פרוטוקולים/ועדת הכנסת/3308

ירושלים, ה' בתמוז, תשס"א

26 ביוני, 2001

הכנסת החמש-עשרה נוסח לא מתוקן

**מושב שלישי**

**פרוטוקול מס' 206**

**מישיבת ועדת הכנסת**

יום שני, ד" בתמוז התשס"א (25.6.2001), שעה 10:00

**נכחו:**

**חברי הוועדה**:

יוסי כץ – היו"ר

אפי אושעיה

יצחק גאגולה

זהבה גלאון

**מוזמנים**:

אריה האן – מזכיר הכנסת

אנה שניידר - היועצת המשפטית לכנסת

דוד לב – סגן מזכיר הכנסת

פרופ' אשר אריאן – המכון הישראלי לדמוקרטיה

גב' דנה בלאנדר – המכון הישראלי לדמוקרטיה

עופר קניג – המכון הישראלי לדמוקרטיה

גב' סיגל קוגוט – משרד המשפטים

**יועצת משפטית**:

ארבל אסטרחן

**מנהלת הוועדה**:

אתי בן-יוסף

**קצרנית**:

חנה אלטמן

**סדר היום:**

יוזמת יושב ראש ועדת הכנסת להנהגת "מוסד השימוע" בכנסת.

**יוזמת יושב ראש ועדת הכנסת להנהגת "מוסד השימוע" בכנסת**

היו"ר יוסי כץ:

בוקר טוב, אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת ומקווה שיצטרפו אלינו חברי כנסת נוספים שאם לא כן אנחנו נקבל החלטות ואני מקווה שניצור בכנסת מוסד חדש.

התכנסנו כדי לדון בנושא "מוסד השימוע" ואפשרות הכנסתו לעבודת הכנסת ואני רוצה לספר גם לנוכחים וגם לציבור הצופים בנו בבית, מה הביא אותי לעסוק בנושא; לפני כשנתיים הייתי בארצות הברית בכנס בין לאומי כלשהו וביום האחרון שלו היה לנו יום חופשי. ביום חופשי, בדרך כלל, הולכים לכל מיני מקומות, גנים, אתרים, מקומות בילוי שונים אולם לרוע המזל צפיתי בטלוויזיה בחרדה רבה וראיתי את מה שהתרחש באותו לילה במדינת ישראל – אסון המסוקים. כיוון שכך זה לא היה מסוג הימים שיכולתי לטייל בפארקים או במקומות בילוי אחרים והחלטתי ללכת למקום מסוג אחר. כיוון שהייתי אז בבוסטון, שאלתי את המארחים שלי איזה מקום רציני יש בסביבה ואלה השיבו לי שבאוניברסיטת בוסטון יש מוזיאון על שם קנדי שמנציח את תולדות חייו ואכן, בהמלצתם, נסעתי לשם. היה זה יום גשום, נסעתי למוזיאון קנדי ברכבת וכשהגעתי אליו הבנתי שהוא בנוי בצורת חדרים חדרים שמנציחים, כל אחד מהם, תקופה אחרת בחייו של קנדי. כאשר נכנסים באותו מוזיאון לחדר, עין אלקטרונית קולטת את המבקר ומפעילה מערכת וידיאו, כל אחת מתארת תקופה שונה, הכל בהתאם לחדרים. מכל מקום באותו ביקור הגעתי לחדר שבו ראיתי את קנדי בהיותו סנטור, חוקר את מנהיג איגוד נהגי המשאיות חקירת שתי וערב צולבת בוועדה של הסנאט, לצדו ישב היועץ המשפטי של ועדת המשנה, אחיו של הסנטור – רוברט קנדי, שלימים הפך גם הוא להיות סנטור ואחר כך נרצח, אבל מה שרציתי לספר לכם הוא שהתרשמתי מאד מהצורה בה אלה ניהלו את החקירה, ללא מורא, ללא משוא פנים, עם שאלות נוקבות שהיה קשה מאד להתחמק מהן. היה מדובר על עימות בין אדם שהוא מנהיג איגודים מקצועיים שהיה מעורב בכל מיני פעולות אלימות וחצי אלימות, בכל מיני מעשים שזכו לביקורת קטלנית מאד, כשמנגד ישבו חברי הסנאט, בראשם קנדי, ובצעו חקירה עם ייעוץ משפטי צמוד.

כאשר חזרתי לארץ, אינני יודע אם כבר באותה תקופה או זמן מה לאחר מכן, התמניתי לכהן כיושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כפי שאתם יודעים לאותה ועדה יש סמכויות מיוחדות, ובנושאים שקשורים לדוח מבקר המדינה – הסמכויות הן עוד יותר רחבות. מכל מקום בוועדה לענייני ביקורת המדינה ניתן לכפות ולהוציא צווי הבאה לאנשים שכבר לא משרתים בתפקידם אבל דוח מבקר המדינה מתייחס אליהם. אז אני החלטתי לנסות ליישם את המוסד שאנחנו מדברים עליו, מוסד השימוע, בוועדה, אבל לצערי, ואני אומר זאת במלוא הכנות, חבריי לוועדה לא שיתפו אתי פעולה. אני מקווה שזה לא מה שמתבצע כאן כרגע. כאמור, חבריי לא אהבו את הרעיון להכניס מוסד אמריקאי, שמסתבר, אגב, שהוא לא מוסד אמריקאי ומיד נשמע דברים על כך דברים מפיו של פרופסור אריאן מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. נכון שבארצות הברית יש לאותו מוסד עוצמה בלתי רגילה אבל הוא מונהג גם בקנדה וגם במדינות אחרות ושם הוא מביא ללא ספק להגברת הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת ומאפשר לחברי הפרלמנט לבצע את תפקידם בצורה הרבה יותר יעילה. אין כל ספק בכך שהוא תורם לשלטון החוק ולהעלאת נושאים ברמה רצינית מאד.

כאמור, הניסיון להפעיל כאן מוסד שימוע לא צלח בידי, נכשלתי במשימה, כי חבריי טרפדו זאת ולא הביעו עניין בהכנסתו של אותו מוסד לכנסת באופן מעשי.

חיכיתי שנתיים שלוש ולאחרונה נבחרתי לראשות ועדת הכנסת, הוועדה שקובעת בעצם את תקנון הכנסת, כמובן בכפוף לדיון במליאה ולאפשרות של שינוי ההחלטות, אבל בסך הכל חשבתי לתומי שהדרך הטובה ביותר לנסות להביא לכנסת מוסד חדש, להפעיל אותו בצורה מוסדרת וללא כל צל של ספק תעלה על סדר היום הציבורי נושאים, תאפשר חקירה פומבית ונגיעה בעצבים הרגישים של כל בעיה. לדוגמה, אנחנו עוסקים עכשיו בנושא: משבר המים, נקים מחר ועדת חקירה פרלמנטרית ועדיין לא ברור מה יהיו סמכויותיה של הוועדה, האם היא תוכל לכפות על הופעת עדים בפניה, האם היא תוכל לבצע חקירה של עדים כמו זאת שמתבצעת בשימוע מהסוג האמריקאי? האם אפשר יהיה להטיל סנקציות על מי שלא יופיע בפניה? האם ניתן להזמין אליה רק שרים או עובדי מדינה או שיהיה אפשר להזמין אליה גם עובדי תאגידים ממלכתיים או כל אזרח שיש לו מידע והוא יכול לתרום לנושא?

אין ספק כי השאלות האלה ראויות לדיון ונדמה לי שהמסלול המתאים ביותר כדי לפתוח בדיון בהכנסת האפשרות של מוסד השימוע לעבודת הכנסת הוא בוועדת הכנסת.

התכנסנו לדיון הזה קודם כל מתוך כוונה ללמוד את הנושא ולדעת מה קורה בעולם בתחום הזה שכן אנחנו לא המצאנו את הגלגל. יש בעולם פרלמנטים הרבה יותר ותיקים משלנו, עם ניסיון ועם ידיעה איך ניתן להגביר את יכולת הפיקוח של הפרלמנט.

לכל מה שאמרתי צריך להוסיף אלמנט אחד ובו אני אסיים את דברי הפתיחה שלי; הממשלה הזאת היא ממשלת אחדות לאומית, ממשלה רחבה, שנשענת על קואליציה רחבה בכנסת ואין כל ספק שמתן כלים לחברי הכנסת בעבודתם מול הממשלה, זה אחד הדברים החשובים ביותר כדי לשמור על הדמוקרטיה במדינת ישראל, כדי לשפר את המינהל התקין וכדי לפקח על עבודת הממשלה.

חשוב מאד שנלמד את הנושא, חשוב מאד שנתייחס אליו לא כאל נושא של: כנסת מול ממשלה כזאת או ממשלה אחרת. אל הכלי הזה, אם הוא אכן ייכנס לעבודת הכנסת, חשוב מאד להתייחס כאל כלי עבודה לטווח רחוק כי הוא לא בא לשרת קואליציה כזאת או אופוזיציה כזאת או אופוזיציה אחרת. במשטר דמוקרטי, בוודאי במדינת ישראל, יום אחד אתה למעלה, יום אחד אתה למטה, יום אחד אתה בממשלה ובקואליציה ויום אחד אתה באופוזיציה, לכן חשוב מאד שניצור כלי שישרת את הכנסת, את הפרלמנט הישראלי, לשנים רבות קדימה בלי כל קשר לשאלה איזה ממשלה שולטת היום והאם הקואליציה רחבה או צרה?

רשות הדיבור לפרופסור אשר אריאן מהמכון הישראלי לדמוקרטיה.

אשר אריאן:

תודה. במכון הישראלי לדמוקרטיה שמחנו על האפשרות ללמוד את הנושא הזה ואני רוצה להודות בהזדמנות הזאת לדנה בלאנדר ולעופר קניג שסייעו בידי בהכנת המסמך שהכנו לקראת הישיבה הזאת.

אין לנו כל ספק בכך שאחת הבעיות הקשות של הדמוקרטיה הישראלית היא התיפקוד של הכנסת, במיוחד במובן של קשר, עימות, עם הרשות המבצעת.

יש ויכוח מעניין באקדמיה האם הכנסת היא חזקה או חלשה אבל לא זאת הנקודה שמעניינת אותנו היום אלא השאלה האם הכנסת, במיוחד ועדות הכנסת, פועלות באופן מחזק את הזרוע הפרלמנטרית של המדינה? הדעה שלנו היא שיש לשפר את המצב הקיים ולכן שמחנו על האפשרות לתת חוות דעת כדי לחזק את הכנסת כמשתפת פעולה בחקיקה ובפיקוח על הממשלה ועל המינהל הציבורי.

מוסד השימוע וזימון עדים לוועדות הוא אחד המוסדות החשובים בפרלמנטים בעולם. המוסד הזה הולך ומתרחב בעולם כולו והעיתוי מתאים לכך שהכנסת גם היא תיתן את הדעת של חיזוק המוסד הזה אצלנו.

הצורה המחשבתית המתאימה להבין את היחסים המתאימים היא כזאת; יש מסגרת מבנית ומסגרת פוליטית. אין ספק שיש הבדל בין מערכת נשיאותית לבין מערכת פרלמנטרית. הדוגמה האמריקאית שחבר הכנסת כץ הביא בפנינו היא, באמת, הדוגמה הבולטת של השימוש בשימוע וזימון עדים: קונגרס פעיל מאד, פעלתן מאד, מול נשיא חזק ומתעצם.

השיטה האמריקאית נחשבת לייחודית אבל יחד עם זאת אם נשווה בינה לבין פרלמנטים אחרים בעולם נבין את הקשר ההדוק ושיתוף הפעולה בין שתי הזרועות.

השיטה הפרלמנטרית בנויה על הנחה הפוכה, הנחה שהממשלה פועלת מטעם הכנסת ומדווחת לכנסת. ההבדל המבני הזה חשוב מאד כדי להבין את התפקיד המתאים של ועדות הכנסת, יחד עם זאת נדמה לי שמה שחסר לנו במציאות הפוליטית שלנו הוא הסתכלות מקצועית על עבודת החקיקה, מקצועית במיוחד במובן של פיקוח על פעולות המינהל הציבורי.

ההצעות שלנו או התהיות שלנו באות לחזק את הצד הזה של המוסד – הכנסת.

הצד הפוליטי, כמובן, קשור ביחס העדין והמסובך בין הממשלה לבין האופוזיציה ונאמר נכון שבפוליטיקה דמוקרטית יש מהפכים, יש תהפוכות, יש שינויים אבל המוסדות הבסיסיים חייבים לשרת כל ממשלה, כל אופוזיציה וכל כנסת.

בהקשר הזה של הדברים נשאלת השאלה איך במסגרת פרלמנטרית, במסגרת של ממשלה כפי זאת שקיימת אצלנו, ניתן לחזק את הכנסת ואת ועדות הכנסת?

לפני שאני אגיע לעניין השימוע אני רוצה לציין מספר נקודות שראוי לתת עליהן את הדעת; 1 – נוכחות חברי הכנסת. על מנת להגביר את נוכחות חברי הכנסת בוועדות יש לשקול מספר צעדים הכרחיים לדעתנו. א' – הגבלה של מספר הוועדות שחבר כנסת משרת בהן - - -

זהבה גלאון:

אנחנו מסכימים אתך.

אשר אריאן:

הממוצע כיום הוא כארבעה כאשר בפרלמנטרים אחרים בעולם שניים הם בדרך כלל הנורמה, ורצוי לשאוף להגיע לנורמה הזאת.

אפי אושעיה:

אבל להם אין ממשלות כל כך רחבות.

אשר אריאן:

הדברים האלה מביאים אותי לנקודה הבאה, לשקול אפשרות של הגדלת מספר חברי הכנסת. מסתבר שהפרלמנט הישראלי הוא מהקטנים בעולם - - -

אפי אושעיה:

להצעה הזאת לא תהיה התנגדות, פרופסור אריאן.

אשר אריאן:

אם ניקח בחשבון שכרבע מבין 120 חברי הכנסת הם חברים ברשות המבצעת, נבין כי הכנסת הופכת להיות פרלמנט אף קטן עוד יותר.

כאמור, יש מקום לשקול הגדלה של מספר חברי הכנסת ואני יכול לנקוב במספרים אבל זה לא כל כך חשוב. אם נגדיל את המספר בעוד 50% ונגיע ל-180 חברי כנסת, כי אז יהיה גם היגיון לדרישה להקטין את מספר הוועדות שחברי הכנסת יהיו חברים בהן.

נקודה נוספת שלנו מדברת על קביעת קוורום, מכסה מינימלית לניהול ענייני הוועדות או הכנסת. המצב כיום הוא שאין דרישה כזאת ובהעדרה הכנסת יכולה לפעול בתנאים רבים ומגוונים.

זהבה גלאון:

סליחה, האם כוונתך במילה: קוורום, לקוורום לקבלת החלטות או קוורום לניהול ישיבות?

אשר אריאן:

גם לניהול ישיבות. כמובן שבהקשר הזה של הדברים נשאלת השאלה האם במהלך ישיבה, כשחברי כנסת יוצאים ממנה, יפסיקו את הדיונים? אני לא רוצה להתיימר להשיב על השאלות המסובכות האלה אבל מה שחשוב להבין הוא שצריך לקבוע נורמה שונה מזאת שקיימת היום לגבי הוועדות והדיונים.

נושא נוסף שהוא הכרחי לעניין שעליו אנחנו דנים הוא חיזוק הייעוץ והעזרה המקצועית. כשם שיש לנו דרישה שחבר כנסת יפעל באופן מקצועי כמחוקק, כך אנחנו מצפים שהכנסת תספק לעצמה את הייעוץ ואת העזרה המקצועית הדרושה, כל ועדה בתחומה.

היו"ר יוסי כץ:

בשנים האחרונות חל שיפור משמעותי בנושא הזה.

אשר אריאן:

יש שיפור - - -

זהבה גלאון:

עדיין רואים את התוצאות.

אשר אריאן:

יש לעשות עוד יותר על מנת לשפר את המצב.

אם נסתכל על הנושא שלפנינו באופן תמציתי, הסתכלות משווה, כפי שאמרתי הדוגמה האמריקאית היא היוצאת מן הכלל במובן זה שוועדות הקונגרס חזקות מאד, מספר היועצים הוא הגדול ביותר, פי כמה מאשר בכל פרלמנט אחר בעולם, המבנה הפוליטי, והמבנה המשטרי יכול להעמיד ועדת קונגרס מול הבית השני וגם מול הנשיא.

אני מצפה שעימותים כאלה יהיו מעטים במבנה הפוליטי והמשטרי שלנו, יחד עם זאת חשוב שתהיה אפשרות של עימות אמיתי, ענייני.

באנגליה כוח הוועדות, עוצמת הוועדות, נחשב לקטן ביותר בעולם, יחד עם זאת רואים את חיזוק הוועדות. מעניין להבין כי הוועדות באנגליה מתחזקות דווקה בנושא האיחוד האירופי ולכן מצפים מהיועצים ומהמומחים לספק את הייעוץ המתאים לחקיקה.

נקודה אחרת מעניינת שקשורה לאנגליה היא זאת ששם הייעוץ המקצועי מתחזק במיוחד בבית הלורדים, בבית העליון, שהוא פחות חשוב בהרבה מהפרלמנט עצמו אבל הנטייה הזאת היא חד כיוונית. יש נטייה לחיזוק ועדות הפרלמנט, במיוחד בנושא הפיקוח.

אנחנו יודעים שבהרבה מדינות אירופאיות קיימת אפשרות לזמן לוועדות של הפרלמנט עדים, במיוחד שרים ועובדי מדינה. הדוגמה האמריקאית חשובה כיוון שלוועדה שם יש סמכות לזמן כל אדם לשימוע הן אם הוא אזרח ואפילו אם הוא לא אזרח אבל הוא שוהה בארצות הברית.

אפי אושעיה:

פרופסור אריאן, תסלח לי על כך שאני קוטע את דבריך אבל אני מבקש לדעת בהקשר הזה של הדברים האם זאת חובה ואפשר לנקוט נגד המוזמן באמצעים אם הוא לא מופיע?

אשר אריאן:

בהחלט.

אפי אושעיה:

הדבר הזה נהוג גם במדינות אירופה או רק בארצות הברית?

אשר אריאן:

תלוי; במדינות אירופיות החובה הזאת לא חלה על אזרחים, והסנקציות המשפטיות נחשבות להרבה יותר חלשות. המסורת שם שונה - - -

אפי אושעיה:

בכל מקרה יש שם אמצעים בהם אפשר לנקוט אם אזרח לא מופיע לשימוע?

אשר אריאן:

לא בכל מקרה. יש ציפייה ששר או עובד מדינה אכן יבואו, קיימת נורמה כזאת, אפשר לחייב את הדבר הזה במספר מדינות אבל לעומתן יש מספר מדינות שאי אפשר לחייב בהן אדם להופיע בפני הוועדה. נדמה לי שזה אחד הנושאים החשובים שצריך לדון בהם, במידה ונתקדם בנושא מוסד השימוע.

היו"ר יוסי כץ:

כוונתך להיקף המוסד. השאלה המרכזית תהיה האם אפשר יהיה לחייב אזרח רגיל להופיע בפני הוועדה, או רק שר או עובד מדינה או עובד תאגיד ממשלתי?

זהבה גלאון:

מבחינת תיחום הגבולות, כשאתה מדבר על המודל האמריקאי ואתה רוצה להמליץ בפנינו על מודל, אתה מדבר על הוועדות הקבועות בכנסת ואינך מחיל את העניין הזה על ועדות חקירה פרלמנטריות?

אשר אריאן:

זאת שאלה טובה - - -

היו"ר יוסי כץ:

זאת אחת השאלות שנצטרך לשאול אותן. אם נחליט לאמץ את הרעיון של מוסד השימוע, בכוונתי להפיץ לכל אחד מ-120 חברי הכנסת שאלון ולבקש מהם התייחסות לכל אחת מהשאלות האלה.

זהבה גלאון:

אפרופו עניין הקוורום בוועדות, אני מבקשת להתנצל בפניכם על כך שאני צריכה לצאת לישיבת ועדה אחרת אם כי הנושא שדנים עליו כאן מעניין אותי מאד.

אשר אריאן:

ברצוני להשמיע עוד הערה השוואתית אחת; מוסד השימוע לא מופיע בחוקה האמריקאית אלא הוא התפתח באופן פוליטי, באופן טבעי, בעימות בין הנשיא לבין הקונגרס והעניין הזה התחיל ב-1788 כשהנשיא הראשון, וושינגטון, מינה אלוף לצבא האמריקאי והקונגרס הטיל ספק ביכולת המקצועית שלו ודרש מהנשיא את המסמכים המתאימים להמשך הדיון. הנשיא וושינגטון סירב לתת את המסמכים וסופו של דבר הוא, בעצם, הסיפור הראשון בשורה ארוכה מאד של עימותים בין הנשיא לבין מוסד הקונגרס.

הסיפורים האלה ממשיכים להיות מסופרים לאורך ההיסטוריה האמריקאית וכיום, כפי שכבר אמרתי, הדוגמה האמריקאית נחשבת ליוצאת דופן בגלל חוזקן ובפעילותן של ועדות הקונגרס.

אני רוצה להעמיד בפניכם מספר שאלות שחשוב לוועדה הזאת לטפל בהן ולשקול אותן, שאלות ששמענו כמה מהן בדיון הקודם אלא שאני מבקש לעבור עליהן עכשיו אחת אחר השנייה בצורה מסודרת; השאלה הראשונה מתייחסת למתן סמכות לקיים שימוע; האם הסמכות הזאת תינתן בוועדות הקבועות? בוועדות אד הוק? האם הסמכות תהיה קיימת לכל ועדה קבועה או האם זאת אפשרות שלגביה צריך יהיה לקבל אישור מיוחד על ידי גוף נוסף, אולי ועדת הכנסת, כדי לקיים את מוסד השימוע?

באשר לשאלה לאילו ועדות מסורה הסמכות הזאת? התשובה היא שבחלק מהמדינות הסמכות לחייב עדים להופיע בפני הוועדה ולהמציא לה מסמכים, מסורה בידי הוועדות הקבועות בלבד. בחלק אחר של המדינות, - לחלק מסויים של הוועדות הקבועות, מכל מקום זאת שאלה שצריך ללבן אותה.

שאלה נוספת היא תכלית קיום השימוע או חיוב להציג מסמכים. הסמכות לקיים שימוע, לחייב עדים להופיע בפני הוועדה ולהמציא לה מסמכים עשויה להיות מוגדרת כסמכות שניתן להטילה רק כאשר הוועדה דנה בענייני חקיקה ולצורך מידע הנוגע לחקיקה עצמה.

ניתן לתפוס את השימוע כשימוע לשם פיקוח על פעולות המשרד, השר, או החברה הממשלתית.

כל אלה, כאמור, הן שאלות שחייבים לשקול ולדון בהן.

מי מחוייב להופיע בפני הוועדות? האם עובד מדינה בלבד? האם כל אזרח, כפי שציינתי מהניסיון האמריקאי? באמריקה אפשר לזמן כל אדם ולדרוש שימוע בכל נושא רלוונטי לעבודת הוועדה.

מה הם הנוהלים לקיום השימוע? יש להגדיר באילו נסיבות נדרש שימוע? מה הם התנאים לקיום הליך השימוע במובן של העדים עצמם? האם הם יכולים להסתייע בייעוץ משפטי? האם הם חייבים להעיד בשבועה? האם יש סנקציה על אי הופעה? האם יש סנקציה על אי מתן עדות אמת? וכן הלאה וכן הלאה.

האם השימוע פומבי או סגור? ברוב הוועדות האמריקאיות השימוע פתוח. באירופה התמונה יותר מורכבת; בחלק גדול של המדינות ניתן לתת את השימוע בדלתיים סגורות.

יש היבטים משפטיים של שימוע, כפי שאמרתי כבר, עדות בשבועה, מה הן הסנקציות, - - -

היו"ר יוסי כץ:

חסינות.

אשר אריאן:

חסינות – ודאי. יש גם לדאוג לכל הנושא של זכויות העדים. זכות השתיקה, חסינות, ראיות שהעד מביא אתו, תשלום הוצאות של עדים וגם כאן חשוב מאד להכין היטב את התהליך על ידי עזרה מקצועית והכנה מתאימה של חברי הכנסת מצד אחד ושל העדים מהצד השני.

לסיכום דבריי אני מבקש להדגיש שוב שהכוונה היא לא לשואו אלא לחזק את תהליך הפיקוח של ועדות הכנסת לגבי הדבר החשוב השני שהוועדות של הכנסת עושות והוא נושא החקיקה. תודה.

היו"ר יוסי כץ:

תודה לך. רשות הדיבור לחבר הכנסת אפי אושעיה.

אפי אושעיה:

אדוני יושב ראש הישיבה, אני רוצה להודות לך על ההזדמנות שניתנה בידינו לעסוק בעניין כל כך רציני.

אני חושב שההגדרה המדברת על חיזוק מעמד הכנסת לא טובה לצורך העניין כי הפועל היוצא של זה יכול להיות שאנחנו מחפשים לעצמנו סמכויות ואני חושב שאנחנו מחפשים דרך כדי לייעל את עבודת הכנסת ובסופו של דבר התהליכים, כפי שמציע אותם פרופסור אריאן, עם כל הקשיים והשאלות שמתעוררות, הם תהליכים שחשובים לדמוקרטיה.

לא כל ההצעות ששמענו עליהן רלוונטיות ומעשיות. אנחנו מכירים את עבודת הכנסת ביום יום ונתקלים בקשיים אבל בגדול אני סבור שצריך להיות לנו עניין לאמץ את עיקרי הדברים וללכת על העיקרון שקשור בשאלות איך, מה ואת מי להזמין? אני סבור שהטכניקה אולי גם תתפתח תוך כדי עבודת הכנסת, מכל מקום צריך לעשות את המירב האפשרי כדי לאמץ את הרעיון של מוסד השימוע.

אני מציע שבנוסף לשאלה של אופן ביצוע הדברים, לא נסתפק בשליחת מכתב כיוון שראוי לקיים על הנושא הזה דיון במליאה על מנת שכל חברי הכנסת יהיו שותפים לו ומי שיש לו לומר משהו – יידעו אותו והוא יאמר את דברו.

ההצעה צריכה להיות מרחיקת לכת בראייה שלה ואל לנו להסתפק בהחלטה של הוועדה הזאת. תודה.

היו"ר יוסי כץ:

תודה. רשות הדיבור ליועצת המשפטית לכנסת, אנה שניידר.

אנה שניידר:

אני חושבת שהשאלות שנשאלו במהלך הישיבה נכבדות מאד ואי אפשר להכריע בהן במחי יד אחת אבל צריך לציין בהזדמנות הזאת של הדברים שצעד אחד כבר נעשה ובוודאי חבר הכנסת יוסי כץ מכיר אותו בהיותו יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה לשעבר. בשנת 1991 הוכנס תיקון לחוק מבקר המדינה, סעיף 18א', ובעצם באמצעות הסעיף הזה התחיל התהליך של אפשרות להזמין כל אדם, עם מגבלות, להופיע בפני הוועדה ואפילו נקבעה סנקציה פלילית באם הוא לא יופיע.

לא זכור לי משנה 1991 שאי פעם השתמשו בסעיף הזה. אולי חבר הכנסת כץ זוכר, אני לא זוכרת שנעשה בו שימוש וגם לא הוגש כתב אישום מעולם כאשר צריך לזכור שמדובר על שני סייגים בלבד; 1 – נשיא המדינה או יושב ראש הכנסת שאי אפשר לזמן אותם; 2 – בעניין שפיטה – נושא משרה שיפוטית לא יכול להיות מוזמן - - -

היו"ר יוסי כץ:

אני מבקש להדגיש בהזדמנות הזאת שלא הצטרכתי לממש את האיום אבל היו שני מקרים לפחות שבהם הודעתי לפקידי מדינה בכירים, אחד מהם נשא בתפקידו, לא הופיע לישיבה ושלח כל פעם את סגנו, והשני סיים את תפקידו בשירות הציבורי וחשב שחובת ההופעה לא חלה עליו בדיון שעניינו ממצאי דוח מבקר המדינה על תקופת כהונתו. מכל מקום בשני המקרים הודעתי לאנשים שאם הם לא יופיעו לישיבה שנקבעה, אני אנקוט נגדם בצעדים שקבועים בחוק, והדבר הזה הספיק להם. הם קיבלו את ההודעה והודיעו שהם אכן יופיעו לדיון והם הופיעו אליו. כאמור, לא היה צורך להשתמש בסנקציות. אין לי ספק שאילמלא אותו סעיף יכול להיות שהם היו מצפצפים עלינו.

בל נשכח שבינתיים חל גם תיקון בחוק יסוד: הממשלה, שהכניס חובה כמו זאת שאנחנו מדברים עליה אם כי עדיין אין מאחוריה סנקציות.

רשות הדיבור לסגן מזכיר הכנסת מר דוד לב.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

ברצוני להשמיע שלוש הערות בייחוד נוכח ההצעה של פרופסור אריאן להגדיל את מספר חברי הכנסת. אני הייתי מציע לחשוב על חלופות אחרות כגון: צמצום מספר הוועדות, וצמצום מספר החברים הפורמלי בכל ועדה וועדה. בשום מקום לא כתוב שהמספר צריך לעמוד על 15. הוא יכול להיות גם 9 וגם 7, אם כי הגרעין הקשה בכל אחד מהדיונים הוא בדרך כלל בין 4 ל-7 חברי כנסת.

אפשר לחשוב על עוד מהלך והוא עבודה במשמרות. מי קבע שכל הוועדות צריכות לשבת בשעה 10:00? אפשר לשבת בין 9:00 ל-11:00 ובין 11:30 ל-13:30 וכך יהיה אפשר לנצל יותר טוב את חברי הכנסת שאינם שרים או סגני שרים. זאת פשוט הצעת ייעול.

אני מפנה את כל מי שמתעניין בנושאים של ועדת חקירה לוועדת הכלכלה של תחילת שנות השבעים בפרשת אוטוקרס ולהדגיש שבלי חוק ובלי שום דבר אחר ועדת הכלכלה של הכנסת תיפקדה כוועדת חקירה ואיש לא העז שלא להופיע בפניה. תודה רבה.

היו"ר יוסי כץ:

אני מוכרח להגיד שלפני שניסיתי להביא את הנושא לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה פניתי לארכיב הכנסת והוצאתי את התיק של ועדת הכלכלה. כולכם ודאי זוכרים את מי שהיה שר המשפטים, שמואל תמיר, כמי שהוביל את עניין החקירה בפרשת אוטוקרס אבל מעטים יודעים שמדובר בעצם בהצעה לסדר היום שירדה מהמליאה. יושב ראש ועדת הכלכלה דאז היה המנוח אברהם שכטרמן, אני קראתי את התיק בצורה יסודית כי הוא עניין אותי באופן מיוחד כיוון שהייתי באותם שנים עורך דין במשרד פרטי גדול מאד שעסק הרבה מאד בפרשת אוטוקרס. באותה תקופה הייתי השליש שסחב את המזוודות והכין חומר משפטי; הייתי מתמחה. מכל מקום הסתבר לי באמת, וזאת גם אמרתי לחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שבעצם לא חייבים לשנות את התקנון. אם כולנו נסכים שכך נוהגים ונכבד האחד את השני, - יהיה אפשר להכניס בצורה מעשית את מוסד השימוע לכנסת.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

יש נשק נוסף שאפשר להשתמש בו. לאותה ועדה הוזמן גם אדם פרטי, הוא טלפן אליי, אני כיהנתי אז כיועץ וכמנהל הוועדה, והוא אמר לי שהוא לא רוצה להופיע בפני הוועדה. אמרתי לו שאני לא יכול לעשות שום דבר בקשר לכך, יחד עם זאת הוספתי שאנחנו נודיע בישיבה שהוא לא רצה להופיע בפנינו, והדבר הזה עשה את שלו; הוא הופיע לישיבה.

היו"ר יוסי כץ:

העניין הזה גם נוגע לנושא החשיפה שלגביו אני סבור שאחד הדברים שנטפל בהם בתקופה הקרובה היא האפשרות להכניס ערוץ טלוויזיה שישדר באופן רצוף. מי שמבקר בחוץ לארץ, בארצות הברית לדוגמה, רואה איך משדרים חקירות ושידורים אחרים לא רק מהקונגרס אלא גם ממועצות, ערים או גופים שיש להם קשר לדמוקרטיה.

אין ספק שאחד הדברים החשובים בכל הנושא הזה של הפעלת מוסד השימוע הוא עניין החשיפה. ככלל, אין דבר יותר טוב מאשר מצלמות הטלוויזיה שכן ברגע שאדם חשוף – הוא מתנהג אחרת אם כי במציאות הישראלית הדבר הזה לא מוצא את ביטויו תמיד בצורה חיובית.

הייתי פעם בפרלמנט הבריטי ושאלתי שם, אצלנו זה עוד לא היה מקובל כל כך אבל שם הכניסו מצלמות קבועות לתוך האולם ושאלתי מה תהיה ההשפעה על הנוכחים, ביודעי שחברי כנסת ישראלים ממוצעים שרוצים לרכוש את עין המצלמה ל-15 שניות בתכנית מבט, חייבים לעשות משהו חריג. לדוגמה, בקדנציה הראשונה שלי כחבר כנסת היו כאלה שמרחו על עצמם שמן שיזוף או התנשקו במליאה או עשו כל מיני דברים אחרים מגוחכים – העיקר להיכנס לאותן 15 שניות צילום. לעומת זאת אם מכניסים מצלמות קבועות, לדוגמה ערוץ 33 של הטלוויזיה שלנו שהיא דוגמה יוצאת מן הכלל, לא צריך לעשות הצגה והציבור בדרך כלל שופט את חבר הכנסת על פי דברים אחרים וזה לא, בדיוק, אותו הדבר כמו להיכנס בתכנית מבט ל-15 שניות ששם באופן טבעי רק מי שלשונו מתגלגלת במהירות והוא אומר דברים בוטים – נכנס לתכנית.

זאת אחת הבעיות הרציניות ביותר וחבר הכנסת אושעיה מכיר אותן טוב מאד בהיותו אחד מחברי הכנסת הסולידיים בבית הזה.

אנחנו התכוונו לקיים דיון נפרד בנושא של רפורמה בוועדות. בכנסת הראשונה שלי הייתי חבר בוועדת החוקה, חוק ומשפט וחבר בוועדת העבודה והרווחה, ואלה התכנסו באותה שעה או בהפרש קטן מאד. מה קרה? נדרשתי לבוא לוועדת החוקה כדי להשתתף בבניית חוקה למדינת ישראל. הופעתי לדיון רציני, החזקתי בידי את החוקה הקנדית המודרנית יחסית, ביד שנייה החזקתי את החוקה הגרמנית שיש בה גם יסודות מודרניים, החזקתי גם את החוקה של הפרופסורים שלנו שהכינו אותה באוניברסיטת תל-אביב והתכוננתי לדיון רציני. אגב, לכל דיון באתי בצורה נכונה ואז פתאום מזכירת הסיעה קראה לי דחוף ביותר להצבעה בוועדת הכספים בדיון על אגרות והיטלים או תעריף המכס ששם הקול שלי היה חסר. הייתי חייב לצאת מוועדת החוקה להצבעה, וכשחזרתי אליה פתאום היא קראה לי שוב לצאת לוועדת הכנסת לדיון על ערעורים על החלטת הנשיאות בקשר לסדר היום ושוב יצאתי מהדיון לישיבה אחרת. אני שואל אתכם, זה רציני? כך מחוקקים חוקה בישראל?

אני יודע שלא פופולרי, ולזה התכוון בוודאי חבר הכנסת אפי אושעיה כשהוא אמר שיש כמה דברים שהם לא כל כך פרקטיים במציאות הישראלית. שווה בנפשך, חבר הכנסת אושעיה, אם חבר כנסת היה מעז להעלות על דל שפתיו את הרעיון שהשמעת, להגדיל את מספר חברי הכנסת כדי לשפר את תיפקודם, הרי מבחינה ציבורית היו הורגים אותנו ושואלים אותנו באיזה זכות אנחנו מבזבזים את כספי הציבור כדי להבטיח מקום לחברים שלנו או כדי להבטיח את מקומנו לפעם הבאה כי אנחנו נמצאים בסכנה.

אבל כאשר הדברים האלה נשמעים מפיו של פרופסור מכובד, אחד המומחים הגדולים ביותר בארץ - זה דבר שיכול להיות בבחינת סיוע גדול והלוואי ויהיו חברי כנסת שיהיו מוכנים להתעלם מביקורת כזאת או אחרת ולהבין שמי שרוצה כנסת חזקה שתפקח על הממשלה, חייב לאפשר לה לעשות עבודתה ביותר יעילות.

אני לא אתייחס לנושא של מספר חברי הכנסת אבל אני משוכנע שאת מוסד השימוע כן צריך להכניס לכנסת, זה יועיל לעבודתה, ואני בהחלט מקבל את הצעת חבר הכנסת אפי אושעיה. צריך להפיץ שאלון לכל חברי הכנסת, עם כל השאלות שעלו כאן בדיון ועוד שאלות אחרות כאלה שתמצאו לנכון להעלות אותן ואני גם מבקש, בהזדמנות הזאת, מהיועצת המשפטית ומהייעוץ המשפטי שלנו לשבת עם אנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה כדי לנסח שאלון מפורט. צריך לתת סקירה, רקע של הדברים כפי שהם הושמעו בדיון הזה בתמציתיות, לא יותר מאשר עמוד אחד של הסבר כדי שחברי הכנסת יקראו את הדברים ואחר כך להציג שורת שאלות לחברי הכנסת ולבקש אותם להשיב עליהן עד תאריך מסויים. לאחר מכן אנחנו נגרום לכך שיתקיים דיון במליאת הכנסת על הנושא הזה כדי שלא יגידו שעשינו מחטף.

אני חושב שזאת חובתנו הציבורית אם אנחנו רוצים לשפר את יכולת התיפקוד של הבית הזה אז אם אתם מסכימים לרעיון – אני מוכן להמשיך ולקדם את עניין מוסד השימוע.

האם יש למי מהנוכחים שאלה? רשות הדיבור לפרופסור אריאן.

אשר אריאן:

ברצוני להשמיע רק הערה אחת קצרה; ההצעה להגדיל את מספר חברי הכנסת היא רק רכיב אחד מתוך החבילה השלמה.

היו"ר יוסי כץ:

לסיכום ישיבה זאת אני מבקש לומר כי אני מצטער על כך שחברי הכנסת לא הציפו בהמוניהם את אולם ההרצאות משום - - -

אנה שניידר:

תסלח לי על כך שאני קוטעת את דבריך באמצע אבל אני באה מוועדת החוקה מדיון על תיקון חוק יסוד: משק המדינה, לגבי חקיקה המצריכה תקציב. זאת בהחלט הצעת חוק חשובה אבל צריך לציין בהקשר הזה של הדברים שבאותה ישיבה היו רק שני חברי כנסת.

היו"ר יוסי כץ:

היא הנותנת. אני מביע צער על כך שחברי הכנסת לא באו לדיון הזה, אני חושב שזה רע מאד שהם לא נכחו בישיבה מהסוג הזה - - -

יצחק גאגולה:

אדוני יושב ראש הישיבה, אני באתי לפני זמן קצר לדיון הזה מישיבת ועדת הכלכלה בה היו נוכחים חברי כנסת רבים. הנושא שנדון שם היה – חברת אל-על ואני אומר את דבריי אלה רק לצורך האיזון.

היו"ר יוסי כץ:

זה רק מוכיח שמה שאמר פרופסור אריאן – נכון ואני אתן דוגמה כדי להמחיש את הדברים; אני חבר פורמלי בוועדה לקליטת העלייה. כאדם שמכהן כחבר בוועדת חוקה, חוק ומשפט, כממלא מקום בוועדת החוץ והביטחון וכיושב ראש ועדת הכנסת, אין שום סיכוי בעולם שיימצא לי הזמן כדי להופיע בוועדה לקליטת העלייה – נושא שאני אוהב אותו מאד. אני גם מנסה לחוקק חוקים שנוגעים אליו. צריך להבין שפיזית אין לחברי הכנסת אפשרות להתפצל בין ארבע ועדות.

יש, בהחלט, מקום לשקול את הדברים שנאמרו במהלך הישיבה הזאת ואנחנו בוודאי נעסוק בהם.

אשר למוסד השימוע, נקבל החלטה ברוח זאת: א' – ועדת הכנסת מאמצת את מוסד השימוע והיא תפעל להכנסתו לפעילות בכנסת; ב' – ועדת הכנסת תפנה אל חברי הכנסת בשאלון לגבי כל השאלות שנוגעות למוסד השימוע. כלומר כל הדברים שנאמרו כאן על ידי פרופסור אריאן ודברים אחרים שיעלו מההתייעצות בין היועצים המשפטיים שלנו לבין אנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה; ג' – אנחנו ניזום דיון במליאת הכנסת שבו נדון בכל אחת ואחת מהשאלות האלה ונחזור לוועדת הכנסת כדי לקבל תיקוני תקנון שנובעים מהפעלת מוסד השימוע.

האישור שלנו, כרגע, הוא אישור עקרוני של הכנסת מוסד השימוע לעבודת הכנסת, ואישור סופי יתקבל כאשר נביא את העניין לתקנון הכנסת לתיקונים, כפי שמתחייב.

אני מודה לכם על השתתפותכם בדיון.

הישיבה ננעלה בשעה 10:50