטריות: הדגם האחד הוא של ועדת חקירה שמעמדה, סמכויותיה ודרך פעולתה דומים לאלו של ועדה פרלמנטרית קבועה. הדגם השני הוא של ועדה שפועלת כגוף מעין-שיפוטי וסמכויותיה הן כשל בתי משפט, אם כי לרוב בהיקף מצומצם ומוגבל יותר. נציין כי במדינות אחדות, כמו בישראל, לצד המנגנון של ועדת חקירה פרלמנטרית נהוג גם מוסד של ועדת חקירה ממלכתית, שיש לו אופי מעין-שיפוטי, ואילו באחרות (כמו צרפת) ועדת החקירה הפרלמנטרית היא בעלת מעמד כשל ועדת חקירה ממלכתית.

אופייה של ועדת החקירה תלוי גם בסוג המשטר שבתוכו היא פועלת. בדרך כלל במשטר נשיאותי, שבו יש הפרדה ברורה בין הרשות המחוקקת למבצעת, ועדות החקירה הפרלמנטריות הן בעלות סמכויות רחבות (דוגמת ועדות הקונגרס בארצות הברית); במשטרים פרלמנטריים ועדות החקירה פועלות לעיתים כאילו היו ועדות קבועות של הפרלמנט, ולעיתים הן מצוידות בתפקידים וסמכויות נוספים. כפי שנראה מהבחינה ההשוואתית, הוועדות במדינות השונות נמצאות בנקודות שונות על פני הציר שבין הדגם של ועדה קבועה לדגם של ועדה מעין-שיפוטית.



## בריטניה

בבריטניה מונו ועדות חקירה פרלמנטריות כבר במאה ה-17, ומטרתן הייתה לחקור כישלונות של הממשלה. למשל, ועדות שחקרו את התנהלות הממשלה במלחמת הולנד השנייה (1667-1668) ובמלחמה באירלנד (1689). ואולם למרות יוזמות חוזרות ונשנות אין בבריטניה עיגון למנגנון ספציפי להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית (Oonagh, 2012). ועדות חקירה ממונות היום בשני אופנים: האחד, ועדות המוקמות על פי יוזמה ייעודית; והשני, חקירת נושא מסוים על ידי ועדות הפיקוח הקבועות של הפרלמנט (select committees).

ועדות חקירה ממונות על מנת לחקור נושא בעל עניין ציבורי. היוזמה להקמתן משותפת בדרך כלל לממשלה ולאופוזיציה. בכתב המינוי נקבעים נושא החקירה ותחומו, מספר החברים בוועדה וזהותם, סמכויות הוועדה והקוורום הדרוש להתנהלותה, אם נקבע כזה. אפשרי גם לקבוע מועד לסיום עבודתה.

בסמכות הוועדה לזמן כל אדם שנמצא בשטחי בריטניה. כמו בישראל, עובדי מדינה מחויבים להתייצב לפני הוועדה, אלא אם השר הרלוונטי קבע אחרת, על פי עקרון האחראיות המיניסטריאלית. השרים עצמם אינם מחויבים להתייצב לפני הוועדה, אך נדיר שהם מסרבים לזימון כזה. אין לוועדה סמכות לכפות על עדים להופיע לפניה. היא יכולה רק להימנע בעתיד משיתוף פעולה פרלמנטרי עם הגורם המסרב ולחשוף בציבור את סירובו להופיע לפניה.

הוועדה רשאית לזמן מומחים להופיע לפניה, וכן לדרוש שעדותם תהיה בשבועה. מתושאלים המופיעים לפני הוועדה אינם מחויבים לענות על השאלות שנשאלו, אך אם יעידו עדות שקר ניתן להעניש אותם בביזיון הבית.

מבחינת פומביות דיוני הוועדה - הליך שמיעת העדויות של ועדות החקירה הוא פומבי, אך התייעצויות הוועדה נעשות בדלתיים סגורות (The House of Commons Library, 2016).

אחת הדוגמאות מהשנים האחרונות לוועדת חקירה פרלמנטרית בבריטניה היא הוועדה שעסקה בבנקים משנת 2012. מינוי הוועדה, שהייתה משותפת לשני בתי הפרלמנט, נעשה לפי הצעת הממשלה, וזו התקבלה ברוב קולות

בפרלמנט. מטרת הוועדה הייתה לחקור את הסטנדרטים המקצועיים של הבנקים בבריטניה ואת עבודתם מול הרגולטור, בדגש על הלוואות בינלאומיות קצרות טווח, ולהמליץ על הצעות חוק ופעולות אחרות לשם טיוב הליך אישור הלוואות.<sup>39</sup> נושאים נוספים שלשמם הוקמו ועדות חקירה פרלמנטריות בשנים האחרונות הם הכוח והאפקטיביות של ועדות זמניות של הפרלמנט (2011) ומדיניות ההגירה בעידן הפוסט־ברקזיט (2018).

כאמור, בהיעדרו של חוק ועדות חקירה פרלמנטריות ועדות אלה מוקמות כיוזמה ייעודית, אבל בפרלמנט הבריטי נערכות "חקירות" רבות, הנעשות כחלק מעבודתן השוטפת של ה־select committees, הוועדות המפקחות על פעולת הממשלה. עם זאת, חקירה זו אינה בעלת אופי מעין־שיפוטי, אלא חברי הוועדה מחליטים על הנושאים שהם מעוניינים לחקור, ובדרך כלל מדובר בנושאי מדיניות כלליים (European Parliament, 2010: 20).

כך, אף שבבריטניה אין הסמכה חוקית ספציפית מפורשת להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית, הכלי קיים בפועל ונעשה בו שימוש שניתן לכנותו קונצנזואלי, דהיינו היוזמה להקמת ועדות אלו משותפת בדרך כלל לממשלה ולאופוזיציה.

## גרמניה

בגרמניה האפשרות להקים ועדת חקירה פרלמנטרית מעוגנת בחוקה ובחוק ועדות החקירה - סעיף 44 לחוק היסוד קובע כי הבונדסטאג (הבית התחתון) רשאי להקים ועדת חקירה. ועדות החקירה עוסקות בפיקוח על הממשלה, בחינת ההתנהלות האדמיניסטרטיבית, ולעיתים גם ההתנהלות הספציפית של פוליטיקאים. הקמת ועדה מסוג זה דורשת תמיכה של לפחות רבע מחברי הבונדסטאג, דבר שמאפשר עקרונית גם לאופוזיציה ליזום הקמת ועדות חקירה.

39 ראו פירוט חברי הוועדה ועבודתה באתר הפרלמנט הבריטי - Parliamentary Commission on Banking Standards - Membership, [parliament.uk](http://parliament.uk)

כמו בישראל גם בגרמניה הרכב הוועדה משקף את מאזן הכוחות הפרלמנטרי. ועדות אלו מונות בדרך כלל 5-10 חברים, והם בוחרים מתוכם באמצעות הצבעה את יושב ראש הוועדה ואת סגנו, כל עוד הם אינם חברים באותה סיעה. הקוורום עומד על רוב מוחלט של חברי הוועדה. ישיבות הוועדה הן פומביות, אלא אם שני שלישים מחברי הוועדה קבעו אחרת, והמתושאל (אם יש כזה) הסכים לכך.<sup>40</sup>

בסמכותן של ועדות החקירה הפרלמנטריות בגרמניה לקיים חקירה על ידי חוקר מיוחד, לזמן מומחים ועדים ולקבל מסמכים מגורמים שמשתייכים לממשלה ולרשויות ולאגודים פדרליים. הוועדות רשאיות לחקור עדים ומומחים ואף להורות על המשך חקירה על ידי בתי המשפט וגופים מינהליים אחרים. נוסף על כך, רשאית ועדת הביטחון להסמיך את עצמה כוועדת חקירה על מנת לחקור את גופי הביטחון.

במקרה שמוזמן לא נענה לזימון הוועדה ללא סיבה משפטית ראויה, הוועדה רשאית להטיל עליו קנס (עד 10,000 אירו). העדים זכאים לייעוץ משפטי במהלך השימוע, והם יכולים גם לבקש מיושב ראש הוועדה שלא לענות על שאלות מסוימות שלדעתם אינן ראויות, לקבל פרוטוקול של החקירה ואף להגיב עליו טרם פרסום דוח הוועדה.

בתום עבודתה ועדת החקירה מחויבת להגיש לבונדסטאג דוח הכולל את תיאור הליך החקירה, העובדות שנאספו ומסקנותיה, בכלל זה דעת המיעוט, אם ישנה. במקרה שפעילות הוועדה לא הסתיימה עד מועד פיזור הפרלמנט, הוועדה מחויבת להגיש דוח התקדמות. כמו כן, עליה להציג דוח התקדמות כאשר הפרלמנט דורש ממנה לעשות זאת.<sup>41</sup>

במרץ 2018 החליט, למשל, הבונדסטאג פה אחד על הקמת ועדת חקירה לאירוע הטרור שהתרחש בשוק חג המולד בברלין, ב־19 בדצמבר 2016. על הוועדה, שמלבד יושב הראש היו חברים בה עוד 9, הוטל לחקור את ההתקפה ואת הרקע לה ולהרכיב תמונה כוללת של הפעולות שנעשו על ידי רשויות הממשלה

The Bundestag, Act Regulating the Law Governing Committees of 40  
Inquiry of the German Bundestag, 2001

האחראיות בהקשר זה. לאור ממצאיה הוטל על הוועדה לגבש המלצות בעניין עבודת הרשויות הרלוונטיות, וכן המלצות בנוגע לדרכים שניתן בהן לתמוך בקורבנות ההתקפה ובבני משפחותיהם.<sup>42</sup>

## אוסטריה

הסמכות למנות ועדת חקירה פרלמנטרית מעוגנת בחוקת אוסטריה (סעיף 53), והנהלים בעניין תהליך ההקמה והתנהלות הוועדה מופיעים בתקנון הפרלמנט.<sup>43</sup>

היוזמה למינוי הוועדה צריכה להיות מוגשת על ידי לפחות 5 חברי פרלמנט ולקבל את אישורם של לפחות רבע מחברי הפרלמנט. כמו בגרמניה הדרישה לתמיכה של רבע מחברי הפרלמנט מאפשרת לאופוזיציה ליזום הקמה של ועדות החקירה.

בהרכב הוועדה חייב להיות לפחות נציג אחד לכל סיעה. קוורום הוועדה עומד על רוב מוחלט, משמע לפחות מחצית מחברי הוועדה ועוד אחד. הוועדה מחויבת לקיים לפחות 4 פגישות בחודש, ללא תלות בהתכנסות המליאה. דיוני הוועדה אינם פומביים בהגדרה, מלבד הישיבות שבהן מופיעים לפניו עדים. במקרים אלו הדיונים יהיו חשאיים רק אם יש חשש לפגיעה בעדים, לחשיפת סודות מסחריים או לפגיעה באמינות העדות.

לוועדות החקירה באוסטריה מאפיין ראוי לציון, שמחזק את מקצועיותן: נוסף לחברי הפרלמנט, לרשות הוועדה עומדים שלושה בעלי תפקידים מינהליים חשובים - שופט פרוצדורלי, המשמש יועץ ומפקח, בעיקר בהליך איסוף הנתונים והעדויות; עורך דין פרוצדורלי, שתפקידו לוודא כי זכויות העדים אינן מופרות וחובות הוועדה מתממשות; וחוקר מיוחד, שתפקידו להכין את חברי הוועדה

42 1st Committee of Inquiry, *Deutsche Bundestag* (online)

43 המידע על ועדות החקירה הפרלמנטריות באוסטריה מבוסס על *The Constitution of Austria; The Austrian Parliament, Rules of Procedure for Parliamentary Investigation Committees, 2014*

לפני הליך התשאול של העדים. שני בעלי התפקידים הראשונים הם חלק בלתי נפרד מצוות הוועדה, ואילו השימוש בחוקר נתון לבחירתה.

הוועדה מוסמכת לדרוש מסמכים ולזמן מומחים ועדים להופיע לפנייה, בתנאי שמדובר בגורמים ברמת הפדרציה והרשויות המקומיות או ארגונים ממשלתיים. כמו כן, על בתי המשפט וכל המשרדים הציבוריים להעביר לוועדה חומרים, אם התבקשו לעשות כן.

על מנת לזמן אדם להופיע לפנייה, לפחות רבע מחברי הוועדה צריכים לדרוש זאת, ולא יכול להיות רוב של מתנגדים לזימון זה. זימון העדים צריך להיעשות בכתב, לכלול את נושא החקירה ולפרט את חובותיו וזכויותיו של המוזמן. אלו כוללות התייעצות עם עורך הדין הפרוצדורלי טרם השימוע בוועדה, ליווי על ידי יועץ מטעם העד, שיכול למחות לפני עורך הדין הפרוצדורלי על שאלה שנשאלה, ולדרוש מהוועדה להציג מסמכים לפני העד, קריאת פרוטוקול העדות טרם פרסומו ודרישה להחזיר עלויות הקשורים בהופעתו. במקרה שמוזמן לא מתייצב לוועדה ללא עילה משפטית מוצדקת, הוועדה יכולה לפנות לבית המשפט על מנת שיחייבו להופיע לפנייה באמצעות צו הבאה, או שיטיל עליו קנס. לוועדה אין סמכות לבצע חיפוש בבתיים או לעקל רכוש.

בסיום החקירה הוועדה מחויבת לספק לפרלמנט דוח, הכולל את הליך החקירה, העדויות והעובדות. היא רשאית גם להמליץ המלצות.

## פורטוגל

לפי חוקת פורטוגל (סעיף 178), האספה הלאומית יכולה למנות ועדות אד-הוק לחקירת כל עניין שהיא מוצאת לנכון. נושא החקירה אינו יכול להיות קשור לאירועים שהתרחשו בעבר, אלא אם הם עדיין רלוונטיים או שהתגלו עובדות חדשות בעניינם. תכלית החקירה יכולה להיות בחינה של הציות לחוק ולחוקה וההגנה עליהם, או מעשים של הממשלה ושל המינהל הציבורי. ועדת החקירה יכולה לקום ביוזמת חמישית מחברי הבית. כל חבר אספה רשאי להצביע פעם אחת בכל מושב של הפרלמנט בעד הקמת ועדת חקירה. מספר חברי הוועדה נקבע על ידי נשיא האספה בהתאם לבקשות הסיעות, ולא יעלה על 17, ובעת

המינוי על חברי הוועדה לחתום על מסמך שמאשר שאין להם ניגודי עניינים בהקשר של נושא החקירה.<sup>44</sup>

משך הפעילות של הוועדה עד להגשת הדוח הוא 180 יום לכל היותר, אם כי בתנאים מסוימים הוועדה יכולה לבקש הארכה של 90 יום. הוועדה רשאית, באישור נשיא האספה, להעסיק מומחים ולהיעזר בהם בעבודתה. 30 יום לאחר פרסום הדוח מפרסם נשיא האספה את הערותיו לדוח, והוועדה מניחה הצעת החלטה לפני האספה.

נשיא האספה הלאומית צריך ליידע את התובע הכללי בעניין הרקע להקמת הוועדה ותוכן החקירה. התובע, מצידו, מיידע את האספה אם מתנהלים הליכים פילייים בנושא החקירה ובאיזה שלב הם נמצאים. על בסיס מידע זה הפרלמנט מחליט אם להפסיק את החקירה - כדי להימנע מפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות וכדי שלא להתערב בהליכים משפטיים.

לוועדות החקירה בפורטוגל מעמד מעין־משפטי. לפי החוקה, יש להן סמכויות חקירה הדומות לאלה של רשויות המשפט וכל הסמכויות והזכויות הנתונות לרשויות המשפט לפי חוק. העדות בוועדה מתנהלת לפי כללי העדות במשפט פילי. סירוב להופיע לפני הוועדה ולהמציא לה מסמכים נחשב לעבירה פלילית ועלול לגרור אחריו תביעה לפי חוק הדין הפילי. הוועדה יכולה להסתייע ברשויות המשפט, במשטרה וברשויות מינהליות באותו אופן שבו יכול בית המשפט. היא יכולה לבקש מסמכים ומידע הנדרש לה לשם חקירתה מהממשלה, מהרשות השופטת, מגופים מינהליים ומגופים פרטיים, ולזמן כל אזרח להופיע לפניו. היא יכולה בעת הצורך לבקש גם עדות בכתב מבכירים מכהנים ולשעבר (נשיא, ראש הממשלה). חקירת הוועדה יכולה לשמש עילה להליכים משפטיים.

במרוצת השנים עסקו ועדות החקירה של האספה הלאומית בפורטוגל בנושאים כמו פרשיות שחיתות, תאונות (למשל התמוטטות גשר) ושערוריות בהתנהלות

Portugal, Rules of Procedure of the Assembly of the Republic 44  
(2007, 2010, 2017, 2018)

Constitution of the Portuguese Republic, seventh revision, 2005;  
Fernandes, 2017

הבנקים (למשל, ב־2017 הוקמה ועדה בעקבות פרשה שבה בנק ממשלתי הפסיד 278 מיליון אירו בגין הלוואות שירדו לטמיון).

## ארצות הברית

דוגמה ייחודית לוועדות חקירה פרלמנטריות היא ועדות החקירה של שני בתי הקונגרס בארצות הברית. במשטר נשיאותי יש הפרדה מוחלטת בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ובשל כך סמכויות הפיקוח של שני הבתים נרחבות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בסמכויות המוקנות לוועדות החקירה.

ועדות החקירה הן זמניות ועוסקות בעניינים שמוגדרים בעלי חשיבות ציבורית. רובן עוסקות בתחומי מדיניות, ותפקידן לחקור בעיות ממוקדות בתחום זה (כ־80%). מיעוטן הן ועדות לחקירת אירועים ספציפיים. החברות בוועדות נקבעת לפי מאזן הכוחות בבית הרלוונטי, והקוורום בהן נקבע בנפרד על ידי הוועדות עצמן (רוב רגיל או קוורום העומד על מספר מסוים). דיוני הוועדה הם פומביים, אלא אם יושב ראש הוועדה או רוב מחבריה קובעים שהם יתנהלו בדלתיים סגורות בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה או באכיפת החוק, לפגיעה בזכות הפרטיות, בחשיפת סודות מסחריים או בחשיפת עניינים מסווגים על פי חוק. בסיום עבודתה הוועדה מפרסמת דוח.

הוועדות נחשבות לבעלות עוצמה רבה, והן נהנות מאמינות משום שמוקנות להן סמכויות הדומות לאלו של בית משפט הדין בהליך פלילי. דהיינו, בסמכותן לחייב עדים להופיע לפניו, לחייב המצאת מסמכים, לקיים שימועים לביורר העובדות ולהפעיל סנקציות במקרה של ביזיון הוועדה על ידי מי שסירבו להופיע לפניו (Chafetz, 2009). הוועדות אף רשאיות להשביע את העדים המופיעים לפניו. לעדים, מצידם, יש זכויות שמקבילות לזכויות הניתנות לעדים בבית המשפט, כגון הזכות לסרב לענות על שאלות מתוקף התיקון החמישי לחוקה (הזכות להימנעות מהפללה עצמית) והזכות לייצוג על ידי סגור. עם זאת, בניגוד למתרחש בהליך המשפטי, הסגור אינו רשאי לחקור חקירה נגדית (להבוגולדמן, 2006: 15). בידי הוועדות הסמכות להתקשר עם סוכנויות ציבוריות וחברות

פרטיות, וניתנים להם שירותים בדומה לאלו של משרדים ממשלתיים וסוכנויות ממשלתיות (כמו שירותי דואר).

אחת הדוגמאות הבולטות בשנים האחרונות לוועדת חקירה בארצות הברית היא הוועדה המשותפת לשני בתי הקונגרס שעסקה במדיניות החוזים בזמן המלחמה בעיראק ובאפגניסטן.<sup>45</sup> הוועדה, שהוקמה ב־2008 ומנתה 8 חברי קונגרס משתי המפלגות, הוסמכה לבחון את פעולות הסוכנות הפדרלית לחוזים בכל הקשור לבינוי, סיוע לוגיסטי לכוחות הקואליציה ולביצועי הפונקציות הביטחוניות בעיראק ובאפגניסטן. הוועדה התבקשה לבדוק סוגיות של בזבז, הונאות וניצול לרעה ולהמליץ לקונגרס כיצד ניתן לשפר את התשתית, המדיניות והמשאבים לניהול התהליך החוזי וניהול קבלני המשנה העובדים עם הממשל באזורי העימות הנזכרים. הוועדה פרסמה שני דוחות ביניים, ב־2009 וב־2011, דוח סופי, גם כן ב־2011, ו־5 דוחות מיוחדים.

## צ ר פ ת

בצרפת, שהמשטר בה הוא חצי־נשיאותי, הדגם של ועדות החקירה הפרלמנטריות שונה מהנהוג במדינות עם משטר פרלמנטרי ומהנהוג בארצות הברית. ההוראות בעניין מינוי ועדת חקירה מופיעות בחוקי האספה הלאומית. לפיכך ועדות החקירה בצרפת הן פרלמנטריות מבחינת מקור הסמכות שלהן, אך מבחינת היקף הסמכויות הן דומות יותר לדגם של ועדת חקירה ממלכתית, דהיינו הן גוף מעין משפטי.

ניתן להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לשם עיסוק בכל נושא שהפרלמנט מוצא לנכון לחקור, ובתנאי שהנושא אינו בתחום אחריותה של ועדה קבועה, אין בעניינו חקירה משפטית וחלפה יותר משנה מאז שוועדה שהיו לה מטרות זהות סיימה את עבודתה.

45 Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks, Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan, Final Report to Congress, August 2011



כל אחד מחברי האספה הלאומית (הבית התחתון) יכול להעלות הצעה להקמת ועדת חקירה, כל עוד מוצגות עובדות המצדיקות את הקמתה. במקרה שהצעה עברה, על הוועדה הקבועה הרלוונטית להחליט בתוך חודש אם לאפשר את הקמת הוועדה או לא.

מספר חברי ועדות החקירה מוגבל לעד 30 חברי פרלמנט, שמייצגים את מאזן הכוחות בו. נוסף על כך, יושב ראש ועדה קבועה לא יכול לכהן כיושב ראש ועדת חקירה פרלמנטרית.

הסמכויות הנתונות בידי הוועדה רחבות. היא רשאית לזמן כל עובד מדינה, אנשי כוחות הביטחון, אנשי המינהל הציבורי וכל אזרח צרפתי שנמצא בגבולות המדינה. זאת ועוד, היא יכולה לחייב עדים להופיע לפניו, והם מעידים בשבועה. לוועדה זכות לקבל כל מידע אלא אם חלה עליו חובת סודיות, אם הוא נוגע לביטחון המדינה, לביטחון הפנים או ליחסי החוץ שלה או שמסירתו עלולה לפגוע בפעולת הרשות השופטת. מי שמסרב להופיע לפני הוועדה או להעיד בשבועה מסתכן בסנקציות של עד שנתיים מאסר וקנס של 7,500 אירו. הוועדה אינה רשאית לזמן קטינים מתחת לגיל 16.

דיוני הוועדה הם פומביים וכן הדוח המסכם שלה, אלא אם כן נקבע אחרת. קוורום הוועדה זהה לזו של ועדה רגילה, ועומד על שליש מחבריה. הוועדה מחויבת למלא את תפקידה בתום 6 חודשים מיום מינויה, והיא מחויבת להעביר דוח ליושב ראש הפרלמנט בסוף תקופה זו, גם אם לא הספיקה לסיים את תפקידה.<sup>46</sup>







**לוח 7**  
**ועדות חקירה פרלמנטריות במדינות אחדות**

**כללי**

ישראל	בריטניה	גרמניה	אוסטריה	פורטוגל	ארצות הברית	צרפת
חוקי-יסוד: הכנסת, תקנון הכנסת	אין הסמכה חוקית מפורשת קבועה. יכולות לקום אד-הוק או כחלק מעבודתן של ועדות קבועות (select committees)	חוקה	חוקה	חוקה	זכות טבועה, אין עיגון מפורש	חוקה
תכלית הקמה ונושאי חקירה	כל נושא שהכנסת קבעה	נושא הקשור לפיקוח על הממשלה, בחינה של ההתנהלות האדמיניסטרטיבית, התנהלות ספציפית של פוליטיקאים	אין הגבלה חוקית	כל נושא שתכלית העיסוק בו היא שמירה על החוקה והחוק ופיקוח על הממשלה והמינהל הציבורי	אין הגבלה חוקית	לפי החלטת הפרלמנט, בשלושה תנאים: הנושא אינו בתחום עבודתה של ועדה קבועה; חלפה שנה מאז שוועדה אחרת עסקה בו; אינו נמצא בדיון משפטי

**הקמה, הרכב ופרוצדורות**

ישראל	בריטניה	גרמניה	אוסטריה	פורטוגל	ארצות הברית	צרפת
המלצת ועדת הכנסת ורוב במליאת הכנסת	רוב בפרלמנט	לפחות רבע מחברי הבונדסטאג	לפחות רבע מחברי הפרלמנט	היוזמה להקמת הוועדה יכולה להיות של חמישת מחברי האספה	ועדה מוקמת בחוק ספציפי המפרט את הנסיבות להקמתה	רוב באספה הלאומית ואישור של הוועדה הרלוונטית לנושא
הרכב	על פי מאזן הכוחות בכנסת, לא יעלה על 11 חברים	על פי מאזן הכוחות בפרלמנט (5-7 חברים)	לפחות נציג אחד של כל סיעה, נקבע בכתב המינוי	על פי יחסי הכוחות בין הסיעות בפרלמנט	על פי מאזן הכוחות בבית הרלוונטי	על פי מאזן הכוחות בפרלמנט, לא יעלה על 30



קוורוס	ישראל	בריטניה	גרמניה	אוסטריה	פורטוגל	ארצות הברית	צרפת
	אין	נקבע בכתב המינוי	רוב מוחלט	מחצית מחברי הוועדה (להצבעה בלבד)	לפחות מחצית מחברי הוועדה	נקבע על ידי הוועדה עצמה	שליש מחברי הוועדה
פומביות	דיונים פומביים, אלא אם כן נקבע אחרת בנסיבות מיוחדות (סעיף 129 ג לתקנון הכנסת)	הליך שמיעת העדויות פומבי, התייעצות הוועדה אינה פומבית	דיונים פומביים, אלא אם כן נקבע אחרת בנסיבות מיוחדות	הליך שמיעת העדויות פומבי למעט בנסיבות מיוחדות, התייעצות הוועדה לא פומבית	פומבי, אלא אם כן נקבע אחרת	פומבי, אלא אם כן נקבע אחרת בנסיבות מיוחדות (חשש לביטחון המדינה וכיוצא באלה)	דיונים פומביים, אלא אם כן נקבע אחרת בנסיבות מיוחדות
משך פעילות	לא קבוע, סיום כהונה אוטומטי עם התפזרות הכנסת	לא נקבע, עד סיום כהונת הפרלמנט	עד סיום עבודתה, ובכל מקרה עד סיום כהונת הפרלמנט	לכל היותר 14 חודשים	נקבע על ידי הפרלמנט, ולא יעלה על 180 יום. הוועדה רשאית לבקש הארכה עד 90 יום	משתנה ותלוי בנושא שהוועדה מטפלת בו (בשנים 1989-2016 משך זמן הפעילות של הוועדות עמד על 6 חודשים עד 3 שנים)	עד 6 חודשים מיום מינויה
הגשת דוח	אמורה להגיש, בפועל לא תמיד מוגש	אין חובה, אך נהוג להגיש דוח	חובה להגיש דוח מסכם ודוח התקדמות לפי בקשת הפרלמנט	חובה להגיש דוח מסכם	חובה להגיש דוח שעולה לדיון במליאה. על בסיסו מוגשת הצעת החלטה	על פי רוב מוגש דוח	חובה להגיש דוח מסכם

### סמכויות וסנקציות

סמכויות	ישראל	בריטניה	גרמניה	אוסטריה	פורטוגל	ארצות הברית	צרפת
	זימון בעלי תפקידים ובקשת מסמכים (כסמכויות ועדה קבועה בכנסת)	זימון עדים ובקשת מסמכים, עדות בשבועה, זימון מומחים	זימון עדים ובקשת מסמכים, מינוי חוקר מיוחד, רשאית להורות על המשך חקירה על ידי גורמים אחרים	זימון עדים ובקשת מסמכים, זימון מומחים	דומות לסמכויות של בתי המשפט	יכולה להוציא צו זימון עדים ובקשת מסמכים, עדות בשבועה, רשאית להעניק חסינות מפני העמדה לדיון	סמכויות חקירה נרחבות, זימון עדים ובקשה לקבלת כל מידע, למעט מגבלות מסוימות (סודיות, ביטחון המדינה), עדות בשבועה
את מי רשאית הוועדה לזמן ומי מחויב להופיע לפניה	נציגי הרשות המבצעת וזרועותיה, והם מחויבים להופיע. הוועדה רשאית להזמין לדיוניה משתתפים נוספים אלא אינם מחויבים להגיע	כל אדם, אך רק עובדי מדינה מחויבים להופיע לפניה, בכפוף לאישור השר. שרים אינם חייבים, אך נוהגים לשתף פעולה	מי שמשתייך לממשלה, לרשויות המדינה או לאיגודים הפדרליים	גורמים ברמת הפדרציה, הרשויות המקומיות וארגונים ממשלתיים. הוועדה רשאית לבקש שיתוף פעולה ומסמכים מרשויות המשפט ומגופים ציבוריים	כל אזרח, גופים ממשלתיים, מינהליים ופרטיים	גורמים מהשירות הציבורי וכן גורמים פרטיים	כל עובד מדינה, כוחות הביטחון, אנשי המינהל הציבורי וכל אדם פרטי



סנקציות	ישראל	בריטניה	גרמניה	אוסטריה	פורטוגל	ארצות הברית	צרפת
סנקציות	סנקציות משמעתיות באמצעות נציב שירות המדינה או המקביל לו בגופים אחרים שבאחריות הממשלה	החלת הליך פלילי על עובדי מדינה שלא הופיעו לפני הוועדה, במקרה שהדבר לא אושר על ידי השר הרלוונטי, האשמה בביזיון הבית מי שהעיד עדות שקר	החלת הליך פלילי על אי-התייבות של המנויים לעיל, הטלת קנס	החלת הליך פלילי. הוועדה רשאית לבקש מבית המשפט להוציא צו הבאה או להטיל קנס על מי שסירב להעיד לפנייה	אי-שיחוף פעולה עם הוועדה נחשב לעבירה פלילית וניתן להחיל את סדר הדין הפלילי על מי שעובר עבירה זו	החלת הליך פלילי על מי שמסרב להופיע לפני הוועדה או מעיד עדות שקר	מי שמסרב להופיע בשבועה נתון לסנקציות של עד שנתיים מאסר וקנס של 7,500 אירו
זכויות מוזמנים	נושאי משרה מחויבים למסור את המידע שברשותם, אלא אם חלים על המידע הסייגים הקבועים בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה	רשאים לסרב לענות על שאלות	רשאים לבקש מיושב ראש הוועדה שלא לענות על שאלות מסוימות, קבלת פרוטוקול הוועדה טרם פרסומו ופרסום הערות עליו	בצוות הוועדה יש עו"ד שתפקידו לוודא שזכויות העדים נשמרות, העדים יכולים להיות מלווים על ידי יועץ, לבקש מהוועדה מסמכים, לקרוא את פרוטוקול הוועדה ולקבל החזר הוצאות על הופעתם בוועדה	העדות לפי סדר הדין הפלילי כולל זכויות העדים	רשאים לסרב לענות על שאלות מחוקף התיקון החמישי לחוקה, יש להם זכות לייצוג על ידי סנגור	קבלת פרוטוקולים של עדות, ייעוץ לוועדה על רמת הסיווג שלהם (האם הם פומביים או לא מטעמים שונים)

בהתבסס על ההשוואה שהוצגה לעיל ועל מחקר שערך האיחוד האירופי (European Parliament, 2010) אפשר לנסח מאפיינים אחדים משותפים למעמדן של ועדות חקירה פרלמנטריות וכן קווים מנחים לדרכי התנהלותן.

## עיגון חוקי

כמו בישראל, ברוב המדינות יש עיגון חוקי מפורש לסמכות הפרלמנט להקים ועדת חקירה פרלמנטרית. לרוב סמכות זו מעוגנת בחוקה, בחוק או בתקנון. כך, מתוך 27 מדינות של האיחוד האירופי נמצא שמלבד ב־4 (בריטניה, סלובקיה, מלטה ושוודיה), בכולן יש עיגון חוקי מפורש לסמכות הפרלמנט להקים ועדת חקירה. כאמור, בבריטניה אף שאין עיגון מפורש, בפועל נעשה שימוש במוסד; בשוודיה מתקיים מוסד מקביל של שימוע פומבי; בארצות הברית הסמכות להקים ועדות חקירה נחשבת לסמכות טבועה של שני הבתים, אך היא אינה מעוגנת במפורש בחוק. במדינות מסוימות על אף העיגון החוקי לא נעשה בכלי זה שימוש כלל - למשל, בדנמרק יש עיגון חוקתי כזה אך מאז 1945 לא הוקמה ועדה חקירה פרלמנטרית.

## תכלית הקמת הוועדה

התכלית העיקרית של הקמת הוועדות היא לפקח על פעולת הממשלה והמינהל הציבורי או לבחון מחדל ונקודתי שבתחום אחריותם של גופים אלו. בחלק מהמדינות לוועדות החקירה יש גם חובה להגן על החוקה או על היבטים חוקיים אחרים.

## הקמת הוועדה

היות שמדובר בכלי פיקוח ובקרה, במדינות אחדות (גרמניה, אוסטריה) לא נדרש רוב בהצבעה בפרלמנט על מנת לאשר הקמת ועדת חקירה, אלא יש אפשרות גם



למיעוט מקרב חברי הפרלמנט לאשר הקמת ועדה כזאת. מצב זה מעניק כוח גם לאופוזיציה ליזום הקמת ועדת חקירה, גם אם הממשלה, והקואליציה התומכת בה, מתנגדות להקמתה.

## נושאי החקירה

בהתבסס על העיקרון הקובע כי הפרלמנט הוא נציגו של הריבון, לא נהוג להגביל את נושאי החקירה של ועדת חקירה פרלמנטרית, ומצופה מהפרלמנט שהחקירות יתמקדו בנושאים שיש בהם עניין וחשיבות ציבוריים. אלא שמאחר שמדובר בגופים פוליטיים מעיקרם והרכבם משקף על פי רוב את יחסי הכוחות בפרלמנט, ספק אם ביכולתן של ועדות חקירה פרלמנטריות להגיע לחקר האמת כאשר מדובר בנושאים הנתונים במחלוקת אידיאולוגית או פוליטית.

## סמכויות הוועדה

בכמה מדינות (פינלנד, אירלנד, ספרד, שוודיה, בבריטניה - בבית העליון) לוועדות החקירה יש סמכויות דומות לאלו של הוועדות הקבועות בפרלמנט. במקרים אחדים יש לוועדות סמכויות חקירה דומות לאלו של בית המשפט (ארצות הברית, פורטוגל, איטליה), ובאחרים מדובר במעמד ביניים של ועדה קבועה בתוספת סמכויות מיוחדות, או בסמכויות מעין־משפטיות אך מצומצמות יותר. למשל, בכמה מדינות יכולות הוועדות לחייב מוזמנים להופיע לפניהן בשבועה (בריטניה, צרפת), ובמקרה של עדות שקר ייתכנו גם סנקציות פליליות.

הוועדות רשאיות לזמן כל אדם, אך במדינות אחדות, כמו בישראל, היכולת של הוועדות לכפות על עדים להופיע לפניהן ולהמציא להן מסמכים חלה רק על עובדי מדינה או על מי שמשתייכים לארגונים ממשלתיים (אוסטריה, גרמניה); ואילו במדינות אחרות הסמכות רחבה, כך שלמעשה הוועדה יכולה לחייב כל אדם להופיע לפניה (צרפת) ואף לדרוש הוצאת צו הבאה (ארצות הברית, פורטוגל).

## דרישה לקוורום

ברוב המדינות יש קוורום להתנהלות דיוני הוועדה ולקבלת ההחלטות בה. דרישה לקוורום בוועדות חקירה פרלמנטריות בפרט ובוועדות פרלמנטריות בכלל חשובה כדי להבטיח תפקוד נאות של הוועדה, לוודא שעבודתה בעלת ערך ושהדוח המתקבל ישקף את מגוון הדעות שעלו בה.

## תוצרי הוועדה

לרוב נהוג שהוועדות מגישות דוח בסיום עבודתן. בכמה מדינות, כמו בישראל, ניתן לצרף לדוח גם עמדת מיעוט. במדינות אחדות יש חובת הגשת דוח, גם במקרה של התפזרות הפרלמנט (גרמניה). בכל הנוגע לאפקטיביות של עבודת הוועדות מורגש, גם במבט ההשוואתי, היעדרו של מנגנון מעקב מסודר למימוש ולהטמעת המלצותיהן.

לסיכום, ראינו שוועדות חקירה פרלמנטריות נעות על ציר שבקוטב האחד שלו נמצאות ועדות חקירה שסמכויותיהן, אופן פעולתן והרכבן דומים (ולפעמים אף זהים) לאלו של ועדות קבועות של הפרלמנט; בקוטב השני נמצאות ועדות חקירה שהן מעין־שיפוטיות, ובדגם זה הסמכויות הנתונות לוועדה והסנקציות שהיא יכולה להפעיל רחבות יותר; ובתווך - ועדות חקירה פרלמנטריות שהן מעין ועדות פרלמנט אך בתוספת של סמכויות מסוימות (ראו תרשים 3). כפי שראינו, במשטרים נשיאותיים הנטייה היא יותר לדגם המעין־שיפוטי, אם כי דגם זה נהוג גם בדמוקרטיות פרלמנטריות. בדמוקרטיות פרלמנטריות אחרות, כמו בישראל, אומץ הדגם הבריטי של ועדת חקירה, שסמכויותיה הן כשל ועדה קבועה של הפרלמנט. נציין כי היקף הסמכויות ואופי עבודת ועדת החקירה הפרלמנטרית תלוי גם בשאלה אם קיים במדינה מוסד של ועדת חקירה ממלכתית.

### תרשים 3 דגמים של ועדות חקירה פרלמנטריות בעולם

ועדות חקירה שהן מעין־שיפוטיות (סמכויות וסנקציות רחבות יותר)	ועדות חקירה עם מעמד ביניים של ועדה קבועה בתוספת סמכויות מיוחדות או סמכויות מעין־שיפוטיות אך מצומצמות יותר	ועדות חקירה שדומות או זהות לוועדות הקבועות (סמכויות וסנקציות מצומצמות יותר)
ארצות הברית, צרפת, איטליה ופורטוגל  (חובת התייצבות גם של גורמים פרטיים, עבירה פלילית וסנקציות של קנס ואף מאסר)	גרמניה ואוסטריה  (החלת הליך פלילי על אי־התייצבות של מוזמנים, באוסטריה הוועדה רשאית לבקש מבית המשפט להוציא צו הבאה)	ישראל, בריטניה, אירלנד, פינלנד, שוודיה

## פרק 5

### חיזוק מוסד ועדת החקירה הפרלמנטרית: מסקנות והמלצות

ועדת חקירה פרלמנטרית היא אחד הכלים החשובים העומדים לרשות הכנסת לצורך פיקוח על הרשות המבצעת. שימוש ראוי בכלי זה עשוי, להשקפתנו, לתרום לחיזוק מעמדה של הכנסת, להגברת האפקטיביות של עבודתה ולקידום האינטרס הציבורי.

מסקירת ההיסטוריה של ועדות חקירה בישראל ודרכי התנהלותן, ועל סמך המבט ההשוואתי, עולה שהבעיה העיקרית של ועדות החקירה הפרלמנטריות של הכנסת היא אי־מיצוי של הסמכויות והכלים העומדים לרשותן. לדעתנו, המזור לחיזוק המוסד אינו טמון ביוזמות להרחבת סמכויותיהן באופן שיערער את האיזון בין הרשויות ויהפוך את חברי הכנסת לחוקרים, תובעים ושופטים חורצי דין בעת ובעונה אחת, אלא בקידום שינויים פרוצדורליים בדרכי העבודה של הוועדות, שיאפשרו מיצוי של הסמכויות הקיימות וישפרו את יכולת החקירה שלהן ואת האפקטיביות של תוצרי החקירה. נציין כי רבות מההמלצות המפורטות להלן רלוונטיות גם לוועדות הכנסת האחרות (למשל הדרישה לקוורום, זכויות מזמנים, עזרה מקצועית), אבל בחרנו להתמקד כאן במקרה המסוים של ועדות חקירה בשל ייחודן בנוף הפרלמנטרי.

#### 1.

### הקמת הוועדה

#### המצבים

חברי כנסת יוזמים את הקמת הוועדה, אך נדרשים אישור של המליאה ורוב בוועדת הכנסת כדי להקימה.

#### הבעיה

בתהליך הקיים קשה לאופוזיציה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית אם הממשלה, ומשכך גם הקואליציה, מתנגדת ליוזמה, הן בשל הדרישה לאישור המליאה והן בשל הרכב ועדת הכנסת.

### הצעה לשינוי

הפחתת הרוב הנדרש להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. במקרה שלפחות רבע מחברי הכנסת תומכים בהקמת הוועדה, ההצעה צריכה לעבור לוועדת הכנסת. יש לשקול גם שינוי ברוב הנדרש בוועדת הכנסת - אישור של לפחות שליש מחברי הוועדה. עם זאת, יש לשים לב שהצעה זו אינה רק משום שינוי טכני, אלא מדובר למעשה בסטייה מהתפיסה החוקתית המקובלת, שמבוססת על הצבעת רוב בוועדה או במליאה. כלומר, מדובר בהצעה מרחיקת לכת שתכליתה לחזק את יכולת הפיקוח של האופוזיציה.

### דוגמאות משוות

באוסטריה ובגרמניה נדרשת תמיכה של רבע מחברי הפרלמנט על מנת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית, והדבר מאפשר גם לאופוזיציה להקימה.

## 2.

### הגדרת נושא החקירה

#### המצב הקיים

אין הגדרה או הגבלות בנוגע לנושא החקירה.

#### הבעיה

היעדר אמות מידה להכרעה בנוגע לנושא החקירה ולשאלה מה ראוי ומתאים לחקירה פרלמנטרית, דבר שפותר פתח לשימוש לרעה או שימוש לא יעיל בוועדות.

#### המלצה לשינוי

כפי שתחומי החקיקה של הכנסת לא נקבעו מראש, אין לקבוע מראש בחוק את נושאי החקירה, אבל על הכנסת מוטלת האחריות להפעיל שיקול דעת בשימוש בכלי זה על מנת לבסס את יוקרתו.

מוצע אפוא לקבוע כללים אחדים שינחו את שיקול הדעת של הכנסת, ובעיקר של ועדת הכנסת, בקבלת ההחלטה על הקמת ועדה:

- האם הנושא מתאים לחקירה פרלמנטרית? בין השאר יש לבחון אם גופים אחרים מעורבים בנושא הנחקר (משטרה, מבקר המדינה, בית המשפט), אם אין חפיפה או חדירה לתחומה של רשות אחרת, ומהי התועלת הצפויה מהחקירה.
- האם ועדת החקירה הפרלמנטרית היא הכלי המתאים להשגת התכלית? ראוי לבחון אם יש גוף חלופי שיכול להתאים יותר לחקירת הנושא. למשל, אם נדרשת ביקורת מקצועית - מבקר המדינה; אם נדרש מעקב והנושא נוגע לטווח הארוך, אולי ועדה קבועה של הכנסת תתאים יותר; אם התכלית היא חקיקה בנושא מסוים, אולי ועדת משנה של ועדה קבועה של הכנסת.

### דוגמה משווה

ברוב המדינות אין גם כן הגבלה קונקרטית על נושאי החקירה, ומקובל שהנושא הוא בעל עניין ציבורי. בצרפת קבועים תנאים לאישור הקמת ועדת חקירה - אם הנושא אינו מתאים יותר לחקירה על ידי ועדה קבועה, אינו נמצא בחקירה של רשות אחרת, ולא חלפה שנה מאז סיימה ועדה אחרת בעל מטרות זהות את עבודתה.

## 3.

### ניגודי עניינים

#### המצב הקיים

אין חובה ספציפית על חברי כנסת שמתמנים לוועדה להצהיר על ניגודי עניינים בקשר לנושא הנחקר ולגורמים הנחקרים, אם כי חוק חסינות חברי הכנסת אוסר על ניגוד עניינים, וכללי האתיקה של חברי הכנסת קובעים כי על חבר כנסת להודיע על אפשרות של ניגוד עניינים בנושא הנידון בכנסת או בוועדותיה לוועדת האתיקה, ליושב ראש הכנסת או ליושב ראש הוועדה, לפי העניין.

#### הבעיה

החשש שחברי הכנסת המכהנים בוועדה יימצאו בניגוד עניינים בכל הנוגע לנושא הנחקר בה או לגורמים המופעים לפניה.

## ההמלצה

עם מינויים לוועדה יחתמו חברי הכנסת על מסמך שהם מצהירים בו כי אין ניגוד בין עניין אישי שלהם לבין כהונתם בוועדה, השתתפותם בתשאולי המוזמנים וניסוח המסקנות וההמלצות של הוועדה.

## דוגמאות משוות

בפורטוגל, עם מינויים על חברי הוועדה לחתום על מסמך שמאשר שאין להם ניגודי עניינים בהקשר של נושא החקירה; גם במדינות אחרות קיימים הסדרים בנושא של ניגודי עניינים (צדוק ונווה, 2017).

## 4 יושב ראש הוועדה

## המצב הקיים

יושב ראש הוועדה יכול להיות אחד מחברי הכנסת או יושב ראש הוועדה הקבועה שהוסמכה כוועדת חקירה או שהנושא רלוונטי לה.

## הבעיה

כאשר יושב ראש ועדה קבועה מכהן גם כיושב ראש ועדת חקירה, עולה ספק באשר למידת הפניות שלו לעבודת ועדת החקירה.

## הצעות לשינוי

יש לשקול אם טובת הוועדה אינה מחייבת מינוי יושב ראש שיוכל להקדיש לוועדת החקירה את רוב עיתותיו (הדבר אינו אמור במקרה שבו ועדה קבועה של הכנסת מוסמכת כוועדת חקירה).

## דוגמאות משוות

בגרמניה ובצרפת יושב ראש של ועדה קבועה אינו יכול לכהן גם כיושב ראש של ועדת חקירה.

## 5.

### הרכב הוועדה

#### המצב הקיים

הרכב הוועדה משקף את יחסי הכוחות בכנסת, כלומר יש ייצוג גם לאופוזיציה. מספר חברי הוועדה אסור שיעלה על 11.

#### הבעיה

מאחר שהרכב הוועדה נקבע על פי יחסי הכוחות בכנסת, יש סכנה שמסקנותיה ישקפו גם הן את יחסי הכוחות בכנסת, כלומר יהיו מוטות פוליטית.

#### הצעות לשינוי

יש להבטיח ייצוג של כל סיעות הבית. הצעה מרחיקת לכת אף יותר היא שהרכב הוועדה יהיה פריטטי, כלומר מחצית מחבריה יהיו מסיעות הקואליציה ומחצית מהאופוזיציה. מטרת השינוי היא לחזק את קולה של האופוזיציה בוועדה מעין זו. כמו ההמלצה לעיל הנוגעת לשינוי בדרישה לרוב לצורך הקמת הוועדה, גם כאן מדובר בשינוי יסודי באופן הפעולה של ועדות הכנסת, הפועלות רובן ככולן על פי מפתח מפלגתי, ולפיכך מוטות בהרכבן לטובת הקואליציה.

בכל מקרה, בעת קביעת נושא החקירה ראוי להימנע מחקירת נושאים שהשיוך המפלגתי עלול לגרום להטיה בחקירתם.

#### דוגמאות משוות

ברוב הפרלמנטים האחרים הרכב הוועדה משקף את יחסי הכוחות הפוליטיים; במדינות אחדות, כמו בישראל, יש הגבלה על מספר חברי הפרלמנט הפועלים במסגרתה.



## 6.

### סמכויות וסנקציות

#### ה מ צ ב ה ק י י מ

סמכויותיה של ועדת החקירה הפרלמנטרית הן כשל ועדת כנסת רגילה. יש לשים לב שהוועדה רשאית לזמן כל גורם להופיע לפנייה, אך רק על עובדי מדינה חלה חובה ההופעה, או שעל השר או ראש הגוף הרלוונטי למסור לה מידע לפי הוראות החוק ובסייגים המפורטים בו. הסנקציות על אי־התייצבות או אי־מסירת מידע הן משמעותיות בלבד.

#### ה ב ע י ה

היעדר אכיפה של הסמכויות הקיימות.

#### ה צ ע ו ת ל ש י נ ו י

המלצתנו היא לא להרחיב את סמכויות הוועדה לחייב גופים לא־ממשלתיים להופיע לפנייה ולהעביר לה מידע, אלא לאכוף את הסנקציות המשמעותיות הקיימות בחוק במקרה הצורך.

#### ד ו ג מ א ו ת מ ש ו ו ת

גם במדינות נוספות הוועדה יכולה לחייב להופיע לפנייה רק עובדי מדינה (גרמניה, אוסטרירה), ואילו באחרות החובה חלה על כל אדם (צרפת, ארצות הברית). במדינות אחדות הוועדות יכולות לחייב עדים להופיע לפנייהן בשבועה וניתן לשפוט אותם על עדות שקר או ביזוי הבית, ובאחרות הוועדה יכולה גם לבקש מבית המשפט להוציא צו הבאה לעדים. סמכויות כאלה נתונות בישראל לוועדת חקירה ממלכתית, שהיא גוף עצמאי מעין־שיפוטי, ולכן אין אנו ממליצות לתת אותן גם בידיה של ועדת חקירה פרלמנטרית.

## 7. חובות וזכויות המוזמנים

### ה מ צ ב ה ק י י ם

חובתו של נושא משרה ברשות המבצעת שזומן לוועדה היא להתייצב לפניו ולמסור לה מידע, מסמכים ודוחות, בדומה לחובתו של כל מי שמוזמן לוועדת כנסת רגילה. זכותו של המוזמן לסרב למסור מידע במקרה שחלים עליו הסייגים הקבועים בחוק (פגיעה בביטחון המדינה, פגיעה ביחסי החוץ שלה וכדומה).

המוזמן יכול שלא להתייצב לדיון אם השר האחראי עליו, או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו, מתייצב במקומו או שולח נציג אחר מטעמו. זאת ועוד, יושב ראש הוועדה רשאי להתיר למי שהוזמן אליה להופיע לפניו שלא בנוכחות אחרים, שאינם חברי כנסת, שרים, סגני שרים או נציגי ממשלה, אם המוזמן ביקש זאת לפני תחילת הישיבה, ויושב הראש נוכח כי יש הצדקה לכך בנסיבות העניין.

### ה ב ע י ה

השר, או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו, רשאים להחליט שהם שיופיעו לפני הוועדה במקום מי שזומן. אומנם בהסדר זה יש כדי למנוע האשמה של דרג זוטר יותר ("הש"ג") מתוך חשש פוליטי לזמן את השר, והוא גם מאפשר לבטא נטילת אחריות מיניסטריאלית מצידו של השר למדיניות שנקטה על ידי עובדי משרדו. ואולם יכולת זו עלולה לכרסם באוטונומיה של הוועדה ולפגוע בעבודתה וביאכות המידע שיגיע אליה. בעיקר, המאמץ של הוועדה להגיע לחקר האמת עלול להיפגע במקרה שהשר מונע מהצוות המקצועי במשרדו להופיע לפניו בשל מחלוקת בינו ובין הסגל המקצועי. במקרה כזה, הפעלת האחריות המיניסטריאלית כביכול משמשת למעשה מסווה להשתקת הדרג המקצועי, והדבר עלול לפגוע באינטרס הציבורי (לוריא, 2018).

### הצעה לשינוי

אם יוחלו על דיוני הוועדה כללי שימוע (ראו הסעיף הבא), מומלץ לקבוע בתקנון במפורש ובבירור את זכויות העדים המוזמנים: יש לבחון מתן זכות לייצוג על ידי עורך דין, כללי חיסיון, סודיות ושמירה על פרטיות. מכל מקום אין להרחיב את סמכויותיה המעין־שיפוטיות של הוועדה בלא מתן הגנה נאותה למופיעים לפנייה.

לחלופין, אם המצב הקיים יישאר על כנו, יש לשקול להגביל את הסמכות הגורפת הנתונה בידי השר או ראש הגוף המוזמן להחליט אם הם מתירים למוזמנים שפועלים בשירותם להופיע בוועדה. ראוי לקבוע מתי ההחלטה על זהות המוזמנים צריכה להיות בידי הוועדה בלבד, בלי שהשר או ראש הגוף המוזמן יוכלו להתערב בה.

### דוגמאות משוות

במדינות שסמכויות הוועדה בהן רחבות יש בדרך כלל פרוצדורות הגנה על עדים. באוסטריה אף ממונה כחלק מהרכב הוועדה עורך דין פרוצדורלי שתפקידו לוודא כי זכויות העדים אינן מופרות.

## 8. התנהלות דיוני הוועדה

### המצב הקיים

הוועדה מתנהלת באותו האופן שבו מתנהלת ועדה קבועה של הכנסת.

### הבעיה

אין מספר מינימלי של דיונים שהוועדה מחויבת לקיים, ולא קבועה התדירות שבה היא מחויבת להיפגש.

### הצעה לשינוי

מומלץ לקבוע מספר מינימלי של דיונים ואת תדירות התכנסותה של הוועדה. כדי להגדיל את הסיכוי שהמלצות הוועדה יתקבלו ויתממשו מוצע גם לקיים את

ישיבות ועדת החקירה במתכונת של שימוע (Geddes, 2018) - הליך השימוע ייבדל מדיון רגיל של ועדה בכך שהוא יתנהל על פי הכללים האלה: לכל הנוגעים בדבר יהיו ברורות הסנקציות שייאכפו על מוזמן שלא יתייצב לדיון, כיצד יתנהל השימוע ומהן זכויות המוזמנים (למשל, סירוב לענות על שאלות מסוימות, אפשרות לערער לפני יושב ראש הוועדה על שאלות לא־ראויות, בקשה לתיעוד הדברים, ליווי על ידי יועץ ואפשרות היוועצות עימו). נוסף על כך, הוועדה תידרש לערוך הכנות מדוקדקות לדיוני השימוע, החל בקיום דיון מקדים לצורך קביעת המתשאלים הראשיים בכל ישיבה, עבור בקביעת מועדי השימועים ומשכם, הנושאים הספציפיים שיידונו, זהות המוזמנים ומתן הודעה מראש בהתרעה מספקת כדי לתת להם שהות להתכונן, וכלה בגיבוש צוות מינהלי וצוות מקצועי מומחה שילווה את הוועדה (חוקרי מרכז המחקר והמידע, יועצים משפטיים, יועצים חיצוניים במידת הצורך וכדומה). על יושב ראש הוועדה תוטל האחריות הכללת לניהול השימוע ויוגדרו חובותיו בנידון, בכלל זה הקצבת זמן למתשאלים ולמוזמנים, הקפדה על תוכן השאלות, מסגרת הזמן וסדר התשאל וכן שמירה על זכויות המוזמנים. לבסוף, חדר הוועדה יסודר בצורה מיוחדת כדי להבדיל את דיוני הוועדה מדיוני ועדה רגילה (פרידמן ופרידברג, 2018).

### דוגמאות משוות

באוסטריה יועץ מיוחד מסייע בהכנת חברי הפרלמנט לעבודת החקירה של הוועדה ולתשאל העדים. בפרלמנטים רבים נקבע מוסד השימוע (שם).

## 9.

### קביעת קוורום לישיבות הוועדה

#### המצבים

לא נקבע בחוק או בתקנון קוורום לקיום ישיבות הוועדה או לקבלת החלטות בה ולאישור הדוח.

## ה בעיה

בהיעדר דרישה לקוורום יש סכנה שהוועדה לא תייצג את מגוון הקולות בפרלמנט וכן שפעולתה תיפגע. במיוחד חשוב שרוב חברי הוועדה יאשרו את דוח הוועדה.

## ה צעה ל שינוי

יש לקבוע קוורום לשיבות הוועדה ולהצבעה בה. אפשרי שהקוורום ייקבע בתקנון, על ידי ועדת הכנסת בכתב המינוי או על ידי הוועדה עצמה. נוסף על כך, אם בשתי הישיבות הראשונות של הוועדה לא מופיע הקוורום הנדרש - הוועדה תפסיק את פעולתה. על מנת להבטיח שחברי הכנסת יוכלו להיות פנויים לעבודת הוועדה יש לשקול להגדיל את מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית, למשל באמצעות קבלת חוק נורווגי מלא (פרידברג, 2018).

## דוגמאות משוות

ברוב המדינות קיים קוורום שנקבע על ידי הוועדה, בתקנון או בכתב המינוי. באוסטריה הקוורום מתייחס רק להצבעות ועומד על מחצית מחברי הוועדה. בארצות הברית קובע תקנון הקונגרס כי לוועדות שמכות לקבוע בעצמן את הקוורום לפעולתן.

10

## סיום עבודת הוועדה ותוצרי עבודתה

---

## ה מצב הקיים

ועדות החקירה מפסיקות את עבודתן אוטומטית עם פיזור הכנסת. אשר לתוצרי עבודתן - לפי התקנון על הוועדה להגיש דוח על פעולותיה ומסקנותיה ולהניחו על שולחן הכנסת לדיון במליאה. הוועדה יכולה להציג גם דעת מיעוט.

## ה בעיה

ועדות חקירה שמוקמות בשלהי הכנסת לא מגיעות פעמים רבות לסיום החקירה ואינן מפרסמות דוח, דבר שמעקר את הכלי הזה מתוכן.

## ה צעות ל שינוי

- להימנע ככל הניתן מהקמת ועדות חקירה במושב האחרון של הכנסת ולהטיל חובה ברורה על הגשת דוח על ידי הוועדה – סופי או ביניים.
- לקבוע תאריך יעד להגשת דוח הוועדה בכתב המיניו או בתקנון, ובכלל זה פרוצדורה להארכה.
- להטיל חובה על הוועדה להגיש דוח ביניים או דוח התקדמות טרם התפזרות הכנסת.
- לשקול החלת רציפות על עבודת הוועדה במעבר מכנסת לכנסת בדומה להחלת הרציפות בחקיקה – דוח הביניים של ועדת החקירה יועלה לדיון במליאה ויוחלט אם להקימה מחדש.

## ד וגמאות משוות

בגרמניה הוועדה מחויבת להגיש דוח במקרה של פיזור הפרלמנט וכן דיווח התקדמות למליאה; בצרפת תקופת עבודתה של הוועדה קבועה מראש (עד 6 חודשים).

## 11

## מסקנות הוועדה והמלצותיה

---

## ה מצב הקיים

המליאה דנה בדוח הוועדה עם סיום תפקידה.

## ה ב ע י ה

אם הוועדה מגיעה לקו הסיום ומפרסמת דוח הכולל המלצות, אין מנגנוני מעקב ופיקוח מוגדרים על יישומן או המשך מעקב אחרי הנושא.

## ה צ ע ו ת ל ש י נ ו י

מומלץ להקים מנגנון מעקב אחר המלצות הוועדה ומנגנון דיווח על הנושא בוועדה קבועה של הכנסת הרלוונטית לנושא או במליאת הכנסת. למותר לציין שעל הוועדה להשתדל שמסקנותיה יהיו מבוססות על נתונים וחוות דעת מקצועיות ככל הניתן, והמלצותיה יהיו בנות יישום.

## 12

### הגדלת המשאבים העומדים לרשות הוועדה וטיוב השימוש בהם

---

## ה מ צ ב ה ק י י מ

ועדות חקירה פרלמנטריות מסתייעות בצוות מינהלי, בצוות מקצועי, שלרוב כולל חוקר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת, ובייעוץ משפטי. לעיתים הוועדה מסתייעת בייעוץ חיצוני, כמו במקרה של הוועדה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה - ועדה מייעצת בנושא איתור חשבונות בנקים ומשרדי רואי חשבון חיצוניים. גם הוועדה לבחינת התנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים גדולים שכרה שלושה יועצים חיצוניים, כמה מהם מן האקדמיה, שלמדו לעומק את נושא החקירה וסייעו לחברי הכנסת להתכונן לישיבות שבהן הופיעו ראשי המערכת הפיננסית.

## ה ב ע י ה

בתקנון הכנסת לא מעוגן באופן רשמי היקף העזרה המינהלית והמקצועית (שימוש במשאבי הכנסת וכן שכירת מומחים חיצוניים) שהוועדה רשאית לקבל. בפועל, במקרים רבים הוועדה שוכרת יועצים חיצוניים ועושה שימוש בייעוץ

המשפטי מטעם הכנסת ובמסמכי מרכז המחקר והמידע. ואולם היקף העזרה קטן, ומכאן שהסיכוי להגיע לחקר האמת ולהמליץ המלצות מדיניות שיתקבלו פוחת אף הוא.

### ה צ ע ו ת ל ש י נ ו י

יש לעגן בתקנון סעיף המתייחס להגדרת צוות מינהלי ומקצועי בהיקף ראוי ליווי הוועדה בכל תקופת פעילותה. הצוות יכלול חוקרים של מרכז המחקר והמידע, יועצים משפטיים, מנהל ועדה ויועצים או מומחים חיצוניים, אם הוועדה מצאה לנכון לפנות אליהם.

## 13

### שיתוף הציבור

#### ה מ צ ב ה ק י י ם

בדרך כלל ועדות החקירה מוקמות בנושא בעל חשיבות ציבורית. פעמים רבות מופיעים לפני הוועדה נציגים מארגוני החברה האזרחית ולעיתים אף אזרחים בעלי עניין. ואולם הסוגיה של חשיפת עבודתה של הוועדה לציבור אינה מוטמעת דיה בנוהלי עבודתה ובדרכי התנהלותה.

#### ה ב ע י ה

בנוהלי העבודה הרגילים של הוועדה אין סעיף העוסק בפנייה ישירה לציבור לצורך קבלת מידע, תגובות והצעות, אם כי בעבר היו ועדות שהחליטו מיזמתן לפנות לעזרת הציבור.

### ה צ ע ו ת ל ש י נ ו י

ועדת חקירה פרלמנטרית היא זירה מתאימה לשיתוף הציבור באופן מושכל ומועיל. יש אפוא להטמיע בנוהלי עבודת הוועדות הליך לקבלת פניות, מידע, תגובות והמלצות מהציבור. הגברת חשיפתה ונגישותה של הוועדה לציבור תחזק את מעמדה בדעת הקהל ותטיב את עבודתה.



## לוח 8

### השינויים וסוגי התיקון הנדרשים – סיכום

סוג התיקון הנדרש	השינוי המוצע	
תקנון הכנסת	הקטנת הרוב הנדרש להקמתה ולאישור על ידי ועדת הכנסת	הקמת הוועדה
טיוב הדיון בעת הליך ההקמה בוועדת הכנסת	אימוץ אמות מידה לשקילת הצורך בהקמת ועדה והתאמה לתכלית החקירה	הגדרת הנושא
תקנון הכנסת	מינוי יושב ראש שיוכל להקדיש את רוב עיתותיו לוועדת החקירה (לא במקרה שבו מוסמכת ועדה קבועה של הכנסת (כוועדת חקירה)	יושב ראש הוועדה
תקנון הכנסת	עם מינוים לוועדה יחתמו חבריה על מסמך שבו הם מצהירים כי אין ניגוד בין עניינם האישי לבין כהונתם בוועדה	ניגודי עניינים
לא נדרש שינוי	השארתן על כנן. אכיפת הסנקציות המשמעתיות במקרה הצורך	סמכויות הוועדה
חוקי-יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת	עיגון חוקי של זכויות המוזמנים לוועדה – ייצוג וליווי, הגנה על זכויות כשל עדים	זכויות המוזמנים
תקנון הכנסת	אימוץ מתכונת של שימוע	התנהלות דיוני הוועדה
תקנון הכנסת או כתב המינוי של ועדת הכנסת או החלטה של הוועדה עצמה	קביעת קוורום לדיוני הוועדה ולהצבעות בה (מחצית מחבריה + 1). ועדה שלא עומדת בקוורום הנדרש בשתי הישיבות הראשונות – תפוזר	קביעת קוורום



סוג התיקון הנדרש	השינוי המוצע	
תקנון הכנסת	חובת הגשת דוח ביניים, גם אם הכנסת מתפזרת לפני תום עבודת הוועדה.  אפשרות של החלת רציפות על עבודת הוועדה	סיום עבודת הוועדה והגשת דוח
תקנון הכנסת (קביעת מועד לדיון מעקב בהמלצות הוועדה במליאה או בוועדה הרלוונטית)	הקמת מנגנון מעקב בוועדת הכנסת הרלוונטית או בדיוני המליאה בנוגע ליישום של המלצות הוועדה, שצריכות להיות מבוססות ומנוסחות באופן שניתן ליישום	המלצות הוועדה – הטמעה ומעקב
תקנון הכנסת	הגדלת המשאבים העומדים לרשות הוועדה, בכלל זה האפשרות לשכור יועצים חיצוניים במידת הצורך. עיגון האפשרות לשימוש במערך הייעוץ של הוועדה הקבועה במקרה שזו הוסמכה כוועדת החקירה הפרלמנטרית	משאבים מחקריים ומשפטיים
תקנון הכנסת	הטמעת נוהל קבלת פניות, מידע, תגובות והמלצות מהציבור בעבודת הוועדה, במטרה לחזק את מעמדה בדעת הקהל ולטייב את עבודתה	שיתוף הציבור

כפי שמצטייר מהמלצות לשינוי, לא נדרשת לטעמנו מהפכה בכל הנוגע לעבודתן של ועדות החקירה הפרלמנטריות, אלא רק טיוב וייעול של הכלי הקיים, בעיקר בהיבטים הפרוצדורליים, והסדרתו באמצעות שינויים בתקנון הכנסת ובנורמות עבודתה.

## סיכום

ועדת חקירה פרלמנטרית היא כלי חשוב לפיקוח על הממשלה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית. אלא שלמרות החשיבות העקרונית הרבה המיוחסת לכלי פיקוח זה, בפרקטיקה הישראלית הוא בעל מעמד עמום, וספק אם הוא יכול למלא את ייעודו בהצלחה.

אומנם האפשרות להקים ועדת חקירה פרלמנטרית מעוגנת בחוק־יסוד: הכנסת ובתקנון הכנסת, אבל כלי זה סובל מחולשות רבות. ראשית, הרכב הנציגים בוועדת החקירה הפרלמנטרית משקף את מערך הכוחות בכנסת, כלומר מדובר בוועדה פוליטית במהותה. עובדה זו עלולה להיות לה לרועץ, בגלל הסכנה שמסקנותיה יהיו מוטות מפלגתית, וביתר שאת – יתאמו את עמדת הקואליציה. שנית, אף שעל פי שמה היא מיועדת לחקור נושא ספציפי, החוק הקיים והתקנון אינם נותנים בידיה כלי חקירה ואין בידיה סמכויות שעשויות לאפשר לה לנהל חקירה. שלישית, בניגוד לנהוג בכמה מדינות בעולם, לאופוזיציה קשה מאוד להקים ועדת חקירה פרלמנטרית כאשר הממשלה מתנגדת ליוזמה, וכך נפגעת יכולת הפיקוח של הכנסת. יתר על כן, ישנה אי־בהירות בנוגע לתחומי החקירה של הוועדה, ובמילים אחרות, חסרות אמות מידה להכרעה בנוגע לשאלה מהם הנושאים הראויים והמתאימים לחקירה פרלמנטרית. חיסרון זה פותח פתח לשימוש לא יעיל בוועדות הללו במקרה הטוב, ולשימוש לרעה בהן במקרה הגרוע. זאת ועוד, לא נקבעו הוראות באשר לאופן התנהלותה של ועדת חקירה פרלמנטרית. כך, לא נקבע מספר מינימלי של דיונים שהיא מחויבת לקיים, ואין קביעה באשר לתדירות שבה היא מחויבת להיפגש ובאשר לאורך כהונתה. הסמכויות שהוקנו לה, בכל הנוגע לאי־התייצבות של נושאי משרה ברשות המבצעת, אינן נאכפות, ואין דרישה לקוורום (לקיום דיונים, הצבעות ואישור הדוח), עובדה המסכנת את פעולתה השוטפת ואת הייצוג של מגוון הקולות בפרלמנט. אשר לסיוע המקצועי והמינהלי שהוועדה זכאית לו – אין הגדרות באשר להיקפו, ובפועל במקרים רבים ההיקף אכן איננו מספיק, ולכן גם איננו מאפשר לרדת לעומקן של סוגיות ולהמליץ המלצות מיטביות. בעיה נוספת היא ועדות חקירה שמוקמות בשלהי כהונת הכנסת. פעמים רבות הן לא מגיעות לסיום החקירה, והן אינן מפרסמות דוח משום שהן מפוזרות אוטומטית בסיום כהונת הכנסת שבה הוקמו. במקרים

שהוועדה אכן מסיימת את תפקידה ומפרסמת דוח הכולל המלצות, לא הוגדרו מנגנונים שיפקחו על יישומן או על המשך מעקב אחר הנושא.

אין פלא אפוא שבמציאות המתוארת חלק ניכר מוועדות החקירה הפרלמנטריות שהוקמו לא מילאו את התפקיד החקירתי שלהן, אלא היו מנגנונים חיוורים ונטולי השפעה, שלבד מקיום דיונים בנושאים שונים, לעיתים במקביל לוועדות הכנסת הקבועות, לא הותירו שום חותם.

הפתרון לחיזוק מעמדה של ועדת החקירה הפרלמנטרית ולביסוס יוקרתה אינו טמון בהרחבת סמכויותיה באופן שיערער את האיזון בין הרשויות, אלא בשינוי דרכי עבודתה באופן שיאפשר למצות קודם לכול את הסמכויות הנתונות לה. ראשית, מן הראוי שוועדות כאלה יוקמו לצורך בחינת נושאים שאינם נתונים במחלוקת פוליטית בין מפלגתיות. שנית, ראוי שהדיונים בוועדת החקירה הפרלמנטרית יתנהלו במתכונת שונה מזו של ועדת כנסת רגילה על מנת לייחדם, למשל במתכונת של שימוע. דיונים במתכונת זו יאפשרו לוועדה לברר בצורה יסודית ומעמיקה את הסוגיה שלשמה מונתה, באמצעות תשאול מסודר ובעל כללים ברורים וידועים מראש של מוזמנים; אכיפת סנקציות על גורמים ברשות המבצעת שהוזמנו לדיון ולא התייצבו; סיוע מקצועי צמוד והכנה מדוקדקת לדיונים. זאת ועוד, ניתן לערוך שינויים רבים אחרים בלי להמציא מחדש את הגלגל, כגון הפחתת הרוב הנדרש להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית כדי שגם האופוזיציה תוכל להקימה, דבר שישפר את הפיקוח של הכנסת על הממשלה; מינוי יושב ראש שיוכל להקדיש את רוב זמנו לוועדת החקירה; השארת ההחלטה על זהות המוזמנים להופיע לפניו בידי הוועדה בלבד בלי שלגורמים שונים ברשות המבצעת תהיה זכות להטיל וטו על הופעתם ולשלוח אחרים במקומם; קביעת קוורום לישיבות הוועדה ולהצבעה בה וקביעת תנאים להפסקת פעילותה במקרה של אי־תפקוד; הימנעות מהקמת ועדות חקירה במושב האחרון של הכנסת והטלת חובה ברורה על הגשת דוח סופי של הוועדה (או דוח ביניים במקרה של התפזרות הכנסת); קביעת תאריך יעד להגשת דוח הוועדה והקמת מנגנון מעקב אחר המלצותיה, שידווח על כך בוועדה הכנסת הקבועה הרלוונטית לנושא או במליאת הכנסת.

אנו סבורות שהכנסת רשאית וצריכה לבחון באופן יסודי נושאים בעלי עניין וחשיבות לציבור, משום שאחת מתכליותיה, כגוף המייצג את הריבון, היא הגנה על האינטרס הציבורי. ואולם יש לנקוט משנה זהירות בבואנו להעניק סמכויות לוועדת חקירה פרלמנטרית, מאחר שאלו עלולות להפוך את חבריה, המתמנים על פי זיקה פוליטית, גם לחוקרים ולשופטים. השינויים המוצעים במסמך זה, אשר רובם ככולם הם בעלי אופי פרוצדורלי, והם כרוכים במיצוי הסמכויות הקיימות ולא דווקא בהרחבתן, יכולים לסייע לדעתנו בהפיכת הוועדה למוסד אפקטיבי יותר, יוקרתי יותר ובעל תרומה אמיתית לפיקוח הכנסת על הממשלה ולקידום האינטרס הציבורי.

## חוות דעת בעניין הצעת החוק להרחיב את סמכויות ועדות החקירה הפרלמנטריות

4 ביולי 2017

י' בתמוז תשע"ז

### חוות דעת בעניין תיקונים לחוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: הממשלה וחוק הכנסת בנוגע לסמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית

#### ת ק צ י ר

הצעות החוק מטעם ועדת הכנסת אשר מובאות לדיון בוועדת הכנסת ביום 5.7.2017 עניינן הרחבת סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית. לפי הצעת החוק ועדת חקירה פרלמנטרית תוכל לזמן בנוסף לבעלי תפקידים במגזר הציבורי גם בעלי תפקידים מחברות ציבוריות במגזר הפרטי, לחייב אותם להופיע לפנייה ולהמציא לה מסמכים, וכן תהיה בעלת סמכות להטיל סנקציה פלילית על מי שמפר את דרישת ההתייצבות לפנייה והמצאת המידע.

הנחות היסוד של חוות דעת זו הינן שראוי שהכנסת תעסוק בנושאים בעלי ענין ציבורי; ושיש צורך בחיזוק סמכויותיהן של ועדות הכנסת. עם זאת, אנו סבורים שההצעות הנוכחיות לחיזוק סמכויות ועדות חקירה פרלמנטריות אינן הדרך הנכונה והראויה לשם כך.

אנו סומכים ידינו על ההמלצות להסדיר את סדרי פעולתה של הוועדה באמצעות קביעת קווים והטלת חובה על הגשת דוח ובו מסקנות דיוני הוועדה. אנו מתנגדים להיבטים הבאים:

- החלת חובת ההתייצבות בוועדה והמצאת המסמכים על גורמים במגזר הפרטי.
- מתן סמכויות רחבות בענייני חיסיון ליושב ראש הוועדה.
- הגדרת אי-התייצבות ו/או אי-המצאת מסמכים כעבירה שדינה קנס.

- הטלת סנקציות לא מידתיות על עובד או חברה שסירבו להופיע לפני הוועדה או להמציא לה מסמכים (איסור להופיע בוועדות הכנסת למשך תקופה של עד חצי שנה).

הטעמים העיקריים להתנגדותנו הם:

- פגיעה אפשרית בעקרון הפרדת הרשויות על ידי הפיכת ועדת החקירה הפרלמנטרית, שהיא גוף פוליטי במהותו, לגוף מעין-שיפוטי בעל סמכויות מרחיקות לכת ביחס למגזר הפרטי, באופן שחורג מהנהוג בדמוקרטיה פרלמנטרית.

- פגיעה אפשרית בזכויות יסוד של גופים ואישים המוזמנים לוועדה, כולל בפרטיותם ובחיסיון המידע שברשותם.

- חריגה מקודים של תרבות פוליטית שמעלים סימן שאלה באשר לאפשרות של התנהלות דיוני ועדת החקירה באופן אובייקטיבי, נטול פניות, ללא משוא פנים, וללא שיקולים פוליטיים צרים וקצרי טווח.

- חשש שהצעות החוק "תפורות" למידותיו של המקרה הנוכחי העומד לנגד עיניהם של חברי הכנסת, אך הן בעלות משמעות החורגת בהרבה ממקרה זה, ועלולות להיות בעלות השלכות שליליות כאמור על עקרון הפרדת הרשויות וההגנה על זכויות יסוד של ארגונים ואזרחים.

- סכנת המדרון החלקלק של שימוש במנגנוני ועדת החקירה הפרלמנטרית ביחס לגופים נוספים באופן שחורג מתכליות הפיקוח, הבקרה, החקיקה והייצוג של הרשות המחוקקת.

## ר ק ע

ועדת הכנסת יזמה מספר תיקונים לחוקים שעניינם הרחבת סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית וקביעת סדרי עבודתה. הצעות אלה יובאו לדיון בוועדת הכנסת ביום 5.7.2017. לפי התיקונים המוצעים, ועדת חקירה פרלמנטרית תוכל לזמן נוסף לבעלי תפקידים במגזר הציבורי גם בעלי תפקידים מחברות במגזר הפרטי, לחייב אותם להופיע לפנייה ולהמציא לה מסמכים, וכן תהיה בעלת סמכות להטיל סנקציה פלילית על מי שמפר את דרישת ההתייצבות לפנייה.

ההקשר הנוכחי של הצעות החוק הוא החלטת מליאת הכנסת על הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת הקצאת האשראי במשק והסדרי חוב, זאת על רקע משבר האשראי של אליעזר פישמן.

הנחות היסוד של חוות דעת זו הינן שהכנסת רשאית וצריכה לעסוק בנושאים כגון אלה, משום שמדובר בנושא בעל עניין ציבורי ובפעולה שתכליתה הגנה על האינטרס הציבורי שהיא אחד מתפקידי החשובים של הגוף המחוקק. בנוסף מוסכם שבאופן עקרוני יש צורך בחיזוק סמכויותיהן של ועדות הכנסת ככלי פיקוח ובקרה בעיקר על הרשות המבצעת. עם זאת, התיקונים המוצעים בנוגע לסמכויותיה וסדרי פעולתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית אינם הדרך הנכונה והראויה לעשות זאת.

### עיקרי הצעות החוק

(1) הרחבת סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית מעבר לסמכויות המסורות על פי חוק לוועדות הקבועות של הכנסת באשר לחובת התייצבות. הרחבה זו כוללת מתן סמכות בידי יושב ראש הוועדה לזמן עובדים ונושאי משרה בהווה או בעבר בחברות ציבוריות המשתייכות למגזר הפרטי. בידי הוועדה מוקנית גם הסמכות לקבוע בהחלטת רוב חבריה חובת התייצבות במקרה שהמוזמן לא התייצב לדיוני הוועדה.

(2) הרחבת סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית מעבר לסמכויות המסורות על פי חוק לוועדות הקבועות של הכנסת באשר לחובה למסור מידע - על המוזמן או משעה שנקבעה לגביו חובת התייצבות למסור את המידע המבוקש על ידי יושב ראש הוועדה. גם בעניין זה יש סמכות לוועדה ברוב חבריה לחייבו להמציאם לוועדה. ניתן לערער על חובת המצאת המסמכים מטעמים מסוימים של ביטחון המדינה או חיסיון ליושב ראש הוועדה, וההחלטה אם לחשוף את המסמכים לפני שאר חברי הוועדה ו/או לנהל דיון חסוי נתונה בידי של יושב הראש.

(3) הגדרת סדרי עבודתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית - קביעת קוורום של רוב חברי הוועדה לשם קיום דיוניה; קביעת חובת השתתפות של חבר כנסת ברוב ישיבות הוועדה כתנאי להשתתפות בהצבעה על מסקנותיה; פירוט החובה להניח דוח פעולות ומסקנות של הוועדה והאפשרות להניח דוח ביניים, שאושר על ידי רוב חברי הוועדה תוך צירוף עמדת המיעוט.



(4) הגדרת אי־התייצבות לפני הוועדה ואי המצאת מסמכים כעבירה שדינה קנס.

(5) מתן אפשרות בידי יושב ראש הכנסת להטיל סנקציות על המסרבים להופיע לפני הוועדה או להמציא לה מסמכים או מי מטעמם בנוגע לפעילותם בכנסת. יושב ראש הכנסת יוכל לקבוע כי המסרב או מי מטעמו או שפועל למענו (לרבות שדלן) לא יוכל להשתתף בוועדות הכנסת למשך תקופה של עד חצי שנה, והדבר אמור גם לגבי גוף או חברה אליהם משתייך העובד.

לדעתנו, היוזמה הכללית של עיגון סמכויות ועדות חקירה פרלמנטריות בחוק וקביעת סדרי עבודתה של הוועדה הם תיקונים נכונים וראויים. למשל, הדרישה לקוורום בדיוני הוועדה ראויה והכרחית, וראוי גם התיקון לפיו מסקנות הוועדה צריכות להיתמך על ידי רוב חברי הוועדה.

עם זאת אנו מתנגדים ליסודות הבאים בהצעת החוק:

- החלת חובת ההתייצבות בוועדה והמצאת המסמכים על גורמים במגזר הפרטי.
- מתן סמכויות רחבות בענייני חיסיון ליושב ראש הוועדה.
- הגדרת אי־התייצבות או אי־המצאת מסמכים כעבירה שדינה קנס.
- הטלת סנקציות לא מידתיות על עובד או חברה שסירבו להופיע בפני הוועדה או להמציא לה מסמכים.

### **ה ט ע מ י ם ל ה ת נ ג ד ו ת ל ת י ק ו נ י ה ח ק י ק ה** **חריגה מסמכות ופגיעה בעקרון הפרדת הרשויות**

• חריגה מסמכויות ועדת החקירה הפרלמנטריות - ועדות חקירה פרלמנטריות הן ועדות פוליטיות ואינן גוף מעין־שיפוטי, בשונה מועדת חקירה ממלכתית. היות שסמכותה של הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לפי סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת אינה מגובּה בהסמכה לתת בידיה סמכויות רחבות הניתנות לגוף מעין־שיפוטי (כפי שציין היועץ המשפטי לכנסת בחוות דעתו בעניין זה) - מבקשת ההצעה הנוכחית להפוך את הגוף הפוליטי - שהרכבו מבוסס על יחסי הכוחות בכנסת, ושעל פי פסיקת בית המשפט יכול למלא את תפקידו על פי שיקולים פוליטיים (בג"ץ 84/731 קריב נ' ועדת הכנסת) - לגוף מעין־שיפוטי.

לפיכך התיקונים המוצעים פוגעים בעקרון הפרדת הרשויות ויוצרים עירוב מסוכן של מתן סמכויות מעין שיפוטיות לגוף פוליטי. זאת ביחס לקשת רחבה של גורמים חיצוניים לו (בשונה למשל מהסמכויות המעיין שיפוטיות הנתונות לוועדת האתיקה של הכנסת).

- הרחבת הסמכויות חורגת מהמקובל בדמוקרטיה פרלמנטרית – סמכות זו של חובת התייצבות ומסירת מידע של גורמים במגזר הפרטי שהכנסת מבקשת לתת בידיה חורגת מהמקובל בדמוקרטיה פרלמנטרית. בבריטניה למשל, אין לוועדות הפרלמנטריות, כולל ועדות חקירה פרלמנטריות, סמכות לחייב נציגים מהמגזר הציבורי להתייצב בפניהן (סמכות הקיימת בישראל), קל וחומר שאין סמכות כזו לגבי גורמים במגזר הפרטי. כמו בישראל, הוועדות רשאיות לזמן כל גורם לדיון, אך אין בסמכותן לכפות עליו חובת התייצבות. יש לציין כי הגדלת מעגל הגופים המחויבים לחקירה על ידי הוועדה הפרלמנטרית באמצעות התוספת של חברות ציבוריות ומתן סמכויות מעין שיפוטיות לזמן עדים מקרבת את ועדות החקירה הפרלמנטריות למודל של ועדת חקירה ממלכתית, שכידוע היא גוף עצמאי ובלתי תלוי, עומד בראשה שופט בדימוס, ולגביה קיימת חקיקה מיוחדת המעגנת את סדרי עבודתה וזכויות הנחקרים.

- החלת חובת ההתייצבות לפני הוועדה על גורמים במגזר הפרטי חותרת תחת ההבחנה החינונית בחברה דמוקרטית בין מגזר ציבורי, מגזר פרטי ומגזר שלישי (חברה אזרחית). החלת חובת ההתייצבות על בעלי תפקידים בחברות ציבוריות, שהן ליבתו של המגזר הפרטי, היא בבחינת חדירה של הכנסת לספֶרה הפרטית. שוב, אין פירושו של דבר שהכנסת באמצעות ועדת חקירה פרלמנטרית אינה יכולה לעסוק בנושאים מעין אלה – מחובתה לעסוק בכך – והיא אף רשאית לזמן גורמים אלה לדיון, אך לא ביושבה כגוף מעין שיפוטית בעל סמכות להטיל סנקציות פליליות, אלא בהיותה גוף בקרה ופיקוח פוליטי.

#### **פגיעה בזכויות יסוד**

- פגיעה בזכויות היסוד של המזמנים/מעידים לפני הוועדה – ועדות הכנסת, ולפיכך גם ועדת חקירה פרלמנטרית, רשאיות לחייב עובדי ציבור להופיע לפניהן ולהמציא להן מסמכים הדרושים לשם עבודתן. אך גם סמכות זו מוגבלת על ידי מתן האפשרות בידי השר הממונה או העומד בראש הגוף אפשרות להופיע

במקום העובד המוזמן. הגנה מעין זו לא תעמוד לגורמים במגזר הפרטי אם יחויבו להופיע לפני הוועדה. גם חוק ועדות חקירה המקנה סמכויות לוועדות חקירה ממלכתיות מפרט את זכויות המוזמנים להעיד לפני הוועדה (למשל זכותם להופיע עם עורך דין ולהיות מוזהרים במקרה שתוצאות החקירה עלולות לפגוע בהם). אף בארצות הברית, שיש להניח שחברי הכנסת שואבים משם את ההשראה לחיזוק סמכויות החקירה שלהם, רשאי מוזמן לוועדות הקונגרס שלא להשיב לשאלה מחשש שתשובתו תפיליל אותו וזאת בחסות התיקון החמישי לחוקה. ההצעה הנוכחית מבקשת להפוך את המוזמנים לנחקרים־נאשמים, וזאת מבלי לדאוג להגנה ראויה על זכויותיהם.

• פגיעה בפרטיות - הצעה זו גם אינה מתמודדת עם הפגיעה החמורה שעלולה להיות בפרטיותם של גופים ואנשים מהמגזר הפרטי. נושא הסודיות וחסיון המסמכים אינו מוסדר דיו ובאופן ראוי בהקשר של סדרי עבודת הוועדה. לפי נוסח ההצעה במקרה של הטלת חובה להמציא מסמכים לוועדה יכול הגורם הנחקר לערער על כך מטעמים של פגיעה בביטחון המדינה, יחסי החוץ, קשרי מסחר בינלאומיים או בשל פגיעה בזכות או בחיסיון הקבוע בדין. אולם הפרוצדורה המוצעת עלולה לגרור פגיעה בעקרון החיסיון והפרטיות. לפי הצעת החוק, יושב ראש הוועדה עצמו, שהוא כזכור אישיות פוליטית (בשונה למשל מיושב ראש ועדת חקירה ממלכתית שהוא שופט בדימוס), יקבל את ההחלטה אם לחשוף את המסמכים. זוהי סמכות מופרזת ולא סבירה בהינתן העניין של יושב ראש הוועדה בכובעו הפוליטי בפרסום חומרי החקירה. במקרה שיושב הראש מחליט שיש חובה להמציא את המסמכים הוא יכול להחליט על קיום ישיבה חסויה ולהטיל איסור על פרסום הדברים הנאמרים בה. היות שבדרך שגרה ישנה שקיפות מלאה של דיוני ועדות הכנסת קשה להאמין שניתן יהיה לאכוף חסיון זה ולוודא כי עקרון סודיות הדיונים נשמר. אומנם לאדם המחויב להמציא מסמכים שמורה זכות ערעור נוספת אך כיוון שהגוף הדורש את המסמכים (ועדת החקירה הפרלמנטרית) הוא גם זה שאמור לאשר את חסיונם - אין זה סביר שערעורו יתקבל. מכאן שבהליך זה הופכת עצמה ועדת החקירה הפרלמנטרית לגוף מעין שיפוטי ולערכאת ערעור גם יחד, וליושב ראש הוועדה מוקנות סמכויות שיפוטיות ושיקול דעת משפטי.

### תרבות פוליטית והיסטוריה פוליטית

- טשטוש תכליתית הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית - אומנם סעיף 22 המקנה לכנסת סמכות להקים ועדת חקירה מותר מרחב עמום באשר להגדרת נושא החקירה ("לחקור דברים שהכנסת קבעה"). עם זאת, לרוב, ועדות חקירה פרלמנטריות הוקמו על מנת לבדוק את מדיניות והתנהלות הממשלה, ובכך ערכן. הן משמשות כלי פיקוח נוסף של הכנסת על עבודת הממשלה, וכן יכולות לשמש זירה להעלאת נושאים לסדר היום הציבורי. בתיקונים אלה הכנסת מבקשת להפוך את ועדות החקירה לגוף מעין שיפוטי ולא רק לגוף פרלמנטרי מבקר, מפקח וממליץ על קווי מדיניות ויוזמות חקיקה. הסכנה היא שחברי הכנסת ביושבם כחברי ועדה יהפכו למעין חוקרים ושופטים, ודיוני הוועדה למעין בית משפט אך ללא ההגנות הראויות וההליכים המקובלים.

- אף שרוב ועדות החקירה הפרלמנטריות לא היו אפקטיביות או בעלות השפעה מכוננת על הנושאים שבהן עסקו, בעבר, גם במסגרת הפרשנות המצומצמת של סמכויות הוועדה, כיהנו מספר ועדות שהשיאו תרומה של ממש להעלאת נושאים לסדר היום הציבורי ולגיבוש מדיניות וחקיקה (למשל, הוועדה לעניין הסחר בנשים, הוועדה לבדיקת עמלות הבנקים, הוועדה לאיתור והשבת נכסי הנספים בשואה והוועדה לייצוג הולם של המגזר הערבי בשירות המדינה). כך שגם בעבר, במסגרת זימון וולונטרי של אישים והמצאת מסמכים, הצליחו ועדות חקירה פרלמנטריות להשיא תרומה לקידום האינטרס הציבורי. לכן יתכן שעיון חובת ההתייצבות והמצאת המסמכים הוא בגדר התפרצות לדלת פתוחה. פרט למקרים אחדים בעבר (למשל במקרה של ועדת החקירה לאירועי עמונה ב־2006) רוב הוועדות זכו לשיתוף פעולה מצד הגורמים הרלוונטיים.

- הקניית אופי מעין־שיפוטי לוועדת החקירה הפרלמנטרית מחייבת התנהלות דיוני הוועדה ללא משוא פנים ובאופן הוגן. גוף המקנה לעצמו סמכויות מעין־שיפוטיות לא יכול להרשות לעצמו התבטאויות פומביות, כמו אלה שאנו עדים להן בהקשר לנושא החקירה הנוכחי, המעידות על מסקנות החקירה ותוצאותיה עוד בטרם התבררו העובדות לאושרן. זאת ועוד, היות שחברי הכנסת בשמשם חברי ועדת חקירה פרלמנטרית אינם הופכים עורם ומוחקים את זיקתם הפוליטית, והיות שאין בידיהם ההכשרה לפעול כחוקרים נטולי פניות, נשאלת

השאלה האם כשמדובר בזירה של גופים ואנשים פרטיים תוכל ועדת החקירה הפרלמנטרית לפעול באופן אובייקטיבי על מנת להגיע לחקר האמת.

### **היבטים פרוצדורליים בעלי השלכות מהותיות**

• שינוי פְּהוּל של חוק יסוד ועוד לתכלית של התאמתו לגופו של מקרה ואף לגופו של אדם חותרים תחת היסודות החוקתיים של הדמוקרטיה הישראלית, כמו גם עומדים בסתירה לתכלית החוק, שצריך להיות כללי ולא להיות מנוסח כמענה לנסיבות קונקרטיות. מקריאת נוסח החוק מסתמן כי המחוקקים רואים לנגד עיניהם את המקרה הנוכחי - של הבנקים והטייקונים - ואינם שוקלים כראוי אם הסנקציות הולמות גם מקרים שבהם מעורבים גורמים אחרים. למשל, הסנקציה על הגורם המסרב להתייצב או מי מטעמו שעניינה איסור על השתתפות בוועדות הכנסת לתקופה של עד חצי שנה אינה מידתית ונגועה בחוסר סבירות. יתכן כי חברי הכנסת מעמידים לנגד עיניהם גורמים הקשורים לנסיבות המקרה הנוכחי, אך אינם לוקחים בחשבון השלכות כלליות שליליות שעלולות להיות לסנקציה מעין זו על פגיעה בעקרונות חופש הביטוי והייצוג. גם הקביעה כי ניתן יהיה לחייב את מי שכיהן בעבר בתפקיד בחברה ציבורית להופיע בפני הוועדה יש יסוד להאמין כי היא נובעת מהנסיבות המיוחדות של המעורבים במקרה הנוכחי ואף היא חורגת מגבולות הסביר.

### **היבטים נורמטיביים**

• מדרון חלקלק - יש לזכור שהפעם נשוא תיקוני החקיקה הם הבנקים ואנשים בעלי ממון (שגם להם יש זכויות על פי חוק). אך מחר תוכל הכנסת להעניק אותו "טיפול" לגורמים בחברה האזרחית כמו נציגי ארגוני זכויות אדם, ובעתיד - מי יישורנו. המדרון החלקלק קשור גם לאפשרות שהרחבת הסמכויות תזלוג לוועדות הכנסת הקבועות - שעל אף שאנו תומכים עקרונית בחיזוקן באמצעות אימוץ שימוע נושאי ובמקרים מסוימים גם לבעלי משרות בשירות הציבורי - עדיין רחוקה הדרך מהפיכת ועדות הכנסת למעין בית דין שדה.

לסיכום, יוזמה זו מוכיחה את מה שאמר מונטסקייה בחיבורו "על רוח החוקים", שאם אין לגופים אחרים זכות לבלום את יזמותיו של הגוף המחוקק, "יהפוך גוף זה לדספוט; שכן מאחר שיוכל במצב כזה לתת בידי עצמו את כל הכוח שרק עולה בדעתו ישים לאין את כל שאר הרשויות". אך נדמה שבתיקונים המוצעים מבקש

המחוקק הישראלי ללכת צעד קדימה ולשים לאין לא רק את שאר הרשויות אלא גם גורמים במגזר הפרטי וזכויות היסוד שלהם. מדובר אפוא ביוזמה המפרה את האיזון בין הרשויות, אשר מבקשת להעניק לוועדה פוליטית סמכויות מעין שיפוטיות החורגות מהמקובל בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות, ובכך להסתכן בהפיכתה לגורם "מחסל חשבונות" אידיאולוגיים ופוליטיים.

עם זאת, אין פירושו של דבר שאין בסמכותה של הכנסת לדון באמצעות ועדות הכנסת או ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא שהיא מצאה לנכון להעלות לסדר היום על מנת להגן על האינטרס הציבורי. אך יש להיזהר שבשם הלהט להפוך את הוועדה ל"בעלת שיניים" במקרה הנוכחי לא יוצר גולם שיקום על יוצרו.

אנו קוראים לחברי הכנסת להמשיך בקידום המגמה של חיזוק כלי הפיקוח והבקרה שלהם על הרשות המבצעת. עם זאת אנו סבורים שלא יהיה זה נכון לקדם את הצעות החוק במתכונתן הנוכחית. יש לבחון מחדש את הרעיון של הטלת חובת התייצבות על גופים במגזר הפרטי והסמכות להטלת סנקציות פליליות, וכן לשקול אימוץ פרוצדורה שתאפשר למזמני הוועדה לטעון לסודיות מקצועית או מטעם אחר בפני גוף שיפוטי. יש להמשיך ולקיים דיון מעמיק בדרכים קונסטרוקטיביות לחיזוק סמכויותיהן של ועדות הכנסת, ובכללן ועדות חקירה פרלמנטריות, על מנת להעצים את כוחה של הכנסת כגוף פיקוח ובקרה אפקטיבי הפועל לטובת ההגנה על האינטרס הציבורי.

ד"ר דנה בלאנדר  
המכון הישראלי לדמוקרטיה

## רשימת המקורות

ארליך, יונתן, 2006. "דוח מעקב: יישום מסקנות ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים 2000-2004 בראשות חברת הכנסת זהבה גלאון", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2013. **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, תל אביב: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

להב, דן, ושחר גולדמן, 2006. "סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

לוריא, גיא, 2018. "שקד מנסרת את הענף שהיא ומשרדה יושבים עליו", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24.12.2018.

פוקס, עמיר, דנה בלאנדר, ומרדכי קרמניצר, 2015. **חקיקה אנטי-דמוקרטית בכנסת ה-18 (2009-2013)**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידברג, חן, 2018. "איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, וחן פרידברג, 2018. "שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות", הצעה לסדר 15, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

צדוק, דינה, וגלעד נווה, 2017. "הסדרים משפטיים למניעת ניגוד עניינים: סקירה משווה", הלשכה המשפטית של הכנסת.

Chafetz, Josh, 2009. "Executive Branch Contempt of Congress," *The University of Chicago Law Review* 76 (1): 1083-1156.

European Parliament, 2010. "Parliamentary Committees of Inquiry in National Systems: A Comparative Survey of EU Member States."

Fernandes, Luis, 2017. "O Que São as Comissões de Inquérito Parlamentar?" *JUP*, 6.3.2017.

Geddes, Marc, 2018. "Committee Hearings of the UK Parliament: Who Gives Evidence and does this Matter?" *Parliamentary Affairs* 71 (2): 283-304.

Hazan, Reuven Y., 2001. *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective*, Columbus: Ohio State University Press.

Lees, John D., and Malcolm Shaw, 1979. *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham: Duke University Press.

Mattson, Ingvar, and Kaare Strøm, 1995. "Parliamentary Committees," in: Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag, pp. 249-307.



Martin, Shane, 2014. "Committees," in: Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 352–370.

Olson, David M., 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Onagh, Gay, 2012. "Parliamentary Commissions of Inquiry," House of Commons Library, July 24.

The House of Commons Library, 2016. A Briefing Paper on the Procedure Committee and Select Committees: Evidence and Witnesses.

Yamamoto, Hironori, 2007. "Tools for Parliamentary Oversight," Inter-parliamentary Union.

## פסקי דין

בג"ץ 731/84 קריב נ' ועדת הכנסת של הכנסת ואח', פ"ד לט (3) 337.

בג"ץ 620/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת פ"ד מא (4) 169 (ניתן ביום 11.10.1987).

בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח' (ניתן ביום 17.8.2016).

## דוחות (באתר הכנסת)

"דין וחשבון של ועדת החקירה הפארלאמנטארית בענין עצירי המחנה בג'למי", 1951.

"דין וחשבון ועדת חקירה פרלמנטרית במלאת שנתיים לאסון המכבייה", 9 ביולי 2000.

"ועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא גילויי השחיתות בממשל במדינת ישראל", 2005-2006.

"ועדת החקירה הפרלמנטרית למאבק בסחר בנשים: דוח מסכם", 2005.

"ועדת החקירה הפרלמנטרית לאירועי עמונה: דוח ביניים", מרץ 2006.

## מסמכים

איל ינון, חוות דעת של היועץ המשפטי של הכנסת בנושא: סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית, 21 ביולי 2017.

איל ינון, חוות דעת של היועץ המשפטי של הכנסת בנושא: הצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין המימון של מדינות זרות לארגונים ישראלים שפועלים נגד חיילי צה"ל, 18 באוקטובר 2017.

מכתב מאת עו"ד אתי בנדלר, היועצת המשפטית של ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים אל חברי הוועדה, מיום 4 ביוני 2018.

## פרוטוקולים

פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט בשבתה כוועדת חקירה פרלמנטרית בנושא: גילויי השחיתות בממשל מדינת ישראל, 10.08.2005.

פרוטוקול ישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט בשבתה כוועדת חקירה פרלמנטרית בנושא: גילויי השחיתות בממשל מדינת ישראל, 16.11.2005.

ועדת הכנסת, דיון בנושא הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת ארגוני החברה האזרחית, פרוטוקול מספר 149, 1.2.2011.

ועדת הכנסת, דיון בנושא הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לבחינת ארגוני החברה האזרחית, פרוטוקול מספר 150, 2.2.2011.

ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, פרוטוקול מספר 9, 18.11.2018.

## **חוקים, תקנונים וחוקות**

חוק-יסוד: הכנסת.

חוק-יסוד: הממשלה.

חוק ועדת חקירה, תשכ"ט-1968.

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

תקנון הכנסת.

The Austrian Parliament, Rules of Procedure for Parliamentary Investigation Committees, 2014.

The Bundestag, Act Regulating the Law Governing Committees of Inquiry of the German Bundestag, 2001.

The Constitution of Austria.

Constitution of the Portuguese Republic, seventh revision, 2005.

The French Assembly, Rules of Procedure of the National Assembly.

Portugal, Rules of Procedure of the Assembly of the Republic (2007, 2010, 2017, 2018).



recommendations. This should be reported in the relevant permanent Knesset committee or the Knesset plenum.

To sum up, the Knesset can and should thoroughly examine issues of interest and importance to the public, because one of its objectives as the representative of the sovereign people is to protect the public interest. Nevertheless, the Knesset must use extra caution when granting powers to parliamentary commission of inquiry, because these are liable to turn its members, who are appointed based on political affiliation, into both investigators and judges. The changes proposed in this document, virtually all of which are procedural and involve full utilization of the commissions' present powers rather than broader powers, can help make the commissions a more effective, and more prestigious institution with a real contribution to make to Knesset oversight of the Government and to furthering the public interest.



**Policy Paper 140**

**PARLIAMENTARY COMMISSIONS  
OF INQUIRY  
AS A MECHANISM FOR OVERSIGHT  
OF THE EXECUTIVE BRANCH**

---

Dana Blander | Chen Friedberg | Avital Fridman

December 2019

Text Editor [Hebrew]: Tamar Shaked  
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Press, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-278-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2019 by the Israel Democracy Institute (RA)**  
Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**  
Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

## **ABSTRACT**

A parliamentary commission of inquiry is one of the tools with which a parliament carries out its oversight function. It enables the parliament to conduct an in-depth investigation of a certain issue on the public agenda and to focus public attention on it. Like any other parliamentary mechanism, however, the parliamentary commission of inquiry can further the public interest or harm it, depending on how it is used. This is a wonderful instrument for plumbing the depths of the executive branch, uncovering corruption, increasing the transparency of bureaucratic mechanisms, and clarifying in depth a matter of public interest. However, exploitation or misuse of this instrument is liable to have precisely the exact opposite effect: A parliamentary commission of inquiry can violate the privacy of citizens and organizations, interfere with the activity of civil society, widen rifts, and serve as a tool in the hands of parties with a vested interest, thereby harming the public welfare.

The objective of this document is to examine the use of parliamentary commissions of inquiry in Israel and other democracies in order to propose ways of improving their functioning as a means of overseeing the executive branch and as a parliamentary mechanism designed to further the public interest.



Section 22 of the Basic Law: The Knesset states: “The Knesset may appoint commissions of inquiry—either by empowering one of the permanent committees in that behalf or by selecting a commission from among its members—to investigate matters designated by the Knesset.” The composition of a parliamentary commission of inquiry, like the composition of permanent Knesset committees, is based on the relative strength of the parties in the Knesset. Its powers are also similar to those of a permanent committee, unless the Knesset decides otherwise.

When we compare parliamentary commissions of inquiry with other types of committees that the Knesset can establish—permanent committees or state commissions of inquiry, which are sometimes appointed at the initiative of the Knesset’s State Control Committee—we find that a parliamentary commission of inquiry is a sort of mongrel creature: On the one hand, in terms of its composition, powers, and methods of operation, it resembles a permanent Knesset committee; on the other hand, it shares with the state commission of inquiry the mandate to investigate a particular issue. It is composed of members of parliament and is therefore in essence a political committee, but its members are charged with conducting a fair, in-depth, thorough, professional, objective, impartial, and unbiased investigation. This unique status of the parliamentary commission of inquiry requires cautious and responsible use of it.

So far there have been 26 parliamentary commissions of inquiry in Israel. Four of them were established twice in two successive Knessets, so altogether the Knesset has decided 30 times to establish a parliamentary commission of inquiry. A review of the commissions’ work over the years shows that it needs improvement: Even before we examine their effectiveness, we have to consider that some of the commissions did not function at all or did not publish their findings, and therefore did not fulfill their obligations. Moreover, failing to publish conclusions, writing general conclusions, drafting recommendations that cannot be implemented, or even not following up on implementation of the recommendations does

not contribute to the effectiveness of the commissions as a significant oversight tool.

Some commissions of inquiry in Israel have investigated issues in depth, put them on the public agenda, dealt with them thoroughly, and made a real change in policy and in the public discourse (e.g., the commission to locate and retrieve Holocaust victims' assets and the commission on trafficking in women, established by the 15th Knesset and again by the 16th Knesset). In other cases, parliamentary commissions of inquiry have not been employed wisely and beneficially and have therefore not realized their supervisory potential (e.g., the commission on corruption in the Israeli civil service, established by the 16th Knesset).

In recent years two main dilemmas related to the activity of Knesset commissions of inquiry have been at the heart of the parliamentary, public, and legal debate: the issue investigated and the commission's powers. Regarding the issue investigated, because the Basic Law: The Knesset is vague with respect to just cause for establishing a commission of inquiry and the topics of the investigation, this important monitoring tool may be employed improperly and inappropriately. The legislators gave members of the Knesset (MKs) very broad leeway regarding the issue to be investigated; they are expected to use their judgment when deciding to establish a commission of inquiry. Most importantly, MKs must avoid making blatant political use of this tool, as this may detract from the prestige of the institution and cast doubt on the credibility of the Knesset members on the commission of inquiry. Furthermore, the Knesset must refrain from trespassing on the domains of other monitoring and law enforcement agencies, and must not investigate issues that are already being looked into or investigated by these other agencies.

As for the powers of parliamentary commissions of inquiry, from time to time an initiative is introduced to give them quasi-judicial powers, including the power to subpoena witnesses and impose sanctions on

private citizens and organizations. This matter should be considered in light of the special nature of such a commission. In our opinion, in the present circumstances the powers of commissions of inquiry should not be expanded. Knesset members are not, and should not, act as investigators, judges, and executioners. Knesset members faithfully serve those who sent them when they use a parliamentary commission of inquiry to shine light on a particular issue, put it on the public agenda, and—by means of a fair, responsible, and professional investigation—delineate systemic solutions to the problem and ascertain that their recommendations have been carried out.

A comparative survey shows that parliamentary commissions of inquiry worldwide lie on a spectrum. At one extreme are commissions whose powers, method of operation, and composition are similar (and sometimes even identical) to those of permanent parliamentary committees. At the other extreme are quasi-judicial commissions with broader powers and the ability to impose broader sanctions. In the middle are parliamentary commissions of inquiry that are like other parliamentary committees but with certain extra powers. Presidential regimes tend more toward the quasi-judicial model, although this model is also found in parliamentary democracies. Other parliamentary democracies, like Israel, have adopted the British model, where the powers of commissions of inquiry are like those of permanent parliamentary committees.

From the study we concluded that the main problem of Knesset commissions of inquiry is their failure to fully use the powers and tools available to them. In our opinion, the best way to strengthen them is *not* through initiatives to expand their powers in a way that would undermine the balance of powers and turn Knesset members into investigators, prosecutors, and judges all at once, but by promoting procedural changes in the commissions' method of operation that would enable them to make full use of their present powers and improve their investigative

ability and the outcome of the investigations. Therefore, we recommend the following:

- (1) Commissions of inquiry should be appointed to examine issues that are not the subjects of political dispute between parties.
- (2) Commissions' discussions should be conducted in a format different from that of a regular Knesset committee so as to make their clear that they are different; for example, they might use the format of hearings. This format will make possible a thorough, in-depth clarification of the issue that the commission was appointed to study, through orderly questioning of the people summoned in accordance with clear, predetermined rules.
- (3) Sanctions should be enforced against people in the executive branch who do not appear when summoned.
- (4) Commissions of inquiry should be given intensive professional support and should be briefed thoroughly in preparation for their discussions.
- (5) The majority needed to establish a parliamentary commission of inquiry should be reduced so that the opposition can also establish them; this will improve the Knesset's oversight of the Government.
- (6) The commission should be chaired by someone who can devote most of his or her time to the commission of inquiry.
- (7) Only the commission should decide whom to summon to appear before it; no one in the executive branch should be able to veto anyone's appearance and send others in their place.
- (8) A quorum should be set for commission meetings and votes, and conditions should be set for terminating the commission's activity if it is not functioning.
- (9) Commissions of inquiry should not be appointed in the last session of a Knesset, and they should be required to submit a final report (or an interim report in the case of the dispersal of the Knesset).
- (10) A target date should be set for submitting the commission's report and a mechanism should be established for following up on its

באילו נושאים אמורה לעסוק ועדת חקירה פרלמנטרית בכנסת? האם יש להרחיב את סמכויותיה כדי שתוכל למלא ביעילות את תפקידה כמפקחת? אילו אמצעים אילו שינויים נדרשים לשם טיוב עבודתה?

ועדת חקירה פרלמנטרית היא אחד הכלים שבאמצעותם הפרלמנט מממש את תפקידו כמפקח. הוועדה מאפשרת לפרלמנט לחקור לעומק נושא מסוים שעל סדר היום ולמקד את תשומת הלב הציבורית בו. באמצעות כלי זה הרשות המחוקקת יכולה לבחון את נכבי הרשות המבצעת, לחשוף שחיתויות, להגביר את השקיפות של מנגנוני הבירוקרטיה ולברר ביסודיות נושאים בעלי עניין ציבורי.

אלא שכמו כל מנגנון פרלמנטרי אחר אפשר שגם ועדת חקירה פרלמנטרית תתברר ככלי שמקדם את האינטרס הציבורי או לחלופין פוגע בו, תלוי איך משתמשים בה. הניסיון הישראלי מלמד שוועדות חקירה פרלמנטריות מסוימות הביאו לשינוי מהותי במדיניות ובשיח הציבורי בשעה שפעילותן של אחרות הסתיימה בלא כלום. המחקר שלפנינו בוחן כיצד משתמשת הכנסת בכלי זה של ועדות חקירה פרלמנטריות. הוא סוקר את ההיסטוריה של ועדות החקירה הללו, מנתח מקרים אחדים של ועדות שהוקמו בעבר ומציג השוואה של דרכי השימוש בכלי זה במדינות אחרות.

**ד"ר דנה בלאנדר** היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. עוסקת בעיקר במערכת הפוליטית בישראל.

**ד"ר חן פרידברג** היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכירה במחלקה למזרח התיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל. תחומי מומחיותה הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי וכן נשים בפוליטיקה.

**אביטל פרידמן** היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנטית במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי עיסוקה הם פוליטיקה מפלגתית וכן הכנסת ותפקודה במבט השוואתי.



0 4500001240 0  
דאנאקוד 450-1240