

כלים לפיקוח פרלמנטרי

מחקר משווה של 88 פרלמנטים לאומיים

נכתב ונערך על ידי

הירונורי יאמאמוטו

זכויות יוצרים © האיחוד הבין-פרלמנטרי 2007

כל הזכויות שמורות

הודפס בשוויץ

מסת"ב: 978-92-9142-350-7

מימון לשאלון עליו מבוסס רוב הפרסום הוענק בנדיבות על ידי התכנית לחיזוק פרלמנטרי של הבנק העולמי.

אף חלק בפרסום זה אינו ניתן להפקה, אחסון במערכת אחזור או העברה בכל אופן או אמצעי-אלקטרוני, מכני, דרך העתקה, הקלטה או אחר-ללא אישור מראש מהאיחוד הבין-פרלמנטרי. פרסום זה מופץ בכפוף לתנאי שבשום אופן של מסחר או אחר, הוא לא יושאל, יימכר, יושכר או יופץ באופן אחר ללא האישור המוקדם של המוציא לאור, בכל דרך של כריכה או עטיפה אחרת מאשר האופן שבו הוא מפורסם וללא תנאי דומה, לרבות תנאי זה המוטל על המוציא לאור העוקב.

פורסם על ידי האיחוד הבין-פרלמנטרי

ת.ד. 330

CH-1218 Le Grand-Saconnex

זינבה, שוויץ

טלפון: +41 22 919 4150

פקס: +41 22 919 4160

דואר אלקטרוני: postbox@mail.ipu.org

אתר אינטרנט: <http://www.ipu.org>

הודפס על ידי PCL Presses Centrales SA, Renens, Switzerland

תוכן עניינים

5		הקדמה
6		מבוא
11		חלק 1: ועדות פרלמנטריות
11	מערכות ועדה	1.1
13	עבודת ועדות על מידע ממשלתי	1.2
24	הממשלה בועדות	1.3
25	השתתפות אזרחים בועדות	1.4
30	דוחות ועדה	1.5
34	בדיקות פרלמנטריות	1.6
38	צוותים	1.7
11		חלק 2: המושב
11	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
13	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	2.1
24	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	2.2
25	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	2.3
30	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	2.4
34	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
38	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	חלק 3: מוסדות פיקוח אחרים
11	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	3.1
13	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	3.2
24	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
25	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
30	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
34	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
38	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
11		נספח
13	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
24	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
25	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
30	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
34	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	
38	שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.	

איורים

23	איור 1: בכמה ועדות רשאי חבר פרלמנט להיות חבר?	
24	איור 2: השתתפות בישיבות ועדה של חברי פרלמנט שאינם חברי ועדה רשמיים	
26	איור 3: האם הפרלמנט מקיים שימועים בועדות?	
35	איור 4: האם פרלמנט יכול להקים ועדת חקירה?	
11	איור 5: הצגה של מדיניות באמצעות ממשלה חדשה בפני הפרלמנט	
13	איור 6: האם הפרלמנט מקציב זמן לשאלות בעל פה?	
24	איור 7: מידת הקביעות והתדירות של זמן לשאלות	
25	איור 8: התראה מראש לגבי שאלות	
30	איור 9: שאלות משלימות	
34	איור 10: האם חברי פרלמנט יכולים להגיש שאלות בכתב?	
38	איור 11: באיזה אופן ניתנות התשובות לשאלות בכתב?	
11	איור 12: מועד אחרון למתן מענה ע"י הממשלה לשאלות בכתב	
13	איור 13: הארכת מועדי המענה האחרון לשאלות בכתב	
24	איור 14: הליך העלאת השאלות	
25	איור 15: מי יכול ליזום העלאת שאלות?	
30	איור 16: הצבעות אי-אמון	
34	איור 17: דרישות להעלאה או העברה של הצעת להצבעת אי-אמון	
38	איור 18: הליכים לפיטורין של חברי הרשות המבצעת	
11	איור 19: אילו פרלמנטים לקבלים דוחות של נציבי תלונות הציבור?	
13	איור 20: אילו פרלמנטים מקבלים דוחות ממוסדות ביקורת עליונים?	

תיבות

11	תיבה 1.1: דוגמאות של מערכות ועדה שונות	
14	תיבה 1.2: ביקורת שנתית על ניהול המדינה על ידי האסיפה הלאומית של רפובליקת קוריאה	
30	תיבה 1.16: תוכן העניינים של דו"ח ועדה טיפוסי	
30	תיבה 1.17: תפקיד הדווחים בבית הנבחרים הרומני	
31	תיבה 1.18: סוגי יועצים בועדות פרלמנטריות בקרואטיה	
32	תיבה 1.19: דוחות מיעוט והצהרות מיעוט במועצה הלאומית האוסטרלית	

- תיבה 1.20: הגשת חוות דעת לוועדת התקציב והכלכלה של בית הנבחרים בלוקסמבורג 33
- תיבה 1.21: דיון בדוחות נציב תלונות הציבור בבית הנבחרים הבלגי 34
- תיבה 1.22: בקשה לסמכויות מיוחדות על ידי וועדות קיימות באסיפה הלאומית הצרפתית 36
- תיבה 1.23: בלגיה: דוגמא לתנאי הפנייה של וועדת חקירה 36
- תיבה 1.24: משלחת כלכלית בשווייץ 38
- תיבה 1.25: צוותי מידע של האסיפה הלאומית הצרפתית 38
- תיבה 2.1: נאומי פתיחה בפרלמנטים בעלי שני בתי מחוקקים שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.2: נאומים של יום הפתיחה של הפרלמנט היפני (ה"מ: הדיאט/הקוקאי – בית המחוקקים היפני) .. שגיאה!
הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.3: הופעות של הזרוע הביצועית במושב הנבחרים של מקסיקו שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.4: שגרה יומית של התנהלות בבית הנבחרים האוסטרלי שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.5: פרקי זמן לשאלות באסיפה הלאומית הצרפתית שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.6: רוטציה של שרים בבית הנבחרים האירי שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.7: דרישות לחתימה משותפת על השאלות בכתב שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.8: שאלות בכתב למענה בעל פה בבית המחוקקים הרומני שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.9: שאילתות ראשיות ומשניות בבונדרסטג הגרמני שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.10: דיונים על דוחות וועדות פרלמנטריות נבחרים בהיכל ווסטמיניסטר של הבית התחתון הבריטי .. שגיאה!
הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 2.11: ועידת יושב הראש בצרפת שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 3.1: ועדת הפרלמנט השוודי על החוקה שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 3.2: הנציג הפרלמנטרי לכוחות המזוינים בבונדסטג הגרמני שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.
- תיבה 3.3: שלושת ה-E בביקורת חשבונאית של ערך-תמורת-כסף שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.

הקדמה

ממשל דמוקרטי אינו יכול להתקיים ללא שקיפות וביקורת. האחריות המרכזית בתחום זה מוטלת ישירות על הפרלמנט. הפיקוח על הממשלה הינו פונקציה מרכזית של הפרלמנט, באמצעות הפיקוח, בשם העם, הפרלמנט מבקש מהממשלה דין וחשבון, ומבטיח שמדיניות הממשלה ופעולותיה הן גם יעילות וגם הולמות את צרכי הציבור. הפיקוח הפרלמנטרי חיוני גם בבלימת חריגות מצד הממשלה.

כיום, הפיקוח הפרלמנטרי מתפרש על כל תחומי העשייה. המגזר הביטחוני, לדוגמה, לא נותר אזור של טאבו עבור הפרלמנט. בקבלת החלטות, הן בענייני פנים והן בענייני חוץ, הממשלה עשויה רק להרוויח מההיקף והחשיבות ההולכים והגדלים של הפיקוח.

האיגוד הבין-פרלמנטרי שמח להציג מחקר חדש זה, שהינו סיכום של הפרקטיקה הפרלמנטרית בנושא הפיקוח. ברחבי העולם, פרלמנטים מבצעים את תפקיד המפקח במגוון דרכים. מחקר זה מציע מידע לגבי המגוון הרחב של הכלים הקיימים בקרב הפרלמנטים, או שהיו רוצים לפתח. קווי הדימיון וההבדלים בין הכלים הפרלמנטריים ב-88 מדינות, נבחנים ומגובים בדוגמאות רבות. האיגוד הבין-פרלמנטרי פורש את המנעד הרחב של האפשרויות לפיקוח, מהן פרלמנטרים וגרמים אחרים בעלי עניין יכולים לשאוב השראה בניסיון לקדם יעילות ואפקטיביות. הארגון מתכוון להמשיך במחקר על-מנת להעריך כיצד נעשה שימוש בכלים אלו בפועל ואת התוצאות וההשפעות שלהם.

אני מעודד את הקוראים להשתמש בפרסום זה ביחד עם מידע נוסף הזמין באתר האינטרנט של האיגוד הבין-פרלמנטרי (www.ipu.org). מדובר בתיאורים ברמת המדינה של הכלים והמנגנונים לפיקוח פרלמנטרי הכלולים במאגר הנתונים PARLINE על פרלמנטרים לאומיים; ואת מסד הנתונים המלא שפותח במהלך הכנת מחקר זה.

אני מבקש להעלות על הכתב את תודתי הכנה למר הירונורי יאמאמוטו ולפרלמנט הבית שלו, הדיאט הלאומי של יפן. הירונורי כתב וערך מחקר זה בצורה דקדקנית ומסורה ביותר, בעודו בהשאלה לאיגוד הבין-פרלמנטרי.

אני מבקש להביע את הערכתי גם למכון הבנק העולמי, אשר סיפק מימון לאיסוף המידע הראשוני, שמהווה את הבסיס למחקר זה.

כולי תקווה כי פרלמנטים, מומחים לפרלמנטים והוסקים בתחום, כמו גם תומכים אחרים של הדמוקרטיה, יראו במחקר זה כלי שימושי במאמצייהם לחיזוק מוסדות פרלמנטריים.

אנדרס בי. ג'ונסון

מזכיר כללי

מבוא

נהוג להתייחס לפרלמנט כאל הרשות המחוקקת. במודל של ג'ון לוק להפרדת רשויות, יש להפריד בין סמכויות החקיקה לבין סמכויות הביצוע. החקיקה היא קביעת החוקים וסמכות ביצוע, ואילו המבצע כפוף למחוקק ותלוי בו.

כגוף המייצג את הציבור, הפרלמנט מתבקש לדאוג לכך שניהול המדיניות הציבורית משקף וממלא את צרכי הציבור. על הפרלמנט גם להבטיח שהמדיניות המוסכמת מיושמת כהלכה ומסופקת לאזרחי היעד. זה תפקידו של הפיקוח הפרלמנטרי.

מחקר זה, המבוסס על נתונים מ-88 פרלמנטים ברחבי העולם, מציע דוגמאות קונקרטיות של הכלים בהם משתמשים פרלמנטים שונים על מנת לפקח על הממשלות במדינתם. הוא נועד לספק הנחיה מעשית לאנשים בתוך הרשות המחוקקת ולאילו הפועלים לחזק את ידם של פרלמנטים על מנת לשפר את יכולת הפיקוח שלהם.

לצרכי מחקר זה, נעשה שימוש בהגדרת העבודה הבאה של הפיקוח הפרלמנטרי: "הביקורת, הפיקוח והניטור על הממשלה והמוסדות הציבוריים, לרבות היישום של מדיניות וחקיקה". הגדרה זו מתמקדת במטרה ובאופי פעילויות הפיקוח, יותר מאשר בשלבים הפרוצדוראליים בהם הן מתרחשות. היא כוללת את עבודתן הן של ועדות הפרלמנט והן של המליאה, וכן את הדיונים המתנהלים במהלך שלבי החקיקה ומחזור התקצוב.

כנגזרת מהגדרה זו, ניתן לתאר את תפקידיו העיקריים של הפיקוח הפרלמנטרי כדלקמן:

- לגלות ולמנוע ניצול לרעה, התנהגות שרירותית, התנהלות בלתי-חוקית או בלתי-חוקתית מצד הממשלה והמוסדות הציבוריים. במרכזו של תפקיד זה עומדת ההגנה על זכויות וחירויות האזרחים;
- להטיל אחריות על הממשלה בנוגע לאופן השימוש בכספי משלמי המסים. הפיקוח מגלה בזבוז במנגנון הממשלה והמוסדות הציבוריים וכך יכול לשפר את היעילות, החסכוניות והאפקטיביות של פעולות הממשלה;
- להבטיח שהמדיניות המוצהרת על-ידי הממשלה והמאושרת על-ידי הפרלמנט מתבצעת בפועל. תפקיד זה כולל ניטור השגת המטרות שנקבעו בחקיקה ובתכניות של הממשלה עצמה; וכן
- לשפר את השקיפות של פעילות הממשלה ולשפר את רמת אמון הציבור בממשלה, אשר בעצמם מהווים תנאי ליישום מדיניות אפקטיבי.

הפרלמנט משתמש במגוון כלים על-מנת לבצע תפקידים אלה, חלקם מצויינים במפורש בחוקה של המדינה, אך לעיתים קרובות יותר הם חלק מהכללים החלים על תהליכים

פרלמנטרים. (מערכות כללים אלו בדרך כלל נקראים "פקודות קבע". עם זאת, מחקר זה מעדיף את המונח "תקנון"). כלים אלו שונים בטבעם.

- הפרלמנט יכול פשוט לבקש מהממשלה מידע.
- הפרלמנט יכול לבקש מהממשלה הבהרה פומבית של מדיניות.
- הפרלמנט יכול להשיג מידע ממקורות חוץ-ממשלתיים.
- הפרלמנט יכול לבטא את דעותיו לממשלה ולציבור.

כמוצא אחרון, לפרלמנט לעתים קרובות יש סמכות המעוגנת בחוקה להדיח בעלי תפקידים ברשות המבצעת, כאשר זאת לכאורה אינה מבצעת את תפקידתה כראוי.

לאחרונה, תפקיד הועדות הפרלמנטריות, ובפרט תפקיד הפיקוח שהן ממלאות, זוכה לתשומת לב מוגברת, בעוד שבעבר, הדיון נטה להתמקד בהספק החקיקתי של ועדות אלה. בעוד שמערכות של ועדות קיימות בשפע בפרלמנטים ברחבי העולם, לא כולן זהות. ישנם פרלמנטים עם ועדות קבועות המעורבות הן בחקיקה והן בפיקוח; באחרות המצב שונה. סמכויות הועדות הפרלמנטריות אף הן משתנות בין פרלמנטים. ישנם פרלמנטים העושים יותר שימוש בוועדות חקירה אד-הוקיות ביחס לאחרים.

בפרלמנטים רבים, ישנן ועדות קבועות אשר מפקחות על הפעילות של משרדי הממשלה המקבילים, לרבות בהיבט התקציבי והמגדרי. ניתן להקים ועדות חקירה על-מנת לבחון את ההיבטים החיוביים והשליליים של מדיניות מסוימת ועל-מנת להטיל אחריות על בעלי תפקידים האמונים עליה.

דוחות של ועדות פרלמנטריות הם האמצעי העיקרי לגיבוש המלצות לממשלה. מחקר זה מדגים כיצד ועדה בוחרת את תכנית העבודה שלה, מארגנת דיונים ומכינה דוחות.

הועדות גם משמשות כנקודת כניסה למעורבות של אזרחים בעבודה הפרלמנטרית. מומחים יכולים להשמיע את דעתם או להיות יועצים בוועדות הפרלמנטריות. הועדות יכולות להזמין בעלי עניין לדיונים או להזמין את הציבור לתת עדות. כך, דיונים פומביים בוועדות הפרלמנטריות יכולים להוות כלי לתת מידע לציבור אודות סוגיות במדיניות ועל עבודת הפרלמנט בנושאים אלו.

עם זאת, המליאה עדיין נותרה פורום מרכזי לפיקוח על הביצוע. ישנו מגוון רחב של כלים שיכולים לשמש את המליאה, בה הפרלמנט יכול לשמוע שרים וממשלה ולדון במכלול של המדיניות הממשלתית כולה. שימוש עקבי ויעיל בכלים הקלאסיים כגון שאילתות פרלמנטריות ודיונים, יכול לשמש להטלת אחריות על הממשלה. כלים אלו מאפשרים למקד את הדיונים ולהבהיר את מדיניות הממשלה. דיונים פרלמנטריים יכולים לשרת מטרה זו בצורה מצוינת, במיוחד אם הישיבה משודרת או אם הפרוטוקול מפורסם.

הפרלמנט באופן מוסדי מפקח על הרשות המבצעת; אך יהיה זה שגוי לטעון ששתי הרשויות של הממשלה נפרדות לחלוטין זו מזו. בעוד שלרוב, החוקה וחוקים אחרים כוללים ברשימת התפקידים

של הפרלמנט את הפיקוח על הרשות המבצעת, רבים הבחינו בכך שהרשות המחוקקת כולה לא תמיד מפקחת על הרשות המבצעת כולה. קיימים פרלמנטים בהם השרים בקבינט חייבים להיות פרלמנטריים ומזומנים לתת דין וחשבון על הפעולות של הרשות המבצעת. במקרה כזה, המליאה היא זירה בו שחקנים שונים משתמשים בכלי הפיקוח השונים של הממשלה, ואילו הממשלה יכולה להגן על החלטותיה.

נוכחותם של חברי הממשלה בפרלמנט הוא, למעשה, עניין של נוהג או קונבנציה ברמת המדינה, והיא אינה קשורה ישירות לשיטת הממשל (פרלמנטרי, חצי-נשיאותי, נשיאותי). לשם הדגמה, בגרמניה, רוב השרים מקורם בפרלמנט בעניין שבשגרה, בעוד שבאוסטריה השרים אינם חברי פרלמנט כעניין שבשגרה. ברוב המדינות הנוהגות על פי השיטה החצי-נשיאותיות, החוקה קובעת כי לא ניתן למלא את שני התפקידים בו-זמנית, אך בה בעת מאפשרת לחברי הקבינט להיות נוכחים במליאה ובוועדות הפרלמנטריות. נפוץ לראות חברי הממשלה המשקיפים על ענייני הפרלמנט בין אם מתוקף היותם חברי פרלמנט בעצמם או מתוקף זכות.

בעוד שהחוקה עשויה לספק כלי פיקוח מסוימים, תקנון הפרלנט קובע אילו שחקנים רשאים להשתמש באילו כלים ובאילו מקרים. במיעוט גדול של הפרלמנטים הדו-ביתיים, הבית העליון אינו משחק תפקיד פיקוחי כלשהו, כאשר תפקיד זה שמור לבית התחתון.

הפיקוח פרלמנטרי נוסד בעידן שקדם להתפתחותן של המפלגות הפוליטיות המודרניות. לפיכך, הגיוני הוא שהתקנון מאפשר לפרלמנטרים בודדים ליזום שימוש בכלים הפרוצדוראליים השונים, כגון שאילתות ודיונים קצרים. פרשנים אחדים רואים את הכלים האלה כלא-יעילים, אם כי תגובה זו עלולה לשקף את האופן שבו נעשה בהם שימוש, יותר מאשר הכלים עצמם. בעוד ששאיילתות מסוימות עלולות להתמקד באינטרסים צרים שקשורים לציבור הבוחרים, הן גם מהוות הזדמנות להעלות נושאים בעלי חשיבות לאומית. מידע שמושג באמצעות יוזמות של בודדים נהיה זמין לכל חברי הפרלמנט, ויכול להוביל לבחינה של תפקוד הממשלה כולה.

בפרלמנטים אחדים, סיעות, אשר לרוב מקיימים קשרים עם מפלגות פוליטיות מחוץ לפרלמנט, יכולות גם הן לקדם יוזמות פיקוח. בין אם המפלגות הפוליטיות מורשות באופן רשמי ליזום שימוש בכלים פרוצדוראליים ובין אם לאו, הן בהחלט משפיעות על האופן בו נעשה שימוש בכלים הזמניים לחברי הפרלמנט. מצד אחד, סיעות פרלמנטריות יכולות לתאם ביניהן את השימוש בכלים מסוימים על מנת להפעיל לחץ כבד על הממשלה. מצד שני, המנהיגות של המפלגות שבממשלה יכולה להניא את חברי הפרלמנט במפלגתם מהשימוש האפקטיבי בכלי הפיקוח. כללי התקנון בדרך כלל לוקחים בחשבון את המאזן בין הממשלה לבין האופוזיציה הפרלמנטרית, ובדרך כלל מעניקה העדפה לאחת או יותר מהמפלגות העיקריות באופוזיציה בהליכים כגון דיונים.

מחקר זה מבקש לספק קטלוג של כלי הפיקוח בהם נעשה שימוש בפיקוח הפרלמנטרי ברחבי העולם. הוא בוחן את ההיבטים הפרוצדוראליים של הכלים בהם משתמשים לעיתים קרובות, ומוסיף להם "תיבות מדינה" המבליטות דרכים מקוריות להשתמש בכלים מוכרים או כלים שהם ייחודיים למדינות מסוימות. המחקר אינו מנסה לבחון את הביצוע בפועל של כלי הפיקוח השונים; במובן

מסוים הוא תיאורטי. הוא גם לא עושה שיפוטים כלליים לגבי איזה מכלול כלים או איזה פרלמנט הוא יותר אפקטיבי. עצם החוסר של כלי אחד בפרלמנט מסוים אינו בהכרח מעיד על כך כי הוא "חלש יותר" מבחינת פיקוח מאשר פרלמנטים שיש להם את הכלי המדובר. כמו כן, עצם קיומו של מגוון רחב של כלי פיקוח בפרלמנט מסוים אינו מבטיח את השימוש היעיל בהם.

בלב העניין של פיקוח פרלמנטרי יעיל נמצא הרעיון של כוח. עניין זה מודגם בצורה יפה בקטע הבא הלקוח מהפרק על פרלמנטים יעילים במדריך של איגוד הבין-פרלמנטרי לפרלמנט ודמוקרטיה במאה העשרים ואחת, שפורסם לאחרונה:

אין הקשר שבו ברור כי הסוגיות של כוח ביחסים רלוונטיים יותר לבחינה של העבודה הפרלמנטרית מאשר הקשר זה. זה רק עניין של הכוח היחסי בין הפרלמנט לרשות המבצעת, אלא גם של מאזן הכוחות בין המפלגות ובתוכן. אכן, התצורה של כוח מפלגתי הוא זו שיכול לקבוע לעיתים קרובות את היחס בין הפרלמנט לרשות המבצעת. בממשל נשיאותי, במצבים בהם הרשות המחוקקת נשלטת על-ידי מפלגה שאינה מפלגת הנשיאות, הפיקוח הפרלמנטרי הינו קפדני באופן טיפוסי, אך התחרות הבין-מפלגתית יכולה בקלות להתדרדר לחסימה. בממשל פרלמנטרי ובממשל נשיאותי במקרים בהם אותה המפלגה שלטת בשתי הרשויות, קיימת נטייה הפוכה: ניתן לבלום את הפיקוח באמצעות הדרכים בהן כוח מופעל בתוך המפלגה או הקואליציה השלטת, או באמצעות האופן בו התחרות הבין-מפלגתית מונעת התבטאויות פומביות של אי-הסכמות פנים-מפלגתיות. כך שבעוד שהאינטרס של מפלגות האופוזיציה הוא בפיקוח קפדני ביותר על הרשות המבצעת, חברי המפלגה השלטת יכולים להשתמש ברוב שלהם כדי להבטיח ששרים אינם מובכים מחשיפה או מדוח ביקורתי¹.

הרקע למחקר זה

מחקר זה מבוסס על תשובות לשאלון שנשלח במשותף בשנת 2001 לכל הפרלמנטים ברחבי העולם על ידי האיגוד הבין הפרלמנטרי והבנק העולמי (WBI). מחקר נוסף התבצע על מנת לספק מידע על הוראות החוק בפרלמנטים אלו, אך רק כדי להשלים את המידע במקרים בהם הפרלמנטים לא סיפקו בעצמם תשובות מפורטות או לא ענו על כל השאלות.

תשובות התקבלו מכלל האזורים בעולם וממדינות עם מסורות פרלמנטריות שונות, אשר המייצגות מעט פחות מחצי הפרלמנטים הלאומיים ברחבי העולם. למרות מיטב המאמצים שנעשו על מנת לקבל תשובות ממגוון רחב של פרלמנטים, מחקר זה אכן סובל מחוסר-איזון גאוגרפי מסוים: 37 מתוך 88 המשיבים הינם מאירופה ורק 8 הינם מהאמריקות, כך שהקונגרס האמריקני והפרלמנטים בחלק ניכר מאמריקה הלטינית אינם מיוצגים. האחוזים המצוינים בטקסט והגרפיקות, מתייחסים

¹ BEETHAM, David, *Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice*. Inter-Parliamentary Union: Geneva, 2006.

ל-88 הפרלמנטים שסיפקו מידע על כלי הפיקוח שלהם. רשימה מלאה של פרלמנטים אלו מופיעה
בנספח.

בנוסף, מונחון קצר של חלק מהמונחים המרכזיים המופיעים במחקר זה נמצא בסוף המסמך.
המידע שנאסף בשאלון זמין באופן מקוון במודול "פיקוח פרלמנטרי" במאגר הנתונים PARLINE
אודות פרלמנטרים מדינתיים, ואף ניתן להוריד את מסד הנתונים ששימש לבניית הנתונים
והסטטיסטיקות מאתר האינטרנט של האיגוד הבין-פרלמנטרי (www.ipu.org).

חלק 1: ועדות פרלמנטריות

1.1 שיטות של ועדות פרלמנטריות

ניתן למצוא ועדות בכל פרלמנט ברחבי העולם. ועדה פרלמנטרית הינה קבוצה של חברי פרלמנט הממונים על ידי בית מחוקקים אחד (או שניים, כאשר מדובר בוועדות משותפות לשני הבתים בפרלמנטים דו-ביתיים) על מנת לבצע משימות ספציפיות. הוועדות מציעות מסגרת המאפשרת בחינה מעמיקה של הצעות חוק, פיקוח על פעולות ממשלתיות ואינטרקציה עם הציבור וגורמים חיצוניים. חלק משמעותי מהעבודה הפרלמנטרית מתנהל כיום בוועדות, יותר מאשר בפורום הראשי של בית המחוקקים. הפורום הראשי מפנה עניינים לוועדות או מאציל להן את הסמכות לבחור נושאים לבחינה.

תיבה 1.1: דוגמאות של שיטות ועדה שונות

פרלמנטים במסורת של	פרלמנטים באירופה הקונטיננטלית ווסטמיניסט
- ועדות העוסקות בחקיקה	ועדות קבועות העוסקות בחקיקה
- ועדות מיוחדות	- ועדות קבועות שאינן עוסקות בחקיקה
- ועדות קבועות	- ועדות לא קבועות
- ועדות משותפות	- ועדות משותפות
- ועדות משנה	- ועדות חקירה
- ועדת הבית כולו	
- ועדות לענייני הפרלמנט	

הוועדות השונות בפרלמנט יוצרות את שיטת הוועדות, ולכל פרלמנט יש שיטה משלו. ניתן לזהות סוגים כלליים של שיטות ועדות, בהתבסס על היסטוריה ומסורת פרלמנטרית. עם זאת, אופן ההתפתחות של שיטת הוועדות ייחודית לכל פרלמנט. במקום לנסות לקטלג את שיטות הוועדות, מחקר זה יבחן את הכלים הזמינים לוועדות הפרלמנטריות ולחבריהם בביצוע תפקידם הפיקוחי.

לא כל הוועדות משחקות תפקיד פיקוחי. מחקר זה אינו דן בוועדות לענייני הפרלמנט, אשר עוסקות בניהול ובארגון בתוך בית המחוקקים. יתרה מכך, ועדת הבית כולו, אשר חברות בה כלל חברי בית המחוקקים עצמו, נחשבת לרוב כאלטרנטיבה למליאה². בחלק זה של הדוח, ההבחנה המרכזית תהיה בין ועדות קבועות (הידועות גם כוועדות עומדות) וועדות אד-הוק שמוקמות על מנת לתת מענה לשאלה ספציפית על בסיס מוגבל בזמן.

² סוגים שונים של ועדה כגון ועדות מפלגתיות או ממשלתיות אינם נידונים אף הם במחקר זה.

הפרלמנט יכול גם להקים ועדת פיקוח כללית, המתאמת את עבודת הפיקוח של ועדות קבועות אחרות. ועדת פיקוח שכזאת יכולה להמליץ שוועדות קבועות אחרות יחקרו בעיות ספציפיות שהיא זיהתה. בנוסף, ועדות קבועות אחרות יכולות להעלות נושאים לדיון בפני ועדת הפיקוח הכללית.

לפרלמנטים רבים קיים מערך של ועדות קבועות המותאמות לזירות המדיניות של המשרדים הממשלתיים (אלו מכונות להלן "ועדות מותאמות משרד"). ניתן לארגן ועדות אלו בצורה שתשקף באופן מלא את המשרדים הממשלתיים, אם כי ייתכן מצב בו ועדה אחת מפקחת על יותר ממשרד ממשלתי אחד או, לחילופין, משרד אחד מפוקח על-ידי שתי ועדות פרלמנטריות או יותר. נפוץ שוועדות קבועות גם דנות בהצעות חוק הקשורות למשרד הממשלתי התואם וגם אחראיות לפיקוח על אותו משרד.

אופן ההחלטה על שמות הוועדות שונה מאד מפרלמנט אחד למשנהו, מה שיכול להוות מקור לבלבול. לפעמים ועדה בעלת שם מסוים יכולה להיות ועדה המשקפת משרד ממשלתי בפרלמנט אחד ואילו ועדה בעלת שם זהה תהיה ועדה שאינה משקפת משרד ממשלתי בפרלמנט אחר.

התפקיד הבסיסי של הוועדות הפרלמנטריות הוא להתכונן לדיונים במליאת הבית. הוועדות מכינות דוחות ולעתים חברי הוועדה מציגים דוחות אלה בדיוני המליאה. עבודת הוועדה חשובה על מנת לאפשר דיון במליאה המוזן במידע רב ומעמיק. קיומן של מספר רב של ועדות ייעודיות מוסיף ערך לעבודה הפרלמנטרית. הוועדות יכולות לעבוד בו-זמנית כדי להתמודד עם אותה הבעיה מזוויות שונות. לדוגמה, תכנית ממשלתית לתשתיות יכולה להיבחן מנקודת מבט של כלכלה ציבורית, צמיחה כלכלית, מגדר והשפעה על אוכלוסיות מקומיות.

בנוסף, ועדות יכולות לעבוד כגופים מתווכים בין קבוצות אינטרס ורשויות רלוונטיות, והן יכולות להוות נקודות כניסה של אזרחים לעבודה פרלמנטרית.

באופן כללי, הרכב הוועדה משקף את ההרכב של בית המחוקקים הראשי. בדרך כלל, סיעות מיוצגות בוועדות באופן יחסי לכוח המספרי שלהם במליאה. ניתן להתחשב בסיעות קטנות יותר באופן מיוחד על מנת להבטיח את הייצוג שלהן בוועדות, בין אם כחברים מלאים ובין אם כצופים.

עם זאת, עצם נוכחותם של חברי אופוזיציה בוועדות אינו מספק על מנת להבטיח פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי. הרבה גורמים אחרים משפיעים על האופן שבו ועדות מבצעות את תפקידן הפיקוחי. ראשית, כאשר סיעה אחת מהווה רוב פרלמנטרי, אותה הסיעה יכולה להיות בעלת רוב בכל הוועדות. עבודת הפיקוח של הוועדות דורשת שיתוף פעולה מצד מפלגת הרוב, אשר הינה בדרך כלל מפלגת השלטון. כתוצאה מכך, ייתכן כי למפלגת השלטון תהיה אפשרות להגביל את הטווח וההיקף של עבודת הפיקוח. שנית, מפלגות השלטון יכולות להשתלט על הנהגת הוועדות, במקרים בהם בעלי תפקידים אלה נבחרים על פי רוב במליאה. הרכב הנהגת הוועדות חשוב מפני שהיא זאת שבדרך כלל אחראית על הכנת טיוטת תכנית העבודה של הוועדות.

בפרלמנטים בהם קיימת בדרך כלל קואליציה של מפלגות רבות, תפקידי ההנהגה מחולקים בין המפלגות השונות. בפרלמנטים רבים יש כללים הקובעים כי למפלגות האופוזיציה שמורים מספר

תפקידי יושב-ראש וועדה ו/או מספר מקומות בגוף ההנהגה הקולקטיבי של הועדה (הידוע לרוב כלשכה).

התיאור לעיל חל בעיקר על ועדות קבועות. בנוסף לפיקוח על משרדי ממשלה באמצעות ועדות קבועות, הפרלמנט יכול לפתוח בחקירות על נושאים מסוימים. הוא יכול לבחור להפנות את הנושאים לבדיקה לוועדות קיימות או להקים ועדות חקירה אד-הוק. ועדות חקירה אוספות מידע על אירועים מסוימים ועל הגורמים העומדים מאחוריהם; הן גם בוחנות את הניהול הפיננסי והטכני של שירותים ציבוריים. העבודה של ועדות חקירה מהווה נדבך נוסף מעבר לעבודת הפיקוח המבוצעת על ידי ועדות קבועות. סעיפים 1.6 ו-1.7 דנים בגופים הפרלמנטריים לא-קבועים.

1.2 **עבודת הועדות על מידע ממשלתי**

ועדות קבועות המשקפות משרד ממשלתי מפקחות על ניהולם של המשרדים המקבילים ברשות המבצעת, מיוזמתן או על פי בקשת בית המחוקקים. תפקידים אלו לעתים מוגדרים במסגרת תקנון הפרלמנט. למשל, סעיף 49(4) בתקנון הפרלמנט הליטאי (ה"סיימאס") קובע כי אחד מתפקידיהן העיקריים של הועדות הוא "לבחון את התוכנית הממשלתית; ביוזמתן או על פי הוראה של הסיימאס, לבחון תוכניות עבור פעילויות הממשלה או מוסדות לאומיים אחרים, כל ועדה בתחומה הספציפי, ולהגיש את מסקנותיהן לסיימאס".

ראשי הועדה מכינים את תוכנית העבודה של הועדה, אשר מאפשרת לה לקדם או לעכב את עבודת הפיקוח של הועדה. קיימים שני סוגים של ראשות ועדות. בפרלמנטים מסוימים, יו"ר הועדה הוא היחיד שהינו בעל סמכות החלטה. בפרלמנטים אחרים, לכל ועדה ישנה גוף הנהגה משותף הידוע כלשכה (bureau). הן חברי הקואליציה והן חברי מפלגות האופוזיציה בדרך כלל מכהנים כחברים בלשכות אלו.

לרוב, הרשות המבצעת מכינה תוכניות אדמיניסטרטיביות ודוחות התקדמות על בסיס שנתי. בחינה מעמיקה של מסמכים אלה לוקחת זמן ועשויה להתפרש על פני שנה שלמה. בפרלמנטים בהם הוועדות הקבועות מנהלות דיונים בהצעות חוק וגם מבצעים פיקוח על משרדי הממשלה במקביל, חשוב להקצות מספיק זמן עבור פעילויות הפיקוח.

ניתן לעשות זאת, ראשית, על ידי קיום ישיבות שאינן למטרות חקיקה. לדוגמה, בתחילת כל מושב שנתי של בית הנבחרים הבלגי, הועדות הקבועות מחליטות על סדר יום שבועי הקובע אילו ישיבות שמורות בעקרון לענייני חקיקה, ואילו ישיבות שמורות עבור שאלות ושאליות. לאחר מכן סדר היום נשלח לוועידת היו"רים.³ שנית, ועדות רשאיות לקבוע תקופה ארוכה יחסית עבור פעילויות הפיקוח שלהן.

³ Belgian House of Representatives, Rules of Procedure, Article 35.

ועידת היו"רים הינה ישיבת הנשיא וסגני הנשיא של בית המחוקקים, נשיאים לשעבר של בית המחוקקים וראשי הסיעות בפרלמנט.

לעתים קרובות, ועדות פרלמנטריות מסיירות במוסדות ממשלה ובאתרים אחרים, הן בעיר הבירה והן במקומות אחרים, על מנת לבחון את פרטי התוכניות המנהלתיות הספציפיות ואת ישומן.

ברפובליקת קוריאה, 20 ימים מתוך מושב הסתיו הרגיל מוקדשים לוועדות כדי שאלה יקיימו ביקורות שנתיות על ניהול המדינה.

תיבה 1.2: ביקורת שנתית על ניהול המדינה על ידי האסיפה הלאומית של רפובליקת קוריאה

מיידי לאחר טקס הפתיחה בכל סתיו, האסיפה קובעת את תקופת הזמן שבה תתבצע ביקורת ביחס לניהול המדינה, ולאחר מכן יוצאת לפגרה. בזמן הפגרה, הועדות הקבועות מתכננות ודנות בתוכניות לביקורת. המליאה מתכנסת לאשר את ביקורת הרשויות ולאחר מכן בית המחוקקים יוצא שוב לפגרה. בזמן פגרה שניה זו, הועדות מתכננות לביקורות. עשרים ימים מתוך כל מושב מוקצים עבור ביקורת המדינה. לאחר שמסתיימות הביקורות, הממשלה מעלה לדיון את התכנית התקציבית לשנה הבאה והועדות מתחילות לסקור את ההצעות התקציביות.

מקור: Republic of Korea National Assembly, 2005 Annual Parliamentary Schedule (252nd session [extraordinary], 256th session [regular]).

1.2.1 פיקוח תקציבי

פיקוח תקציבי הוא תפקיד מרכזי של ועדות קבועות מתואמות משרד, מכיוון שרוב התוכניות הממשלתיות מחייבות תקציב עבור ביצוען. לעומת זאת, חוק התקציב המאושר על ידי הפרלמנט או המסמכים הנספחים לאותו חוק משקפים את כמות הכסף שהוקצתה לכל אחת ממטרות המדיניות שהממשלה מבקשת להשיג באמצעות תוכנית אחת או יותר. לכן פיקוח תקציבי הינו כלי מפתח שבעזרתו מעריכות ועדות מתואמות משרד את תוכניות הממשלה. בעוד שהפיקוח בוועדות מבוסס על חוק התקציב והחשבונות הממשלתיים, היקף חקירה יכולה להיות רחבה יותר, ולכלול גם את שאלת הצידוק של אותה מדיניות.

ועדה לביצוע תקציבי

בפרלמנטים רבים ישנה ועדה פרלמנטרית הנדרשת לפקח על ביצוע התקציב במשרדי הממשלה. ברוב המקרים, זוהי ועדה קבועה.⁴

⁴ במספר פרלמנטים, הועדה הינה ועדה מיוחדת אשר מוקמת כל שנה מחדש, ומסיימת את פעילותה עם סיום העבודה על התקציב השנתי.

ניתן לזהות שני סוגים עיקריים של ועדות קבועות המפקחות על ביצוע תקציבים. האחד הוא ועדת התקציב או ועדת הכספים, שהינה מותאמת למשרד האוצר, והיא מאשרת את חוק התקציב וגם מפקחת על דוחות הביצוע של אותו תקציב. הסוג השני הוא ועדת חשבונות ציבוריים, אשר אינה מעורבת בדיונים על טיוטת התקציב. ועדת חשבונות ציבוריים שונה לרוב בהרכבה מאשר ועדות קבועות אחרות, ולרוב יו"ר הועדה הוא חבר האופוזיציה.

ועדות חשבונות ציבוריים בדרך כלל בוחנות דוחות ממוסד הביקורת העליון של המדינה (Supreme Audit Institution), אשר לרוב מנוהל על-ידי מבקר כללי. במדינות מסוימות, ועדות מותאמות משרד יכולות אף הן לקבל את דוחות מוסד הביקורת העליון. לדוגמה, באוסטרליה ובגרמניה, תת-ועדה קבועה של ועדת התקציב בוחנת את חשבונות המדינה.

תיבה 1.3: ועדת חשבונות הציבור של הפרלמנט באוגנדה

באוגנדה, סעיף 148 של תקנון הפרלמנט מפרט את הרכב ועדת חשבונות הציבור. בעת בחירת חברי ועדת חשבונות הציבור, ועדת העסקים תיקח בחשבון נסיון, הכשרה ויצוג מגדרי. ועדת העסקים כמו כן תוודא שרוב חברי ועדה זו הינם ממפלגת האופוזיציה. בראש ועדת חשבונות הציבור יעמוד חבר מפלגת האופוזיציה.

מקור: Ugandan Parliament, Rules of Procedure of the 8th Parliament of Uganda [following the 2006 elections], Article 148.

הועדה בנושא ביצוע התקציב רשאית להקצות כמה מחבריה לפיקוח על משרדי ממשלה או היבטי ניהול ספציפיים. חברי ועדה המבצעים תפקיד זה נקראים מדווחים.

שיטת עבודה

בעת עריכת הדוחות, הוועדה לביצוע התקציב עשויה להתמקד בדוחות השנתיים והדוחות המיוחדים של מוסד הביקורת העליון או להסתמך על דוחות אלה בעת ניסוח דוח משלה או החלטת בית המחוקקים לגבי חשבונות המדינה.

תיבה 1.4: ועדת חשבונות הציבור של בית הנבחרים הבריטי

ועדת חשבונות הציבור (Public Accounts Committee), שעל פי נוהל עומד בראשה חבר בכיר במפלגה המרכזית באופוזיציה, מוסמכת על-ידי בית הנבחרים לבחון את החשבונות המוגשים לבית הנבחרים על ידי הממשלה. כמון כן, היא מנהלת בחינות מעמיקות של דוחות "ערך-תמורת-כסף" של משרד הביקורת הלאומי, גובה עדויות מפקידי החשבונות של הממשלה לפי הצורך ומדווחת על מסקנותיה לבית הנבחרים. מבקר המדינה והמבקר הראשי (ה- Comptroller and Auditor General) או סגנו ופקיד בכיר ממשרד האוצר נוכחים בכל דיוני הוועדה. בכל שנה, ועדת חשבונות הציבור בוחנת 40–50 דוחות על חשבונות ודוחות ערך-תמורת-כסף.

מקור: IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight.

הוועדה רשאית למסור את דוחותיה ישירות לרשויות הממשלתיות הרלוונטיות, עם המלצות ודרישות להסברים, להם חייבת הממשלה להגיב. כמו כן, הוועדה רשאית לבקש ממוסד הביקורת העליון לערוך ביקורות מיוחדות של תוכניות ספציפיות או היבטים מסוימים של תוכניות אלו.

על פי סעיף 105 של חוק הדיאט היפני, "כל אחת מהוועדות" רשאית לבקש ביקורת לגבי חשבונות ספציפיים או היבטים מסוימים של חשבונות שונים.

תיבה 1.5: בקשה לביקורת על ידי בית היועצים היפני

הפרלמנט היפני (דיאט) מוסמך לבקש ממועצת הביקורת (Board of Audit) לבצע ביקורת עבור הוצאות ממשלתיות מסוימות ולדווח על הממצאים. בפועל, בקשות מסוג זה מוגשות על ידי הוועדות ומועברות למועצה באמצעות הבית שאליו שייכת אותה ועדה. הוועדה לביקורת בית היועצים הגישה בקשה מסוג זה לגבי "נושאים הנוגעים לסיוע הכלכלי של הממשלה למדינות מתפתחות (סיוע רשמי בפיתוח)" בשנת 2005, ובקשה המתייחסת לנושאים ספציפיים יותר ("בניה ורכש") בשנת 2006.

מקור: IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight; and Japanese Board of Audit, http://www.jbaudit.go.jp/audit/audit_index.html 2006.

הוועדה לביצוע תקציבי רשאית לבקש ממשרד המבקר הציבורי לערוך ביקורות מיוחדות לגבי חשבונות שבהן איתרה הוועדה אי סדרים. בברזיל, ועדה זו רשאית לבקש מבית משפט לביקורת חוות דעת סופיות לגבי אי סדרים שנמצאו במהלך עבודת הוועדה. אם בתי המשפט לביקורת מסכים, ניתן להחיל סנקציות על התוכניות הנידונות.

תיבה 1.6: סיוע טריבוניל הביקורת לוועדה המשותפת בענין פרוייקטים, תקציב ומיסוי

בברזיל

ועדה משותפת קבועה של סנאטורים וחברי פרלמנט בוחנת ומפרסמת חוות דעת לגבי החשבונות המוגשים מדי שנה על ידי נשיא הרפובליקה. הועדה מגישה בקשות עזרה לטריבוניל הביקורת בשלבים שונים.

1. בדומה לוועדות אחרות בקונגרס, הועדה רשאית לבקש מידע בנוגע לתוצאות ביקורת ובדיקות שנערכו על ידי טריבוניל הביקורת.
2. הועדה רשאית לבקש הסבר מהרשות הממשלתית האחראית כאשר היא מאתרת אינדיקציות להוצאות בלתי מורשות.
3. במידה והסברים לא סופקו או שאינם מספקים, הועדה מבקשת מהטריבוניל להגיש חוות דעת סופית בענין בתוך 30 יום.
4. אם טריבוניל הביקורת קובע שההוצאות היו בלתי סדירות, הועדה מציעה לקונגרס להשעות את אותן הוצאות.
5. במקרה של זיהוי הוצאות בלתי חוקיות וחשבונות בלתי סדירים, טריבוניל הביקורת מחיל סנקציות על האחראים לכך על פי חוק, הכוללות בין היתר, קנס פרופורציונלי לנזק שנגרם לאוצר הציבורי.

מקור: החוקה של ברזיל, סעיפים 71 ו-72.

בנוסף להגשת דוחות סטטוטוריים ודיון בהם בפני ועדה יעודית, יש מקרים בהם חברי מוסד הביקורת העליון מקבלים גישה לוועדות פרלמנטריות באופן כללי. בפרלמנט הפולני, נציג מוסמך של משרד הפיקוח העליון, המשתתף בישיבות ועדה, רשאי לתת הערות לגבי הדוחות והמידע שהוגש לוועדה על ידי נציגי הממשלה או על ידי משתתפים אחרים בישיבה, ו – לבקשת הועדה – להסביר על חקירות של משרד הפיקוח העליון.⁵

לעיתים, הועדה לביצוע התקציב מקבלת גישה ישירה למסמכי הממשלה. למשל בניקרגואה, הועדה הקבועה לכלכלה, פיננסים ותקציב מקבלת גישה לכל המסמכים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.

בנוסף, הועדה יכולה לבקש מידע מהממשלה באמצעות שאלון. מדווחים מיוחדים של ועדת הפיננסים, הכלכלה הכללית והתכנון של האסיפה הלאומית בצרפת משתמשים בתשובות לשאלונים על מנת לקבל מידע ממשרדי ממשלה. 42 המדווחים המיוחדים שמונו על ידי הועדה נדרשים להגיש דוחות לוועדה לגבי היחידות התקציביות ("התיקים") שעליהן הם מפקחים. בעת הכנת הדוחות, המדווחים המיוחדים מתבססים על שאלונים שמולאו על ידי משרדי הממשלה, כמו גם על פעילויות הפיקוח שהם בעצמם ביצעו במהלך השנה.⁶

⁵ Polish Sejm, Standing Orders, Article 153

⁶ IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight

מדווחים מטעם ועדות יכולים לשמש כערוצי תקשורת בין ועדות שונות. באסיפה הלאומית בצרפת, המידע שהתקבל על ידי המדווחים המיוחדים של ועדת הפיננסים, הכלכלה הכללית והתכנון מועבר למדווחים שמונו על ידי ועדות קבועות אחרות.⁷

ועדות ביצוע תקציבי גם רשאיות לבקש מועדות קבועות אחרות לנהל חקירות בענין ביצוע תוכניות ספציפיות.

1.2.2 פיקוח על תכנון ארוך טווח

ניתן לבחון את תכניות הממשלה לטווח הארוך גם בזמן הפיקוח השנתי על תוכניות ממשלתיות.

תיבה 1.7: ברזיל: בחינת תכנון ותוכניות על ידי ועדה משותפת

בברזיל, הממשלה מגישה לאישור הפרלמנט, תכנית רב-שנתית לתקופה קבועה של ארבע שנים. מהרגע שאושרה, התכנית הרב-שנתית מנחה את בניית התקציב השנתי עבור כל שנה. בנוסף, על הממשלה להכין תוכניות לאומיות, איזוריות וסקטוריות על פי תכנית זו. הועדה המשותפת לענייני פרויקטים, תקציב ומיסוי בוחנת את טיוטת התקציב השנתי ומגישה את חוות דעתה לגבי התכנונים והתוכניות הלאומיים, האיזוריים והסקטוריאליים.

מקור: "Budgeting in Brazil", OECD Journal on Budgeting, Vol. 3, No.1 (2003).

אופן הפיקוח על נושאים הקשורים לפיתוח ארוך-טווח חל לעתים גם על נושאי הבטחון הלאומי. ועדת הבטחון הלאומי של האסיפה הלאומית בצרפת מפקחת על התכנית הרב-שנתית הפיזית והכלכלית של כוחות הבטחון. הצעת חוק התוכנית הצבאית, הקובעת תוכניות פיזיות וכלכליות רב-שנתיות (5–6 שנים) זמניות עבור כוחות הבטחון נבחנת לעומק בוועדת הביטחון ונידונה בוועדת הכספים. בנוסף, ועדת הבטחון מסמיכה חבר אחד או מספר חברים לערוך דוחות בנושאים הדורשים מחקר עומק. הועדה גובה עדויות מכל גורם שהיא רואה לנכון למטרת הכנת דוחות או חוות דעת או לשם קבלת מידע, כולל שרי הבטחון והחוץ, הרמטכ"לים, והמינהל הכללי של ההתחמשות (La Direction Générale de l'Armement).⁸ התגובות שהתקבלו מניגיר ומטווג מעלות תמונה דומה.

1.2.3 פיקוח על נושאי מגדר

הטמעת חשיבה מגדרית הינה אסטרטגיה ששמה את נושא המגדר במרכז השיקולים בכל הנוגע להחלטות מדיניות רחבות-היקף, מבנים ממסדיים והקצאת משאבים, מתוך רצון לשלב את השקפותיהן וסדר העדיפויות של נשים לתוך קבלת החלטות לגבי תהליכי ומטרות פיתוח.⁹ אין

⁷ French National Assembly, Rules of Procedure, Article 146.

⁸ IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight.

⁹ Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), *Mainstreaming: A strategy for achieving equality between women and men*. Sida: Stockholm, 1996, p. 3

מודל יחיד על מנת לכוון את העבודה הפרלמנטרית לקידום חשיבה מגדרית. בפרלמנטים אחדים, דבר זה נעשה על ידי ועדות מותאמות משרד. באחרים, ועדה יעודית בנושא שוויון מגדרי מבצעת משימה זו תוך תיאום עם ועדות התקציב. עם זאת, שתי הגישות משלימות אחת את השנייה, וגוף פרלמנטרי יעודי לשוויון מגדרי עשוי לקדם את המאמצים של ועדות אחרות להטמיע חשיבה מגדרית. הוועדה לשוויון ומגדר של הסנאט המקסיקני נמצאת בקשר עם ועדות רגילות ומיוחדות אחרות על בסיס רחבי.

תיבה 1.8: הוועדה לשוויון ומגדר של הסנאט המקסיקני

בסנאט המקסיקני, הוועדה בנושא שוויון ומגדר לקחה על עצמה תפקיד מרכזי בקידום שוויון מגדרי ונמצאת בחוד החנית של המאמץ לפתח מגנוני הערכה לצורך ביקורת מדיניות רוחבית ובין-מוסדית במטרה לקדם שוויון מגדרי ולשפר את מצבן הסוציו-אקונומי של נשים. מאחר וכלכלה ציבורית נמצאת במקום מרכזי ביותר בסדר היום הלאומי, נעשו מאמצים ספציפיים על מנת לערב נשים מחוקקות בתחום זה, במטרה לכלול נקודת מבט מגדרית בחקיקה הנוגעת להכנסות והוצאות התקציב הפדרלי. הוועדה ומקבילתה בבית הנבחרים הובילו נסיון לנתח ולדון בנושאים תקציביים, על-מנת להצביע על הקצאות משאבים עבור תוכניות לנשים ולילדים, במטרה לפקח על הביצוע ולהבטיח נשיאה באחריות. הוועדה נמצאת בקשר על בסיס רחבי עם הוועדות הרגילות והמיוחדות האחרות. נושאים אחדים נידונים במשותף, וחוות הדעת החקיקתית של הוועדה מתבקשת לעתים קרובות לגבי יוזמות הכוללות נקודת מבט מגדרית.

מקור: IPU, PARLINE module on parliamentary bodies dealing with gender equality.

האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים משנת 1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) מרכזת, במסמך אחד ומקיף הסובב זכויות אדם, את ההוראות ממסמכים קודמים של האו"ם בנושא אפליה על בסיס מגדרי, ומרחיב אותן לשם יצירת כלי המוקדש לביעור כל צורות האפליה נגד נשים. פיקוח פרלמנטרי על הרשות המבצעת כולל פיקוח על האופן בו מיושמות החובות על פי האמנה בזירה הפנים-ממשלתית. יותר ויותר פרלמנטים מקימים ועדה אחת או יותר, או גופים דומים, המתמחים בשוויון מגדרי.

תיבה 1.9: פיקוח על ישום האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים בדרום אפריקה

ועדת המעקב המשותפת בנושא איכות החיים ומעמד האישה הוקמה לראשונה כועדת אד הוק ב-1996 והפכה לגוף קבוע ב-1999. על הוועדה המשותפת להעריך ולעקוב אחרי ההתקדמות ביחס לשיפור באיכות חייהן ומעמדן של נשים בדרום אפריקה, בפרט ביחס להתחייבויות הממשלה לגבי:

- (i) מצע כנס בייגינג;
- (ii) ישום האמנה לביעור כל צורות האפליה נגד נשים; וכן
- (iii) כל מסמך בינלאומי רלוונטי אחר.

כמו כן, הועדה המשותפת רשאית להמליץ המלצות לשני הבתים או לכל אחד מהם, או לכל ועדה משותפת או ועדה בבית אחד לגבי כל נושא הנובע משלוש קטגוריות אלו של התחייבויות. נכון לעכשיו, הועדה המשותפת מקיימת שיתוף פעולה עם מספר ועדות אחרות בנוגע לעריכת קמפיין ביקורת שוויון פרלמנטרי.

מקור: IPU, PARLINE module on Parliamentary bodies dealing with gender equality.

1.2.4 פיקוח על ישום חוקים

מתוקף היותו גוף מחוקק, הפרלמנט מעריך את מידת ישום החוקים שקיבל. דבר זה נעשה בדרך כלל בזמן דיוני הפרלמנט על הצעות חוק, אך ניתן לעשות זאת גם במסגרת פעילויות הוועדות שאינן קשורות לחקיקה.

תיבה 1.10: פיקוח על ישום חוקים בפרלמנט הסלובקי

הועדה, באופן ספציפי... תפקח על הציות לחוקים ויישומם ועל מידת התאימות לחוק של התקנות שהותקנו למטרת ישום אותם חוקים. במקרה ותמצא הועדה הפרה של החוק, או שתקנה מיישמת כלשהי מנוגדת לחוק, או שתקנה מיישמת לא הותקנה כלל, או לא הותקנה תוך זמן סביר, תודיע הועדה לחבר הממשלה הרלוונטי, או לראש הגוף המרכזי הרלוונטי בניהול המדינה, ותדרוש פעולת תיקון מיידית; באם לא תינקט פעולת תיקון, הועדה תדווח זאת למועצה הלאומית.

מקור: Slovak Parliament, Rules of Procedure, section 45.

ועדה רשאית למנות מספר מצומצם מחבריה לביצוע משימה זו. באסיפה הלאומית, הבית התחתון של הפרלמנט הצרפתי, ועדות קבועות יכולות למנות אחד או יותר מחבריהן שיהוו קבוצת משימה לחקור החלת חוק.

פרלמנטים יכולים להוסיף סעיפים בחוק המחייבות את הממשלה לדווח באופן תקופתי על יישום החוק. דוחות אלה מוגשים ישירות לוועדות המתאימות או מועברים לוועדות אלה על ידי הבית בפרלמנט שמקבל אותם.

ניתן לפקח על יישום ישום החוק גם באמצעות ועדות ביקורת יעודיות.

תיבה 1.11: תת-ועדות ביקורת בבית הנבחרים הפיליפיני

ועדת הפיקוח הינה אחת מהוועדות הקבועות של בית הנבחרים הפיליפיני. מטרתה העיקרית הינה לפקח על: (א) היישום והאפקטיביות של החוקים שנחקקו, והכללים והתקנות הרלוונטיים שנקבעו ביחס ליישום חוקים אלה, ו-(ב) הצורך להציע את דרכי הפעולה הנדרשות (תקנה IX, סעיף 28). בנוסף, כל ועדה פרלמנטרית יוצרת תת-ועדה לפיקוח אשר משתפת פעולה עם ועדת הפיקוח.

תקנה IX, סעיף 29

...תת-ועדה לפיקוח תוקם על ידי כל ועדה על מנת לחקור ולהעריך באופן רצוף, את רמת היישום והאפקטיביות של החוקים, כולל הכללים והתקנות הרלוונטיים שנקבעו ביחס ליישום חוקים אלה, אשר תוכנם הינו תחת סמכות שיפוטן, כמו גם ארגון ופעולת הרשויות והגופים האחראים לניהולו ולביצועו, על מנת לקבוע האם אותם חוקים מבוצעים בהתאם לכוונת הקונגרס, והצורך בהצעות חקיקה חדשה או מתקנת.

כל תת-ועדת פיקוח של ועדה קבועה תספק לועדת הפיקוח המוזכרת תחת סעיף 28 (א) של תקנון זה עותק מכל דוחותיה, מזכריה, ומסמכים רלוונטיים אחרים.

מקור: Philippine House of Representatives, Rules, Article XI, sections 28 and 29.

חקיקת משנה

ישום החקיקה כרוך בניסוח תקנות.

- על פי השיטה הנפוליאונית, הפרלמנט מחוקק חוקים במסגרת החוקה. למעט תחומים מסוימים המהווים נקודות מפתח ביחס להבטחות עקרוניות לאזרחים ולקיום המדינה, תפקיד החוקה מוגבל לקביעת העקרונות הבסיסיים של תחומי השלטון. נושאים מחוץ לתחום זה שייכים למסגרת תקנות רגולטוריות: במקרים אלה, הרשות המבצעת קובעת את התקנות מבלי שתואצל אליה סמכות על ידי הרשות המחוקקת, ותקנות מסוג זה שהוצאו על ידי הרשות המבצעת יכולים לגבור על החקיקה שבוצעה על ידי הרשות המחוקקת.

- לפי שיטת המשפט המקובל, רק החוקים שנקבעים על ידי הפרלמנט נחשבים כחקיקה ראשית. הרשות המבצעת ויחידותיה השונות יכולות להעביר חקיקה משנית בהתאם להסמכה בחוק שנחקק על ידי הפרלמנט.

תקנון הפרלמנט עשוי להטיל על ועדות קבועות את המשימה לפקח על תקנות. למשל בקפריסין, "תקנות שהוגשו ועלו לדיון בבית הנבחרים בכפוף לחוק הרלוונטי, יועברו על ידי הנשיא עם הגשתן לדיון בפני הוועדה הרלוונטית של בית הנבחרים".¹⁰

בחמש עשרה מתוך 88 המדינות שהגיבו לסקר האיחוד הבין-פרלמנטרי ומכון הבנק העולמי, קיימות ועדות פרלמנטריות הבוחנות חקיקה משנית מסוג זה. בקנדה, ועדה משותפת אחראית למלא תפקיד זה.

¹⁰ Cypriot House of Representatives, Rules of Procedure, Article 63.

תיבה 1.12 : הוועדה המשותפת לבחינת תקנות בקנדה

- הקריטריונים לשימוש עבור ביקורת ובחינה של מסמכים סטטוטוריים הינם כדלהלן :
- על פי שיקול הוועדה, האם תקנה או מסמך סטטוטורי אחר כלשהו בתחום סמכותה :
1. אינה מאושרת בחקיקה או שאינה עומדת בכל תנאי שהוא אשר נקבע בחקיקה ;
 2. סותרת את כתב הזכויות והחירויות הקנדי או את מגילת הזכויות הקנדית ;
 3. אמורה לפעול באופן רטרואקטיבי בלי שנקבעה סמכות מפורשת לכך בחקיקה המאפשרת ;
 4. מטילה חיוב על קופת הציבור או דורשת ביצוע תשלום לכתר או לכל רשות אחרת, או קובעת את הסכום של חיוב או תשלום כלשהו, ללא סמכות מפורשת לכך בחקיקה המאפשרת ;
 5. מטילה קנס, מאסר או כל עונש אחר ללא סמכות מפורשת לכך בחקיקה המאפשרת ;
 6. נוטה באופן ישיר או עקיף להגביל את סמכות השיפוט של בתי המשפט ללא סמכות מפורשת לכך בחקיקה המאפשרת ;
 7. אינה עונה על הדרישות הקבועות בחוק המסמכים הסטטוטוריים בנוגע למסירה, רישום או פרסום ;
 8. מגבילה לכאורה את שלטון החוק מכל סיבה שהיא ;
 9. מגבילה באופן בלתי מידתי את הזכויות והחירויות ;
 10. מתנה באופן בלתי מידתי את זכויות וחירויות האדם על החלטה מנהלתית, או אינה עומדת בכללי הצדק הטבעי ;
 11. עושה שימוש בלתי רגיל או בלתי צפוי בסמכות שהואצלה בחקיקה המאפשרת ;
 12. מהווה שימוש בסמכות חקיקה משמעותית אשר באופן תקין אמורה להתבצע כחקיקה פרלמנטרית ישירה ;
 13. מנוסחת באופן פגום או מכל סיבה שהיא דורשת הבהרה בנוסח או לגבי מטרתה...

מקור : Canadian Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, First Report (39th Parliament, 1st session, 11 May 2006).

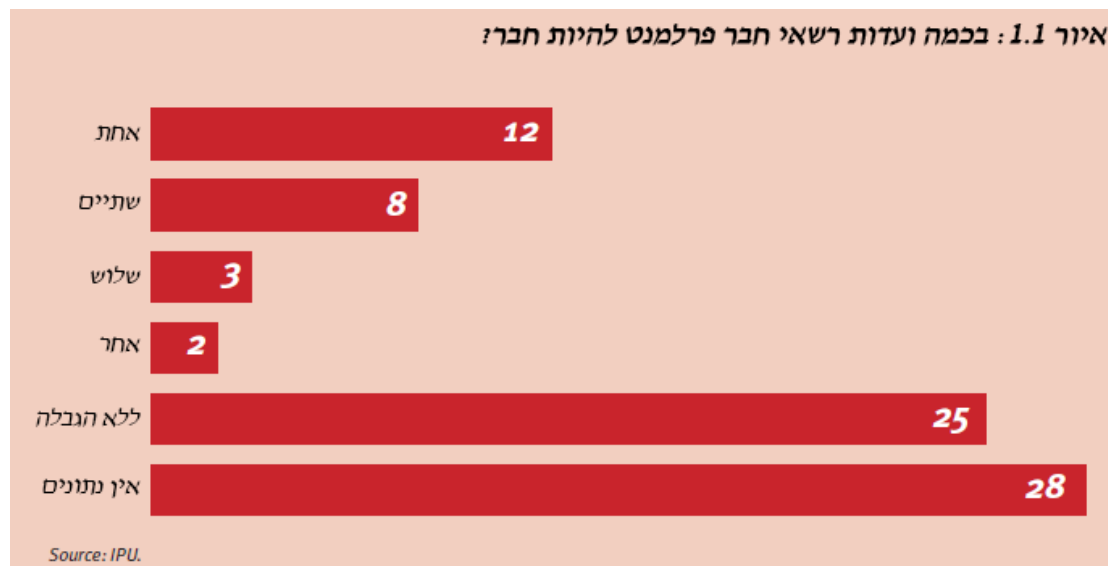
1.2.5 עבודה מול ועדות אחרות/חברי פרלמנט

היקף הפעילות של הוועדות הקבועות מוגבל על ידי הכללים שעל פיהן הוקמו. תחומי האחריות של הוועדות קשורות למשרדי הממשלה המקבילים. עם זאת, לעתים קרובות ישום חבילות מדיניות דורש מעורבות של יותר ממשרד ממשלתי אחד. על כן תמיד קיימים נושאים החופפים את תחומי האחריות של ועדות אחדות. פרלמנטים רבים פיתחו מנגנונים המאפשרים קשר בין הוועדות. בבית הנבחרים הבריטי, ארבע מהוועדות המותאמות למשרדי ממשלה (וועדת הבטחון, החוץ, הפיתוח הבינלאומי, והמסחר והתעשייה) נפגשות מאז 1999 כועדה מרובעת (הוועדה לפיקוח על היצוא האסטרטגי) על מנת לבחון את הדוחות השנתיים של הממשלה בענין הענקת רשיונות ליצוא נשק.¹¹

¹¹ IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight.

משובים מחברי פרלמנט שאינם חברי הועדה

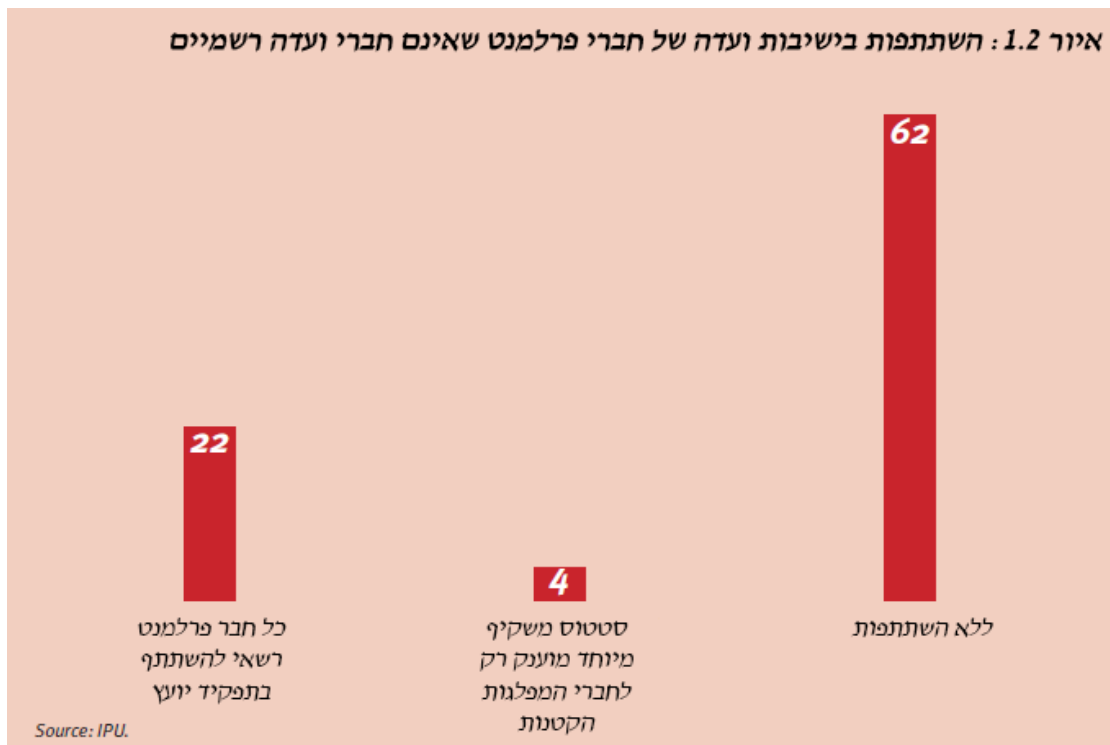
בכמעט מחצית מהפרלמנטים שנסקרו, החוק קובע מכסה על מספר הועדות בהן יכול לכהן כל חבר פרלמנט. במקומות שבהם לא קיימת מגבלה מסוג זה, הסיעות בפרלמנט בדרך כלל מחלקות את מושבי הועדה בין חבריהן.



איור 1: בכמה ועדות רשאי חבר פרלמנט לכהן?

גם אם הם אינם חברים בוועדה מסוימת, ישנם מקרים בהם חברי פרלמנט מבקשים להעלות נושאים לדיון באותה ועדה. מעבר לכך, יתכן שחברי פרלמנט מסוימים הינם בעצמם מומחים בתחום מסוים או שמבקשים לפתח מומחיות בתחומים שהם מחוץ לתחום האחריות של הועדות בהן הם חברים.

על כן, ב-21 מתוך 88 פרלמנטים, הועדות יכולות להחליט לאפשר לחברי פרלמנט אחרים להשתתף בעבודת הועדה כיועצים. בפרלמנטים של בלגיה, דנמרק, איסלנד וסלובניה, סטטוס של משקיף מיוחד מוענק למפלגות קטנות שלהן אין נציגים בוועדות.



איור 2: השתתפות בישיבות ועדה של חברי פרלמנט שאינם חברי ועדה מן המניין

1.3 הממשלה בועדות

בעוד שוועדות פרלמנטריות יכולות לעבוד על דוחות כתובים המתקבלים מידי הממשלה, הן רשאיות לדרוש מהשרים האחראיים לספק הסברים ומידע נוסף לגבי הדוחות ולגבי הנושאים שנכללו (או הושמטו) במסגרת הדוחות. הבהרות אלו בענין פעילות הממשלה מקלות על עבודת הוועדות בהערכת אותן פעילויות. דיונים בעל פה בחדרי ועדות מאפשרות לפרלמנטרים לוודא שחברי הממשלה נושאים באחריות לפעילות המשרדים שעליהם הם ממונים.

1.3.1 הצגת עבודת הממשלה

כאשר משרד ממשלתי מעוניין לתת דין וחשבון מפורט בפני הוועדה הפרלמנטרית המקבילה לאותו משרד, השר האחראי יהיה נוכח בדיון ויספק הסברים. בפרלמנטים רבים, ישנה חובה על הממשלות להציג דוחות לגבי עבודתן לוועדה הרלוונטית. בבית הנבחרים הרומני, למשל, תקנון הפרלמנט מציין שפעם אחת בכל מושב, השרים יציגו דו"ח עבודה ואסטרטגיות של משרדיהם בפני הוועדות המוסכמות של בית הנבחרים.¹² לאחר שהממשלה מציגה את מדיניותה בוועדות, החברים רשאים להעלות שאלות. שעת השאלות יכולה להיכלל במסגרת סדר היום של הוועדה.

1.3.2 התייצבות הממשלה לבקשת ועדות פרלמנטריות

יכולתן של ועדות פרלמנטריות לדרוש את נוכחות חברי הרשות המבצעת היא תנאי מפתח למילוי היעיל של תפקידן כמפקחות. אם חבר ועדה מאמין שנוכחות שרים בממשלה הינה חיונית, הוא מביע את דעתו ליו"ר הוועדה, אשר מעביר את הבקשה לשר הרלוונטי. השרים שהתבקשו לכך יתייצבו באופן אישי או ייוצגו על ידי נציג, אלא אם כן יספקו עילה טובה לסרב. במספר מדינות,

ועדות מעבירות בקשות להופעתם של פקידי ממשלה בפני הועדה אל השר האחראי באופן בלתי רשמי.

ניתן לקיים את דיוני הועדה עם השרים במשרדים המקבילים גם בהקשרים בלתי-פורמליים. בהולנד, למשל, מפגשים מסוג זה נקראים "התייעצויות". כפי שמרמז השם, בדרך כלל לא נרשם פרוטוקול מילה-במילה במסגרת פגישות אלו. בדנמרק, ניתן להקליט התייעצויות אלו על פי בקשה של לפחות שלושה חברי ועדה.¹³

תיבה 1.13: התייעצויות עם שרים בבית הנבחרים ההולנדי

תקנון בית הנבחרים ההולנדי מאפשר לוועדה להתייעץ בעל פה עם שרים. כל ועדה רשאית לקיים התייעצות בנוגע למסמך שהועבר לטיפול. ועדה אף רשאית לבצע התייעצויות כלליות בנושאים הנוגעים לתחום המדיניות שלה. דו"ח מדויק נרשם הן במסגרת התייעצויות על מסמכים והן במסגרת התייעצויות כלליות. תקנון הפרלמנט גם מאפשר התייעצות עם עובדי ציבור. בהסכמת השר הרלוונטי, ניתן לקבל מידע מעובדי ציבור, שנבחרו על ידי השר, במהלך ההתייעצות בעל פה.

מקור: Netherlands House of Representatives, Standing Orders, articles 27, 28, 39-42.

1.4 השתתפות אזרחים בוועדות

פיקוח על תוכניות הרשות האדמיניסטרטיבית כולל הערכה של רמת האפקטיביות של מתן שירותים. אפקטיביות זו תלויה בגישה של אזרחים, אולם הנגשת המידע מטעם הוועדה עשויות להגביר מודעות ולתרום לישום טוב יותר של המדיניות.

על אף שהצהרות של שרים ודוחות תקופתיים מהווים מקור מידע חיוני, ועדות פרלמנטריות זקוקות לעיתים קרובות למידע ישיר מאנשים המעורבים בישום תוכניות ספציפיות ו/או האחראים באופן ישיר למתן שירותים.

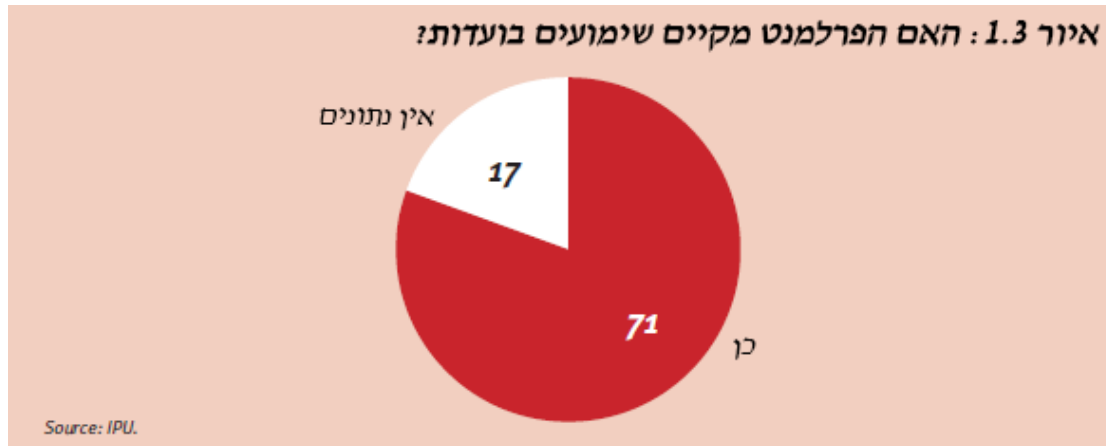
זאת ועוד, על מנת להעריך את עבודת הממשלה מנקודת מבט רחבה יותר, וועדות עשויות להזמין מומחים חוץ-ממשלתיים לשם קבלת רקע וניתוח הנושא. לעתים הוועדות גם יבקשו לשמוע את דעותיהם של מי שמושפע מתוכנית מסוימת, הן לטובה והן לרעה. על כן, מעורבות האזרחים בהליכי הועדה, לדוגמה דיונים ציבוריים, עשויה לסייע לוועדות פרלמנטריות בקבלת מידע רב-ערך. פתיחת דיוני ועדות לציבור מספקת הזדמנות טובה עבור ועדות פרלמנטריות ליידיע את הציבור על עבודתן.

1.4.1 שימועים

¹² Romanian Chamber of Deputies, Rules of Procedure, Article 54

¹³ Danish Parliament, Standing Orders, Article 8 (8)

על מנת להבטיח יכולת ניתוח וקבלת החלטות מושכלות, חברי פרלמנט בדרך כלל מצרפים מידע שהתקבל ממקורות אחרים לדוחות שהתקבלו מהממשלה. לכן, לפרלמנטים ישנם הליכים לעריכת שימועים וקבלת מסמכים מהציבור אשר מתועדים כחלק מהליכי הפרלמנט.



איור 3: האם הפרלמנט מקיים שימועים בועדות?

ב-71 מתוך 88 הפרלמנטים שסיפקו מידע קיימים נהלים לעריכת שימועים בועדות. מטרות השימועים בועדות משתנות; בארבעה מהפרלמנטים שנסקרו, שימועים מותרים רק בועדות חקירה מיוחדות. בארבעה נוספים, שימועים בועדות קבועות מוגבלים לפקידי ממשלה.

אופי השימועים

ניתן להשתמש בשימועים כדרך להתייעצות בלבד או כאמצעי לקבלת ראיות. במקרה השני, ראיות בכתב ובעל פה המתקבלות במסגרת השימועים נכללות בפרוטוקול הועדה.

ב-19 מתוך אותם 71 פרלמנטים, ועדות קבועות רשאיות להחליט על קיום שימועים על מנת לאסוף ראיות באופן פומבי או בדלתיים סגורות. במספר פרלמנטים, על ועדות קבועות להשיג אישור על מנת לפתוח את שימועיהן לציבור. לעומת זאת, ב-26 פרלמנטים, ניתן לקבל ראיות אך ורק לאחר החלטה במליאת בית המחוקקים (ר' סעיף 1.6 להלן). מתוך אותם 26 פרלמנטים, 12 מאפשרים לועדות קבועות לגבות ראיות אך ורק במסגרת חקירה פרלמנטרית, בעוד שב-14 פרלמנטים, ועדות קבועות אינן רשאיות לגבות ראיות במסגרת שימוע.

החלטה לקיים שימועים

החלטת ועדה לקיים שימוע מתקבלת בדרך כלל באישור רוב רגיל של חברי הועדה. ברוב המקרים, הועדות אינן נדרשות להשיג אישור מבית המחוקקים או מנשיאות הבית על מנת לקיים שימועים.

לעתים יש גם לראשי בית המחוקקים תפקיד באישור שימועים בועדות. בפרלמנטים של אנדורה, גימיקה, פקיסטן וספרד, זימון לועדה נמסר באופן פורמלי באמצעות נשיא הפרלמנט. בארמניה, בלגיה ורפובליקת קוריאה, על ועדות המעוניינות לקיים שימועים להודיע על כך לנשיאות. בלוקסמבורג, על ועדות קבועות להשיג אישור מנשיא הפרלמנט ומאסיפת יושבי ראש הועדות.

העדים בפני הועדה

פקידי ממשלה

פקידי ממשלה יכולים לספק לועדות ידע ממקור ראשון לגבי כל תוכנית מנהלתית וכן פרטים הנוגעים לתמונה הכללית של תחום המדיניות והנתונים המצטברים שנמסרו על ידי השר ודוחות הממשלה. למרות העובדה שאנשים אלה עלולים לעתים להיות נוכחים בוועדות כעוזרי שרים, ועדות יכולות ליישם נהלי שימוע כדי להזמין פקידי ממשלה. במספר פרלמנטים אחרים, נהלים שונים חלים על שימועים לפקידי ממשלה לעומת שימועים לאנשים מחוץ לממשלה. למשל, ניתן להזמין פקידי ממשלה להעיד בהתראה קצרה.

בארבעה פרלמנטים (קמרון, חוף השנהב, איסלנד ואורוגוואי), ועדות קבועות רשאיות לקיים שימוע רק לפקידי ממשלה. בפרלמנטים אלה, שימועים לגורמים בציבור הרחב אפשריים רק במסגרת חקירה פרלמנטרית.

מומחים

על אף שחברי ועדות הינם בעלי מומחיות בתחומי מינהל מסוימים, ועדות לעתים נזקקות לחוות דעתם של מומחים חוץ-ממשלתיים על מנת לקבל נקודת מבט אחרת לגבי הנושאים הנידונים. ועדות עשויות להוציא הזמנות אישיות למומחים נבחרים, או להזמין המלצות ממומחים ברשתות מדיניות. במקרה השני, לועדה יש את המילה האחרונה לגבי מי יעיד בפניה. במקרים אלה, המומחים שהוזמנו לועדה מגישים עדות כתובה לפני הגעתם להעיד בעל פה. מומחים אף יכולים להעיד במסגרת שימועי התייעצות, שבהם לא נגבית עדות.

צדדים בעלי ענין

במסגרת הערכת האפקטיביות של תוכניות ממשלתיות, ועדות פרלמנטריות לעתים נעזרות בעדויות של צדדים בעלי ענין אשר מושפעים מתוכניות ספציפיות לטובה או לרעה. כמו כן, צדדים בעלי ענין עשויים לבקש מהועדה שתאפשר להם להביע את עמדתם. תקנון בית הנבחרים של קפריסין מצייין ש-"אם מבקש אדם להביע את עמדותיו או לפרט אותן או את דעותיו בנושא מסוים, עליו להודיע על כך בכתב ליו"ר הועדה, באמצעות מנהל שירות הועדות הפרלמנטריות"¹⁴. במקרים אלה, ועדות בדרך כלל בוחרות את הדוברים מתוך מאגר גדול של מועמדים.

במקום להוציא הזמנות למספר רב של קבוצות, ועדות יכולות להגדיר מראש מי הם הצדדים בעלי הענין לגבי הנושא הנדון, ואילו גופים מייצגים את הצדדים האלה. לאחר מכן, הועדה מוציאה הזמנות ישירות לאותם גופים. איגודים מקצועיים הינם דוגמה טיפוסית למוזמנים קבועים מסוג זה.

הציבור הרחב

¹⁴ Cypriot House of Representatives, Rules of Procedure, Article 42 (6).

לועדות בדרך כלל קיימת הסמכות להחליט האם שימוע יהיה פתוח לציבור. שימועים יכולים להיות "פתוחים" בדרכים שונות, הנעות בין גישה ציבורית מיוחדת לחדר הועדה לבין הזמנת הציבור להעיד בנושא. כפי שהוזכר למעלה, לועדה שמורה הזכות להחליט, על בסיס ההצעות שהתקבלו, מי מגציגי הציבור הרחב יעיד.

1.4.2 דרכים אחרות לשיתוף הציבור

במספר פרלמנטים, שימועים בוועדות מתנהלות בדרך כלל בדלתיים סגורות, אך ועדות רשאיות להחליט לקיים ישיבות פתוחות לעיון הציבור. ישנן שתי דרכים להשיג פיקוח ציבורי על הליכים. ראשית, שידור חוזר בכלי התקשורת הממוניים או בערוץ הטלוויזיה של הפרלמנט מאפשר לאזרחים לעקוב אחר התפתחויות בוועדות. שנית, ועדות יכולות לאפשר לאזרחים להשתתף בישיבות בחדר הועדות.

תיבה 1.14: ישיבות פתוחות בפרלמנט הדני

בפרלמנט הדני, ישיבות ועדה רגילות מתקיימות בדלתיים סגורות אלא אם הועדה מחליטה אחרת. עם זאת, תקנון הפרלמנט מספק הזדמנויות עבור ועדות לקיים ישיבות מסוגים אחרים:

- ישיבות פתוחות: הועדה דנה בנושא אחד או יותר. הועדה רשאית להחליט מי יהיה רשאי להשתתף בדיון;
- ישיבות נושא פתוחות: חברי הועדה ושר שהוזמן דנים בסוגיות העיקריות על סדר יומה של הועדה. הועדה קובעת את סוג הישיבה ואת רמת הגישה לציבור.
- שימועים: הועדה מחליטה על סוג השימוע ועל רמת הגישה לציבור.

מקור: תקנון הפרלמנט הדני, סעיף 8.

הגשת מסמכים בכתב

בנוסף למתן עדות בעל פה בפני ועדות, קבוצות ואזרחים בעלי ענין רשאים להגיש חוות דעת כתובות לועדות פרלמנטריות. בבית הנבחרים הרומני, "מומחים ונציגי עמותות רשאים להציג את עמדותיהם בנושאים הנדונים בוועדה או להגיש מסמכים הנוגעים לנושאים הנדונים לנשיא הועדה".¹⁵ קיימים כללים הקובעים האם המסמכים המוגשים יהיו פתוחים לציבור או לא. בבית הנבחרים של קפריסין, על יו"ר הועדה להבהיר לאלה המעוניינים להגיש מידע לועדה, שראיות ומידע שיוגשו יפורסמו לציבור, אלא אם המגישים עצמם יבקשו שהראיות והמידע שמסרו יחשבו כחסויים.¹⁶

מסמכים שהוגשו עשויים אף להופיע בדו"ח הועדה.

פגישות אינטראקטיביות

¹⁵ Romanian Chamber of Deputies, Rules of Procedure, Article 55 (2)

¹⁶ Cypriot House of Representatives, Rules of Procedure, Article 42[8]

בנוסף לאיסוף מידע מאזרחים לשם עבודתן, לוועדות פרלמנטריות קיים מגוון רחב של דרכים לפנות אל הציבור על מנת להגביר מודעות והבנה של נושאים חדשים. למשל, ועדות בפרלמנט נמיביה רשאיות "לארגן פגישות בין אזרחים, ארגונים קהילתיים, ארגונים סקטוריאליים, חברי פרלמנט ונציגי משרדי הממשלה לפי הצורך על מנת לנהל דיון לגבי תפקוד הרשויות ומשרדי הממשלה, והשפעותיהם על קהילות וקבוצות בחברה". שימועים ציבוריים בדרך כלל נערכים בכמה שיותר אזורים, בהתאם לתקציב, והינם לרוב בלתי פורמליים.¹⁷

1.4.3 עצומות/פניות ציבור

הפרלמנט יכול להגן על הזכויות והאינטרסים של האזרחים במקרים פרטניים. פעילות הפיקוח של ועדות המותאמות למשרדי ממשלה כוללת טיפול בתלונות פרטניות נגד משרד הממשלה המקביל. פרלמנטים רבים פיתחו שיטה ליעול הטיפול בתלונות מסוג זה. בתשעה עשר מתוך 88 הפרלמנטים שנסקרו קיימות ועדות ספציפיות לטיפול בעצומות.

בגרמניה, ועדת העצומות של הבונדסטאג הינה הגוף המרכזי לטיפול בתלונות אזרחים. היא מטפלת בבקשות ותלונות הממוענות לבונדסטאג. הנשיא מפנה עצומות לוועדת העצומות, והועדה בתורה מבקשת תגובות מועדות מיוחדות אם העצומה מתייחסת לנושא שנמצא בדיון בוועדות אלו. רשימה של כל העצומות שנמצאות בטיפול ועדת העצומות, וההמלצות הקשורות אליהן, מוגשת מדי חודש לבונדסטאג.

לוועדות עצומות רבות ישנה סמכות להתייעץ עם נציגי תלונות הציבור, בעל פה או בכתב, ולהפנות נושאים מסוימים למשרדו. ועדות אחרות יכולות להיות מעורבות בבחינה של דו"ח נציגי תלונות הציבור.

תיבה 1.15: היחסים בין נציגי תלונות הציבור הלאומי ועדת העצומות בבית הנבחרים של הולנד

1. תפעל ועדת עצומות, אשר הליכיה יונחו על ידי מערכת כללים אשר יאומצו בנפרד על ידי בית הנבחרים.
2. תפקיד הועדה הינו לדווח על כל העצומות המוגשות אליה על ידי בית הנבחרים או ועדה בבית הנבחרים. כמו כן הועדה אמונה על נושאים הקשורים לנציגי תלונות הציבור הלאומי.
3. כל דו"ח לגבי עצומה יכיל מסקנה ברורה. הדוחות יודפסו ויופצו.
4. הועדה מוסמכת להתייעץ בעל פה או בכתב עם נציבות תלונות הציבור. היא רשאית לדווח לבית הנבחרים לגבי דוחות נציבות תלונות הציבור אשר מופנים אליה.
5. הועדה רשאית לבקש מועדה קבועה או כללית ליעץ לה או לבצע חקירה בשמה ולהגיש את הדו"ח לגבי החקירה, לאחר מכן, תדווח הועדה לבית הנבחרים.

¹⁷ IPU, PARLINE module on parliamentary oversight

מקור : Netherlands House of Representatives, Standing Orders, Article 20.

1.5 דוחות ועדה

לאחר שסיימה ועדה את הדיון בנושאים שהופנו אליה או שבהם היא בחרה לדון, היא מפיקה דוח המסכם את המחקר או החקירה שביצעה והמפרט את מסקנותיה. באופן כללי, נדרש רוב רגיל של חברי הוועדה על מנת לאשר דוח ועדה.

כאשר הדוח מוגש לבית המחוקקים, הוא מהווה בסיס לדיון במליאה והוא יהווה בסיס לפעילויות עתידיות של הועדה באותו נושא או בנושאים קשורים. זאת ועוד, הדוח פתוח לעיון על-ידי ועדות פרלמנטריות אחרות וחברי פרלמנט שאינם חברי הועדה. ניתן גם להפנות דוחות של ועדות אל הממשלה ואל הציבור הרחב כדי ליידע אותם אודות עבודת הועדה ולעודד תגובה ממשלתית.

1.5.1 הכנה

תיבה 1.16: תוכן העניינים של דו"ח ועדה טיפוסי

- תחום סמכות
- סיכום מסקנות הועדה
- דיון בסיבות המנחות את המסקנה
- מסקנות
- סיכום פרוטוקולים
- הראיות וההגשות שהתקבלו

לעתים קרובות, תקנון הפרלמנט קובע שניתן למנות מספר מצומצם של חברי ועדה, המכונים תת-ועדה או קבוצת עבודה, על מנת להכין טיוטות לדוחות לשם דיון, תיקונים ושיפורים בהרכב הועדה המלא.

מדווחים

בפרלמנטים באירופה היבשתית, ועדות בדרך כלל ממנות מדווחים (rapporteurs) אחד או שניים מבין חבריהן. למדווחים שתי משימות עיקריות. ראשית, הם מכינים טיוטת דוח, הנתון לאישור הועדה. שנית, הם מציגים את הדוח הסופי של הועדה בפני בית המחוקקים.

תיבה 1.17: תפקיד המדווחים בבית הנבחרים הרומני

סעיף 56

- (1) בתחילת הדיון על סעיף מסדר היום, הועדה תבחר מדווח אחד או יותר מבין חבריה, בעקבות הצעה מאת נשיא הועדה או חבר ועדה אחר.
- (2) המדווח ישתתף בניסוח דוח או חוות דעת הועדה, הנתון לאישור הועדה, ויהיה רשאי להקריא את הדו"ח במליאת בית המחוקקים.

3) מעבר לחוות הדעת של רוב חברי הועדה, הדוחות וחוות הדעת יכללו את התיקונים שהתקבלו, את חוות הדעת המנתגדות והמנומקות של חברי פרלמנט אחרים שהינם חברים בוועדה, ואת התיקונים שנדחו.

מקור: Romanian Chamber of Deputies, Rules of Procedure, Article 56.

ועדה רשאית להקצות כמה מחבריה לשם פיקוח על משרדים או תחומים מסוימים. לדוגמה, מספר המדווחים בוועדת התקציב של הבונדסטאג הגרמני שווה למספר משרדי הממשלה.

כח משימה

כאשר יו"ר הועדה אחראי באופן רשמי על הפקת טיוטת דו"ח, הוא רשאי להקים כח משימה או לתת הוראות למזכירות הועדה. המזכירות יכולה לכלול מומחים בתחום סמכותה של הועדה. למשל, ועדות קבועות בפרלמנט הארמני כוללות ארבעה או חמישה מומחים. המומחים נחשבים חברי צוות, והם מועסקים ומפוטרים בהסכמת יו"ר הועדה. הם מסייעים לחברי הועדה לאור הנחיות מאת יו"ר הועדה ורשאים להשתתף בקבוצות העבודה של הוועדות.¹⁸

יועצים

הפרלמנט רשאי לאפשר לוועדות לזמן יועצים חיצוניים בעת ניסוח דוחות. הרקע והסטטוס של היועצים אינו זהה בכל הפרלמנטים, ובפרלמנט אחד יכולים להיות סוגים שונים של יועצים בו-זמנית, כולל יועצים שסופקו על ידי משרדי ורשויות ממשלה רלוונטיים, ומומחים שנשכרו על ידי הוועדות (לעתים קרובות על בסיס משרה חלקית). במספר פרלמנטים, חברי פרלמנט בודדים נעזרים באנשי הצוות של המפלגות אשר משתתפים בישיבות הועדה כיועצים.

תיבה 1.18: סוגי יועצים בוועדות פרלמנטריות בקרואטיה

בפרלמנט הקרואטי, לוועדות (גופי עבודה) יכולות להיות שני סוגי יועצים. גוף עבודה פרלמנטרי רשאי להזמין ארגונים מדעיים ואחרים ומומחים בודדים על מנת לעזור בניסוח חקיקה או לבחון נושאים ספציפיים בתחום אחריותם בכפוף להשגת המימון הנדרש. גוף העבודה רשאי להציע לממשלה להפנות משימות אלו לטיפול משרד ממשלה או גוף מדינתי אחר. כאשר גוף עבודה קובע שעדיף לבצע עבודה זו על בסיס חוזי, מזכיר הפרלמנט נכנס לחוזה בשם הפרלמנט.

מקור: Croatian Parliament, Rules of Procedure, Article 49.

כאשר הועדה מאשרת את הדוח, היא מגישה אותו לנשיאות או למזכירות בפרלמנט. דו"ח הועדה מתווסף לסדר היום הכללי של הפרלמנט ויו"ר הועדה או המדווחים שמונו מציגים את הדו"ח בפני המליאה. הועדה בדרך כלל מבקשת מהמליאה אישור של הדו"ח, אך לא תמיד מתקיימת הצבעה על דוחות הוועדות.

¹⁸ Armenian Parliament, Rules of Procedure, articles 21 and 23.

לדיון בנושא דיונים והצבעות בבית המחוקקים על דוחות ועדה, ר' סעיף 2.3 במחקר זה.

דוחות מיעוט

על אף שבדרך כלל ניתן לאמץ דו"ח ועדה בהצבעה על פי רוב רגיל, לעתים תקנון הפרלמנט מספק דרכים אפשריות שבהן מיעוט מוסמך רשאי להביע דעות שונות בדו"ח הועדה. ישנן שתי דרכים עיקריות לכך. ראשית, לעתים קיימת חובה לכלול דעות מיעוט בדו"ח הועדה. שנית, לעתים מפרסמת קבוצת המיעוט בועדה דוח משל עצמה, בנפרד מדוח הועדה הראשי. במספר פרלמנטים, כל חבר ועדה בעל דעת מיעוט רשאי להגיש הצהרת מיעוט.

תיבה 1.19: דוחות מיעוט והצהרות מיעוט במועצה הלאומית האוסטרלית

אם, במסגרת הדיונים בועדה, מיעוט של לפחות שלושה משתתפים [בועדה בדרך כלל ישנם 26 חברים] בעלי זכות הצבעה מבקשים להציג דעת מיעוט, תהיה להם הזכות להציג דו"ח (מיעוט) נפרד בכתב.

בנוסף, כל אדם שהשתתף בדיוני הועדה והינו בעל זכות הצבעה רשאי להציג את דעתו בצהרה אישית קצרה בכתב. אותם דוחות והצהרות מיעוט יוגשו לנשיא בעוד מועד על מנת לאפשר את בחינתם בד בבד עם דו"ח הועדה העיקרי. הם יצורפו לדו"ח הועדה אם ניתן לעמוד בתאריך היעד.

מקור: Australian National Council, Rules of Procedure, Article 4.2.

1.5.2 תקשורת בתוך הפרלמנט

ועדות אחרות

מספר ועדות מגישות את חוות דעתן לגבי נושאים שנמצאים בטיפול ועדות אחרות. תקשורת מסוג זה בדרך כלל מתרחשת כאשר מדובר בעניינים תקציביים.

אינטראקציה בין ועדת התקציב לבין ועדות קבועות אחרות עשויה לסייע בקבלת מידע ומומחיות בתחומי תוכניות שונים. במספר פרלמנטים, חברי ועדת התקציב רשאים להשתתף בישיבות של ועדות קבועות אחרות ולקבל בקשות מהן. באותן מדינות, הועדות הקבועות, בתורן, רשאיות למנות אחד או יותר מחברייהן להשתתף כיועצים בוועדת התקציב.

תיבה 1.20: הגשת חוות דעת לוועדת הכלכלה והתקציב של בית הנבחרים בלוקסמבורג

בפרלמנט של לוקסמבורג, ועדות אחרות מגישות את חוות דעתן לוועדת הכלכלה ביוזמתן או על פי בקשה מוועדת הכלכלה. התקציב עולה לדיון עד השבוע השלישי של אוקטובר.

ועדת הכלכלה אחראית על בחינת חוק התקציב.	ועדות אחרות רשאיות לבחון את ההיבטים התקציביים, הפיננסיים או הכלכליים הקשורים למשרדי הממשלה המקבילים.
	כל ועדה רשאית למנות דווח לוועדת הכלכלה.
ועדת הכלכלה רשאית לבקש חוות דעת מוועדות אחרות בנוגע לנקודות ספציפיות.	כל ועדה רשאית להגיש דו"ח לוועדת הכלכלה, אשר יפורסם ביחד עם דו"ח ועדת הכלכלה.
ועדת הכלכלה מכינה את הדו"ח עד ה-30 בנובמבר.	

דו"ח ועדת הכלכלה מוצג בפני המליאה בתחילת דצמבר.

הממשלה מציגה טיוטה של התקציב בפני המליאה.

הפרלמנט דן בטיטוטת התקציב.

מקור: Luxembourg Chamber of Deputies, Rule of the Chamber of Deputies, articles 96-105.

תחום נוסף שבו וועדה עשויה להגיש דוח לוועדות אחרות הוא תחום הטיפול בעצומות. בבית הנבחרים הבלגי, ועדת העצומות מעבירה חלקים רלוונטיים מהדוחות השנתיים ודוחות הביניים של חבר נציבי פניות הציבור הפדרליים לוועדות קבועות רלוונטיות. לאחר מכן, כל ועדה קבועה מדווחת חזרה לבית המחוקקים.

תיבה 1.21: דיון בדוחות נציב תלונות הציבור בבית הנבחרים הבלגי

בבית הנבחרים הבלגי, עצומות ודוחות שנתיים ודוחות הביניים של חבר נציבי פניות הציבור הפדרליים מוגשות לוועדות העצומות. הוועדה מפיקה דוחות לגביהם בכל קדנציה ושולחת דוחות אלה לוועדות הקבועות הרלוונטיות. כמו כן, היא מגישה חלקים רלוונטיים מדוחות נציבי תלונות הציבור עצמם לוועדות הרלוונטיות.

כל ועדה קבועה ממנה אחראי לפניות הציבור העוקב אחר דוחות ועדת העצומות. כל ועדה קבועה מקדישה ישיבה אחת בכל קדנציה פרלמנטרית עבור בחינת החלקים הרלוונטיים של הדוחות השנתיים ודוחות הביניים של חבר נציבי פניות הציבור הפדרליים.

מקור: Belgian House of Representatives, Rules of Procedure, articles 24 and 38.

1.5.3 תקשורת עם הממשלה

וועדות יכולות לשלוח את דוחות החקירה שלהן, המכילים המלצות לפעולה ממשלתית, ישירות לאגפי הממשלה הרלוונטיים. במידה שהממשלה מתעלמת מהדוחות, עובדה זו בוודאי תצוין בדוח הוועדה העוקב.

בפרלמנט הפולני (הסיים), התקנון קובע כי הנמען של דְסִידְרָטום (סוג של החלטת ועדה) מחויב לנקוט עמדה בתוך 30 ימים מקבלת הדסידרטום, אלא אם כן המושל [היו"ר] של הסיים קובע מגבלת זמן אחרת. התגובות נבחנות במהלך ישיבת ועדה. במידה שהנמען אינו מגיב במועד שנקבע לכך או במידה שהוועדה מוצאת כי התגובה אינה משביעת רצון, אזי הוועדה רשאית לחדש את הדסידרטום, להגיש ליו"ר הסיים הצעה לדחיית התשובה כבלתי משביעת רצון או להגיש טיוטה של ההחלטה הרלוונטית או של ההחלטה המחייבת לסיים.¹⁹

1.6 בדיקות פרלמנטריות

בעוד שתחומי האחריות של וועדות קבועות משקפת בדרך כלל את המשרדים הממשלתיים (וועדות מותאמות משרד) או מכסה תחום או היבט של מדיניות (תקציב, מגדר) כולו, ניתן לחקור בעיות מסוימות במסגרות אחרות, כגון וועדת חקירה.

בשבעים ושישה מתוך 88 פרלמנטים שנסקרו קיימים הליכים להקמת וועדות חקירה. אלו יכולות להיות וועדות קבועות המתפקדות כוועדות חקירה בגין בעיות מסוימות, או לחלופין וועדות אד-הוק שנוצרו במיוחד על מנת לנהל חקירות פרלמנטריות. ב-10 מתוך אותם 76 פרלמנטים, ניתן להקים וועדות החקירה במתכונת של וועדות קבועות או לחלופין כוועדות אד הוק.

¹⁹ Polish Sejm, Rules of Procedure, articles 158-160.



איור 4: האם פרלמנט יכול להקים וועדת חקירה?

חקירה פרלמנטרית משקפת את התפקיד החוקתי של הפרלמנט כמפקח על הממשלה. כתוצאה מכך, הבתים העליונים של הפרלמנט באוסטריה, צ'כיה, גרמניה ופולין, שאין להם תפקיד חוקתי בפיקוח על הממשלה, אינם רשאים להקים וועדות חקירה. בסלובניה, הבית העליון אינו רשאי להקים וועדות חקירה אולם הוא יכול לדרוש מהבית התחתון להקים וועדה כזאת.

מאפיינים שכיחים

- מבלי להתייחס לסוג ההליך באמצעותו הוקמו, כל וועדות החקירה חולקות מאפיינים מסוימים:
- יש להן סמכויות חקירה מיוחדות.
 - ניתן לנצל את הסמכויות המיוחדות רק ביחס לנושאים המידיים של חקירה, שיכולים להיות צרים ביותר.
 - ניתן להקימן במהלך קדנציה או במהלך מושב פרלמנטרי.
 - הן מוקמות באמצעות המליאה.
 - הוועדה מסיימת את תפקידה לאחר הגשת הדוח הסופי לבית המחוקקים בתוך תקופה מוגדרת.

1.6.1 חקירות באמצעות וועדות קבועות

ב-13 מתוך 88 הפרלמנטים שהשיבו לשאלון, ניתן להפנות חקירות פרלמנטריות לאחת הוועדות הקבועות. במסגרת העבודה של החקירה הפרלמנטרית, סמכויות הוועדות הקבועות גדלות. בפרלמנטים של קמרון, חוף השנהב, איסלנד ולטביה, וועדות קבועות יכולות לקיים דיונים או לבקר במוסדות ממשלתיים אך ורק בהקשר של חקירה פרלמנטרית.

הליך ההפניה

ברוב 13 פרלמנטים אלו, וועדה המעוניינת לנהל חקירה או בדיקה חייבת לקבל רשות מהבית. התקנון יכול לקבוע כי בקשה של וועדה לקיים חקירה תתקבל בדרך כלל, אלא אם כן תהיה לכך התנגדות.

תיבה 1.22: בקשה מאת וועדות קיימות לסמכויות מיוחדות באסיפה הלאומית הצרפתית

וועדות קבועות ומיוחדות יכולות לבקש מהאסיפה לקבל סמכויות מיוחדות עבור משימה מסוימת ולמשך תקופה שלא תעלה על שישה חודשים. יושב ראש הוועדה הקבועה או המיוחדת, המבקש סמכות מיוחדת, יפנה לנשיא האסיפה. בקשות מפורסמות באופן מיידי על לוח המודעות ומועברות אל הממשלה ואל יושבי ראש הסיעות והוועדות. בקשה מאושרת אם נשיא האסיפה אינו מקבל התנגדות מן הממשלה, יושב ראש הוועדה או יושב ראש קבוצה לפני המושב השני לאחר העברת הבקשה.

מקור: French National Assembly, Rules of Procedure, Article 145-3; and Ordinance No. 58 – 1100 of 17 November 1958, Article 6

1.6.2 וועדות חקירה אד הוק

וועדות חקירה רשאיות לנהל חקירות אינטנסיביות למדיי בתוך פרק זמן קצר יחסית, ויש להן פוטנציאל לחשוף עובדות שעשויות לעורר אי נוחות מצד הממשלה. בניגוד לוועדות חקירה קבועות, וועדות חקירה אד הוק מוקמות באמצעות החלטה של בית המחוקקים.

- ההחלטה קובעת את משך חיי הוועדה.
- המנדט של וועדות אד הוק מוגבל לנושאים המפורטים בבכתב הסמכויות בהחלטת הבית, והם יכולים להיות צרים ביותר.
- אופי החקירה מפורט בהחלטה.
- וועדת חקירה יכולה להיות קטנה יותר מוועדות רגילות, על אף שנשמר עיקרון הייצוג השוויוני של הסיעות.

תיבה 1.23: בלגיה: דוגמא לכתב סמכויות של וועדת חקירה

סעיף 1

פסקה 1. וועדת חקירה תוקם על מנת לבחון את הגורמים וההשלכות של פשיטת הרגל של חברת התעופה הלאומית סבנה. בנוסף יהיה עליה לקבוע תחומי אחריות אפשריים. [פיסקאות משנה הושמטו]

פסקה 2. הוועדה תקבע את תחומי האחריות הפוליטיים והאחרים האפשריים. לצורך כך, הוועדה תבחן את הדרך שבה בעלי עניין והרשויות הציבוריות מימשו את תפקידם כבעלי עניין.

פסקה 3. הוועדה אחראית לנסח את כל ההמלצות האפשריות עם מבט לשיפור השליטה והכללים בחברות שבהן רשויות ציבוריות מהוות בעלי עניין או בעלים. [פרטים הושמטו]

סעיף 5

הוועדה תדווח לבית המחוקקים לפני ה-30 ביוני 2002, אלא אם כן הבית יעניק תוספת זמן.

14 לנובמבר, 2001

נחתם על ידי תשעה חברי פרלמנט.

מקור: Belgian House of Representatives, Doc. 50 1514/001 [4th session of the 50th legislature], 21 November 2001

היזומה להקמת וועדת חקירה

וועדות חקירה אד הוק בדרך כלל מוקמות בעקבות הצעות של חברים. חריגים לכך הם אוסטריה ודנמרק, בהן רק לוועדת הפנים (הוועדה הראשית וועדת פקודות הקבע, בהתאמה) יש את הסמכות להציע הקמת וועדת חקירה. במספר פרלמנטים, הממשלה יכולה גם היא להציע להקים וועדות אלה.

במרבית המדינות, חבר פרלמנט בודד יכול להגיש הצעה להקמת וועדת חקירה אד הוק, מבלי להזדקק לבעל חתימה נוסף. עם זאת, בשבעה מבין הפרלמנטים שנסקרו נדרש מספר מינימלי של חתימות, שנע בין שמונה חברים לחמישית מסך החברים. ברומניה וספרד, סיעות רשאיות אף הן להציע הצעות להקמת וועדת חקירה.

במרבית המקרים, אישור בקשה להקמת וועדת חקירה דורשת רוב, מבלי להתייחס למספר החתימות שנאספו.

בבנין, צרפת, גבון, ניגר וטוגו, הצעה להקמת וועדת חקירה בסוגיה מסוימת מופנית לאחת מהוועדות הקיימות שסוגיה זו נמצאת בתחום סמכותה. הוועדה בוחנת את ההצעה ומדווחת בחזרה למליאה, והמליאה מחליטה האם להקים את וועדת החקירה על בסיס דוח זה.

יזומת מיעוט

בשבעה פרלמנטים אירופאים, מיעוט (בין חמישית לשליש מחברי המלאה) יכול לדרוש כי הבית יקים וועדת חקירה, והבית שנתבקש לכך חייב להקים וועדה כאמור. חוק יסוד בגרמניה (טקסט חוקתי) קובע כי הבונדסטאג חייב להקים וועדת חקירה כאשר מוגשת הצעה על ידי רבע מסך כל חבריו.

סמכויות מיוחדות

לוועדות חקירה בדרך כלל יותר סמכויות מאשר וועדות קבועות רגילות. הוראות המתייחסות לוועדות חקירה נמצאות לעתים בנספח לתקנון או אפילו במסמך משפטי נפרד. ב-14 פרלמנטים, ניתן לגבות עדות רק בוועדות חקירה אד הוק. לוועדות חקירה מוענקות סמכויות מיוחדות נוספות. בבונדסטאג הגרמני, למשל.

(2) כללי סדר הדין הפלילי יחולו על גביית עדות בשינויים המחייבים. פרטיות ההתכתבות, הדואר והטלקומוניקציה לא תושפע מכך.

(3) בתי המשפט והרשויות המנהלתיות נדרשות לספק סיוע משפטי ואדמיניסטרטיבי.

(4) החלטות וועדות החקירה לא תהיינה כפופות לביקורת שיפוטית. בתי המשפט יהיו חופשיים לבחון ולהחליט בנוגע לעובדות שהיו את נושא החקירה.²⁰

מעבר לכך, פרלמנט יכול להקים וועדת חקירה באותו הנושא שוב ושוב, במידה והדבר הכרחי. בין השנים 2003–2007, הפרלמנט של בְּנִין הקים מחדש את וועדות החקירה בארבע סוגיות: שירות של הכלת-תחת-קורת-גג-אחת בנמל האוטונומי של קוטונו; רכישת תחנת כוח שמיקומה בטקורדי,

²⁰ Germany, Basic Law of the Federal Republic of Germany, Article 44.

גאנה; המסחר בכלי רכב משומשים; ועליה לרגל של תיירים למערת Arigbo de Dassa-Zoume²¹ Marian. באופן טבעי, הדיווחים של וועדות אלו מפנים לקודמותיהן.

1.7 צוותים

הפרלמנט יכול גם להקים סוגים שונים של צוותים כדי לאסוף מידע. ניתן לנהל חקירות פרלמנטריות באמצעות "צוותי מידע". ניתן להקים צוותים מסוג זה בוועדה קבועה או ישירות על ידי המליאה. בשני המקרים, הצוותים אמורים לפעול כדי לענות על הצרכים של הבית בכללותו. ניתן לשלוח צוותי מידע של הפרלמנט אל מחוץ למדינה. צוותים אלה כוללים משלחות לשיבות בינלאומיות וגופים בין-פרלמנטריים.

1.7.1 צוותי מידע בוועדות קבועות

הנוהל להקמת צוותים אלה לנוהל לפיו וועדות קיימות פותחות בחקירה פרלמנטרית. הוועדה מגישה בקשה לאישור למליאה או לנשיא הבית, המפרטת את המקרה (או המקרים) שייבחנו. לאחר קבלת אישור, הוועדה ממנה אחד או יותר מחבריה לנהל את החקירה. מטרת צוות מסוג זה הינה להשיג מידע נדרש על מנת שהבית יוכל למלא את תפקידו כמפקח על הממשלה. צוותים מסוג זה, היושבים בוועדות קבועות, יכולים לשרת יותר מוועדה אחת בו-זמנית.

תיבה 1.24: צוות כלכלי בשווייץ

הצוות הכלכלי באספה הפדרלית מורכב משלושה חברים של כל אחת מוועדות הכלכלה ומבצע פיקוח קבוע, או בו-זמני, ומפורט של כספי הציבור. לצורך כך, יש לצוות סמכויות נרחבות יותר מוועדות הכלכלה של הפרלמנט. הצוות הכלכלי מתפקד כבית משפט לביקורת, אולם מבלי להוות גוף שיפוטי. הצוות נדרש להגיש דיווח שנתי לוועדות הכלכלה בלבד. ואולם, דוח זה מוגש גם לכל חברי הפרלמנט, שעשויים לשאול שאלות ולדרוש הבהרות. כמו כן, הצוות עורך דוח ביניים לאחר שישה חודשים של פעילות או, לחילופין, מדווח על ממצאיה במידי לוועדות הכלכלה.

מקור: IPU, PARLINE module on Parliamentary oversight:

1.7.2 צוותי מידע שהוקמו על ידי בית המחוקקים

בשונה מצוותים שהוקמו במסגרת וועדות קבועות, צוותי מידע שהוקמו על ידי הבית משרתים את הבית במישרין. באסיפה הלאומית הצרפתית, נשיאות הבית היא זאת שיוזמת הקמת צוות מידע.

תיבה 1.25: צוותי מידע של האסיפה הלאומית הצרפתית

צוותי בדיקה יכולים להתמנות על ידי וועידת יושבי-הראש בעקבות בקשה מנשיא האסיפה. ניתן להציג דוחות מטעם צוותי בדיקה שמונו על ידי וועידת יושבי-הראש לצורך דיון ללא הצבעה בישיבה פתוחה. בעוד שצוותים כאמור אמורים להיות לצרכי מידע, ולא מצופה מהם לקבוע את רמת האחראיות של חברי הממשלה הנוגעים בדבר, הם עדיין יכולים להתייחס לסוגיות בעלות חשיבות עליונה שהן מעניינן של כל הסיעות בפרלמנט.

צוותים כאמור מאז מרץ 2003* בדקו את הסוגיות שלהלן:

- ענידת סממנים דתיים בבתי ספר;

²¹ Benin National Assembly website, *Contrôle de l'action gouvernementale*, <http://www.assembleebenin.org/interne.php?menu=comparl>, retrieved 2 August 2006.

- בטיחות התחבורה האווירית ;
- ביטוח בריאות ;
- ניסויים עם ובשימוש אורגניזמים מהונדסים גנטית ;
- המשפחה וזכויות ילדים ;
- הסיכונים וההשלכות של חשיפה לאזבסט ; וכן
- אפקט החממה.

* התקנון תוקן במרץ 2003.

מקור :

French National Assembly, Rules of Procedure, Article 145 ; National Assembly website, Information missions established by the Chairmen's Conference,
http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/mission_information_presidents_fiche.asp

1.7.3 משלחות פרלמנטריות לישיבות בין ממשלתיות

צוותי מידע שהוקמו על ידי בית המחוקקים יכולים, במידת הצורך, לבצע מחקר וחקירות בחוץ לארץ. הצוותים עשויים לכלול משלחות פרלמנטריות שנשלחו לפגישות בין-ממשלתיות ובין-פרלמנטריות.

מעקב אחר פגישות בין-ממשלתיות, כגון ועידות של האו"ם, מאפשר לחברי פרלמנט לעקוב אחרי תחומי מדיניות ממשלתית ולפקח עליהן וכן לפתח מומחיות בתחום מדיניות זה. ב-31 מתוך 88 מדינות שנסקרו, הפרלמנט יכול להחליט האם לשלוח משלחת מטעמו לישיבות-בין ממשלתיות אם לאו. דוחות שהוגשו על ידי משלחות פרלמנטריות לישיבות בין-ממשלתיות יכולים לספק בסיס לכלים של פיקוח משותף בהם ייעשה שימוש, לרבות דיונים במליאה ובוועדות הפרלמנטריות.

