



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

27 בדצמבר 2024  
כ"ו כסלו תשפ"ה

לכבוד

שר המשפטים, יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה  
חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת),  
התשפ"ג-2022**

אנו מתנגדים להצעת החוק שבנדון, שתעלה ביום ראשון הקרוב לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, וסבורים שמן הראוי לדחות אותה.

אנו תומכים בעיקרון שיש לחזק את יכולת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ואף נציע כלים לצורך כך. אנו גם רואים חשיבות לכך שלעובדי ציבור תינתן אפשרות ממשית להביא את עמדתם המקצועית הברורה בפני הכנסת ללא מורא ולא תחת איום.

לעומת זאת, ההצעה שבנדון עושה דבר שונה בתכלית. היא מבקשת להעניק סמכויות נרחבות ודרקוניות לוועדות הכנסת, לזמן ולחקור עובדי ציבור בצורה הדומה לוועדת חקירה או לבית משפט, ולהטיל עליהם עיצומים כספיים כבדים בעקבות אי ציות. הצעה זו תפגע קשות בעצמאות המקצועית של שומרי הסף והשירות הציבורי בכללותו. היא תאפשר לוועדות הכנסת להתעמר בעובדי ציבור עד כדי סיכול עבודתם המקצועית. בכך, ההצעה היא חלק ממהלך כולל שמובילה הקואליציה להחליש את שומרי הסף, ובראשם רשויות התביעה והאכיפה, ולחזק באמתלת שווא של "פיקוח פרלמנטרי" דווקא את הממשלה, בהקשר הפוליטי של פעילותה, שנתמכת על ידי הרוב הקואליציוני בכנסת, השולט גם בוועדות הכנסת. נציין גם כי גם לפי הדין הקיים, כאשר עובד ציבור לא מופיע לדיון אליו זומן בהעדר הודעה מתאימה מראש, רשאי יו"ר הוועדה באישור יו"ר הכנסת, לבקש מנציב שירות המדינה להפעיל סמכות בענייני משמעת. ההצעה לא מבססת כל טענה כי יש תופעה ממשית ומשמעותית של אי התייצבות או שהמנגנון הקיים של פנייה לנציבות שירות המדינה אינו אפקטיבי. להלן, בקצרה, חוות דעתנו.

**עיקרי הצעת החוק**

1. הצעת החוק שבנדון נועדה להעניק סמכויות נרחבות לוועדות הכנסת לדרוש ולאכוף באמצעות איום בעיצומים כספיים ובעבירות משמעת (ובמקרים מיוחדים אף באמצעות צווי הבאה) את התייצבותם של עובדי ציבור (שהם בעלי תפקידים בשירות המדינה, ברשות מקומית, בתאגידים סטטוטוריים או נושאי משרה על פי חיקוק) בוועדות הכנסת.

2. בנוסף, הצעת החוק מעניקה סמכות לוועדה לדרוש מאותו עובד ציבור להציג מסמכים ולענות לכל שאלה כמיטב יכולתו (למעט מידע המוגן בחסיונות וסייגים הקבועים בסעיף 42א) לחוק יסוד הממשלה ובסעיף 21ב) לחוק יסוד הכנסת), וגם במקרה זה יוכל יו"ר הוועדה הטיל עליו עיצומים כספיים ולקבוע כי יואשם בעבירת משמעת של אי מענה לשאלות חברי הכנסת בוועדה.

3. נציין כי "עיצום כספי" לפי ההצעה יהיה בגובה רבע מהמשכורת של עובד הציבור, או רבע מהשכר הממוצע, ככל שאינו עובד בשכר. כמו כן לעניין

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

**חברי הוועד המנהל**

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' יוד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר ליעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רותלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבלאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייך, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה

ד"ר שרון טוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטבנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

**סגני נשיא**

פרופ' סווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

ברנד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

"עבירת משמעת", הכוונה ככל הנראה היא לעבירת משמעת לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, הגם שהדבר אינו מפורש בהצעת החוק. עבירת משמעת כאמור עניינה בכלי הנתון בידי הממשלה כלפי עובדיה לניהול השירות הציבורי והבטחת פעולתו התקינה ובהתאמה בידי גופים ציבוריים אחרים כלפי עובדיהם. ההליך המשמעי הוא הליך מעין שיפוטי, שניתן להטיל בגינו סנקציות משמעותיות לרבות פיטורין ופסילה מעבודה בשירות המדינה.

#### לא מדובר בחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי כחלק מ"איזונים ובלמים"

4. הצעת החוק מבקשת להיתלות בכך שתפקידה של הכנסת לפקח על עבודת הממשלה והרשות המבצעת. זה אכן תפקידה במסגרת האיזונים והבלמים בדמוקרטיה, ואף בפועל ניתנים בידי הכנסת הכלים החוקיים לעשות זאת גם היום (ובראשם זימון עובדי מדינה לקבלת מידע הנדרש לכנסת לצורך ביצוע תפקידיה וקבלת דיווח מן השרים על ענייני משרדיהם, ופניית ועדה לנציבות שירות המדינה בבקשה להפעיל סמכויות משמעתיות).

5. **אלא** שבפועל, משום שהוועדות בכנסת נשלטות ללא מיצרים בידי רוב קואליציוני, סמכויות הפיקוח עלולות להיות מנוצלות לרעה, **ואכן הן מנוצלות גם כיום** לעשיית ההיפך – לחיזוק הממשלה ולא לפיקוח עליה. בעוד שהמנגנון הפיקוחי של הכנסת אמור היה לאזן את כוחה הרב של הממשלה ולבקר את פעילותה, הוא למעשה משמש כיום בידי הקואליציה כדי לנגח גורמים שהממשלה נאבק בהם משום שהם עושים את עבודתם נאמנה, בין כשומרי סף ובין כגורמי מקצוע המביאים בפני הממשלה את המידע העובדתי והניתוח המקצועי. יוצא, שיותר מאשר מדובר על סמכות **פיקוח** מדובר על סמכות **ניגוח** כלפי כל עובד ציבור שלא מתכופף בפני השר הרלוונטי או הממשלה ופועל ביושרה מקצועית ועל פי חובתו.

6. גם כיום, אנו עדים באופן תדיר למקרים רבים בהם עובדי ציבור בכירים שהם אנשי מקצוע או שומרי סף מוזמנים לדיונים בוועדות, שלא על מנת לשמוע את עמדתם המקצועית, העובדות, הניתוח וחוות הדעת, אלא על מנת להעבירם חקירת שתי וערב ותקיפה א-פריורית בידי היו"ר ובידי חברי הכנסת, לעתים בצורה אגרסיבית וללא מתן אפשרות אמיתית לענות או להתגונן מפני חברי הכנסת. כך הדבר כשמדובר באנשי מקצוע בכירים ומומחים כמו בתחומי הכלכלה, הבטחון או הצבא. לשיאים מיוחדים הגיעו הדברים בעת האחרונה כאשר מוזמנים אנשי משרד המשפטים, ובראשם בכירי התביעה הכללית, אשר לעתים גם סובלים מיחס מתעמר בוועדות. **מצב זה בעייתי ממילא כיום, ואם תעבור הצעת החוק הוא יחמיר שבעתיים**: לוועדות הכנסת תינתן האפשרות לסכל, הלכה למעשה, את עבודת רשויות האכיפה באמצעות זימונים תכופים, וכן ניתן יהיה להתעמר בהם באמצעות אכיפת החובה להתייצב, והחובה לענות לכל שאלה באמצעות עיצומים כספיים גבוהים.

7. קיצוניות המהלכים המתעמרים הללו עלולים לפגוע בעצמאות המקצועית של שומרי סף, כגון גורמי הייעוץ המשפטי, וכך לסכל אינטרסים ציבוריים שעצמאות זו נועדה לשרת. כך, לדוגמה, יועץ משפטי במשרד ממשלתי, שיזומן לכנסת ויתעמר בו נציגי הקואליציה בכנסת באמצעות איומים בעיצומים כספיים, עלול לחשוש למלא את תפקידו כנדרש: לסייע למשרדו להגשים את מדיניות משרדו תוך כדי שהוא מקפיד על כך שהמשרד פועל בהתאם לחוק ולמנהל התקין.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

8. מסוכנת במיוחד הפגיעה של הצעת החוק בעצמאות המקצועית של רשויות אכיפת החוק, ובפרט רשויות התביעה. אין מחלוקת שדרושים מנגנוני ביקורת שיבטיחו את נשיאתן של רשויות אכיפת החוק באחריות לפני רשויות השלטון והציבור – אולם **אסור שמנגנונים אלה יפגעו בעצמאות שיקול הדעת של התביעה**. עצמאות זו נדרשת כדי להבטיח את שלטון החוק ואת השוויון לפני החוק. רשויות התביעה נדרשות לאכוף את החוק משיקולי הדין בלבד, בלא תלות בגורמים זרים, ובכלל זה נבחרי הציבור והממשלה, שעלולים להביא לקבלת החלטות המעדיפות לטובה או לרעה אדם או קבוצה ובכך לפגוע בשוויון לפני החוק.<sup>1</sup> מסיבות אלה נהוגות היום מגבלות על אחריותן של רשויות התביעה בפני הכנסת, כדי להבטיח ששיקול דעתם המקצועי יהיה בלתי תלוי ועצמאי.<sup>2</sup> הצעת החוק עתידה לפרוץ את המגבלות האלה ועלולה לפגוע בעצמאות המקצועית של רשויות התביעה, על רקע לחצים פוליטיים או זרים שיופעלו עליהם – וגם חששות מלחצים כאלה ואף מראית עין שלהם עלולים לפגוע. בהקשר זה ראוי להזכיר את המלצות האו"ם בדבר תפקיד הפרקליט, שמפרטות מהם ההליכים המתאימים לבירור תלונות נגד תובעים ועברות משמעותיות שלהם (כגון הוגנות, זכות לשימוע, ביקורת עצמאית) – שהצעת חוק זו אינה מקיימת.<sup>3</sup> ונדגיש: פגיעה בעצמאות המקצועית של רשויות התביעה עלולה להביא בתורה לפגיעה בזכויות אדם בסיסיות, ובהן השוויון בפני החוק והזכות להליך הוגן.

9. הצעת החוק תאפשר גם לפגוע באחריות הממשלה לעמדות המקצועיות המתוכללות של בכיריה המובאות בפני וועדות הכנסת, כאשר מוצע לכאורה לאפשר לוועדות הכנסת את סמכויות הזימון הדרקוניות שלא באמצעות ראשי הגופים, ובכך לפגוע בהיררכיה הניהולית של השירות הציבורי, למנוע את ניהולה הסדור של הממשלה (או של כל גוף ציבורי אחר בהתאמה). וועדות הכנסת עלולות להפוך למרחב לערעור ההיררכיה המקצועית בשירות המדינה באמצעות זימון של עובדי מדינה שאינם בהכרח בעלי המומחיות הבכירים או בעלי התמונה הרחבה של הנושא, אך נוחים לוועדות הכנסת או נוחים מטעמים פוליטיים קואליציוניים לדרג הפוליטי בממשלה, תוך עקיפת ראשי הגופים. תופעה זו עלולה לקדם גם פוליטיזציה עמוקה של הדרגים המקצועיים בשירות הציבורי.

10. בשונה מן ההסדרים הקיימים כיום והמעוגנים לפי חוק בתקנון הכנסת, ההסדר המוצע יוצר למעשה ערבוב תחומים בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. במצב הקיים שיקול הדעת להפעלת אמצעי משמעת נותר בידי נציבות שירות המדינה. לעומת זאת על פי המוצע יוקנו לוועדות הכנסת סמכויות ישירות כלפי עובדי מדינה להטיל עליהם סנקציות ולקבוע כי יואשמו בעבירות משמעת ובכך לשמש גורם המתערב ניהולית בשירות הציבורי. זהו ערבוב תחומים בעייתי, ומטרתו כלי לפגיעה של הכנסת, מטעמים קואליציוניים, בדרגים המקצועיים של השירות הציבורי.

11. ישנה חשיבות לעמדה המקצועית האיתנה והעצמאית של הדרג המקצועי בשירות הציבורי, כך שתובטח האפשרות לבטאה ולהביאה בפני וועדות הכנסת ללא מורא ולא תחת איום בסנקציות כאלה או אחרות. זאת, לרבות במקרים

<sup>1</sup> גיא לוריא, **ממונים על הצדק: רפורמות ברשות השופטת וברשויות התביעה** 158, (2011).

<sup>2</sup> גיא לוריא, "גירעון אחריותיות במוסד היועץ המשפטי לממשלה" **ספר מזוז** (צפוי להתפרסם).

<sup>3</sup> U.N. Guidelines on the Role of Prosecutors (1990).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

בהם עמדות הדרגים המקצועיים שהובאו בפני הממשלה לפני קבלת החלטת המדיניות הביעו הסתייגויות או התנגדות. שהרי, על מקבלי ההחלטות - בממשלה ובכנסת - להיות אחראים כלפי הציבור לגבי תוכן החלטותיהם, גם במבחן הנתונים והעמדות המקצועיות.

#### הדרכים הראויות לחזק את הפיקוח הפרלמנטרי בכנסת

12. אין חולק על כך שהפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת במשטר הדמוקרטי הוא אחד התפקידים החשובים ביותר המסורים לידי הגוף המחוקק. תכליתו להגן על המשטר הדמוקרטי על ידי הבטחת קיומם של סדרי שלטון ומינהל תקינים. לשם השגת תכלית זו מוסדו מנגנונים מגוונים שאמורים להביא לידי כך שחברי הפרלמנט ישמרו על האינטרס הציבורי, ישגיחו על הממשלה, ייתנו פומבי לפעולותיה, יכפו עליה להסביר את מעשיה ויגנו אותה במידת הצורך. הוועדות הקבועות הן מנגנון הפיקוח החשוב ביותר העומד לרשות הכנסת. אלא שעבודת ועדות הכנסת בתחום הפיקוח לקויה משלל סיבות – מבניות ומהותיות – כנסת קטנה, ממשלות גדולות וחברים רבים מדי בוועדות הקבועות של הכנסת; שליטת הקואליציה ללא עוררין בכנסת באמצעות הרוב המובנה שלה; היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות לבין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה, וכן פרוצדורליות – היעדר נהלים ברורים להסדרת המכלול של עבודת הוועדות ובעלי הסמכויות המכהנים בהן, דרך ניהול הדיונים, שליטה רבה של הסיעות על חבריהן בוועדות, מחסור בתמיכה מקצועית, היעדר ותק ורקע מקצועי רלוונטי לחברים בוועדות, היעדר מנגנון פורמלי של שימוע פרלמנטרי שיש לו כללים שונים מאלה של הדיונים הרגילים ועוד.<sup>4</sup>

13. אשר להתייצבות עובדי ציבור לוועדות – מושא התיקון של הצעת החוק – הן החקיקה והן תקנון הכנסת קבעו נורמה כללית שלפיה ועדות הכנסת רשאיות לדרוש מידע ונתונים משני גורמים בממשלה: מנושאי משרה וממלאי תפקידים בשירות הציבורי, המחויבים להגיע לשיבות הוועדות שאליהן זומנו; ומהשרים העומדים בראש המשרדים. ראשית, על השרים מוטלת חובת דיווח חצי-שנתית לוועדה בתחום האחריות של משרדם (סעיף 123(ז) לתקנון הכנסת). שנית, השרים רשאים להופיע לפני הוועדה במקום עובדי המדינה במשרדם כחלק מעקרון האחריות המיניסטריאלית. במקרה שבעל תפקיד בשירות הציבורי זומן בידי הוועדה לדיון אך לא הופיע, **רשאי יושב הראש שלה לבקש מיושב ראש הכנסת לפנות לנציב שירות המדינה בבקשה לחקור את המקרה ולהטיל על עובד הציבור שלא התייצב סנקציה משמעתית בהתאם**. נכון להיום לא ידוע אם סנקציה כזו הוטלה על עובדים בעבר, ולא מן הנמנע שמעולם לא הוגשה תלונה לנציבות שירות המדינה על הפרת חובה זו.

14. ככל שקיים צורך לשפר את שיעורי ההתייצבות של נושאי משרה בשירות הציבורי (הצעת החוק לא כוללת כל ניסיון לבסס טענה שמדובר בתופעה ממשית או משמעותית), הרי שהדרך היא ליישם את המנגנון הקיים המפורט מעלה, ובתנאי שהזימונים אינם תכופים מדי עד כדי פגיעה בעבודתם של עובדי הציבור. הפעלת סנקציות על גורמים בשירות הציבורי חייבת להתבצע באמצעות הגורמים הרלוונטיים בשירות הציבורי ולא ישירות על ידי הכנסת,

<sup>4</sup> חן פרידברג וראובן חזן, פיקוח הכנסת על הממשלה – תמונת מצב והצעה לרפורמה – מחקר מדיניות 77, 2009; אביטל פרידמן וחן פרידברג, שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018; דנה בלאנדר, חן פרידברג ואביטל פרידמן, ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת – מחקר מדיניות 140, 2019.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

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

שכן הוועדות אינן גוף אכיפתי או שיפוטי. הכנסת חייבת לפיכך להימנע מאימוץ מנגנונים דרקוניים, כדוגמת מתן סמכות ליו"ר הועדה להטיל עיצומים כספיים גבוהים על מי שזומן ולא הופיע, שכן הם עלולים להיות מנוצלים לרעה, להלך אימים על עובדי ציבור והשימוש בהם מהווה חריגה מתפקיד הוועדות.

15. יתר על כן, אם חפצים לשפר את תפקוד הוועדות בתחום הפיקוח יש מגוון דרכים טובות ומקצועיות לעשות זאת ובהן: הקבלת הוועדות הקבועות למשרדים המרכזיים, בכפוף לצמצום של ממש במספר משרדי הממשלה; צמצום מספר החברים בכל ועדה מן הוועדות הקבועות; מתן אפשרות לחברי הכנסת ליזום בוועדות שני שימועים נושאים במהלך שנה פרלמנטרית – שימוע אחד ביוזמת חברי הקואליציה ושימוע אחד ביוזמת חברי האופוזיציה; הוספת עוד יום עבודה רשמי אחד לוועדות; חיזוק מעמדה, שיפור תפקודה וביסוס יוקרתה של ועדת החקירה הפרלמנטרית; הרחבת הצוות המקצועי התומך בוועדות וחיזוק את מעמדו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולייעל את השימוש בו.<sup>5</sup>

לסיכום, זוהי הצעה מסוכנת, ואין היא מחזקת את הפיקוח הפרלמנטרי במסגרת איזונים ובלמים ראויים בין הכנסת והרשות המבצעת, אלא להיפך. היא תשמש, כחלק ממהלכי הקואליציה, להחלשת הדמוקרטיה ולחיזוק הממשלה, ולהתעמרות והתנגחות בעובדי ציבור מקצועיים ושומרי סף בשירות הציבורי ופגיעה בתפקודם לטובת הציבור ובעצמאותם, שהיא קריטית לדמוקרטיה ולשלטון החוק. יש להתנגד לה.

בכבוד רב,

  
עו"ד עדנה  
הראל פישר

  
אביטל  
פרידמן

  
ד"ר חן  
פרידברג

  
ד"ר גיא  
לוריא

  
ד"ר עמיר  
פוקס

<sup>5</sup> חן פרידברג ואביטל פרידמן, איך משפרים את עבודת הכנסת ומחזקים את מעמדה? 2025.