

דברים לוועדת הכנסת בעניין הקמת שתי ועדות חקירה

ברשות היושב ראש וחברי הוועדה הנכבדים, אני מבקש לומר מספר דברים בקצרה ובתמצית, הן באשר למסגרת הדיון המתקיים היום בוועדה והן בנוגע לשאלות שעלו במהלך השבועות האחרונים בכנסת ומחוצה לה בקשר להצעות להקים את ועדות החקירה נשוא הדיון.

ראשית למסגרת הדיון -

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**; בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת".

בהתאם לסעיף זה נקבע פרק בתקנון הכנסת המסדיר את אופן הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית, וקובע כי הליך ההקמה יהיה בן שלושה שלבים:

השלב הראשון - שמתקיים במליאת הכנסת, ובו מציג חבר הכנסת את הצעתו להקים ועדת חקירה פרלמנטרית כהצעה לסדר היום. הליך זה התקיים בעניין שלפנינו ביום 5 בינואר, ובו אישרה הכנסת להעביר לוועדת הכנסת את הצעותיהם של חברי הכנסת קירשנבאום ודנון.

השלב השני - המתקיים היום בוועדת הכנסת, ובו על ועדת הכנסת להציע למליאה להקים ועדת חקירה, ולפרט את סמכויותיה ותפקידיה, וכן לקבוע את הרכבה - אם על ידי הסמכת אחת מהוועדות הקבועות לשמש כוועדת חקירה, או בקביעת הרכב חדש של חברים במספר שלא יעלה על תשעה, ובו גם נציגים מסיעות האופוזיציה. לצד הצעה זו, רשאית ועדת הכנסת להציע להסיר את ההצעה מסדר יומה של הכנסת. בנוסף, ועדת הכנסת יכולה לצרף להצעתה הסתייגויות של חברי הכנסת ושל נציגי הממשלה, לרבות הסתייגויות השוללות את עצם ההצעה להקים ועדת חקירה.

השלב השלישי - יתקיים שוב במליאת הכנסת, ובו הכנסת תדון בהצעת ועדת הכנסת, במסגרת דיון אישי. התקנון מפרט את סדרי הדיון ואופן ההצבעה במליאה - ראשית מצביעים על הצעות שלא להקים את הוועדה, אם יש כאלה; אם הן נדחו, מצביעים על ההסתייגויות האחרות, ולבסוף על הצעת ועדת הכנסת להקים את ועדת החקירה.

עד כאן ביחס לפרוצדורה הנוגעת להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית ולהוראות החוק והתקנון הרלוונטיות לעניין זה.

עתה, אבקש להוסיף דברים ביחס לשאלות שעלו בשבועות האחרונים בכנסת ומחוצה לה בעניין ההצעות המונחות היום בפניכם. בהקשר זה עלו שאלות הן בעניין עצם סמכותה של הכנסת להקים ועדות חקירה מסוג זה, הן ביחס לסמכויות של ועדות החקירה שתוקמנה, והן בנוגע לשימוש בכלי של ועדת חקירה פרלמנטרית לצורך בירור הסוגיות שאותן מבקשים המציעים לברר.

במישור סמכותה של הכנסת להקים ועדות חקירה פרלמנטריות, כפי שראינו, הסעיף המסמך בחוק-יסוד: הכנסת כללי ורחב ("כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה") וקשה מאד ללמוד ממנו על גבולות הגזרה של ועדות חקירה פרלמנטריות. אף בפסיקה לא מצאנו התייחסויות משמעותיות לסמכויותיה של ועדת חקירה פרלמנטרית. גם תקנון הכנסת לא מסייע בידנו בסוגיה זו, שכן הוא עוסק רק באופן הקמת הוועדה ובסדרי הדיון במליאת הכנסת ובוועדת הכנסת. יצוין כי לעניין ועדות חקירה פרלמנטריות יוחד פרק שלם בתקנון הכנסת, אולם הפרק כולל רק את "סימן א", שעניינו הקמתה של הוועדה, ולא נכללים בו הסימנים הבאים שהיו אמורים לעסוק בסמכויותיה ואופן עבודתה, שכן לא היה בשעתו רוב לקבלתם.

זו גם ככל הנראה הסיבה שוועדת חקירה פרלמנטרית **כשמה לא כן היא**. היא נושאת שם מרשים ומחייב שמעורר הקשרים של חקירה מעין שיפוטית, דוגמת ועדות חקירה ממלכתיות, אך בפועל היא נעדרת כל סמכות שמאפיינת ועדת חקירה ממלכתית או גוף מעין שיפוטי אחר, וסמכותה אף פחותה משל ועדה רגילה בכנסת, שכן היא אינה מוסמכת לחוקק. ככלי פרלמנטרי היא מסווגת במסגרת פְּלִי הפיקוח של הכנסת על הממשלה, אך מבחינת סמכויותיה ותכניה היא מוגבלת לקיום דיון ציבורי בלבד.

עניין זה מתקשר לשאלה שנשאלנו בדבר סמכותה של ועדת חקירה פרלמנטרית לחקור גופים "אזרחיים", שאינם נמנים על הרשות המבצעת. על כך נשיב כי ועדת חקירה פרלמנטרית, בדומה לכל ועדה אחרת בכנסת, אינה יכולה לחייב גופים שאינם נמנים על הרשות המבצעת להופיע בפניה או למסור לה מידע.

עוד נשאלנו האם כלל רשאית הכנסת להקים ועדת חקירה שמושא חקירתה אינו גופי הממשלה. אכן, לרוב ועדת חקירה פרלמנטרית נועדה לחקור כשלים של הרשות המבצעת וזאת כחלק מסמכות הפיקוח של הכנסת על הממשלה. עם זאת, ההיסטוריה מלמדת כי בעבר הוקמו ועדות חקירה פרלמנטריות שעסקו בנושאים שאינם פיקוח ישיר על גופי הרשות המבצעת כגון הוועדה לחקר האלימות בספורט, הוועדה לעניין איתור והשבת נכסים של נספי השואה, וועדת החקירה הפרלמנטרית בנושא עמלות הבנקים ועוד.

אולם, מה בכל זאת מבדיל בין אותן ועדות שהוקמו בעבר לבין שתי הוועדות שאותן מבקשים המציעים להקים עתה: ההבדל הראשון הוא שהוועדות המוצעות עוסקות לראשונה בנושאים **אידיאולוגיים** מובהקים, ומבקשות לטפל בגופים המזוהים רק עם צד אחד של המפה הפוליטית המצוי כיום באופוזיציה. ההבדל השני, והוא החשוב יותר, הוא שהוועדות 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 ליבו 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 אוירה ציבורית המאיימת על חופש המחשבה והמחאה, אפקט הנתפס מבחינה משפטית כבעייתי במשטר דמוקרטי.

סיכומם של דברים, לאור הוראות חוק-יסוד: הכנסת והתקנון, לא ניתן לדעתי לקבוע כי הקמת ועדות החקירה הפרלמנטריות בנוסח המונח בפניכם לוקה בפגם של חוסר סמכות או אי-חוקיות **במובן הצר** של מושגים אלה. עם זאת, ללא ספק, המדובר בתקדים המעורר שאלות יסוד בדבר אופיין של ועדות חקירה פרלמנטריות, והיקפן של זכויות המצויות בליבת המשטר הדמוקרטי. על כן, על הוועדה ועל הכנסת מוטלת אחריות רבה, בשעה שהיא באה להחליט על הקמתן של ועדות אלה, לשקול בזהירות את הנזק אל מול התועלת בהקמתן.