



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 068897-2023)
ירושלים, ג' בתמוז התשפ"ג
22 ביוני 2023

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

נכבדותיי ונכבדיי שלום רב,

הנדון: קשיים במימוש חובות הפיקוח של כנסת על הממשלה וקביעת חובות הדיווח של הממשלה על פי חוק לכנסת ולוועדותיה

לקראת ישיבת ועדת הכנסת ביום שני, 26.6.2023 בנושא שבנדון, להלן סקירה קצרה לגבי הבעיות שהכנסת, ועדותיה וחברי הכנסת נתקלים בהן לאורך השנים במילוי תפקידי הפיקוח ובעבודתם מול משרדי הממשלה. כידוע, לכנסת תפקיד חשוב בפיקוח על עבודת הממשלה, ועל ועדות הכנסת להקדיש לפחות רבע מדיוניהן לפיקוח על עבודת הממשלה, בהתאם לתקנון הכנסת.

ישיבת ועדת הכנסת הצפויה חשובה מאוד להבנת הקשיים בממשקי העבודה המשותפים של הכנסת והממשלה, בחיזוק מעמדה של הכנסת ולשם מתן כלים למילוי תפקידה בפיקוח על עבודת הממשלה.

א. קשיים בהעברת מידע לכנסת, לוועדותיה ולמרכז המחקר והמידע של הכנסת

1. הכנסת וועדותיה פועלות באופן פומבי ושקוף, ובמסגרת זו גם חומרי הרקע הנדונים בדיון בוועדותיה מובאים לידיעת הנוכחים והציבור. לשקיפות עבודת הכנסת חשיבות רבה המגבירה גם את ההבנה הציבורית בנושא שעל סדר היום. זאת, בניגוד לדיונים במשרדי הממשלה או בוועדת שרים לחקיקה שאינם גלויים לעין הציבורית, תיעוד הדברים שנאמרו בהם לא מתפרסם, ואף לא מועבר בדיעבד לידיעת הכנסת וחברי הכנסת.

2. על מנת שדיוני הכנסת וועדותיה יהיו פוריים ויגשימו את תכליתם באופן שיאפשר הן את הכנת החקיקה והן מעקב אחר יישום חקיקה ואחר נושאים שעל סדר היום הציבורי, על הכנסת לקבל את הנתונים ואת המידע הגולמי הרלוונטי ממשרדי הממשלה (ומכל גוף ציבורי כמו תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות) האמונים על ביצוע החקיקה ועל מימוש מדיניות הממשלה והשר "בזמן אמת".

3. בהעדר מידע ונתונים, כל דיון שתקיים הכנסת ילקה בחסר ולא יאפשר לה לגבש מסקנות או לקבל החלטות מושכלות. יוער כי גם מידע שמועבר על ידי משרד ממשלתי לאחר מועד הדיון בנושא בוועדה הופך, כמובן, בלא מעט מקרים ללא רלוונטי.

4. משכך, ובהתאם לסעיף 64 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, על גוף ציבורי כאמור למסור "ללא דיחוי" למרכז המחקר והמידע של הכנסת מידע, מסמכים ודוחות שמרכז המחקר והמידע דרש ממנו. העברת המידע למרכז המחקר והמידע צריך להיעשות בלוחות זמנים מהירים במיוחד, אף יותר מאלה הקבועים לעניין חופש המידע, לשם השוואה.

5. כמו כן, בהתאם לסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, סעיף 42 לחוק יסוד: הממשלה ולסעיף 123(ג) לתקנון הכנסת ועדה רשאית לדרוש מנושא משרה מידע, מסמכים ודוחות שבתחום סמכותו ודרושים לוועדה למילוי תפקידה. על עובד שהתבקש למסור מידע להעבירו 24 שעות לפני פתיחת הישיבה. בהתאם לסעיף 124 לתקנון יש למסור את המידע במלואו.

6. יודגש כי הסייגים הקבועים בחוק יסוד: הכנסת, בחוק יסוד: הממשלה, בחוק הכנסת ובתקנון הכנסת, בעניין מסירת מידע לוועדות הכנסת ולמרכז המחקר והמידע של הכנסת מצומצמים למדי. הסייגים למסירת מידע לוועדות הם ביחס למידע שנקבע כחסוי לפי כל דין; או כשהדבר נחוץ להגנה על בטחון המדינה או יחסי החוץ או קשרי מסחר בינלאומיים; או שיש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובה שבדין. הסייגים למסירת מידע למרכז המחקר והמידע הם בטחון המדינה; יחסי חוץ; הליך תלוי ועומד; התייעצויות פנימיות או טיטוטות; וכן מידע שהעברתו דורשת הקצאת משאבים בלתי סבירה. עם זאת, גם כשחלים הסייגים למסירת מידע כאמור, על השר עצמו (ולא עובד הציבור) למסור על כך הודעה מנומקת, ולמסור מידע חלקי ככל שניתן לעשות כן. אף הוראה זו מעידה על החשיבות שראה המחוקק בהעברת המידע לוועדות הכנסת ולמרכז המחקר והמידע של הכנסת.

7. למרות הוראות החוק והוראות תקנון הכנסת, לא אחת, הכנסת, ועדותיה, ומרכז המחקר והמידע נתקלים בקשיים ניכרים בקבלת מידע מחלק ממשרדי הממשלה, כפי שיפורט להלן. יודגש בעניין זה כי חלק ממשרדי הממשלה והגופים הציבוריים משתפים פעולה באופן מלא עם בקשות הכנסת לקבלת מידע, ונכונים לסייע בכל הדרוש. עם זאת, דווקא חלק ממשרדי ממשלה המחזיקים מידע רב ונתונים הנדרשים לכנסת להבנת סוגיות שונות הקשורות במילוי תפקידה אינם משתפים פעולה עם בקשות מעין אלו ומקשים על עבודתה באופן ניכר.

8. ביום 7/6/2022 קיימה ועדת הכנסת בראשותו של חבר הכנסת דאז, ניר אורבך, דיון בנושא אי-העברת מידע לכנסת ולמרכז המחקר והמידע. בדיון ציינו חברי כנסת רבים את קשייהם בעניין והוצגו דוגמאות רבות שנותרו ללא מענה מחלק ממשרדי הממשלה. כמו כן, עלה בדיון כי כתוצאה מכך מרכז המחקר והמידע מתקשה לעיתים לתת מענה לבקשות חברי הכנסת והוועדות בנושאים חשובים. אף אני פניתי בנושא זה ליועץ המשפטי לממשלה, כמו גם למספר יועצים משפטיים במשרדי ממשלה שלא העבירו מידע חרף פניות חוזרות ונשנות.¹

9. למרות הוראות החוק המורות על העברה מיידית ומהירה במיוחד של מידע למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ולמרות העילות המועטות המצדיקות אי מסירת מידע כאמור, המידע מחלק ממשרדי ממשלה מסוימים לעיתים לא נמסר כלל, ולעיתים נמסר באופן חלקי בלבד. יתרה מזאת, לא אחת המידע נמסר, קודם להעברתו לכנסת, לגופים אחרים במסגרת בקשות חופש מידע או לתקשורת; בחלק מהמקרים גם לאחר הפרסום, ולמרות בקשה חוזרת של מרכז המחקר והמידע, עדיין לא מועבר אליו. כך, למשל, בקשה לקבלת מידע בעניין התאבדויות בצה"ל ששלח מרכז המחקר והמידע למשרד הביטחון בפברואר 2022 בשל פנייתו של ח"כ עופר כסיף נסגרה לאחר ארבעה חודשים בשל אי-קבלת מידע, למרות פניות וחוזרות ונשנות של מרכז המחקר והמידע וכן פנייה של ח"כ כסיף ישירות לשר הביטחון דאז לא נשאה פרי. בדיון שנערך לאחרונה בנושא בוועדת החוץ והביטחון ציין ח"כ כסיף לכך שהנתונים בנושא פורסמו בתקשורת ואף לאחר מכן ועד היום לא נמסרו למרכז המחקר והמידע.

¹ בנספח למסמך זה מצורפים מספר מכתבים שהוצאתי בעניין זה למשרדי הממשלה וליועץ המשפטי לממשלה.

10. אף הוועדות חוות לא אחת קושי בקבלת נתונים ומידע בעניין יישומו של חוק ולצורך דיוני פיקוח. בנוסף, לעיתים הדיווח המתקבל ממשרדי הממשלה חסר נתונים ממשיים ומשמעותיים להבנת תהליכים ומתן אפשרות לניתוחם על ידי הכנסת.

11. מנגד, נטען על-ידי נציגי משרדי הממשלה כי אף הם חווים קושי בעבודתם מול הכנסת ובפרט לענין דיוני פיקוח ומעקב. כמו כן, נטען כי לעיתים הנציגים מקבלים יחס לא מכבד, הן ביחס לתפקידם המוסדי ואופן מילוי והן באופן אישי. כמי שהשתתפה בדיוני פיקוח רבים, אוכל להעיד כי אכן, לא אחת, אין זה פשוט לעובד ציבור להופיע בפני הוועדה אשר חבריה לעיתים חווים תסכול על שלא קיבלו את המידע קודם לכן ותובעים תשובות שלא תמיד בנמצא. אין להקל בכך ראש ועל הכנסת למצוא את הדרכים לאזן זאת; אך הדבר אינו גורע מחובתם של עובדי הציבור במשרדי הממשלה למלא את תפקידם בעניין זה ולהגיע מוכנים לדיונים עם מלוא המידע והמענה המתאים וכן להעבירו מבעוד מועד ככל שהם מתבקשים לכך.

ב. אי-התייצבות נציגי הממשלה

12. לעיתים, הקושי בקבלת המידע הרלוונטי נובע מאי-התייצבות הגורם הרלוונטי לדיונים, המטפל בנושא הדיון או האחראי עליו. הגעה של נציג בדרג נמוך או נציג שאינו המומחה לנושא הדיון מונעת מהוועדה לקבל מענה סדור וממשי בנושא הדיון.

13. סעיף 123(ז) לתקנון קובע ששר שענייני משרדו נדונים בוועדה קבועה יופיע בה אחת לכנס לדיוח על ענייני משרדו ויסקור בפניה את פעולות משרדו, תכנית העבודה שלו ואופן ביצוע התקציב. כמו כן, ישיב לשאלות חברי הוועדה, לרבות שאלות שהועברו אליו מראש על ידי יו"ר הוועדה. בהתאם לסעיף האמור, ועדת הכנסת תקבע לגבי כל שר לאיזו ועדה יימסר הדיווח (המסמך לחלוקת הסמכויות יובא לאישורה של ועדת הכנסת בישיבה שבנדון). סעיף 184(ו) לתקנון קובע כי אם הכינה הממשלה דוח להערכת השפעות רגולציה בקשר להצעת חוק שהועברה לוועדה, יעביר השר הממונה על ביצוע החוק את הדוח לוועדה בסמוך לאחר שהצעת החוק הועברה אליה ויצג את הדוח בפניה.

14. בהתאם לסעיף 127 לתקנון הכנסת אם זומן נציג ולא הופיע או לא מסר מידע, רשאית הוועדה להודיע על כך לשר (שרשאי גם להחליט להגיע במקומו), ובאישור יו"ר הכנסת אף לפנות לנציב שירות המדינה בתלונת משמעת. גם הוראה זו נקבעה לנוכח התכלית החשובה שראתה ועדת הכנסת בהבטחת התייצבות נציגי הממשלה ומסירת מידע מטעמה, אך הכנסת לא נוהגת לעשות שימוש בסנקציה האמורה ואין בכך משום פתרון לאי-התייצבות או לאי-מסירת מידע לכנסת.

15. נציגי הממשלה לא אחת קובלים כי ריבוי ועדות הכנסת העוסקות לעיתים באותו נושא מביא לכך שהם נדרשים להגיע מספר פעמים באותו עניין ולמסור מידע למספר וועדות שונות. כתוצאה מכך, הם מתקשים לשלוח תמיד את הנציג הרלוונטי או הבכיר ביותר לדיון מסוים שכן לא אחת גם הדיונים מתקיימים במקביל או בזה אחר זה.

ג. נוכחות שרים במליאה ומענה לשאלות

16. בעיה אחרת מתרחשת לעיתים במליאה בעניין נוכחות שרי הממשלה והמענה שאמור להינתן מטעמם במסגרת זו. בהתאם לסעיף 19(ד) לתקנון הכנסת, "בכל ישיבה של הכנסת ובמשך כל הישיבה, יהיה נוכח לפחות אחד משרי הממשלה" ("שר תורן"). לא אחת החליטו יושבי ראש הכנסת להפסיק את דיוני המליאה עד להגעת שר כנדרש בתקנון, לאחר שהתברר כי אף שר או שרה אינם נוכחים במשכן.

17. כמו כן, לעיתים ישנן בעיות במתן מענה הולם בהתאם ובמועד לשאלות, ובנוסף, לא אחת, בהסכמת יו"ר הישיבה או חבר הכנסת השואל, עולה שר אחר להשיב לשאלות בשם השר שהשאלתה נוגעת בעניינו, מה שעלול לגרום למענה להיות חסר, לא יעיל ולא מספק וכן לפגוע בשאלת המשך ודיאלוג עם השר האחראי.

ד. הצעות לפתרון הבעיות בפיקוח הכנסת על הממשלה

18. בישיבת ועדת הכנסת הקודמת בעניין זה הוצע לייצר נוהל עבודה ברור של משרדי הממשלה מול מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כשעיקרו העברת מידע גולמי בלוחות זמנים מהירים מאוד וקודם לדיוני הוועדה. בנוהל כאמור ניתן לקבוע לוחות זמנים להעברת מידע גולמי, אופן העברת המידע, מתן מענה, תשובות ונתונים על ידי המשרד למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

19. כמו כן, ייתכן שעל ועדת הכנסת לפעול מול כל שר, על מנת לוודא שישנו נציג אחד מטעם כל גוף או משרד ממשלתי שיעמוד דרך קבע בקשר עם ועדות הכנסת הרלוונטיות לאותו משרד, ובאחריותו יהיה להעביר את המידע לוועדה ולדאוג להגעת הנציגים הרלוונטיים לדיון. בנוסף, ניתן לעגן נוהל מול השרים כי במצב בו הנציג הרלוונטי לא יכול להגיע לדיון מסיבה מוצדקת, יפעל המשרד להעברת עמדתו המהותית בנושא הדיון באופן מפורט ובכתב עוד קודם לדיון, לצד התייבבות בדיון של נציג אחר מטעמו שיהיה מעורה סוגיה וכן נציג מטעם השר עצמו. בכל מקרה, מוצע גם שיושבי ראש ועדות יקפידו לדרוש כי במצב בו לא נמסרות תשובות במהלך הדיונים בוועדה על-ידי נציגי הממשלה, יועבר המידע בכתב על ידי המשרד הממשלתי מיד לאחר הדיון, והוא יופץ לכל חברי הוועדה.

20. אפשרות אחרת להתנהלות מול גוף או משרד שלא מעביר נתונים ומידע לוועדה באופן סדיר או בנושא מסוים, לרבות לבקשת מרכז המחקר והמידע, היא החלטת יו"ר הוועדה הרלוונטית לפיה אין מקום להעלאת נושאים לסדר יומה של הוועדה לבקשת אותו משרד, בשל אי-כיבוד עבודת הכנסת. לשם כך, מוצע שמרכז המחקר והמידע יעדכן את יו"ר ועדת הכנסת, את היועצת המשפטית לכנסת, ואת יו"ר הוועדה הרלוונטית על אי-קבלת מידע כאמור, על מנת שיטכסו עצה כיצד לנהוג בכל מקרה לגופו ויבצעו פניות ממוקדות לשר או נושא משרה בכיר באותו משרד, או אולי אף לוועדת הכספים שעוסקת בהעברות תקציביות של כלל המשרדים. בדומה, ניתן להציע כי יוקם צוות של חברי הכנסת² בשיתוף עם הייעוץ המשפטי לכנסת שיטפל בפניות של חברי הכנסת ויושבי ראש ועדות בדבר אי-מסירת מידע. צוות זה יגבש נוהל עבודה מול משרדי הממשלה שהפרתו תאפשר לכנסת, לוועדת הכנסת ולוועדות אחרות להחליט אם לקדם או לקבל החלטות אחרות בענין קידום נושאים ובקשות של משרד המפר את הוראות הנוהל (בין בעניינים המגיעים לאישורה של ועדת הכנסת כמו בקשות לפטור מחובת הנחה ובין בעניינים המגיעים לאישורה של הוועדה כמו חקיקה וחקיקת משנה).

21. כמו כן, ולשם התמודדות עם הקושי של נציגי הממשלה להתייבב במספר ועדות בנושאים דומים, מוצע ששיביות פיקוח יתקיימו במשותף על-ידי מספר ועדות. בהקשר זה יוער כי בניגוד לנטייה להקמת וועדות משותפות להכנה של הצעות חוק על ידי ועדת הכנסת, יושבי ראש וועדות שונות לעתים נמנעים מקיום ישיבות פיקוח משותפות למספר וועדות יחד – וחבל שכך, שכן עריכת דיונים מעין אלו

² בשנת 2018 קבע יו"ר הכנסת דאז, ח"כ יולי אדלשטיין נוהל בענין הפרת חובת התייבבות בפני ועדות הכנסת. בהתאם לנוהל הוקמה ועדה שהורכבה מיו"ר הכנסת ושני סגנים, אחד מסייעות הקואליציה ואחד מסייעות האופוזיציה. הוועדה הוסמכה לבחון את התייבבות של גורם שהוזמן לוועדה ולא הגיע בהיעדר הצדק סביר והיא יכלה לשלול לו את היתר הכניסה הקבוע, לאסור את כניסתו או להמליץ בפני נשיאות הכנסת או יושבי ראש הוועדות שנושא מסוים שמשרדו מקדם לא יובא לדיון בכנסת. נוהל זה לא חודש מאז ולא ברור באיזו מידה הופעל והאם צלח.

עשויה לשמור על זמנם של נציגי הממשלה, להעניק לחברי הכנסת נקודת מבט רחבה יותר ומוטת פיקוח גדולה יותר באופן בו גם הכנסת תצא נשכרת מכך.

22. בנוסף, ניתן לקבוע גם מועדים קבועים וידועים מראש בתחילת כנס לשרים על פי חלוקה, בהם יבואו שרים אלו לוועדות ולמליאה ויתנו מענה לסוגיות של פיקוח שיועברו אליהם מראש. אמנם, וכפי שהוזכר לעיל, גם כיום שרים מופיעים בפני הוועדות ומציגים את עבודת משרדם. עם זאת, לא אחת מפאת קוצר הזמן לא תמיד ניתן גם לקיים דיון בהשתתפותם שיכלול גם מתן מענה לחברי הכנסת. ייתכן שהבנייה אחידה מראש של דיון פיקוח כאמור תאפשר גם את שמיעת חברי הכנסת על-ידי השר וגם מתן מענה סדור לשאלותיהם.

23. נראה כי גם חשוב לוודא כי במענה לשאלות או להצעות לסדר-היום ולדיונים ישיב השר הרלוונטי במועדים הרלוונטיים בתקנון, ובאופן בו ההיתר ששר אחר ישיב יינתן במשורה, שכן לעתים תשובה מטעם שר שאינו מוסמך ואינו בקיא בסוגיה לא מכבדת את עבודת הכנסת ולעתים אף חוטאת למטרת השאלה והשיח.

24. בהקשר זה אציין כי בכנסת ה-20 הונהגה הוראת שעה בעניין שעת שאלות חלף אי אמון, באופן בו בעשרה מועדים לבקשת סיעות האופוזיציה הגיע למליאת הכנסת ראש ממשלה או שר מסוים לא יותר מפעם אחת במושב, שענה במשך שעה על שאלות שנשאלו על-ידי חברי הכנסת על עניינים בתחום תפקידו. ככל שנדרש מענה משלים או בירור נוסף על ידו, נקבע מועד נוסף בתוך עשרה ימים. עניין זה עוגן בתקנון הכנסת כהוראת שעה לכנסת ה-20, בהסכמת חברי הכנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה. ניתן לשקול מתווים דומים ככל שיש בהם לתת מענה לצרכי הכנסת הנוכחית.

לצד כלל ההצעות שתוכלו לשקול בדיון, אני סבורה שעצם קיומו של הדיון הוא בעל משמעות רבה בפני עצמו. משמעות זו נובעת ממערכת היחסים בין רשויות השלטון לפיה "הממשלה אחראית בפני הכנסת", ולפיכך ישנה חשיבות ציבורית רבה בשמירה על אחריות זו על-ידי בחינה באופן תדיר של מילוי תפקידה של הכנסת כגורם מפקח על עבודת הממשלה ועל יישום חקיקתה, ולחיזוק מעמדה של הכנסת.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :
חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת ויושב ראש הקואליציה