



מסמך רקע בנושא:

סמכויותיה של ועדת-חקירה פרלמנטרית

מוגש לח"כ דוד מגן

יו"ר ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים

הוכן ע"י: דן להב ושחר גולדמן
אישור בממ"מ: שחר גולדמן – ראש תחום חקיקה ומשפט

ט"ו שבט, תשס"ו
13 פברואר, 2006

גרסת אינטרנט

תמצית

1. בתשובה לפנייתך בקשר לסמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית, מוגשת להלן סקירה בנושא. הסקירה כוללת את הסטטוס-קוו הנוכחי בארץ ודוגמאות והפניות לנהוג במדינות אחרות.

מובהר בזאת כי מסמך זה מהווה סקירה בלבד של הנהגים הקשורים להפעלת סמכויותיהן של ועדות חקירה פרלמנטריות בישראל ובעולם בעבר, ואין לראות בו משום המלצה בדבר התנהגות עתידית של ועדות החקירה הפרלמנטריות בישראל.

זאת ועוד, בהינתן שאין מצויה אמת מידה חקוקה או תקדימית בעניין סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית, נמצא כי הערכת סמכויות יושב-ראש הוועדה היא מלאכת פרשנות משפטית יוצרת, בדמות חוות-דעת משפטית, ואין להסתפק אך בסקירה של הסביבה המשפטית הקיימת. על-פי הדין הישראלי מלאכת הפרשנות של דברי חקיקה נתונה בידי בית המשפט, וממילא כל שיתן חוות-דעת בעניין סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית צריך להיות בר סמכות להגן על חוות-הדעת בפני בית המשפט. לפיכך, **אנו ממליצים בפני מבקש הסקירה לפנות אל המחלקה המשפטית לשם קבלת חוות-דעת משפטית מחייבת.**

2. סמכויות יו"ר ועדת חקירה פרלמנטרית וסמכויותיה של הוועדה עצמה, אינן קבועות בחוק. במקום זאת, מוטל על הכנסת לקבוע, במסגרת כתב המינוי של ועדת-החקירה, את סמכויותיה.

3. קיימת מחלוקת באשר לייחודה של ועדת חקירה פרלמנטרית להבדיל מוועדה פרלמנטרית אחרת. בהתאם לכך אין למצוא אחידות גם באשר להקף הסמכויות הראוי לוועדה מעין זו.

4. הדעות בענין סמכויותיהן של ועדות חקירה פרלמנטריות, והסמכויות שהוקנו לוועדות בעבר, נעות במיתחם שבין היותה של הוועדה בעלת סמכויות זהות לסמכויותיה של ועדה פרלמנטרית רגילה לבין היותה בעלת סמכויות מקבילות לסמכויותיה של ועדת חקירה "ממלכתית", המוקמת מכח חוק ועדות חקירה, התשכ"ט – 1969.

5. המחלוקת בדבר סמכות ועדות החקירה עוררה מספר יוזמות חקיקה, אשר נעו, במקביל למיתחם הדעות האמור, בין מי שביקשו לבטל את הוראת סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת, המקנה את הסמכות להקמת ועדות חקירה פרלמנטריות, לבין מי שביקשו להפקיד בידי ועדת החקירה הפרלמנטרית סמכויות זהות לאלו שנתונות בידי ועדת חקירה "ממלכתית". כל ההצעות נדחו.

6. לפני כשנה שונה תקנון הכנסת והוסף לו פרק שעניינו בוועדות חקירה. על-פי התכנון, יועד הפרק להיות מורכב משני "סימנים", הראשון שעניינו בפרוצדורה בדבר הקמת ועדת חקירה והשני עניינו בסמכויות ועדת החקירה. בפועל, בעוד שהסימן הראשון שולב בתקנון, הסימן השני עדין לא צורף לתקנון, ואין אנו יודעים אפילו באיזה שלב מצוי עיצובו של הסימן השני.

1. סמכויות יו"ר ועדת חקירה פרלמנטרית

סמכויותיו של יו"ר ועדת חקירה פרלמנטרית נגזרות, בראש ובראשונה, מסמכות הוועדה בראשה הוא עומד. שכן, זאת לדעת, סמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית אינן מוסדרות בחוק, ובחינת הסמכויות שהופקדו בידי ועדות פרלמנטריות בעבר, מלמדת כי לכל ועדה ניתנו סמכויות שונות. מכאן המסקנה כי סמכויות יושב-ראש ועדת החקירה משתנות ממקרה אחד למשנהו.

2. סמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית

1. הקמתן וסמכויותיהן של ועדות חקירה מוסדרות בשני מקורות: חוק יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת.

חוק יסוד הכנסת - בכל הקשור בסמכויות ועדת החקירה, מסתפק חוק היסוד באמירה כי: "סמכויותיה ותפקידיה של ועדת-חקירה ייקבעו על ידי הכנסת".

תקנון הכנסת - הפרק החמישי לתקנון הכנסת, אשר ביקש להסדיר את כל הכרוך בהקמת ובסמכות ועדות חקירה פרלמנטריות טרם הושלם: עד עתה, התקבל רק סימן א' לפרק זה, שעניינו בפרוצדורה להקמת ועדות החקירה¹. סימן ב', אשר מתוכנן לקבוע את סמכויות ועדות החקירה טרם התקבל².

2. מן האמור ניתן ללמוד, כאמור, כי אין בחקיקה העוסקת בענין ועדות חקירה פרלמנטריות כדי להנחות מפורשות על סמכויות הוועדות. יתרה מזאת, סמכויות הוועדות אמורות להיות פועל יוצא של תכליות, תפקידי ומטרותיהן של ועדות החקירה (תוך אבחנתן מול ועדות "רגילות"), ואולם, מכיוון שאין בחקיקה הגדרות כאמור, קשה (ואולי אף בלתי אפשרי) לקבוע את סמכות הוועדות בכלי פרשנות משפטיים.

3. בחינת החוק וגישתן של ועדות חקירה פרלמנטריות קודמות מלמדת כי לעניין ייחודה של ועדת החקירה הפרלמנטרית קיימת הסכמה רק בדבר היותה גוף מאוזן פוליטית ("מאוזן" לעניין זה – משקף את סדרי הכח בכנסת³) בו מתמקצעים חברי הכנסת בנושא מסויים. נראה, כי האיזון הפוליטי נועד להקנות למסקנות הוועדה מעמד ממלכתי על-פוליטי, כעמדה מוסכמת על כלל הציבור בישראל. כל שאר הנושאים המאפיינים ועדות חקירה, כגון תפקידה ומעמדה מול ועדות הכנסת הקבועות, היקף המידע שהוועדה זכאית לקבלו, סמכותה לכפות הופעת עדים ומעמדם של המסקנות, נתון במחלוקת. יש הטוענים כי קשיים אלו הביאו למיעוט השימוש בכלי זה עד לכנסת ה-13⁴.

¹ יש לשים לב כי סעיף 97ג(ג) לתקנון קובע: "הצעה להקים ועדת חקירה תפרט את סמכויותיה ותפקידיה של הועדה" (ההדגשה הוספה), אך קריאת סעיף זה בצמוד לסעיף 97ג(ה) "ראתה ועדת הכנסת כי הנושאים הנכללים בגדר סמכויותיה של ועדת החקירה עלולים לפגוע בבטחון המדינה..." (ההדגשות הוספו) מלמדת כי המונח "סמכויות" שבסעיף 97ג(ג) כוון למהות נושאי הבחינה של הועדה ולא לפרוצדורה.

² ר' דיון ועדת הכנסת מיום 16.5.2000, פרוטוקול מס' 88 בעמ' 5.

³ יש לציין כי עד היום נהגה הכנסת לפרש את הוראת סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת כמחייבת כינון ועדת חקירה בהרכב המשקף את יחסי הכוחות בכנסת. עם-זאת, נוסח הסעיף: "... בכל ועדת-חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת", מאפשר גם חלופות פרשניות אחרות. עוד יצויין בעניין זה כי על-פי הפרק החמישי והחדש לתקנון הכנסת מניין חברי ועדת-החקירה אינו יכול לעלות על 7. לפיכך, נראה כי עשוי להיווצר קושי באשר להרכב הועדה באותם מקרים בהם מספר הסיעות בכנסת עולה על 7 או ששבעה אנשים אינם יכולים לבטא את חלוקת הכוחות היחסית בכנסת.

⁴ אם-כי, בכנסת ה-13 לא חל שינוי משפטי כלשהו המסביר מדוע הפך השימוש בכלי פרלמנטרי זה להיות נפוץ.

4. בחינת כתבי המינוי ופעולת ועדות חקירה קודמות מגלה אף היא חוסר אחידות: בנוסח אחד לא נקבע דבר בכתב המינוי באשר לסמכות הוועדה⁵; בנוסח שני הושארה ההחלטה לגבי סמכויות וסדרי הוועדה לועדה עצמה⁶; בנוסח שלישי צוינו סמכויות הוועדה מפורשות⁷ ובנוסח רביעי סמכויות הוועדה נקבעו תוך הפניה לסמכויותיה של ועדת חקירה "ממלכתית" לפי חוק ועדות חקירה⁸. מעניין לציין כי גם כאשר הכנסת הפקידה בידי ועדת חקירה סמכות מכח חוק ועדות חקירה, נהגה ועדת החקירה ריסון ולמעשה לא עשתה שימוש בכלים ה"לא קונבנציונליים" הקבועים בחוק האמור⁹.

3. סקירת סוגיות בעניין סמכותה של ועדת חקירה אשר עלו בעבר

3.1. יכולתו של מותב* פוליטי לפעול על-פי סמכויות שנחקקו עבור מותב משפטי (חוק ועדות חקירה).

סוגייה זו נדונה, בין השאר, בוועדת החקירה בענין הדליקה במתקני הגז בקרית אתא, אשר הסמכות שהוקנתה לה היתה כשל ועדת חקירה ממלכתית¹⁰.

חברי הוועדה עמדו על הקושי הטמון בפעולה בעלת אופי משפטי הנעשית על-ידי פוליטיקאים, והחליטו: "לפעול כדרך שפועל בה בית-משפט"¹¹. יפה להביא בעניין זה דברים שאמר לוועדה ח"כ שלמה הלל, יו"ר הכנסת דאז¹²:

"לא אכחיש מכם שהיו בדרך כלל וישנם עוד היום היסוסים באשר ליכולתה של ועדת כנסת להוות כוועדת חקירה משפטית. יש פה קצת 'טטא דה סטרא', כדי שוועדת חקירה תהיה ועדה משפטית, לא די שאתה מגדיר אותה בתור כזאת, אתה מצפה מוועדת חקירה עם סמכויות של ועדת חקירה שתינהג 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 'טטא 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..."

⁵ למשל, ועדת החקירה לענין רצח נשים על-ידי בני זוגן.

⁶ למשל כנגזרת מכתב המינוי: ועדת החקירה לענין נושא האלימות בספורט; ועדת החקירה בנושא הסחר בנשים.

⁷ למשל, ועדת החקירה לנושא הנשירה ממערכת החינוך, תופעת האנלפתיים והפתרונות במסגרת הממלכתיות השונות לרבות מסגרות החינוך בצה"ל ולאחר השירות הצבאי וכן במגזר הערבי - ר' מכתבו של מזכיר הכנסת, מר שמואל יעקובסון, ליו"ר ועדת החינוך והתרבות (כתארו אז) ח"כ אברהם בורג, מיום 13 ביולי 1993: "סמכויות הוועדה יכללו את כל סמכויות ועדת החינוך ובנוסף לכך תהיה רשאית הוועדה להגיש לאישור מליאת הכנסת בקשה להרחבת סמכויותיה או שינוי הרכב החברים בה."

⁸ למשל, ועדת החקירה לענין איתור והשבת נכסים של נספים בשואה; ועדת החקירה לבדיקת יישומו ומימונו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

⁹ ר' פרוטוקול דיון בוועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא איתור והשבת נכסים של נספי השואה (הוקמה 15.2.2000; יו"ר - ח"כ קולט אביטל) מיום 14.3.2000 עמ' 4, 16 ו-19 והשווי לסעיפים 9, 1211, 13 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1969

* מותב - פורום, הרכב שופטים

¹⁰ ר' כתב המינוי של הוועדה, מכתבו של מזכיר הכנסת, מר שמואל יעקובסון, לח"כ דב שילנסקי מיום 21 במרץ 1988.

¹¹ בדיוני הוועדה הביע יו"ר הוועדה, ח"כ דב שילנסקי, דעה כי "לועדה כל הסמכויות של בית-משפט" (פרוטוקול הדיון מיום 31.3.1988 בעמ' 3).

3.2. סמכותה של הכנסת להפקיד בידי ועדת חקירה פרלמנטרית סמכויות לפי חוק ועדות חקירה (החוק העוסק בוועדות חקירה ממלכתיות)

סוגייה זו נדונה בוועדת החקירה בענין הדליקה במתקני הגז בקרית אתא אשר הסמכות שהוקנתה לה היתה כשל ועדת חקירה ממלכתית¹³.

היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד צבי ענבר, עמד על קיום מחלוקת משפטית בשאלה האם הכנסת רשאית בכלל להפקיד בידי ועדת חקירה פרלמנטרית סמכויות של ועדת חקירה ממלכתית, אך הציע "להתעלם", כדבריו, ממחלוקת משפטית זו¹⁴. שאלה זו הושארה בצריך עיון.

בדיון ועדת הכנסת מיום 16.5.2000 בענין ההצעה לתיקון תקנון הכנסת והוספת הפרק החמישי לתקנון, ציין עו"ד צבי ענבר כי: "וועדת חקירה פרלמנטרית אין לה יותר סמכויות מאשר לוועדת כנסת רגילה... ועדת חקירה פרלמנטרית היא, לעניות דעתי, פשוט כדי שיהיה עוד יושב ראש ועדה בכנסת." נראה כי דעתו המאוחרת, בעת הדיון בחקיקת הפרק החמישי לתקנון, משמיעה חוות דעת שונה בשאלת הסמכות להפקיד בידי ועדת חקירה סמכויות מכח חוק ועדות חקירה¹⁵.

¹² פרוטוקול הדיון מיום 31.3.1988 בעמ' 3.

¹³ ר' כתב המינוי של הוועדה, מכתבו של מזכיר הכנסת, מר שמואל יעקובסון, לח"כ דב שילנסקי מיום 21 במרץ 1988.

¹⁴ עו"ד צבי ענבר, דיון ועדת החקירה לענין הדליקה במתקני הגז בקרית אתא מיום 23.3.1988: "סעיף 22 [לחוק יסוד: הכנסת - ד.ל.] קובע כי הכנסת תקבע את סמכויות הוועדה... אני לא אומר שאין כאלה המטילים ספק, באיזו מידה הכנסת יכולה להסמיך את הוועדה לפעול על-פי חוק ועדות החקירה, אך אני מציע שלא נתייחס לכך".

¹⁵ עוד ייצוין כי בענין בג"צ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לענין ויסות מניות הבנקים, בו עסק בית-המשפט בסמכותה של ועדת חקירה ממלכתית אשר מונתה על-ידי הוועדה לביקורת המדינה, ציין בית המשפט כי:

לענין הסמכויות הדיוניות אין בחוק [חוק ועדות חקירה - ד.ל.] הבחנה בין סוגי ועדות חקירה, הינו החוק אינו מכיר בקיומן המשפטי של ועדות בעלות היקף סמכויות המוגבל מעיקרו שלא על ידי הגדרת נושא החקירה וממילא אין הוא מכיר בוועדה קצוצת כנפיים, אשר יש לה מעיקרה סמכויות מועטות יותר או צרות יותר מאלו הכלליות שהוענקו לכל ועדה שנתמנתה בדרך הסטוטורית האמורה". [ההדגשות הוספו]

פסיקה זו, ככל שקיימת הסכמה משפטית כי צריכה להתקיים אבחנה בין ועדת חקירה פרלמנטרית בהרכב פוליטי לוועדה בהרכב משפטי המוקמת מכח החוק האמור (ור' בענין זה הדברים בענין מיעארי להלן) מאששת את חוות דעתו המאוחרת של עו"ד ענבר המשווה את סמכויות ועדת החקירה הפרלמנטרית לסמכויות ועדה פרלמנטרית אחרת.

להבדיל, יצוין כי באותו פסק דין עמד בית המשפט על העקרון הפרשני לפיו אין להניח שהמחוקק יצר כלי אשר כל כולו הוא שיכפול של כלי אחר. מכאן, שגם לא ניתן לקבל את ההנחה שוועדת חקירה זהה בסמכותה לוועדה פרלמנטרית "רגילה".

לענין האבחנה בין ועדת חקירה פרלמנטרית בהרכב פוליטי לוועדה בהרכב משפטי נראה כי ניתן לגזור אי-הלימה בין סמכויות הנתונות לוועדה בהרכב משפטי לוועדה בהרכב פוליטי. בענין זה ר' דברים שנאמרו על-ידי בית-המשפט העליון בשבתו כבג"צ בענין בג"צ 620/85 ח"כ מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169:

"שאלה העולה מהליה היא, כמוכן, למה מצפה המחוקק במוסרו הכרעה כה חשובה כערעורי בחירות לסמכותם של בעלי דין - היינו חברי הכנסת - הנוגעים בדבר? קיימות שתי אפשרויות. האפשרות האחת היא, שחבר הכנסת ביושבו לדין בערעור "יתעלה על עצמו", ושלא כחשש הקיים אצל כל שופט בשר ודם, יכריע חבר הכנסת בערעור ללא משוא פנים, ללא כל ענין אישי-פוליטי, משל היה מלאך ממלאכי השרת, שכידוע אין היצר שולט בהם. האפשרות האחרת היא שהמחוקק ידע שציפיה זו הנה משאלת לב שאינה ניתנת לביצוע, וסבר וקיבל שהכרעתם של חברי הכנסת תהא מהולה, במידה זו או אחרת, בשיקולים אינטרסנטיים פוליטיים. נדמה לי שמותר לנו להניח שהאפשרות השנייה היא הסבירה והנכונה, ואף חברי הכנסת עצמם, ביושנם על מדין בערעור, לא יתיימרו לומר כי אין להם בעולם עיונם בהכרעת הערעור אלא שיקולים אובייקטיביים טהורים בלבד.

...

בבג"צ 731/84 קריב נ' ועדת הכנסת... נאמר מפי חברי השופט שלמה לויין "...סבורים אנו, שההרכב של ועדת חקירה לפי סעיף 22 הני"ל הרכב פוליטי הוא, הרשאי למלא את תפקידו, בעיקרו של דבר, על יסוד שיקולים פוליטיים עם כל הכבוד, הייתי ממתן במקצת ניסוחם של דברים והייתי אומר שרשאים חברי הכנסת למלא את תפקידם גם על יסוד שיקולים פוליטיים, ועוד מוסיף הייתי ואומר שחזקה עליהם שישמרו על הגינות אובייקטיבית אלמנטרית.

...

נכון, כדברי חברי השופט ברק, כי מי שקובע את כללי המשחק, צריך אף הוא לשחק על פיהם, אך השאלה היא מה הם כללי המשחק שנקבעו לחברי הכנסת בדונם בענינים האמורים שנמסרו לשפוטם. דומה כי כללים אלה 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, וכל השוואה של אמות המידה 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 הביורור ודיני הראיות (ראה והשוה בג"צ 320/80,

נראה איפוא כי ועדת חקירה פרלמנטרית מתייחדת מוועדה פרלמנטרית אחרת בשני עניינים: **האחד**, היא דרושה "כאשר רוצים להעניק לנושא מימד ציבורי מיוחד מאחר והשלכותיו הן מעבר לתחום הצר של גוף מבוקר זה או אחר אלא בעלי השלכות כלליות ונרחבות"¹⁶. **השני**, היא מתאימה למקרים בהם העניין הנבחן הוא בינתחומי - נוגע לפעולתן של מספר ועדות פרלמנטריות קבועות אחרות¹⁷.

בעניין **העילות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית**, אשר מהן, כאמור, נגזרות סמכויות הוועדה, ציין **מרכז המידע והמחקר של הכנסת**, בסקירה השוואתית שערך בשנה שעברה כי:

"יש מקום לבחון את העילות האפשריות להקמת ועדת חקירה. העילה הברורה מכולן: חקירת אירוע נקודתי שאירע בעבר (דוג': אסון גשר המכביה). במקרים אחרים, יש לשקול אם מסגרת זו, של ועדת חקירה פרלמנטרית, היא הנכונה עבורן: טיפול ב"בעיה" מתמשכת (לדוגמא: תאונות הדרכים, עובדים זרים) ונושאים הצופים פני עתיד (לדוגמא: רפורמה במערכת המס). בישראל, מקנה סעיף 22 האמור סמכות כמעט בלתי מוגבלת בהקשר זה, והיא רשאית להסמיך ועדת חקירה "לחקור דברים שהכנסת קבעה"

3.3. סמכותה של ועדת חקירה מול סמכות ועדה קבועה

שאלה זו נדונה בחוות-דעתה של עו"ד **ארבל אסטרן**, עוזרת ליועץ המשפטי לכנסת, בקשר עם ועדת החקירה בעניין מצוקתן הכספית של הרשויות המקומיות¹⁸. על-פי חוות דעת זו, אין ביכולתה של ועדת חקירה פרלמנטרית לגרוע מסמכות ועדת כנסת קבועה. בעניין זה הוסיפה חוות הדעת כי ועדת החקירה האמורה, בהתאם לכתב המינוי שהופקד בידה, אינה רשאית להוביל מהלך חקיקתי כתוצאה ממסקנותיה אלא אך להמליץ על מהלך מעין זה, שכן סמכויות החקיקה באותו עניין נתונות היו בידי ועדת כנסת קבועה.

בעניין **היחס בין ועדות קבועות לוועדות חקירה ולגופי חקירה אחרים**, מעניין במיוחד הוא ההסדר הקיים **בצרפת** ואשר הוצג במסגרת סקירה השוואתית שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת לפני כשנה. על-פי ההסדר הצרפתי לא מאושרת הקמת ועדות חקירה אם מתקיימת אחת מן החלופות הבאות: (א) מטרת ועדת החקירה זהה לתפקידי ועדה קבועה; (ב) טרם חלפו 12 חודשים מעת שוועדה שהוקמה למטרה זהה סיימה את פעולתה; (ג) באם קיימת חקירה משפטית בעניין לשמו מוקמת או הוקמה הוועדה, לא תוקם ועדת חקירה פרלמנטרית ועדה שהחלה בפעילותה תחדל להתקיים, בהתאמה.

לעניין **פומביות הדיון ומשך תקופת פעולתה של ועדת החקירה**, ציין **מרכז המידע והמחקר של הכנסת**, בסקירה השוואתית שערך בשנה שעברה כי:

"פומביות הדיון: ניתן להציע החלת ההסדרים הקיימים היום בחוק בתי המשפט, תשמ"ד – 1984 (סימן ו', סעיפים 68-72) /או חוק ועדות חקירה, תשכ"ט - 1969 (סעיף 18). בנוסף - יש מקום לבחון הסדר להחלטה בדבר פרסום או חסיון הדו"ח ומסקנותיו (השווה: סעיפים 22, 20-19 לחוק ועדות חקירה).

קוואסמה נ. שר הבטחון, פד"י לה (3) 113, בעמ' 136, 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" [ההדגשות הוספו]

¹⁶ ייחוד זה "מושאל" מדעתו של בית המשפט בעניין הקמת ועדת חקירה מכח חוק ועדות חקירה, וזאת על פי פסיקתו בעניין בג"צ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לענין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 225.

¹⁷ ר' בעניין זה דעתו של יו"ר הכנסת, ח"כ אברהם בורג, בדיון ועדת הכנסת בעניין הוספת הפרק החמישי לתקנון הכנסת, פרוטוקול 88 מיום 16.5.2000 בעמ' 8.

¹⁸ ר' מכתבה של עו"ד אסטרן לחה"כ דוד אזולאי מיום 20.6.2000.

הגבלת זמן: מעטות הן המדינות אשר קיימת בהן הגבלת זמן להגשת מסקנות. יש מקום לחשוב על "הגבלה גמישה", למשל - קביעת משך זמן הדיון במסמך המכונן את הוועדה, תוך אפשרות להאריך את המועד בפרוצדורה קבועה מראש."

גישה זו נסמכה על כך שבכל המדינות שנסקרו: **אוסטריה, אוסטרליה, ארה"ב, בריטניה, גרמניה, הולנד וצרפת**, דיוני ועדות החקירה הנם פומביים.

3.4. קוורום חוקי לדיוני הוועדה

סוגייה זו נדונה במספר ועדות¹⁹ ובכולן אומצה חוות דעת של עו"ד **צבי ענבר** ועו"ד **משה בוטון** לפיה קוורום מינימלי לשיבת ועדת החקירה הוא 51%²⁰ מבין חבריה. יצויין כי חוות הדעת הראשונית ניתנה לוועדה בעלת סמכות כשל ועדת חקירה ממלכתית ולא נערכה בה אבחנה בין ועדה בעלת סמכות כאמור לוועדה בעלת סמכות אחרת²¹. עוד ייצויין כי באותו עניין, ועדת החקירה בעניין הדליקה במתקני הגז בקרית אתא, לא התייצב קוורום נדרש לדיוני הוועדה ובעקבות כך הוחלט על פיזור של הוועדה.

בעניין הרכבה של ועדת חקירה והקוורום לפעילותה, ציין **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** בסקירה השוואתית שערך לפני כשנה כי:

"סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי חברי הוועדה ימונו "לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת". זו גם המתכונת המקובלת במדינות רבות. נוהג מקובל הוא גם להסמיך ועדה קבועה כוועדת חקירה פרלמנטרית. מדינות מסוימות מוסיפות וקובעות מה הקוורום הדרוש לשיבות הוועדה וכיצד נבחר יושב-ראש וממלא-מקום. יש לבחון דרישה של קוורום לניהול ישיבות הוועדה ו/או להצבעה."

בהתייחסות ספציפית צויין כי **באוסטריה** הקוורום בוועדת חקירה מתייחס רק להצבעות ועומד על מחצית מחברי הוועדה. לשם השוואה, **בארה"ב** קובע תקנון הקונגרס כי לוועדות סמכות לקבוע בעצמן את הקוורום לפעולתן.

3.5. סמכותה של ועדת חקירה פרלמנטרית לקבל מידע סודי

שאלה זו נדונה במסגרת בקשה של ועדת החקירה בעניין רצח נשים על ידי בנות זוגן, אשר לא הוענקו לה סמכויות מכח חוק ועדות חקירה. באותו מקרה ביקשה הוועדה לעיין בתיקים אישים של מטופלים על-ידי שירותי הרווחה. עו"ד **א. בנדלר**, היועצת המשפטית לוועדה, הביעה דעתה כי הוועדה אינה רשאית, בנסיבות אותו מקרה לדרוש את קבלת המידע הסודי²².

בעניין הסדרת סמכות ועדת החקירה לקבל מידע ולחקור עדים ציין **מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, בסקירה השוואתית שערך בשנה שעברה כי:

¹⁹ למשל, בוועדה בעניין הדליקה במתקני הגז בקרית אתא ובוועדה לבדיקת רצח נשים בידי בני זוגן (ר' פרוטוקול מיום 22.3.1995. בעמ' 2 דברי עו"ד א. בנדלר).

²⁰ ר' מכתבו של ח"כ דב שילנסקי מיום 16 באוגוסט 1988.

²¹ לוועדה לבדיקת רצח נשים בידי בני זוגן לא הוענקה סמכות מכח חוק ועדות חקירה.

²² ר' מכתבה של עו"ד בנדלר אל חה"כ יעל דיין וחה"כ לימור לבנת מיום 10.12.1995.

"יש מקום לבחון הגדרת סמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית (למשל: סמכות להוציא צווי הבאה, אפשרות להעניק חסינות) ולדון בזכויות הנתונות לעדים המופיעים בפניה (זכות לייצוג בידי עורך-דין, חובה להופיע בפני הוועדה, תחולת חסינות וכד')... יש לתת את הדעת לסמכות ועדת חקירה לבחון אספקטים פליליים אשר עולים בחקירתה, וליחס בין סמכויותיה לסמכות רשויות החקירה."

גישה זו נסמכת על בחינת ההסדרים במדינות השונות. כך, למשל, ההסדר הפרטני באוסטריה דומה במהותו לסמכות בתי משפט ישראלים בעניינים אזרחיים, כך שניתן לכפות הופעת עדים והצגת מסמכים. נוהל דומה קיים באוסטרליה והולנד ובארה"ב הסמכויות קרובות יותר להסדרי סדר הדין הפלילי בישראל. להבדיל מכך, באירלנד אין חובת התייצבות בפני הוועדה ואף קיימת זכות הפוכה, הזכות להופיע בפני הוועדה ולחקור עדים בחקירה נגדית כאשר יש חשש לפגיעה בשמו של אדם כתוצאה מהליך החקירה; ואילו בבריטניה אין משרדי הממשלה ואין חברי פרלמנט חייבים להופיע בפני ועדת החקירה.

4. הצעות חוק להסדרת סמכויותיהן של ועדות חקירה

הקשיים שהתגלו בכל הנוגע לסמכות ועדות החקירה הפרלמנטריות, הביאו לשורת הצעות חוק בעניין. בגדה אחת נמצאת הגישה הרואה את ועדות החקירה הפרלמנטריות, בהתחשב במגבלותיהן, כגוף מיותר ולכן מבקשת לבטל את סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת²³. בגדה השניה נמצאים מי שסבורים שיש להעניק לוועדות חקירה פרלמנטריות סמכויות זהות לסמכויותיהן של ועדות חקירה ממלכתיות²⁴. על הגשר, שבין שתי הגדות עלו לדיון הצעות חוק שביקשו לקבוע הסדרים ספציפיים בדבר נהלי העבודה של ועדות החקירה, למשל בעניין קוורום לדיוני ועדות חקירה²⁵. כל הצעות החוק האמורות בענין הסדרת סמכויות ועדות החקירה נדחו.

²³ הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון) (ביטול סעיף 22), הוגשה ע"י ח"כ אהרן נחמיאס ביום 30.11.87.

²⁴ הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון - סמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית), הוגשה ע"י ח"כ דוד מגן, 20.7.1987; הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון סעיף 22), הוגשה ע"י ח"כ שבח וייס ביום 22.6.1987.

²⁵ הצעת חוק יסוד הכנסת (תיקון - מנין חוקי בוועדת חקירה), הוגשה ע"י ח"כ יגאל ביבי ביום 30.5.1994; הצעת חוק יסוד הכנסת (תיקון מס' 32 - מנין חוקי בוועדות חקירה) הוגשה ע"י ח"כ אברהם שטרן ביום 7.10.1996.

נספח א

מחקר השוואתי

ועדות חקירה במדינות השונות

A legislative inquiry can serve as the tool to pry open the barriers that hide governmental corruption. It can be the catalyst that spurs Congress and the public to support vital reforms to our nation's laws. Or it can debase our principles, invade the privacy of our citizens, and afford a platform for demagogues and the rankest partisans.

J. Hamilton, The Power to Probe

1. כללי

ועדת חקירה פרלמנטרית הינה כלי חשוב במסגרת האיזונים והבלמים בשלטון דמוקרטי פרלמנטרי. היא מאפשרת בחינה יעילה, מקצועית ומדויקת של עניינים המטרידים את הציבור הישראלי. כאשר הבחינה נעשית על-ידי נציגי הציבור, הדבר אך מביא להגברת אמונו במערכות הקיימות. עם זאת, כפי שנרמז באפיגרף לעיל – היא יכולה להיות סכנה לזכויות אזרח, מצע נוח לפופוליזם תוך חשש לזילות האמצעי עצמו והמוסד אשר מאחד את נציגיו.

מטרת מחקר השוואתי תמציתי זה להביא את ההסדרים הקיימים במדינות העולם בתחום זה, בכדי לאפשר הסדרת הנושא במסגרת המשפט הישראלי.

כמצופה, אין למצוא אחידות בהיקף ופרטנות ההסדר במדינות השונות. ניתן למצוא, במדינות מסוימות, הסדר מגובש ופרטני; באחרות – הסתפקות בהסמכה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית (בתוספת או ללא תוספת הסדרים ייחודיים מינימליים, כגון אופן בחירת החברים); ולבסוף הסתמכות על נוהגים קיימים, כאשר אינו מערער על עצם סמכות הפרלמנט להקים ועדת חקירה, וכאשר ההסדרים נסמכים על אלו הנוגעים לוועדות הקבועות של הפרלמנט.

לאור ריבוי המדינות בו מצויים שביבי פרטים, מצאנו לנכון שלא לבחון את ההסדר בכל מדינה בנפרד, אלא לבחון נושאים מסוימים, תחת שש כותרות. כך ייקל על הקוראת לקבל תמונה מלאה בתחום העניין הרלוונטי. במקרים בהם אין הסדר במדינה מסוימת (או שמפאת קוצר הזמן – ההסדר לא אותר) – לא נערך כל רישום. סידור המדינות מופיע, תחת כל כותרת, לפי סידור הא"ב. במקרים מיוחדים, בהם יש הסדר יוצא דופן – ננקטה דרך של הפניה או הדגשת הכתוב.

מצאנו לראוי להוסיף לדו"ח רשימת נספחים של מדינות בהן יש הסדר מגובש, יחסית. בכדי לא להכביד על הקריאה – ההפניה לכל נספח נעשית רק בפעם הראשונה בו קיימת התייחסות להסדר של המדינה.

בכל ראש פרק קיימת סקירה קצרה של הנושא תחת ראש הפרק, תוך הבהרת המצב במשפט הישראלי לעניין זה. לעיתים, מצאנו לנכון להצביע על הגישה הרווחת בתחום מסוים במדינות

העולם. כמו-כן, לעתים מודגש, במסגרת זו, נושאים אשר ראויים להסדר נורמטיבי ישראלי.

2. העיגון להקמת ועדת חקירה והעילות להקמה

אשר לעיגון: מצויים הסדרים שונים באשר למסמך הסטטוטורי בו מעוגנת הסמכות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית. העיקריים שבהם: חוקה (או חוק יסוד), חוק "רגיל", תקנון הפרלמנט. לעיתים אין כל איזכור לסעיף סטטוטורי מפורש, והסמכות להרמת ועדת חקירה פרלמנטרית נתפסת על כן כ"טבועה" בסמכות הכללית של הפרלמנט (כך מצב הדברים בארה"ב למשל). עניינים הקשורים להקמת וועדות, כגון הנושאים בהם הן יכולות להיות מוסמכות, הרכבן וכד' עשויים להיות מעוגנים באותו מסמך או במסמכים מדרג נמוך יותר (חוק לעומת חוקה, תקנון/נספח לעומת חוק).

בישראל מעוגנת הסמכות להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בסעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת (נספח א').

אשר לעילות להקמה: יש מקום לבחון את העילות האפשריות להקמת ועדת חקירה. העילה הברורה מכולן: חקירת אירוע נקודתי שאירע בעבר (דוג': אסון גשר המכביה). במקרים אחרים, יש לשקול אם מסגרת זו, של ועדת חקירה פרלמנטרית, היא הנכונה עבורן: טיפול ב"בעיה" מתמשכת (לדוגמא: תאונות הדרכים, עובדים זרים) ונושאים הצופים פני עתיד (לדוגמא: רפורמה במערכת המס).

בישראל, מקנה סעיף 22 האמור סמכות כמעט בלתי מוגבלת בהקשר זה, והיא רשאית להסמיך ועדת חקירה "לחקור דברים שהכנסת קבעה".

אוסטריה: סעיף 33 לחוק הפרוצדורה (Rule of Procedure Law, 1975) מקנה לאסיפה סמכות להקים ועדת חקירה (נספח ב').

אוסטרליה: הן בית הנבחרים והן הסנאט יכולים להקים select committees (המינוח המקובל, במדינות בעלות מורשת אנגלו-אמריקאית, לכינוי וועדות קבועות אשר אינן נושאות – ומקבלות על עצמן אחריות לטיפול בנושאים על פי הצורך; להלן "ועדה נבחרת"). עם זאת, נראה שבית הנבחרים בלבד הינו בעל הסמכות להקמת "ועדת חקירה" כמשמעותה בענייננו (Investigatory Committee).

אירלנד: הפרלמנט מוסמך להקים ועדה נבחרת, ובכלל זה - ועדה נבחרת לחקירת נושאים שהפרלמנט מטיל על הוועדה.

ארה"ב: הן לבית הנבחרים והן לקונגרס "סמכות טבועה" להקמת ועדה נבחרת ולנהל חקירות (Watkins v. United States 354 US 178, p. 187). סמכויות החקירה הנלוות נתפסות כ"טבועות" אף הן.

בריטניה: נראה כי הסמכות להקמת ועדה "נבחרת", ובכלל זה - ועדת חקירה נתפסת כ"טבועה" בסמכות הפרלמנט, ולא נמצא מסמך פורמלי המסמיך את הפרלמנט לפעולה כאמור. הפרלמנט אינו מוגבל בנושאים אותם הוא מעביר לוועדה (נספח ג').

גרמניה : סעיף 44 לחוק היסוד הגרמני מקנה לבונדסטאג סמכות להקים ועדת חקירה לבדוק "עניינים מסוימים" (נספח ד'). המטרה העיקרית של ועדת חקירה : בדיקת חששות למימשל ומינהל לא תקין והתנהגות אישית לא נאותה של פוליטיקאים.

הולנד : סעיף 18 לתקנון הבית התחתון של הפרלמנט ההולנדי עוסק בהקמת "ועדות זמניות" לעסוק בנושאים מסוימים (נספח ה').

טורקיה : סעיף 100 לחוקה מסמיך את הפרלמנט להקים ועדה לבחינת עניינים הנוגעים לכהונת ראש ממשלה או שר (לפרטים - ר' נספח ו'). נראה כי המדובר במנגנון הדומה לזה המצוי בישראל בחוק יסוד: הממשלה. לא נמצא עיגון לסמכות להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית לעניינים אחרים.

יפן : הן בית הנבחרים והן הסנאט מוסמכים להקים "ועדות מיוחדות" (special) ל"עניינים שאינם נופלים תחת אחריות אחת הוועדות הקבועות". מכאן ניתן להסיק כי כאשר נושא העומד לחקירה מצוי תחת אחריות כוללת של אחת הוועדות הקבועות – תוסמך ועדה זו לצורך החקירה.

נורבגיה : סעיף 14 לתקנון הפרלמנט (Rules of Procedure) מאפשר למנגנון הפרלמנט, במקרים יוצאי דופן (exceptional cases) למנות ועדות שיעסקו בנושאים מסויים או בעניין מסוים (נספח ז'). יש לכוון לכך שמינוי ועדת החקירה תימנע מיצירת קשיים לעבודה הסדירה של הוועדות הקבועות.

ספרד : ישנה אפשרות למנות ועדת חקירה אד-הוק בכדי לבחון נושא בעל עניין ציבורי.

פורטוגל : סעיף 178 לחוקה קובע כי האסיפה המחוקקת מחליטה על הקמת ועדת חקירה או ועדה לכל צורך אחר (נספח ח').

פינלנד : סעיף 35 לחוקה הפינית החדשה (כוננה ביום 1/3/2000) מאפשר הקמת ועדה להכנה או בדיקה של עניין. סעיף 7 לתקנון הפרלמנט (Rules of Procedure) מאפשר הקמת "ועדה זמנית" אשר תתפזר עם סיום תפקידה.

צרפת : הסמכות להקמת ועדה מעוגנת בחוק. ההסדר מצוי בתקנון האסיפה הלאומית (Rules of Procedure of the National Assembly) מסדיר את הפרוצדורה להחלטה בדבר הקמת ועדת חקירה (נספח ט').

3. נוהל ההקמה

אין בישראל עיגון פורמלי לעניין פרוצדורה מחייבת להקמת ועדת חקירה. כיום הקמת ועדה נעשית בהחלטה של המליאה. תקנון הכנסת ו/או חוק ועדות חקירה (ר' סעיפים 1-2 לחוק ועדות חקירה) עשויים להיות מקום ראוי להסדיר עניין זה. ניתן לשקול יצירת הסדר, הקיים במדינות מסוימות, המחייב התקיימות תנאים הכרחיים עובר להקמת ועדת חקירה. בנוסף, לאור החשש מפני "אינפלציה" בהקמת ועדות חקירה, נבקש להפנות לנוהל הקיים בפורטוגל. בספרות המשפטית קיימים דיונים באשר לסכנה שבחפיפה בין תפקיד ועדת החקירה לסמכויות רשויות החקירה המנדטוריות האחרות (ראו לעניין זה - ההסדר הקיים בצרפת).

אוסטריה: החלטה בדבר הקמת ועדת חקירה תתקבל ע"י האסיפה הלאומית. יש ליידע את הנשיא בכתב באשר לנושא החקירה, מטרתה והרכבה.

בריטניה: במידה ותחום העיסוק הוא משרד ממשלתי או אספקת שירותים בתוך הפרלמנט, ההצעה להקמה מובאת ע"י אחד מחברי ועדת המינויים. בנושאים אחרים, מובאת ההצעה ע"י הממשלה בשיתוף האופוזיציה.

גרמניה: הבונדסטאג חייב להקים ועדת חקירה כאשר עולה דרישה לכך על ידי **רבע** מחברי הפרלמנט.

הולנד: בבקשה להקמת הוועדה יש להודיע על הנושא המדויק, על משך הזמן שהוועדה תפעל והדו"חות הרלוונטיים לעבודתה (Art. 18). המליאה יכולה להחליט להאריך תקופת פעולתה של הוועדה על-פי בקשתה.

פורטוגל: החלטה צריכה להתקבל בקולות **חמישית** מחברי הפרלמנט. יודגש שכל חבר רשאי להצביע פעם אחת בכל מושב של הפרלמנט עבור הקמת ועדת חקירה (Art. 178(4) לחוקה).

צרפת: החלטה צריכה להתקבל במליאת האסיפה הלאומית ולאחר מכן - לקבל את אישור הוועדה הקבועה הרלוונטית. במסגרת הבקשה יש לציין במדויק את העובדות המחייבות חקירה או את השירותים הציבוריים או את התעשיות הלאומיות אשר את ניהולם יש לבחון. הודעה על הבקשה יש להעביר לשומר המגילות, שר המשפטים ונשיא האסיפה.

לא יאשר נשיא האסיפה בקשה למינוי ועדה במקרים הבאים: א. מטרתה זהה לתפקידי ועדה קבועה; ב. טרם חלפו 12 חודשים לפני שוועדה שהוקמה למטרה זהה סיימה את תפקידה.

במידה ושומר המגילות הודיע כי קיימת **חקירה משפטית** (judicial investigation) - לא תידון הקמת ועדת חקירה ובמידה וקמה - יופסקו דיוניה.

4. גודל הוועדה, זהות החברים, קוורום

סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי חברי הוועדה ימונו "לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת". זו גם המתכונת המקובלת במדינות רבות. נוהג מקובל הוא גם להסמיך ועדה קבועה כוועדת חקירה פרלמנטרית. מדינות מסוימות מוסיפות וקובעות מה הקוורום הדרוש לשיבות הוועדה וכיצד נבחר יושב-ראש וממלא-מקום. יש לבחון דרישה של קוורום לניהול ישיבות הוועדה ו/או להצבעה.

אוסטריה: לכל סיעה החברה ב-Main Committee יהיה לפחות נציג אחד בוועדת החקירה. הקוורום הדרוש (להצבעה בלבד): מחצית מחברי הוועדה.

אירלנד: ניתן לבחור "ועדה נבחרת" או להטיל את מלאכת הבחינה על ועדה קבועה.

ארה"ב: הרכב הוועדה נקבע לפי כוחן היחסי של הסיעות בקונגרס. במקרה שמדובר בוועדה קבועה – יו"ר הוועדה יהא נציג סיעת הרוב בעל הוותק הרב ביותר בוועדה. תקנון הקונגרס מסמיך את הוועדות לקבוע את הקוורום שלהן בעצמן.

בריטניה: ועדה יכולה להיות מורכבת מחברי בית הנבחרים או משילוב של חברי בית הנבחרים ובית הלורדים (joint committee). חברי הוועדה משקפים את יחסי הכוחות בפרלמנט וממונים על ידי מליאת בית הנבחרים. יו"ר הוועדה נקבע ע"י הוועדה עצמה. כל חבר פרלמנט יכול להביע דברו בוועדה, אך לא להצביע.

גרמניה: הרכב הוועדה נקבע לפי כוחן היחסי של הסיעות בבונדסטאג. הסיעה רשאית להחליף את נציגה בזמן כהונת הוועדה. בדרך-כלל, מספר החברים עומד בין חמישה לשבעה.

הולנד: קיימת אפשרות להסמכת ועדה קבועה כוועדת חקירה.

יפן: חברי ועדות זמניות ממונים כך שישקפו את הכוח היחסי של סיעות הבית. היו"ר נבחר ע"י הוועדה הזמנית עצמה.

פורטוגל: הרכב הוועדה נקבע לפי כוחן היחסי של הסיעות בפרלמנט.

פינלנד: בניגוד לקביעות מפורשות באשר לגודל כל "ועדה קבועה" לא קובעת החוקה דבר באשר לגודל "ועדה זמנית". עם זאת, החוקה מחייבת קוורום של שני-שליש מחברי הוועדה, ויש להניח שהוראה זו חלה גם על ועדות נשוא ענייננו.

צרפת: מספר חברי הוועדה לא יעלה על 30. לא ימונה לחבר ועדה אדם שהורשע בהליך פלילי או משמעתי בשל הפרת חובת סודיות של ועדה שכינה באותו מושב.

5. סמכויות ועדת החקירה + זכויות עדים המופיעים בוועדה

יש מקום לבחון הגדרת סמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית (למשל: סמכות להוציא צווי הבאה, אפשרות להעניק חסינות) ולדון בזכויות הנתונות לעדים המופיעים בפניה (זכות לייצוג בידי עורך-דין, חובה להופיע בפני הוועדה, תחולת חסינות וכד''). השווו לעניינים אלו סעיפים 8-17 לחוק ועדות חקירה, וכן פרק ג' (סעיפים 44-51) לפקודת הראיות, תשל"א – 1971. בהמשך לנקודה עליה נרמז בסעיף 2 לעיל, יש לתת את הדעת לסמכות ועדת חקירה לבחון אספקטים פליליים אשר עולים בחקירתה, וליחס בין סמכויותיה לסמכות רשויות החקירה.

אוסטריה (קיימים הסדרים מפורטים למדי - ראו נספח ב'). הפירוט להלן כולל את עיקרי ההסדרים המהותיים בלבד):

זימון עדים: זימון עדים, בעקבות בקשה של ועדת חקירה, ייעשה ע"י נשיא האסיפה. סירב אדם להופיע - יכול בימ"ש, בעקבות בקשה של הוועדה, להטיל על האדם קנס מינהלי ולהוציא זימון נוסף, המזהיר את האדם כי במידה ולא ייענה לזימון - יכולה הוועדה להוציא צו הבאה.

הופיע אדם בפני הוועדה - זכאי הוא להחזר הוצאותיו והפסד ההשתכרות.

עד מוזמן שהינו עובד ציבור: תישלח הודעה לממונה עליו בדבר משלוח הזימון ונושא.

ועדת חקירה יכולה לגבות עדויות ולהשתמש בכל ראיה שנגבתה בעבר, למעט ראיה שהושגה בדרכים לא כשרות.

חסינות: במקרים הבאים לא יחויב אדם להופיע בפני הוועדה למתן עדות -

אנשי דת באשר למידע שנמסר להם במהלך וידוי ;

בעניינים הנוגעים לחייו האישיים של הדת או של קרובי משפחתו ;

בעניין שעשוי להביא להפסד כספי ניכר לאדם או למי מקרובי משפחתו ;

במקרים שיש במתן העדות הפרת חובת סודיות שבדין.

עובד ציבור אינו רשאי שלא לענות לשאלות מטעמים של סודיות מקצועית. במידה והממונה

עליו מודיע לוועדה שעדות העובד חסויה, רשאית הוועדה, ברוב של שני-שלישים מחבריה,

לחייב את העובד, על-אף החובה האמורה, להעיד. סירב עד, מאחד הטעמים האמורים, להעיד

- מוטלת עליו חובת ההוכחה לביסוס הטעמים להימנעותו.

הוועדה רשאית לעמת עדים אשר עדויותיהם סותרות. לכל חברי הוועדה זכות לשאול שאלות הבהרה את העדים.

אדם המעיד בפני הוועדה זכאי לליווי של איש-אמונו, למעט במקרים בהם המלווה צפוי להיות מזומן כעד בעצמו או שיש חשש שהמלווה ימנע מהאדם להעיד עדות אמת.

הוועדה רשאית לזמן עדים מומחים.

אוסטרליה: הוועדה רשאית לזמן עדים ומסמכים, להשביע ולחקור עדים.

הוועדה רשאית לבצע "ביקור במקום" במידה והדבר נדרש.

עדים יכולים לבקש שעדותם תיגבה בדלתיים סגורות, ויש נטייה להיענות לבקשה מסוג זה.

אירלנד: הפרלמנט יכול, בכוננו ועדה נבחרת, להעניק לה כוחות לזמן אנשים, מסמכים

ורשומות. לפי Morgan (בהסתמכו על פס"ד Haughey - Constitutional Law of Ireland, p. 145) -

אין על אדם המקבל זימון כאמור חובה להופיע בפני הוועדה, ואם הופיע - אינו מחויב לענות לשאלותיה. במידה ועולה חשש לפגיעה בשמו הטוב של אדם במסגרת דיוני ומסקנות ועדת חקירה, זכאי הוא לחקור עדים בחקירה נגדית (במידה ויבקש - באמצעות עורך דין), לזמן עדים משלו ולשאת דברים בפני הוועדה.

ארה"ב: סמכות לזימון מסמכים ועדים אשר משקלה כשל צו בימ"ש. בהתאם, ובעיקר בנוגע לחיפוש ותפיסת מסמכים, צו הזימון חייב להיות מדויק וסביר, בכדי שלא לפגוע בתיקון הרביעי לחוקה. הנוהג קובע שנדרש רוב מקרב חברי הוועדה כדי להוציא זימון. במקרה של אי-היענות לצו זימון, הוועדה יכולה לפתוח בהליכי ביזיון (contempt) כנגד העד. ההליך מחייב את אישור בית הנבחרים.

לוועדה סמכות לגבות עדות תחת שבועה. מנגד, לעדים עומדת הזכות להימנע מהפללה עצמית ("זכות השתיקה") בהופיעם בפני הוועדה (*Empsak v. United States* 349 US 190, 198 (1955)). כדי להגיע לחקר האמת, רשאית ועדת חקירה להעניק חסינות מפני העמדה לדין, **גם בניגוד לעמדת רשויות התביעה.**

לוועדת חקירה סמכות לנהל בחינה אשר מסקנותיה עשויות להוביל לכתבי-אישום פליליים. יתר על כן, גם פתיחת חקירה פלילית מקבילה אינה מחייבת ועדת חקירה להשעות את דיוניה (*Delaney v. United States* 199 F2d 107 (1952)). עם זאת, העניינים הפתוחים לבחינת הוועדה חייבים להיות קשורים ל"מטרה לגיטימית של הקונגרס" ולא לניהול משפט במקום רשויות התביעה. החקירה אינה המטרה הסופית. ביהמ"ש האמריקאיים קבעו כי על ועדת החקירה לנסח כללי פרוצדורה וגביית ראיות, ולעמוד בהם.

לעדים המופיעים בפני הוועדה זכות לייצוג בידי סניגור, אולם זכות זו אינה כוללת את סמכות לחקור עדים אחרים בחקירה נגדית.

בריטניה: ועדה יכולה לזמן אנשים, מסמכים ורשומות. אך, למעט חריגים – אינה יכולה לזמן חבר פרלמנט. חבר פרלמנט יכול להופיע מיוזמתו. שרים נוהגים, אף שאין זו, כאמור, חובתם, להיענות לדרישת ועדה להופיע בפניהם. בדומה – משרדי ממשלה אינם חייבים להיענות לבקשה להמציא מסמכים.

ועדה רשאית למנות יועצים מיוחדים לשם קבלת אינפורמציה או להבהיר עניינים אשר מצויים לתחומי הידיעות של חברי הוועדה. ועדה רשאית למנות תת-ועדה.

ועדות רשאיות לנהל חקירות מחוץ ל-Westminster, ואף מחוץ למדינה.

גרמניה: לוועדה זכות לזמן עדים ולהשביעם ולחייב את הממשלה למסור תיקים. למימשל זכות לסרב להופיע בפני הוועדה רק במקרה והיא חשה שהדבר יגרום נזק לפדרציה או לאחת ממדינותיה, או שיפריע לפעולתה.

הולנד: ועדה רשאית לפנות לשר לדרוש מסמכים והבהרות, לנהל שימוע, לזמן עדים מומחים. זימון עובד ציבור ייעשה דרך השר הממונה על עובד הציבור.

פורטוגל: הסמכות – זהה לזו של רשויות המשפט (judicial authorities), ר' Art. 178(5) לחוקה).

צרפת: עדים שהופיעו בפני הוועדה רשאים לעיין ברשומת עדותם, תחת חובת סודיות. אין הם רשאים לתקן את הרשומה, אך רשאים הם לפנות בכתב לוועדה, אשר בסמכותה לכלול את התוספת בדו"ח.

6. הדיון והמסקנות

הנושאים הרלוונטיים לעניין זה אינם מעוגנים בהסדר כלשהו במשפט הישראלי בכל הנוגע לוועדות חקירה פרלמנטריות. שתי הסוגיות הזוכות להתייחסות במדינות לא מעטות הן אלו:

פומביות הדיון: במדינות רבות נהוג לגבות עדויות בדלתיים פתוחות, ולקיים את יתר הדיונים בדלתיים סגורות. ניתן להציע החלת ההסדרים הקיימים היום בחוק בתי המשפט, תשמ"ד – 1984 (סימן ו', סעיפים 68-72) ו/או חוק ועדות חקירה, תשכ"ט – 1969 (סעיף 18). בנוסף – יש מקום לבחון הסדר להחלטה בדבר פרסום או חסיון הדו"ח ומסקנותיו (השווה: סעיפים 22, 19-20 לחוק ועדות חקירה).

הגבלת זמן: מעטות הן המדינות אשר קיימת בהן הגבלת זמן להגשת מסקנות. יש מקום לחשוב על "הגבלה גמישה", למשל – קביעת משך זמן הדיון במסמך המכונן את הוועדה, תוך אפשרות להאריך את המועד בפרוצדורה קבועה מראש.

אוסטריה: שמיעת עדויות תיעשה בדלתיים פתוחות. שידורי מדיה אלקטרונית וצילומים אינם מאושרים. גביית עדות בדלתיים סגורות תיעשה במקרים הבאים: עדות עובדי ציבור; קיים אינטרס אישי או ציבורי בעל חשיבות יוצאת דופן (overwhelming); יש צורך בהגנה על סוד מסחרי או עסקי; הדבר נדרש לשם השגת עדות אמת. בנוסף לאמור, יתקיימו התייעצויות הוועדה בדלתיים סגורות.

דיוני הוועדה יתועדו. עדויות יתועדו מילה במילה, באמצעות מכשיר הקלטה או מכשיר דומה. העיד עד בפני הוועדה – רשאי הוא לבקש את הרשומות. מצא כי נפלה טעות ברשומות – רשאי הוא להעלות התנגדות בתוך שלושה ימים.

דו"ח הוועדה יכלול תיאור ההליך, בחינת הראיות שנגבו, ניתוח הראיות, והמסקנות. הוועדה רשאית לכלול בדו"ח המלצות.

אוסטרליה: פרק הזמן הנתון לוועדת החקירה לבצע את תפקידה מצוין בכתב המינוי. שמיעת העדויות תיעשה בדלתיים פתוחות. כאמור, ניתן להתחשב בבקשת עד לגבות עדותו בדלתיים סגורות. ההיוועצויות וההצבעות – לרוב בדלתיים סגורות. הוועדה אינה חייבת להגיע להחלטה פה-אחד. במידה ויש מחלוקת – יש לנסח דעות רוב ומיעוט.

ארה"ב: כללי הסנאט קובעים היום כי דיוני הוועדה יהיו פומביים למעט במקרים של חשש לחשיפת עניינים אשר יסכנו את ביטחון המדינה, חשיפת עניינים הנוגעים לפרטיותו של אדם, פגיעה באכיפת החוק, חשיפת סודות מסחר וכלכלה או חשיפת עניינים החסויים על-פי החוק. עדויות מתועדות מילה במילה.

בריטניה: שמיעת עדויות תיעשה בדלתיים פתוחות. התייעצויות הוועדה – בדלתיים סגורות. משך ישיבת הוועדה – אינו מוגבל, או למשך מושב הפרלמנט.

גרמניה: עקרונית, דיוני הוועדה נשמעים בפומבי. דו"ח ועדת החקירה נמסר למליאה. במידה וקיימים חילוקי דעות בוועדת החקירה – יכלול הדו"ח את הנמקת שתי העמדות.

הולנד : אם לא הוחלט אחרת, פתוחים דיוני הוועדה לציבור (Art. 37). סודיות תישמר בנוגע למסמכים מסווגים ובנוגע לעמדות המובעות בוועדה, למעט עמדות המובעות בדו"ח הוועדה. כעניין שבשגרה, קובע יו"ר הוועדה את מועדי ישיבות הוועדה. ישיבות נוספות תערכנה לבקשת הממשלה או לבקשתם המנומקת של רבע מחברי הוועדה. הוועדה תגיש דו"ח למליאה. הדו"ח יכלול, באופן תמציתי, את כל המימצאים הנוגעים למסמכים שהיו לפניו. המליאה רשאית להחליט כי אין לפרסם את הדו"ח, במידה והוועדה רואה לנכון להמליץ כי הדו"ח לא יובא לידיעת הציבור (Art. 32).

צרפת : ניתן לנהל דיון בפומבי. במידה ולא נקבע אחרת - דיוני הוועדה פומביים וניתנים לשידור טלוויזיוני. דו"ח הוועדה יוגש לנשיא האסיפה. החלטה בדבר הימנעות מפרסום דו"ח הוועדה צריכה להתקבל בהחלטה מיוחדת של האסיפה תוך חמישה ימים ממועד הגשת הדו"ח. הוועדה מתפזרת תוך שישה חודשים. במידה והוועדה לא סיימה את דיוניה בפרק זמן זה, יעביר יו"ר הוועדה את המסמכים אשר ברשותו לנשיא האסיפה. מסמכים אלו לא יפורסמו.

7. דוגמאות לוועדות חקירה שהוקמו

אירלנד : ועדות שכיהנו בעבר : מחירי אדמה לבניה, זכויות נשים, משבר מוסד הנישואין, פשיעה וונדליזם.

ארה"ב : מספר רב של ועדות הוקמו, החל ב- 1792 (בחינת תבוסה לאינדיאנים). המפורסמת בהן : ועדת Ervin (פרשת Watergate) לבחינת מערכת הבחירות לנשיאות בשנת 1972.

בריטניה : ועדה הקיימת כיום : לבחינת השירות הציבורי. בעבר : אתיקה רפואית.

גרמניה : במהלך כהונת הבונדסטאג שעבר כיהנו שתי ועדות חקירה : בחינת עסקת פלוטוניום בלתי-חוקית במינכן באוגוסט ב - 1994, חשד לשוחד ומינהל בלתי תקין של המשרד לביטחון פנים במגעיו עם מפעלים מזרח-גרמניים לפני "המהפכה השקטה" של 1989.

הודו : ועדה זמנית המכהנת כעת : בחינת דיווידנדים המחולקים ע"י חברות הרכבות.

יפן : ועדות זמניות המכהנות כעת : החייאת הכלכלה, רפורמה במערכת המיסוי, אסונות טבע.