

המכון לאחריות תאגידית



המרכז האקדמי למשפט ולעסקים

המכון לאחריות תאגידית

חובת שימוע פומבי

של גורמים שאינם שלטוניים בכנסת

נייר עמדה

כתיבה: יזהר רגב

עריכה: ד"ר עופר סיטבון ועו"ד אפי מיכאלי

עריכה לשונית: ד"ר זהר כוכבי

מרץ 2015

1. מבוא

נייר עמדה זה מבקש לבסס הליך פרלמנטרי לקיומו של שימוע פומבי, או פומבי למחצה, בוועדות הכנסת לגורמים שאינם שלטוניים באשר לפעילותם המשפיעה על עניינים הנוגעים לציבור. בשימוע פומבי הכוונה היא לאפשרות שוועדה של הכנסת תוכל לזמן אליה גורם לא שלטוני (הכוונה בעיקר לתאגידים או גורמים שאינם שלטוניים העוסקים בעניינים בעלי זיקה מובהקת לאינטרס הציבור) ולחייב אותו לענות על שאלות הנוגעות לפעילותם ולהשפעתה על הציבור. כפי שיוצג להלן בתמצית, הכלים העומדים לרשות חברי הכנסת כיום חלשים משמעותית בהשוואה לאלה העומדים לרשותם של פרלמנטים אחרים בעולם. בפועל, אין כיום לחברי הכנסת כל אפשרות לחייב נציגי תאגידים שאינם שלטוניים לחשוף מידע על אודות פעילותם הנוגעת לאינטרס ציבורי חיוני.

נמחיש זאת בדוגמה. ביום 18.3.2014 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא "חשש למונופול בתחום הגז הטבעי – הולכת הגז והבטחת מחיר הוגן לצרכנים ולתעשייה". מר גדעון תדמור, יושב ראש חברת דלק קידוחים מקבוצת "דלק", היה בין המוזמנים. במהלך הדיון סירב תדמור בכמה מקרים לענות לשאלת חברת הכנסת שלי יחימוביץ' באשר לעלות הפקתה של יחידת גז ביחס למחיר שנגבה על-ידי קבוצת "דלק" מלקוחותיה בישראל.¹ אין זו הפעם הראשונה שנציג של גורם שאינו שלטוני אינו משיב באופן ישיר, או אינו משיב כלל, לשאלותיו של חבר ועדה של הכנסת, וזאת אף על פי שמדובר בעניין בעל חשיבות ציבורית.

כאמור, מטרתו של נייר עמדה זה לבחון את האפשרות להעניק לכנסת ולוועדותיה את האפשרות לקיים הליך שימוע פומבי. במסגרת שימוע זה יחויבו גורמים שאינם שלטוניים בעלי מאפיינים ייחודיים למסור מידע הנחוץ לצורך קבלתה של החלטה פרלמנטרית בנושא שעל הפרק, כפי שנהוג בפרלמנטים אחרים בעולם, ובראשם הקונגרס האמריקני.

2. המצב החוקי הנוכחי וחטרונותיו

על המצב הנוכחי באשר לקיומה של חובה לספק מידע לחברי הכנסת או לוועדותיה אפשר ללמוד משני מקורות מרכזיים: (א) *חוק יסוד: הכנסת ותקנון הכנסת*.² (ב) הסדר ספציפי לגבי ועדות משנה של הכנסת אשר נקבע בסעיף 5 לחוק הכנסת³ (להבדיל מחוק היסוד), העוסק באפשרות לקיים דיונים חסויים בוועדת משנה.

¹ מוטי בסוק "יחימוביץ' לתדמור: 'אתם מרוויחים 500%-400% על חשבון הציבור'" *The Marker* 18.3.2014 <http://www.themarker.com/news/politics/1.2273081>. למען הגילוי הנאות יצוין, כי תדמור לא טען שהוא לא מוכן לגלות את הנתונים, אלא ציין לשאלת ח"כ יחימוביץ': "גברתי, אנחנו חברות ציבוריות, כל הנתונים מפורסמים, מי שירצה יראה את הנתונים". ראו: פרוטוקול ישיבה מס' 240 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 36

² תקנון הכנסת, נוסח מעודכן ליום 16.1.2014: <http://main.knesset.gov.il/Activity/Documents/RulesOfProcedure.pdf>

³ חוק הכנסת, התשנ"ד-1994

הסעיף הרלוונטי העיקרי בחוק יסוד: הכנסת הוא סעיף 21. סעיף זה קובע סמכות כללית לכנסת לבחור מבין חבריה ועדות קבועות או ועדות לעניינים מסוימים. סעיף 21(ב) קובע (הדגשה שלנו):

בתקנון ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הועדות לזמן **נושא משרה או ממלא**

תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק

או בחברה ממשלתית, ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן,

זולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה

על פי דין, וכן שיובטחו לו הזכויות של עד בבית המשפט; הזימון ייעשה באמצעות השר

הנוגע בדבר או בידיעתו, ובמי שאינו בשירות המדינה – באמצעות ראש הגוף שהמוזמן

פועל בשירותו; ואולם רשאי השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו,

להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן.

הוראה זו אינה עוסקת בנציג תאגיד שאינו שלטוני, לרבות נציג חברה ציבורית שאינה ממשלתית. אך

יחד עם זאת, תקנון הכנסת אכן קובע הסדרים כאלה. ביום 30.5.2012 אושר נוסח חדש של תקנון

הכנסת, אשר בסעיף 123 חוזר על ההסדר שסעיף 21(ב) לחוק אפשר לקבוע בתקנון הוראות בנושא.

סעיף 124 לתקנון קובע את חובתו של מי שזומן למסור את המידע שברשותו, אלא אם כן קיימים

סייגים לכך בחוק. סעיף 125 קובע את סמכותו של יושב ראש ועדה להזמין לישיבה את "כל מי שיש לו

ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו", לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע. לפי סעיף 126, מי שזומן

לוועדה (לרבות לפי סעיף 125) רשאי לבקש להופיע בנוכחות חברי הכנסת ונציגי הממשלה בלבד.

סעיף 127 קובע הטלת סנקציות על מי שאינו מופיע בהתאם לזימון לפי סעיף 123, קרי לנושא משרה

או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, במועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה

ממשלתית, שלא הגיע או סירב למסור את המידע המבוקש. לא מדובר בסנקציות מעשיות, אלא רק

בפנייה לשר הממונה על אותו עובד או לגוף המשמעתי המתאים בבקשה שניקטו צעדים נגד אותו

עובד. יודגש שוב שגם סנקציות אלה לא מתייחסות לתאגידים שאינם שלטוניים או לחברות ציבוריות.

לעניין זה, ראו עתירתו של חבר הכנסת (לשעבר) חיים רמון, אשר עתר נגד שר המשפטים דאז משה

נסים לאחר שהאחרון סירב להעביר לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דוח שחיברה עו"ד

יהודית קרפ על עבירות שביצעו אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בשטחים.⁴ בג"צ סירב לדון בעניין

לגופו, משום שהוא קבע שלא מוצו האמצעים לקבלת המידע האמור ומשום שקבע שהתקנון קובע

"זכות קולקטיבית" של הוועדה ולא זכות אישית של חבר כנסת מסוים החבר בה. מהנחיותיו של היועץ

המשפטי לממשלה⁵ עולה שהוא הסיק מפסק הדין כי הסמכות לדרוש מידע היא "של הוועדה כגוף,

בהחלטת ועדה ולא של חבר הוועדה", אך אם מדובר ביושב ראש הוועדה עצמו. לאחרונה פורסם

שמשרד הכלכלה ניסה להשתמש בהנחייה זו כדי לעכב מסירת מידע לחברת הכנסת תמר זנדברג,

⁴ בג"צ 337/83 ח"כ חיים רמון נ' שר המשפטים מר משה נסים, פ"ד לז(3) 418 (1983)

⁵ "מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולועדותיה", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1001 (התשס"ג), סעיף 6

אף על פי שאין מחלוקת שמדובר במידע שאותו יש למסור לכל אדם על פי חוק חופש המידע, ולא רק לחבר כנסת.⁶

סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת קובע את סמכות הכנסת להקים ועדת חקירה. בהתאם לכך קובע הפרק השמיני לתקנון את האפשרות להקים ועדת חקירה פרלמנטרית. סעיף 135 לתקנון קובע כי לוועדת חקירה פרלמנטרית יהיו סמכויות זהות לאלו של ועדה קבועה בנוגע לזימון לוועדה ולקבלת מידע, קרי היעדר סמכות ממשית לכפות על גורם כלשהו להופיע לפני הוועדה.

הוועדה היחידה לה נקבעה בחוק סמכות ממשית לכפות הופעה של מוזמנים היא הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בהתאם לסעיף 18 לחוק מבקר המדינה,⁷ יושב ראש הוועדה רשאי להזמין כל אדם שנשא משרה או מילא תפקיד בגוף מבוקר, בתקופה שהדין וחשבון של מבקר המדינה דן בה, להתייצב לפני הוועדה כדי להגיב על האמור בדן וחשבון לגבי עניינים שאותו אדם היה קשור אליהם. מי שלא התייצב – דינו קנס. זהו הסעיף היחיד המאפשר להזמין לא רק עובד של הממשלה או של חברה ממשלתית, אלא גם עובדי גופים שאינם שלטוניים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה. בהתאם לסעיף 9 לחוק מבקר המדינה, כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על-ידי הממשלה או על-ידי רשות מקומית, חברה ממשלתית או גוף מבוקר אחר בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה נתונים לביקורת מבקר המדינה. דוגמה לגופים כאלה, שבשנה האחרונה נבדקו על-ידי המבקר, הם תאגידי התחבורה הציבורית אגד ודן.⁸

יוער כי בעבר פעלה בכנסת נציבות הדורות הבאים. תפקידו של נציב הדורות הבאים היה, בין היתר, לחוות דעה על כל הצעת חוק בהתייחס להשלכותיה על הדורות הבאים. לשם כך ניתנה לו בחוק (חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, סעיף 35 לפני ביטולו) סמכות לדרוש מכל גוף המבוקר על-ידי מבקר המדינה (אך לא מגוף המבוקר רק מתוקף היותו גוף נתמך או מנוהל על-ידי המדינה) "כל ידיעה, מסמך או דין וחשבון אשר נמצאים בתחום סמכותו של אותו גוף והדרושים לנציב לביצוע תפקידו". בשנת 2010 בוטל בחוק הפרק העוסק בנציב, על כל סמכויותיו.

גם לאחר ביטולה של נציבות הדורות הבאים, חבר כנסת יכול להיעזר במרכז המחקר והמידע של הכנסת. כמו כן הוא יכול לבקש מידע מכל רשות ציבורית בהתאם לחוק חופש המידע,⁹ קרי מכל גוף ממשלתי או גוף המבוקר על-ידי מבקר המדינה, אך לא מתאגיד שאינו שלטוני. כמובן שאפשרות זו אינה יכולה להחליף שימוע פומבי בכנסת, כפי שיידון להלן.

⁶ עידו קינן "לאילו מעסיקים מותר להעביד עובד יהודי בשבת?" **הארץ** 17.4.2014
<http://www.haaretz.co.il/magazine/tozeret/.premium-1.2298813>

⁷ חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]

⁸ עמירם ברקת "מבקר המדינה: כך ויתרה המדינה לאגד על מיליארדי שקלים" **גלובס** 15.10.2013
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885902>

בהערת אגב יוער (בהמשך לדיון להלן), כי אכן ביום 27.11.2013 דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוח האמור. הוועדה זימנה את נועם בו-אור, יו"ר מזכירות אגד, אך הוא לא הגיע לדיון. הגיעה רק עו"ד ארנה קידר, עו"ד במשרד עורכי הדין כספי ושות', המשמש היועץ המשפטי של אגד. לעומת זאת, כאשר בדיון עוקב (23.12.2013) נדונו ממצאי המבקר לגבי חברת "דן", והיושב ראש אמנון כהן שמע ש"נבצר ממנכ"ל דן, שמואל רפאלי, להגיע", הוא אמר: "לא מקובל עלי, תאמר לו שיגיע עכשיו, אני מחכה לו. תתקשר אליו ותאמר לו שיגיע לוועדה. זו בריחה מאחריות, מדובר בדוח חמור ביותר". בעקבות זאת מר רפאלי אכן הגיע.

⁹ חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

מהסקירה התמציתית שלעיל מתברר שככלל אין לחברי כנסת או לוועדה מבין ועדותיה סמכות גורפת להורות לגורם שאינו שלטוני, או לנציג של גורם ממשלתי, להופיע לפניו. סמכותה של ועדה לכפות על הנציג להופיע לפניו ולענות על שאלות בנושאים מסוימים היא אפוא חלקית בלבד.

בשנים האחרונות אירעו כמה מקרים שבהם מנהלי תאגידים סרבו להופיע בעצמם לפני ועדות הכנסת, או שבמסגרת הופעתם הם סרבו להעביר את כל המידע שחברי הכנסת ביקשו מהם למסור. כך לדוגמה, באוגוסט 2006 הופיע לפני ועדת המשנה של ועדת העבודה והרווחה מר משה מודעי, אז מנכ"ל "שראל", חברה פרטית שהוקמה על-ידי משרד הבריאות כדי לבצע את הרכש עבור בתי החולים הממשלתיים.¹⁰ כאשר מר מודעי התבקש על-ידי יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת אריה אלדד, למסור את המסמך המפרט את משכורות מנהלי החברה, הוא ענה: "אני בהחלט יכול לתת את המסמך, בתנאי שהוא יישאר חסוי". ובהמשך: "זה בסדר, אני מדבר לפרוטוקול רק דברים שאני יכול לומר לפרוטוקול". זהו מקרה חמור, במיוחד בשל העובדה כי חברת "שראל" היא תאגיד שהוקם על-ידי משרד ממשלתי, שנוסד כחברה פרטית המוחזקת בידי עמותה במטרה לעקוף את החובות המוטלות על גורמים שלטוניים.

3. ההצדקה הציבורית והמשפטית לדרישת דיווח מצד גופים פרטיים לפני הכנסת

אחד התפקידים החשובים ביותר של מוסד הפרלמנט הוא פיקוח על הרשות המבצעת, וזאת כחלק מעקרון הפרדת הרשויות.¹¹ חוקרים מודרניים כגרגורי (Roy Gregory) וקורה וויינברג (Koura & Wiberg)¹² הכירו בכך שבמשטר פרלמנטרי (כלומר כזה הנוהג ברוב מדינות אירופה וגם בישראל, בניגוד למשטר הנשיאותי בארה"ב) ראוי לחלק את הפיקוח ל"חזק" ול"חלש". אף על פי שהפיקוח באמצעות ועדות סווג על-ידי גרגורי כפיקוח חלש, קרי כחלק מפיקוח יומיומי, הכולל דרישה למתן דין וחשבון מצד גופי הרשות המבצעת (לרבות באמצעות הוועדות הפרלמנטריות), החוקרים בשנים האחרונות (לרבות גרגורי) מדגישים דווקא את חשיבותו של הפיקוח החלש, זאת משום שהפיקוח החזק (קרי האפשרות להפלת הממשלה) הפך ל"נשק בלתי קונבנציונלי" או ל"נשק יום הדין", אשר קשה מאוד (ולא כדאי) להפעילו. לאור זאת, במודלים שהציעו חוקרים כמזיי (Mezey) סולימאן (Suleiman) ובלונדל (Blondel)¹³ מידת האפקטיביות של פרלמנט נמדדת בעיקר ביכולת הביקורת היומיומית שלו, כלומר ביכולתם של חברי הפרלמנט לדרוש מנציגי הממשלה תשובות ולהשפיע על

¹⁰ שי אספריל "אנחנו התרופה" **כלכליסט** 13.3.2014 - <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3626447,00.html>

¹¹ חן פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כשלון ידוע מראש?" **עיונים בתקומת ישראל** 20 49 (2010); חן פרידברג וראובן **חזן פיקוח הכנסת על הממשלה תמונת מצב והצעה לרפורמה** המכון הישראלי לדמוקרטיה: מחקר מדיניות 77 (2009) 24 (להלן: פרידברג וחזן).

¹² פרידברג וחזן, עמוד 26

¹³ שם, עמודים 27-29

סדר היום, הן במליאת הפרלמנט והן מחוצה לה. אף על פי שכל החוקרים מציינים שבמסגרת נשיאותי (כמו בארה"ב) יש לפרלמנט כלי פיקוח חזקים יותר באופן משמעותי, ברוב הפרלמנטים באירופה, במיוחד לאחר רפורמות שבוצעו בחלק מהמדינות בעשורים האחרונים, קיים דגם ביניים של ביקורת, המאפשר פיקוח מסוים על הרשות המבצעת. החוקרים מציינים שפיקוח כזה מתאפשר דווקא במדינות שבהן שיטת הבחירות היא יחסית, ושיש בהן מסורת של משחק פוליטי חופשי ופשרות בין מפלגות שונות (כאשר לרוב אף אחת מהן לא זוכה לרוב מוחלט), כמו בגרמניה (שלה שיטת בחירות דומה לישראל). זאת בניגוד לבריטניה, שבה שיטת הבחירות האזורית הביאה לשליטה מוחלטת של מפלגת השלטון בפרלמנט. כאמור, אחד האמצעים העיקריים לפיקוח האמור הוא הוועדות הפרלמנטריות.

תפקידן המקורי של ועדות פרלמנטריות היה לעסוק בהכנת דברי חקיקה. בוועדות מתאפשרת עבודה יעילה יותר מאשר במליאת הפרלמנט, משום שמדובר בפורום מצומצם יותר של חברי פרלמנט המתמקד בנושאים ספציפיים. אך במקביל לפעילות החקיקתית, חוקרים רבים, כמו לי (Lee), שאו (Shaw) ודורינג (Doering),¹⁴ ציינו שדווקא הפיקוח על האדמיניסטרציה, קרי הפיקוח על גופי מנהל וביצוע, הוא התפקיד מרכזי של הוועדות הפרלמנטריות. לשם כך, כבר משחר הדמוקרטיה המערבית התמנו מדי פעם ועדות זמניות (אד-הוק) כדי לחקור נושאים בעלי חשיבות ציבורית שעלו על סדר היום. עוד ב-1944, בסקירתו את המסורת הפרלמנטרית של צרפת וגרמניה של טרום מלחמת העולם השנייה, הדגיש הנרי אהרמן (Ehrmann)¹⁵ את כוחו של הפרלמנט לבצע חקירות כחינוי להבטחת יסודותיה של הדמוקרטיה. בהקשר זה מתאר אהרמן את התפתחות מסורת ועדת החקירה הפרלמנטרית בצרפת של המאה ה-19 ואת המאבק לחקיקתו של חוק שיחייב עדים להופיע לפני ועדות החקירה. ועדות חקירה כאלה הוקמו על-ידי הפרלמנט הצרפתי כדי לחקור אירועים משמעותיים ביותר, כגון מלחמת 1870-1871 ופעולת "הקומונה הפריזאית". לפני ועדות אלו הופיעו עדים שונים, ולא רק נציגי ממשלה. אנו רואים אפוא שבאירופה (וגם כמובן בארה"ב) סמכות הפרלמנט לחקור נושאים המצויים על סדר היום זימונם של עדים למטרה זו נתפסת כאחד מתפקידין הבסיסיים והחיוניים.

בשנים האחרונות אנו עדים לעליית כוחם של התאגידים ונסיגת כוחה של המדינה. ד"ר רונית דוניץ-קידר טוענת שאין מדובר בתופעה ישראלית בלבד, אלא במגמה כלל-עולמית.¹⁶ כפי שמצטטת דוניץ-קידר מפי בריאן רואץ' (Roach), 66 מתוך 100 הכלכלות הגדולות בעולם כיום הן תאגידיים ולא מדינות). כמו כן, כפי שהיא סוקרת, בשלושת העשורים האחרונים הופרטו בישראל שירותים ונכסים רבים שבעבר נשלטו ונוהלו על-ידי הממשלה, לרבות שירותי בריאות, חינוך, רווחה וגם אוצרות טבע ותשתיות לאומיות.

¹⁴ שם, עמוד 31

¹⁵ Henry Ehrmann, *Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study*, 11 U. CHI. L. REV. 1 (1943-1944)

¹⁶ רונית דוניץ-קידר "לא פרטי, לא ציבורי: לקראת תפיסה חדשה של אחריות" **משפטים** מג 1127 (2013)

לאור מגמות אלו מטשטשת ההבחנה המשפטית הקלאסית בין הציבורי לפרטי. יתרה מזאת, וכפי שכבר נאמר, הגופים החזקים והמשפיעים כיום הם דווקא התאגידים הגדולים, אף על פי שהם משתייכים (ברמה הטכנית-משפטית לפחות) למגזר הפרטי. בישראל, שבה רוב החברות הגדולות (גם הציבוריות) נשלטות על-ידי מספר מצומצם של בעלי שליטה, תופעה זו בולטת במיוחד.¹⁷ במחקר בינלאומי שערכו לה פורטה ואחרים (La Porta) ב-1999 צוין שרק לחברה אחת מבין עשרים החברות הציבוריות הגדולות בישראל אין בעל שליטה (חברת "טבע"). נראה שהמצב כיום אינו שונה באופן משמעותי. כלומר, מספר קטן של משפחות או בעלי שליטה שולטים לא רק בחברות הציבוריות עצמן, אלא גם ברשימה ארוכה של חברות בנות בענפי משק שונים. כך, מצד אחד יש לבעלי שליטה אלה אינטרסים בתחומי כלכלה רבים, ומצד שני יש להם כוח להשפיע באופן ישיר על כלל הציבור, למשל באמצעות העלאת מחירים.

מצב זה הוביל משפטנים רבים, לרבות כב' נשיא בית המשפט העליון בדימוס אהרון ברק,¹⁸ לטעון כי כיום "אין לראות במדינה לבדה מי שבידה מרוכז הכוח המסכן את חריות הפרטים האחרים".¹⁹ המסקנה של דוניץ-קידר ואחרים היא שכיום ראוי להחיל על גופים פרטיים חלק מהנורמות של המשפט הציבורי. הדברים אמורים לא רק לגבי מה שכונה בפסיקה "גופים דו-מהותיים", כגון חברת החשמל²⁰ או חברה קדישא,²¹ אלא גם לגבי חברות פרטיות "טהורות", השולטות על פעילות ענפה במשק הישראלי. לפי דוניץ-קידר יש להרחיב את הדוקטרינה "הרכה" המכונה "אחריות חברתית של תאגידים"²² לדוקטרינה המייחסת לתאגידים כאלה אחריות משפטית של ממש, אחריות של שותפים בחברה ובעלי השפעה משמעותית בה. עמדה זו נובעת גם מתורת הבחירה הציבורית (Public Choice),²³ שלפיה קבוצות לחץ אינטרסנטיות משפיעות על תהליכי קבלת ההחלטות בפרלמנט, ולכן ראוי לבחון את השפעתן ולבדוק האם כוחם של בעלי האינטרסים וקבוצות הלחץ אוזן כנדרש. בהיעדר בחינה כזו עלולות להתקבל החלטות בלתי הוגנות ואף בלתי יעילות כלכלית. כלומר, לפי גישה זו, בסמכות הכנסת לפקח גם על גופים פרטיים הממלאים בפועל תפקיד ציבורי או תפקיד כלכלי משמעותי, כאשר לשני הצדדים – הן לחברי הכנסת כנציגי ציבור והן לנציגי התאגידים וקבוצות האינטרסים – יש חובה להיות מודעים לכוחם ולהסכים לפיקוח כזה, וזאת בהמשך לתפקיד הפרלמנט שפורט לעיל.

¹⁷ לסקירה מקיפה על הריכוזיות במשק הישראלי, ראו למשל: אסף חמדני **ריכוזיות השליטה בישראל היבטים משפטיים** המכון הישראלי לדמוקרטיה: מחקר מדיניות 78 (2009).

¹⁸ ראו הציטוט שמביאה דוניץ-קידר בה"ש 26 למאמרה

¹⁹ שם, עמוד 1138

²⁰ בג"צ 731/86 **מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ**, פ"ד מא(2) 449 (1987)

²¹ ע"א 294/91 **חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום**, פ"ד מו(2) 464 (1992)

²² ראו למשל רונית-דוניץ קידר ועופר סיטבון "חינוך לאחריות חברתית של תאגידים כאתגור גבולות המשפט" **המשפט יז** 297 (2012)

²³ לסקירה נרחבת על גישת הבחירה הציבורית, ראו: איל בנבנישתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" **משפט וממשל** ב 11 (תשנ"ד)

הטיעון שתואר לעיל אינו תיאורטי בלבד. פעילותן של קבוצות לחץ, ובעיקר פעילותם של לוביסטים בכנסת ובוועדות הכנסת היא בגדר עובדה. אמנם ב-2008 נחקק תיקון לחוק הכנסת שהוסיף לחוק פרק העוסק בשתדלנים (לוביסטים),²⁴ אשר מחייב אותם לקבל היתר ולזהות את עצמם בכנסת, אך תחקיר התכנית "עובדה" בנושא²⁵ וניתוחם של פרופ' קרמניצר ואחרים שבא בעקבותיו²⁶ מוכיח כי ההסדרה בחוק היא חלקית ולא מספקת.²⁷

4. משפט משווה

בחלק זה יוצגו בקצרה ההסדרים המקבילים הקיימים במדינות אחרות בעולם. ראשית יוצג המצב בארה"ב שבה יש לקונגרס סמכויות חקירה נרחבות, לרבות הסמכות לכפות את זימונם של עדים, ובהמשך יידון המצב במדינות אירופה, באוסטרליה ובקנדה.

א. שימוע פומבי בקונגרס האמריקני

הקונגרס האמריקני החל בעריכת שימועים פומביים כבר בשנת 1792.²⁸ באופן מפתיע, סמכות הקונגרס לא מעוגנת בחוקה האמריקנית,²⁹ אך היא הוכרה פעמים רבות בפסיקת בית המשפט העליון האמריקני, לרבות בפרשות ווטקינס (Watkins),³⁰ ווילקינסון (Wilkinson)³¹ ורבות אחרות. בית המשפט העליון קבע כי לקונגרס אסור לערוך חקירות לשם עצמן ("No inquiry is an end in itself"), ושכל חקירה חייבת לשרת מטרה חקיקתית או פיקוחית של הקונגרס, כלומר לסייע בהחלטה האם לחוקק או לא לחוקק חוק מסוים. בתוקף כך אין לערוך בקונגרס הליך שיפוטי שמטרתו הענשת העד, ואין לשאול עד שאלות לגבי חייו האישיים.

הסמכות להוציא זימונים (Subpoena) לעדים גם היא לא מעוגנת בחוקה, אלא בתקנון של הסנאט ושל בית הנבחרים, כאשר הסמכות לקביעת רוב הפרטים הפרוצדוראליים לגבי דרך הוצאת הזימונים הואצלה לוועדות עצמן.³² בחלק מהוועדות יושב ראש הוועדה מוסמך להוציא זימון בעצמו, ובחלק מהוועדות נדרש רוב של חברי הוועדה. העדים שזומנו נדרשים להישבע לפני חברי הוועדה, ולכן אי-אמירת אמת לפני הוועדה נחשבת לעדות שקר (עבירה פלילית בהתאם לחוק הפדראלי). העדים

²⁴ חוק הכנסת (תיקון מס' 25), התשס"ח-2008

²⁵ עמרי אסנהיים ואפרת לכתר "המושכים בחוטים: מי באמת מעביר חוקים בכנסת?" Mako 7.2.2012
http://www.mako.co.il/tv-ilana_dayan/2012-25781df488755310/Article-ee33e2906595531006.htm

²⁶ מרדכי קרמניצר, אסף שפירא וחנן סידור **הסדרת השדלנות בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה ("הצעה לסדר 1") (2013)

²⁷ ראו בעניין זה גם: יואב המר ומשה כהן אליה "שתדלנות וההליך הדמוקרטי" **עיוני משפט** לג 593 (2011)

²⁸ James Hamilton, Robert F. Muse and Kevin R. Amer, *Congressional Investigations: Politics and Process*, 44 AM. CRIM. L. REV. 1115, 1118 (2007)

²⁹ שם, עמוד 1121

³⁰ *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178 (1957)

³¹ *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399 (1961)

³² Hamilton et al., עמוד 1125

נדרשים גם להמציא את המסמכים שנדרשו מהם, מתוקף אותו זימון. ניתן לזמן לוועדה כל אדם, לאו דווקא עובד ציבור.

עבירת ביזיון הקונגרס (Contempt): אדם שקיבל זימון ולא שיתף פעולה עם ועדת הקונגרס עלול להיות מואשם בביזיון. הסמכות הראשונה של הקונגרס לפי פסיקת בית המשפט העליון היא סמכות טבועה (Inherent) לנקיטת סנקציות ישירות נגד עד המסרב לציית לו, לרבות מעצר ומשפט בגבעת הקפיטול עצמה (לא נעשה שימוש בסמכות זו מאז 1934).³³ הסמכות השנייה, שבה משתמשים כיום בפועל, היא לנקוט הליכים פליליים "רגילים", בהתאם לסעיף חוק פדראלי מהמאה ה-19.³⁴ סעיף זה קובע עונש של מאסר עד 12 חודשים וקנס של עד 1,000 דולר (ארה"ב) לכל מי שביועין לא מגיע להעיד או מסרב לענות לשאלת הוועדה. בניגוד לסמכות הראשונה שהוזכרה (הסמכות "הטבועה"), הליך זה הוא דו-שלבי. ראשית נערכת הצבעה במליאת בית הנבחרים או בסנאט על ההצעה להכריז על אישום בביזיון (Contempt Citation) נגד העד. אם ההצעה זו מאושרת, על הקונגרס לפנות לתובע מחוזי (בדרך כלל התובע של מחוז קולומביה), כדי שינהל את ההליכים נגד אותו עד. השלב הראשון בהליך הפלילי הוא כינוס חבר מושבעים גדול (Grand Jury) במטרה להחליט האם להגיש כתב אישום. אם מוגש כתב אישום, יתנהל משפט פלילי רגיל נגד העד. כך לדוגמה, בימים אלה הואשמה פקידת רשות מס ההכנסה הפדראלי (IRS) בביזיון על שלא שיתפה פעולה בעדותה על חקירות יזומות שביצעה הרשות נגד תומכי תנועת "מסיבת התה".³⁵ מומחים מציינים שהסיכויים שבפועל יוגש נגדה כתב אישום הם קלושים. יודגש, בפסיקה נקבע שמרגע שהתובע החל לטפל בכך יש לו שיקול דעת מנהלי תביעתי רגיל בנושא, לרבות סמכות שלא להגיש כתב אישום.

סמכות שלישית, השמורה לסנאט בלבד, היא לנקוט הליכים אזרחיים נגד העד, ולבקש מבית המשפט להוציא צו שיוורה לעד לשתף פעולה עם הקונגרס ולענות על השאלות. אם העד יתמיד בסירובו, הוא ייחשב כמי שפעל בניגוד לצו בית המשפט, ויהיה אפשר לנקוט נגדו בהליכי ביזיון בית המשפט (בדומה לאלה הנהוגים בשיטת המשפט הנהוגה בישראל). יצוין כי זהו הליך חריג שניתן להפעילו רק נגד פקידי ממשל.

הזכות להימנע מהפללה עצמית: במסגרת ההליך שתואר לעיל, העד יכול להימנע מהאישום בביזיון אם יטען שהוא מבקש שלא לענות על השאלה שנשאל כדי להימנע מלהפליל את עצמו, זכות המוכרת בארה"ב כזכות חוקתית (Fifth Amendment).³⁶ אחד המקרים המפורסמים ביותר בשנים האחרונות של עד שסירב להעיד מטעם זה, והרלוונטי באופן ישיר לענייננו, הוא זה של קנת ליי

³³ שם, עמוד 1132

³⁴ 2 U.S.C. § 192 (2000).

³⁵ Ed O'keefe "House votes to hold Lois Lerner in contempt of Congress" *The Washington Post* May 7, 2014 <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/05/07/house-votes-to-hold-lois-lerner-in-contempt-of-congress/>

³⁶ Roberto Iraola, *Self-Incrimination and Congressional Hearings*, 54 MERCER L. REV. 939 (2002-2003)

(Kenneth Lay),³⁷ המנכ"ל דאז של חברת "אנרון" (Enron), שזומן להעיד בפברואר 2002. ליי הורשע לימים בסדרה של עבירות מרמה בניירות ערך, לאחר שנקבע שהדוחות הכספיים של "אנרון" הציגו רווחים כוזבים. יצוין כי הקונגרס יכול לספק לעד כזה חסינות מפני הפללתו, קרי לדרוש ממנו לענות על השאלות, אך להבטיח לו שהתשובות לא ישמשו בהליך פלילי נגדו.³⁸ יודגש כי בהמשך לאמור לעיל שיקול הדעת הסופי בנושא מסור לבית המשפט ביחס לאפשרות העמדתו של העד לדיון.³⁹ ישנן שתי חלופות אפשריות בהקשר זה: הראשונה, שהעד יטען לזכותו שלא להפליל את עצמו, אך הקונגרס לא יקבל זאת והוא יועמד לדיון בגין ביזיון. במקרה זה על העד יהיה להוכיח בבית המשפט את טענת ההגנה שלו, שלפיה לו היה עונה על השאלות הייתה צפויה לו סכנה מוחשית.⁴⁰ החלופה השנייה היא המצב ההפוך, שבו ניתנה לעד חסינות, הוא ענה על השאלות ובכל זאת הועמד לדיון בגין העבירה המהותית, זאת לכאורה על סמך מידע שהוא מסר בעדותו. בהקשר זה נפסק בפרשת איראן-גייט בעניינו של אוליבר נורת' (North) כי די בקשר עקיף בין העדות שזכתה לחסינות לבין ראיה שעל פיה הורשע הנאשם כדי לזכותו בדיעבד.⁴¹ יצוין כי גם זכויות חוקתיות אחרות חייבות להישמר בהליך כזה מול הקונגרס, בשינויים המתחייבים, לרבות הזכות להליך הוגן (Due Process) והאיסור על חיפוש, למעט חיפוש הנעשה על סמך חשד מבוסס (Fourth Amendment).

מגבלות נוספות על ועדות הקונגרס בשימועים (נקבעו בפסיקה): ועדה יכולה לערוך חקירה רק בתחומים שאושרו לה במפורש על-ידי הקונגרס. ככלל, כל ועדה חייבת להיות מוקמת בהחלטה ובהצבעה מפורשת של בית הנבחרים או הסנאט, שבה יוגדר התחום או הנושא שאותו היא מוסמכת לחקור. הוועדה לא יכולה לחרוג מתחום זה. כך גם תת-ועדה מוסמכת לחקור רק בתחומים שנקבעו על-ידי ועדת האם. בפרשת ברנבלאט (Barenblatt),⁴² שגם היא עסקה באדם שהואשם בשנות ה-50 בקשר עם פעילים קומוניסטים, הובעה על-ידי חלק מהשופטים הדעה לפיה המונח Un-American שבו השתמשו בהגדרת סמכות הוועדה הוא כה עמום, עד שפעילות הוועדה היא בלתי חוקתית. עם זאת, אין כל מניעה להקים (בהצבעה מתאימה של מליאת הבית או של ועדה ראשית) ועדה אד-הוק, ובלבד שתחום פעילותה יוגדר במפורש וישרת מטרה חקיקתית או פיקוחית.

כל ועדה מחויבת לתקנון הקונגרס ולתקנון ועדת האם. כך, אם יש כלל בתקנון המחייב לשקול האם צעד מסוים יפגע בשמו הטוב של העד, חובה על הוועדה לשקול זאת.⁴³ אשר לשאלות עצמן, בהתאם

³⁷ שם, עמודים 943-940

³⁸ שם, עמודים 957-956

³⁹ Joel E. Widman, *Application of the Fifth Amendment to Congressional Hearings*, 6 AM. CRIM. L. Q. 200 (1967-1968)

⁴⁰ *U.S. v. Hintz* 193 F. Supp. 325 (DC Il. 1961).

⁴¹ David Johnston "North Conviction Reversed in Part; Review is Ordered" *The New York Times* July 21, 1990 <http://www.nytimes.com/1990/07/21/us/north-conviction-reversed-in-part-review-is-ordered.html>

⁴² *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959)

⁴³ Hamilton et al., עמודים 1144-1145

להלכת ווטקינס שהזכרה לעיל, הן חייבות להיות **רלוונטיות** לנושא החקירה ולעד עצמו חייב להיות ברור מהו הנושא, כך שאם הוא יסרב לענות, סירובו חייב להיות מודע, כאשר הוא מבין את ההקשר של השאלה. כאמור, כל ההיבטים הללו עשויים לעמוד לביקורת שיפוטית ואכן עמדו בעבר לביקורתו של בית המשפט העליון בארה"ב.

בנוסף לאמור לעיל, הכיר בית המשפט העליון בחיסיון נציגי הרשות המבצעת בהוראת הנשיא (Executive Privilege), כלומר בזכותו של הנשיא ושל נציגי הרשות המבצעת מטעמו לסרב לציית לזימון של הקונגרס, וזאת בשל תפקידו הייחודי של הנשיא ושל עוזריו. עם זאת, בפרשת ניקסון נקבע כי אין מדובר בחסינות מוחלטת, אלא בחסינות שנועדה להגן על סודות צבאיים, דיפלומטיים וכדומה, וחסינות שנועדה לאפשר לנשיא וליועציו לבצע את תפקידם. אין מדובר בחסינות במקרים שבהם נחשד הנשיא בעבירות פליליות שלא נגזרות מתפקידו.⁴⁴

ג. מדינות אירופה, אוסטרליה וקנדה

ברוב מדינות אירופה שיטת המשטר היא דמוקרטיה פרלמנטרית ולא נשיאותית כבארה"ב.⁴⁵ בשיטה זו הפרלמנט הוא זה שבוחר או ממנה את הממשלה, כלומר הממשלה כפופה ישירות לפרלמנט. כתוצאה מכך, כפי שצוין בפרק 3 לעיל, סמכויות הפיקוח העקיפות (או החלטות, כפי שמכנים אותן החוקרים) של הפרלמנט וועדותיו הן דווקא מצומצמות יותר; זאת משום שבניגוד למשטר הנשיאותי בארה"ב, הממשלה אינה גוף נפרד לחלוטין. לכן באף אחת ממדינות אירופה לא התפתחה סמכות כה רחבה של ועדות הפרלמנט לערוך חקירות עצמאיות ולזמן עדים. אף על פי כן, ברוב המדינות יש לפרלמנט מערך ועדות מפותח למדי, כאשר רוב הוועדות מוסמכות לזמן אליהן עדים.

עם זאת, למעט אוסטרליה ובריטניה (בהסתייגות שלהלן), הרי לפי סקירתו של קארה סטרם (Kaare Strøm)⁴⁶ בכל שאר מדינות אירופה, ועדה של הפרלמנט לא יכולה לכפות על אדם שאינו עובד ציבור להופיע לפניו. לעומת זאת, במדינות רבות כן ניתן לכפות זאת על עובד ציבור. לפי אהרמן,⁴⁷ בשנת 1914 (טרם תקופת הרפובליקה הצרפתית החמישית) נחקק בצרפת חוק שאפשר סנקציות נגד עדים שאינם עובדי ציבור. החוק, שהיה שנוי במחלוקת, נחקק על רקע ניסיון כושל להתמודד עם איש עסקים בשם רושט (Rochette), אשר עורר שערורייה רבתי בצרפת של ראשית המאה ה-20. עם זאת, אהרמן מציין כי כמעט כל הניסיונות בין שתי מלחמות העולם להפעיל את החוק (שממילא קבע סנקציה צנועה יחסית של קנס) כשלו, וכי במקרה אחד בו הועמד עד לדין, קבע בית המשפט כי מתוקף זכותו להימנע מהפללה עצמית לא ניתן לכפות עליו לענות על שאלות.

⁴⁴ Todd David Peterson, *Contempt of Congress v. Executive Privilege*, 14 U. PA. J. CONST. L. 77, 95-97 (2011-2012)

⁴⁵ יוצאת מן הכלל היא צרפת, שבה החל מימי דה גול נהוגה שיטה הקרויה "רפובליקה מעורבת". במסמך זה לא נדון בהשלכות ההבדלים בשיטת הממשל בין צרפת ליתר מדינות אירופה.

⁴⁶ Kaare Strøm, *Parliamentary committees in european democracies*, 4 THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES 59 (1998)

⁴⁷ ה"ש 15 לעיל

אוסטריה: תקנון הפרלמנט מאפשר לפנות לבית המשפט בבקשה להוציא צו שיכפה על עד להופיע לפני ועדת בדיקה פרלמנטרית וכן לקנוס אותו.⁴⁸ יש לציין שבהתחשב בתרבות הפוליטית השמרנית ומבוססת הקונצנזוס של אוסטריה,⁴⁹ הרי לפחות עד השנים האחרונות לא היה עולה על הדעת שעד לא יופיע לשימוע בפרלמנט. באוסטריה יש ליושב ראש הוועדה סמכות לסגור את הדיון לתקשורת ולקהל הרחב "כדי להגן על סודות מסחריים" או כדי להבטיח עדות מהימנה.⁵⁰

בריטניה: לבריטניה אין חוקה כתובה, אלא אוסף של מסורות שהשתרשו במרוצת השנים. לפי מסמך של הפרלמנט הבריטי,⁵¹ כבר במאה ה-19 התבססה סמכותן של ועדות הפרלמנט לזמן אנשים שונים (לרבות מי שאינו איש ציבור) להופיע לפניו ולהציג מסמכים. הדין הוא שבמקרה שעד מסרב להופיע לפני ועדה של הפרלמנט, עליה לדווח זאת לפרלמנט, אשר עשוי להאשים את העד בביזיון (בדומה למצב בארה"ב). עם זאת, בפועל אין כיום לפרלמנט סנקציה נגד האשמים בביזיון. הפעם האחרונה בה ננקטה סנקציה כזו הייתה ב-1666.⁵² הנושא נמצא כיום בדיון ציבורי בבריטניה, כאשר ועדה בנושא המליצה שאי-ציאות כאמור (גם על-ידי מי שאינם אנשי ציבור) ייחשב כעבירה פלילית. המסמך מזכיר אירוע שהתרחש ביולי 2011 כאשר רופרט מרדוק (Murdoch) הודיע לוועדה פרלמנטרית כי לא יוכל להופיע לפניו בתאריך שבו זומן בגלל "מחויבויות קודמות", וטען כי יוכל להופיע לפניו רק בחודש אוגוסט. הוועדה הוציאה זימון רשמי (שכאמור תוקפו לא ברור) וכן הודעה לעיתונות, ומרדוק אכן הופיע לפניו בתאריך שבו נדרש להתייצב. אם כן, לוועדות הפרלמנט אין סמכות פורמלית לכפות התייצבות, אך נראה שסמכותן הלא פורמלית חזקה דיה.

אוסטרליה: לפי סקירה של המכון הישראלי לדמוקרטיה בהקשר של הצעות החוק בישראל בנושא (ראו להלן),⁵³ החוק האוסטרלי מסדיר ענישה הולמת כלפי מוזמן שסירב להופיע או כלפי מי שהופיע אך מסרב לענות על שאלה, מסרב למסור מסמך או משקר לוועדה. העונש עשוי להיות נזיפה, קנס

⁴⁸ Austrian National Council, RULES OF PROCEDURE FOR PARLIAMENTARY INVESTIGATING COMMITTEES, WWW.PARLAMENT.GV.AT/ENGL/PERK/RGES/UAUS/

⁴⁹ ראו למשל: Peter Ulram, *Political Culture and the Party System in the Kreisky Era*, in Guenter

Bischof and Anton Pelinka (Editors), *THE KREISKY ERA IN AUSTRIA* (1994)

⁵⁰ Austrian National Council, RULES OF PROCEDURE FOR PARLIAMENTARY INVESTIGATING COMMITTEES סעיף 5 לכללים

⁵¹ Richard Kelly, *Select Committees: evidence and witnesses*, COMMON LIBRARY STANDARD NOTE SN06208 (2013) <http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06208/select-committees-evidence-and-witnesses>

⁵² שם, עמוד 21

⁵³ "הצעת חוק: זימון לוועדה של נושא משרה או ממלא תפקיד" פרלמנט 46 (2004)

<http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-46/%D7%94%D7%A6%D7%A2%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%96%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%A0%D7%95%D7%A9%D7%90-%D7%9E%D7%A9%D7%A8%D7%94-%D7%90%D7%95-%D7%9E%D7%9E%D7%9C%D7%90-%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93>

כספי או מאסר. הוועדה יכולה לזמן לעדות כל אדם. נוסף על כך, בניגוד לדין האמריקני, באוסטרליה קיימת חסינות גורפת לכל עד, כלומר אי-אפשר לנקוט פעולה משפטית נגד העד ביחס לעדות שניתנה על-ידו במהלך השימוע.

קנדה: לפי הסקירה לעיל ולפי מסמך רשמי של הפרלמנט הקנדי משנת 2013,⁵⁴ חוק הפרלמנט מסמך גם את הוועדות הקבועות וגם את ועדות החקירה של הפרלמנט לזמן כל אדם להעיד לפניו. העדות היא פומבית, ואף משודרת בערוץ הפרלמנט. אם עד מסרב להופיע לפני הוועדה, בסמכותה של זו להוציא צו הבאה המחייב אותו להתייצב לפניו, אך בפועל מדובר באירוע נדיר. בדומה לאוסטרליה, ניתנת לעדים בקנדה חסינות גורפת ומוחלטת.

5. הצעות חוק קודמות בנושא בישראל

בשנים האחרונות הוצעו בישראל כמה הצעות חוק בנושא, אך אף אחת מהן לא התקבלה כחוק.

ההצעה הראשונה הוגשה בשנת 2002 על-ידי חבר הכנסת מיכאל איתן, שהציע להטיל אחריות פלילית למי שימסור מידע כוזב לוועדה של הכנסת.⁵⁵ יודגש, כי הצעתו של חבר הכנסת איתן כללה דרישה להוכחה של יסוד נפשי של כוונה מיוחדת: "אדם שמסר מידע כוזב בעל-פה או בכתב במהלך דיון באחת מוועדות הכנסת, במטרה להטעות את חברי הוועדה, דינו – מאסר שנה". דרישה של יסוד נפשי כזה מעוררת קשיים ראייתיים רבים, ולכן יהיה קשה מאוד לאכוף סעיף כזה. ספק אם סעיף כזה יגרום לכך שגורמים המופיעים לפני ועדות הכנסת יפעלו לגילוי **כל המידע הרלוונטי**. אמנם בפסיקה, למשל בעניין דיסקונט השקעות,⁵⁶ נקבע כי הטעיה יכולה להיות גם **במחדל** וכי ניתן להחיל במצבים כאלה את הלכת הציפיות, אך נראה שהדבר ייעשה רק במקרים קיצוניים. לכן נראה שסעיף כזה לא יסייע להשיג את מטרתו, ועלול להביא חלק מהגורמים שלא לשתף פעולה.

באוקטובר 2004 הוגשו שתי הצעות חוק מטעם ועדת הכנסת, שמטרתן הייתה להרחיב את סמכות ועדות הכנסת לזמן נושאי משרה מעבר לגופים המצוינים כיום בחוק. בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 38) (זימון לוועדה של נושא משרה או ממלא תפקיד) הוצע להעניק לוועדת הכנסת סמכות לזמן אדם הנושא משרה גם ב"גוף אחר שייקבע בחוק". בהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 20) (זימון לוועדה של נושא משרה או ממלא תפקיד) הוצע להעניק לוועדה סמכות לזמן נושא משרה או בעל תפקיד גם במועצה דתית, חברה ממשלתית, תאגיד עירוני ובגוף שהועמד על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה. כמו כן, הוצע כי בדומה לסמכות של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, תהיה לכל ועדה סמכות

⁵⁴ A GUIDE FOR WITNESSES APPEARING BEFORE COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMON, Parliament of Canada
<http://www.parl.gc.ca/committeebusiness/WitnessInformation.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=2&FltrParl=41&FltrSes=2&FltrCmte=FINA>

⁵⁵ הצעת חוק הכנסת (תיקון- עונשין), התשס"ב - 2002

⁵⁶ רע"פ 11476/04 מ"י נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ (פורסם בנוב, 21.2.2010)

לדרוש מכל נושא משרה כאמור להתייצב, ולהטיל קנס על מי שלא התייצב. אין ספק שמדובר בשתי הצעות חוק רצויות, אך עדיין ספק אם הצעות אלו יאפשרו לזמן לוועדה נציגי תאגידים שאינם שלטוניים. עם זאת, יש להניח שהן תקלנה על זימונם של נושאי משרה בגופים "דו-מהותיים".

הצעה חדשה יותר היא הצעה הקרויה "הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון",⁵⁷ הקובעת סמכות של ועדת החוץ והביטחון לזמן כל עובד גוף ציבורי (המוגדר לרבות חברה ממשלתית ותאגיד שהוקם על פי חוק), כאשר עובד שלא יופיע לפניו צפוי לקנס, זאת שוב בדומה לסנקציות אשר בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

פרט להצעות לעיל הנוגעות ישירות לענייננו, שוב הוגשה לאחרונה הצעת חוק הקובעת חובת פרסום מידע הנמסר בידי שתדלן.⁵⁸ ההצעה קובעת חובה על שתדלן לפרסם במאגר פומבי באינטרנט כל מידע (לרבות נייר עמדה או הצעת חוק) בטרם יעבירה לידי חבר כנסת. הצעה זו, לפחות תיאורטית, מקטינה את הצורך בעריכת שימועים פומביים לגופים פרטיים בוועדות, מתוך הנחה שהמידע הרלוונטי יהיה מצוי במאגר באינטרנט (ושיהיה קשה לפרסם מידע כוזב).

6. סכנות וחסרונות אפשריים של אימוץ דין המחייב נציגי גופים פרטיים להתייצב לשימוע

מטרתו של פרק זה היא לבחון האם חיובם של נציגי גופים פרטיים להתייצב לשימוע אכן ישיג את מטרתו, או שחלילה יגרום לנזק נוסף. נחלק את הדיון לשני חלקים: בחלק הראשון נבחן את פוטנציאל הניצול לרעה של סמכויות כאלו, בעיקר מצד ראשי הוועדות. בחלק השני נבחן את האפשרות לפיה בשל המבנה של ועדות הכנסת בפרט והמערך הפוליטי בארץ בכלל, מתן סמכות זימון לוועדות הכנסת מבלי לערוך רפורמה מקיפה במבנה הוועדות לא ישיג דבר.

א. ניצול לרעה של סמכות השימוע

ניתוח פעילותו של הסנטור ג'וזף מקארתי בארה"ב של שנות ה-50 מצביע על כך שסמכות שימוע רחבה של גורמים שאינם שלטוניים עלולה להיות מנוצלת לרעה, כלומר שלא למטרה פרלמנטרית לגיטימית אלא ככלי לניגוח יריבים פוליטיים או אישיים. מקארתי החל את כהונתו הראשונה בסנאט ב-1947, ובראשית שנות ה-50 היה עדיין סנאטור זוטר יחסית. במטרה להתבלט ולהצליח להיבחר מחדש בחר מקארתי להתמקד בסוגיה של חדירת הקומוניסטים לגופי הממשל האמריקני⁵⁹ בתחילת הקדנציה השנייה שלו בסנאט הוא הצליח להתמנות ליושב ראש הוועדה לענייני פעילות ממשלתית (Committee on Government Operations),⁶⁰ והחל משתמש בה לצרכיו, קרי לזמן לחקירה אנשי ממשל, לרבות אנשי צבא בכירים, שנחשדו כקומוניסטים. תוך שנה וחצי עורר עליו מקארתי התנגדות עצומה מצד רוב חברי הסנאט ומצד נשיא ארה"ב עצמו, עד שב-1954 התקבלה בסנאט החלטה המגנה את פעולותיו.

⁵⁷ הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, התשע"ד-2014

⁵⁸ הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת פרסום מידע הנמסר בידי שתדלן), התשע"ג-2013

⁵⁹ Ted Morgen, REDS – MCCARTHYISM IN TWENTIETH-CENTURY AMERICA (2004) 376

⁶⁰ שם, עמוד 425

בישראל היינו עדים לאחרונה לפרשה הרבה יותר מינורית. באוקטובר 2013 זומנה היועצת המשפטית של עיריית נצרת עילית, עו"ד אולגה גורדון, יחד עם שני בכירים אחרים בעירייה ועם ראש העיר מר שמעון גפסו, לדיון בוועדת הפנים של הכנסת בראשותה של חברת הכנסת מירי רגב לדיון עקרוני לכאורה על "יחסי עבודה בין הדרג הנבחר לפקידות הבכירה ברשויות המקומיות". במהלך הדיון הבינה עו"ד גורדון כי זומנה למעשה ל"משפט שדה" שערכו לה חברת הכנסת רגב וגפסו לעיני המצלמות, כ"עונש" על כך שחשפה חשדות נגד גפסו, שבגינה הוא הועמד לדין פלילי.⁶¹ ועדת האתיקה שהתכנסה מאוחר יותר קבעה כי חברת הכנסת רגב הפרה את כללי האתיקה ופגעה בכבוד הכנסת.⁶²

סמכות שימוע רחבה עלולה אפוא להיות מנוצלת לרעה על-ידי יושב ראש של ועדה המבקש לקדם את מטרתיו הפוליטיות. שימועים כאלה יכולים להביא גם לחיכוכים משמעותיים בין הרשות המבצעת (או תאגידיים הקשורים לרשות המבצעת) לבין הפרלמנט. כפי שהראה פטרסון (Peterson),⁶³ בארה"ב קיימים מנגנונים מובנים, לרבות חיסיון נציג הרשות המבצעת בהוראת הנשיא, זאת בנוסף לחיסיון מפני הפללה עצמית; וכן מסורת של מניעת שימוש לרעה בכוח שכזה ושל שיתוף פעולה בין הרשויות השונות, אך אפילו מנגנונים אלה לא הצליחו למנוע את האשמתם לשווא של אלפים על-ידי מקארתי.⁶⁴ צעדים אטיים נגד יושב ראש של ועדה ננקטים רק בדיעבד, לאחר שהנזק עלול להיגרם. המסקנה היא שסמכות הזימון לשימוע חייבת להישמר בידי גורם א-פוליטי או לפחות אצל גורם מאוזן פוליטית, וכן שתהיה זכות ערעור על הזימון לשימוע. בפרק הבא נדון בהרחבה בהמלצות הנגזרות מכך.

ב. האם די במתן סמכות זימון לוועדות או שנדרשת רפורמה מקיפה?

בשנת 2001 פרסם פרופ' ראובן חזן מחקר מקיף שערך בחינה השוואתית בין פרלמנטים בעולם, ובו עמד על הצורך ברפורמה מקיפה בוועדות הכנסת.⁶⁵ רוב המלצותיו (למעט מתן יעוץ משפטי לכל ועדה בכנסת) נדחו, ולכן חזר חזן על רובן בנייר עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה שפרסם יחד עם ד"ר חן פרידברג ב-2009.⁶⁶ בקליפת אגוז נציין כי לפי ניתוחו של חזן, יחסית לפרלמנטים בעולם יש בכנסת "יותר מדי ועדות ופחות מדי חברי כנסת". אם מנכים מסך כל חברי הכנסת את השרים וסגני השרים, נותרים מעט חברי כנסת הזמינים לפעילות בוועדות. בתנאים אלו חברי כנסת רבים חברים ביותר מוועדה אחת. לחברי הכנסת יש מחויבויות פוליטיות וציבוריות רבות, ולכן, בהיעדר דרישת קוורום, לעיתים קרובות נוכחות חברי הכנסת בוועדות דלה מאוד (עד כדי מצב בו רק יושב ראש

⁶¹ יהונתן ליס ואלי אשכנזי "ח"כים: מירי רגב ערכה משפט שדה לחושפת שחיתותו של גפסו" **הארץ** 30.10.2013
<http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2153468>

⁶² ראו החלטת ועדת האתיקה בנושא: http://knesset.gov.il/committees/heb/docs/hachlatot19_10.pdf

⁶³ Peterson (ה"ש 44 לעיל)

⁶⁴ שם, עמוד 150

⁶⁵ Reuven Hazan, REFORMING PARLIAMENTARY COMMITTEES: ISRAEL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE (2001)

⁶⁶ ה"ש 11 לעיל

הוועדה נוכח בדיון). לכן יש להקטין את מספר החברים בכל ועדה ולהטיל סנקציות על חברי הכנסת הנעדרים משיבות הוועדה שבה הם חברים.

חזן הציע להעביר חלק מדיוני הוועדות לוועדות משנה כדי לייעל את הדיון ולהגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות (במקביל להמלצה שבעקבותיה מונה יועץ משפטי לכל ועדה), וכן לסגור את רוב דיוני הוועדות לתקשורת. במקביל הציעו חזן ופרידברג להגביל את החקיקה הפרטית ואת פעילות השתדלנים. יצוין שבמסגרת ההמלצות האמורות הציעו חזן ופרידברג במפורש להעניק לוועדות סמכות לכפות על עובדי ציבור ואזרחים להופיע לפניו במסגרת שימוע.

לפי הניתוח של חזן ופרידברג קיים אפוא צורך לחזק את ועדות הכנסת ולהעלות את רמת המקצועיות שלהן, זאת כדי להתמודד עם העלייה במקצועיות וברמת התחכום של נציגי הרשות המבצעת ושל הגורמים האינטרסנטים מהמגזר הפרטי. לכן לא מספיק לתת לוועדות סמכות לזמן גורמים מהמגזר הפרטי לשימוע. אין טעם לזמן גורמים לשימוע ללא נוכחות של מספר מינימלי של חברי ועדה הבקיאיים בתחום ואשר יתכוננו לדיון ויקבלו תמיכה מקצועית ומשפטית מתאימה. כמו כן, לאור הנוהג הקיים ברוב הפרלמנטים באירופה ובהמשך להמלצתם של חזן ופרידברג, נראה שלפחות חלק מהשימועים של נציגי תאגידים ראוי לערוך בדלתיים סגורות, או לפחות לא לפני מצלמות הטלוויזיה, וזאת כדי להגביר את שיתוף הפעולה מצד המוזמנים לשימוע.

מטבע הדברים, מעבר לרפורמה ספציפית, הצלחתם של שימועים בכנסת תלויה במעמדה הכללי של הכנסת בחברה ובפוליטיקה הישראלית. בעשור הקודם חלה ירידה משמעותית באמון הציבור בכנסת ובמעמדה. מעמד זה עדיין לא שוקם, אף על פי שניתן לראות ניצנים לשיפור לאחר תוצאות הבחירות לכנסת ה-19.⁶⁷ שאלת מעמדה ארוך הטווח של הכנסת חורגת מתחום הדיון של חיבור זה. נציין כי חוקרים שונים, וביניהם פרופ' גד ברזילי, גורסים מזה מספר שנים, כי מעמד הכנסת צפוי להמשיך להישחק, בין היתר בשל הדומיננטיות של מערכת המשפט ובייחוד בית המשפט העליון.⁶⁸ ראו בהקשר זה גם עמדתו של פרופ' משה מאור, הטוען שהדמוקרטיה הישראלית הפכה ל"חלולה".⁶⁹ ספק גם אם "חוק המשילות" שאושר לאחרונה, שבמסגרתו הועלה אחוז החסימה,⁷⁰ יתרום לבחירתם של חברי כנסת עצמאיים אשר יהיו מעוניינים בעריכת שימועים לנציגי תאגידים.

נסכם אפוא שאף על פי שהסוגיה של רפורמה כוללת בוועדות הכנסת ושאלת מעמדה של הכנסת באופן כללי חורגות מגבולות חיבור זה, הרי הסיכויים של העברת תיקון שיאפשר שימועים, ובעיקר

⁶⁷ יוני הללי "הח"כים והכנסת במקום האחרון במדד אמון הציבור" nrg מעריב 13.1.2014
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/539/941.html>

⁶⁸ ראו למשל: גד ברזילי "פרלמנטריזם ויריבו: הפוליטיקה של המשפט הליברלי" **חברה במראה – לזכרו של יונתן שפירא** 359 (2000)

⁶⁹ משה מאור "הזמנה לפגישה עם האינטרס הציבורי: מתווה לרפורמה בוועדות הכנסת" **משפט ועסקים** יד 543 (2012)

⁷⁰ יוהנתן ליס "חוק המשילות אושר ברוב של 67 תומכים וללא מתנגדים" **הארץ** 11.3.2014
<http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2266345>

מידת הצלחתו בפועל של תיקון כזה, יגדלו משמעותית אם התיקון יתבצע במסגרת רפורמה כוללת, ברוח הצעותיהם של חזן ופרידברג.

7. החלופות האפשריות לקביעת גופים בכנסת שיוסמכו לערוך שימוע פומבי ולחייב התייצבות

מטרתו של פרק זה היא לבצע אינטגרציה בין הטיעונים שהוצגו לאורך נייר העמדה במטרה להעריך את החלופות האפשריות. הדיון יתחלק לשלושה חלקים. בחלק הראשון תיבחן זהות הגוף הראוי להסמכה לכפיית התייצבות של נציגי גופים דו-מהותיים ועסקיים במוכנס הרחב, בחלק השני ייבחן היקפה הראוי של הסמכות עצמה ובחלק השלישי תבחן הסנקציה הראויה במקרה של אי-התייצבות או אי-שיתוף פעולה.

א. זהות הגוף שיוסמך לערוך שימוע

ניתן לשקול בהקשר זה כמה חלופות: ועדה רגילה של הכנסת, ועדת חקירה פרלמנטרית, או גוף משותף לכנסת ולרשות המבצעת (רגולטור, כמו הרשות לניירות ערך או רשות ההגבלים העסקיים). בהקשר זה יש לבחון את זהות הגורם שמוסמך להחליט על שימוע: יושב ראש הוועדה, כל חבר כנסת או גורם חיצוני, כגון היועץ המשפטי לממשלה או נציג הרגולטור.

לטעמנו, השיטה המקובלת בארה"ב ובבריטניה, שלפיה לכל ועדה יש סמכות "טבועה" לזמן כל אדם לשימוע אינה מתאימה לישראל בשל היעדר מסורת פרלמנטרית מספקת, ולכן יש לעגן את הדברים במפורש בחוק. לגופו של עניין, נראה שראוי להפריד בין זימון נושאי משרה שהם עובדי ציבור או עובדי גוף מבוקר (על-ידי מבקר המדינה) לבין זימון נציגי גורמים שאינם שלטוניים. לגבי עובדי ציבור – ראוי לתקן את *חוק יסוד: הכנסת* וחוק הכנסת ברוח הצעות החוק מ-2004 שפורטו לעיל ולאפשר זימונים של עובדים אלו לדיונים במתכונת המקובלת כיום, שכן אין כל סיבה לתת רק לוועדה לענייני ביקורת המדינה סמכויות כאמור. אף על פי שהדבר אינו ברור באופן ישיר מתקנון הכנסת, נראה (גם לאור בג"צ רמון) שסמכות הזימון היא של הוועדה כולה, כלומר של רוב חברי הוועדה (לפי הצבעה במליאת הוועדה), וזאת אף על פי שאין הדבר גורע מסמכותו הקיימת של יושב ראש הוועדה לפי סעיף 125 לתקנון להזמין כל אדם רלוונטי. יש להדגיש כי לפי סעיף 125 אין ליושב ראש הוועדה סמכות **לחייב** איש להופיע, וכמובן שאין לו סמכות להזמין אנשים לא רלוונטיים.

פרט לארה"ב, רק בקנדה ובאוסטרליה כל ועדה רשאית לזמן כל אדם לשימוע פומבי, אך בהיעדר מסורת פרלמנטרית מספקת ולאור הסיכונים שנדונו לעיל, נראה שסמכות גורפת כזו אינה מתאימה לישראל.

אם כן, הגוף המתאים לעריכת שימועים פרלמנטריים של נציגי גורמים שאינם שלטוניים הוא ועדת בדיקה פרלמנטרית מיוחדת אשר תוקם בשיתוף פעולה עם הרגולטור הרלוונטי, תוך אימוץ הכללים של הפרלמנט האוסטרי בעניין,⁷¹ בשינויים המתחייבים. ההצדקה לשימוש במודל האוסטרי היא היותה של

⁷¹ ה"ש 48 לעיל

אוסטריה מדינה בגודל דומה לישראל (אוכלוסייה של 8.5 מיליון תושבים) ובעלת שיטת ממשל דומה לזו של ישראל (בחירות יחסיות לפרלמנט לא גדול – בן 183 חברים).⁷²

ועדה קבועה של הכנסת תהיה מוסמכת להקים ועדה מיוחדת שתחקור נושא מסוים, לאחר שפנתה קודם לרגולטור הרלוונטי. אין הכרח שהרגולטור יסכים לחקירה, אך עליו להביע קודם את עמדתו ולמסור לו את הידוע לו. בכל מקרה, כפי שיפורט להלן, כדי להזמין נציג תאגיד לעדות לפני ועדה מיוחדת, יש לדרוש לתפיסתנו שיהיה מדובר בתאגיד המצוי בסמכות ישירה של הרגולטור העוסק בנושא שנקבע כתחום פעולת הוועדה.

הגורם שיוסמך להחליט על הקמת ועדה מיוחדת לצורך שימוע יהיה מליאת הוועדה כולה, על דעתו של היועץ המשפטי של הוועדה. יושב ראש הוועדה לא יהיה מוסמך להחליט על שימועים כאלה לבדו.

ב. היקפה הראוי של סמכות השימוע

כאמור, גם בארה"ב שימוע פרלמנטרי אפשרי רק לשם הגשמת צורך חקיקתי או צורך פרלמנטרי ברור אחר. לכן, בהמשך לאמור לעיל, לשם זימון נציג תאגיד על הוועדה יהיה להצביע על צורך כזה, וזאת בתיאום עם נציג הרגולטור כמפורט לעיל. גם אם תתקבל גישתם של דוניץ-קידר ועמיתיה (הדוגלים בגישת מכסימליסטית של אחריות ציבורית של תאגידים), לא סביר שאנשי עסקים יסכימו למסור לכנסת מידע עסקי פרטי שאותו הם לא נדרשים למסור על פי דין לרגולטורים אחרים או לבית המשפט, וקשה יהיה להצביע בארץ על "סמכות טבועה" כזו, כפי שנקבעה על-ידי בית המשפט העליון האמריקני. לכן השאלות בשימוע (אשר יוכלו להישאל על-ידי כל חברי הוועדה ולא רק על-ידי נציג הרגולטור) יהיו מוגבלות לשאלות בסמכותו **המנהלית** של הרגולטור ועליהן להיות **רלוונטיות** לעניין שבנדון. כך למשל יידרש נציג חברה ציבורית להסביר כל פרט בדוחות הכספיים של הוועדה. מנגד, ועדת החקירה הפרלמנטרית לא תחליף את הגורם החוקר כגון משטרה, הרשות לניירות ערך וכדומה. מטרתה לא תהיה לחקור חשד לעבירות, אלא לדון בעניין ציבורי המצוי בסמכות הכנסת.

לאור הנהג באוסטריה, פינלנד, דנמרק, צרפת, יוון, נורבגיה ואיסלנד,⁷³ ולאור המלצתו של פרופ' חזן, מומלץ כי השימועים הפרלמנטרים המיוחדים יערכו בדלתיים סגורות. עוד מומלץ שיהיו נוכחים בהם אך ורק חברי הוועדה, נציג הרגולטור, היועץ המשפטי של הוועדה, נושא המשרה המעיד עצמו וכן (אופציונלי) עו"ד או יועץ משפטי (אחד בלבד) של נושא המשרה המעיד. עורך הדין לא יוכל לדבר בשם נושא המשרה (כפי שנהוג כיום בוועדות רבות), אלא רק להתערב במקרים חריגים, זאת ברוח סעיף 14 של כללי השימוע של ועדה מיוחדת בפרלמנט האוסטרי.⁷⁴ יודגש כי מעבר לחשיבות השמירה על הליך הוגן ועל תרבות דיון סבירה (אשר כאמור לעיל אינם נשמרים תמיד בדיוני ועדות הכנסת כיום) הדיון חייב להתקיים אך ורק במישור הציבורי. לכן מומלץ לקבוע כי פרוטוקול הדיון לא יוכל לשמש כראיה נגד

⁷² ראו למשל <http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/index.shtml>. במישור הטכני אוסטריה היא מדינה פדראלית, אך השפעת הבית העליון שבו חברים נציגי המדינות (המחוזות) אינה רבה.

⁷³ Strøm (ה"ש 46 לעיל)

⁷⁴ ראו ה"ש 49 לעיל

העד בבית המשפט (כנהוג כאמור באוסטרליה ובקנדה). הדבר לא ימנע כמובן חקירה פלילית בידי הרשויות הרלוונטיות.

אף על פי שהשימוע עצמו ייערך בדלתיים סגורות, סיכום הממצאים וההמלצות של ועדת החקירה יוגש לוועדה הקבועה ויפורסם באופן פומבי, לרבות העובדה שפלוגי העיד לפני הוועדה.

ג. הסנקציה הראויה במקרה של אי-התייצבות או חוסר שיתוף פעולה

ככלל תפקיד היועץ המשפטי של הוועדה יהיה להבטיח את הוגנות ההליך ואת זכויותיו של העד. במקרה בו העד יחשוב שמדובר בשאלה לא ראויה או לא רלוונטית, הוא יציין זאת, והיועץ המשפטי של הוועדה יחווה את דעתו בעניין. הנסיון של מדינות אחרות מראה שבדרך כלל כאשר מדובר בעד המעוניין לשתף פעולה, ניתן להגיע להסכמה ולהליך סביר.

רק במקרה של אי-התייצבות או חוסר שיתוף פעולה ברורים תידרש סנקציה נגד העד. החלופות הטבעיות לסנקציה כאמור הן קנס מנהלי, הליך פלילי רגיל (שסופו עונש קנס או מאסר), או הליך משפטי מנהלי משולב בביזיון בית המשפט. לדעתנו קנס מנהלי רגיל לא ישיג את מטרתו. במקרים קיצוניים אין ספק שנושא המשרה יעדיף לשלם קנס של אלפי שקלים מאשר למסור מידע. שיקולים דומים מצביעים על כך שהליך פלילי לא יהיה אפקטיבי, משום שמדובר בתהליך ארוך ומסורבל המתנהל באמצעות הפרקליטות ובתי המשפט ומרחיק את מוקד העניין מהכנסת.

הליך אלטרנטיבי שראוי לשקול הוא פנייה לבית המשפט (בית המשפט לעניינים מנהליים או בית משפט העליון) בבקשת צו שיורה לעד להופיע לפני הוועדה או לענות על שאלותיה. במקרה בו העד לא יציית לצו של בית המשפט ניתן יהיה לנקוט נגדו בהליכי ביזיון בית המשפט. למרות ביקורות שנשמעו נגד בית המשפט העליון בנושא בפרשת בית הספר בעמנואל,⁷⁵ הרי נראה שמדובר בהליך אפקטיבי יחסית. כמו כן, ראוי לשקול בהקשר זה סנקציה נזיקית שבמסגרתה גוף ציבורי המייצג צרכנים או אוכלוסייה נפגעת אחרת יוכל לתבוע פיצויים מגוף המסרב לשתף פעולה עם ועדת חקירה פרלמנטרית בגין הפרת חובה חקוקה, זאת בהמשך לטענתה של דוניץ-קידר על טשטוש הגבולות בין המשפט הפרטי לציבורי ולטענתה בנושא של פרופ' תמר גדרון.⁷⁶ הקושי בנדון הוא שמדובר בהליך משפטי ארוך יחסית, שבמישור המהותי מחייב הוכחת נזק שנגרם לתובעים בפועל. לעומת זאת, במקרים חריגים, שבהם נציג תאגיד הסתיר מוועדת חקירה של הכנסת מידע מהותי וכתוצאה מכך הפיק רווחים לא הוגנים מצרכנים או המשיך לגרום לנזק סביבתי משמעותי, יש בהליך כזה פוטנציאל לפסיקת פיצויים משמעותיים נגד אותו תאגיד.

⁷⁵ בג"צ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 7.4.2010) וכן החלטות אחרות בפרשה
⁷⁶ ראו למשל: תמר גדרון ורועי אילוז "עוולת הפרת חובה חקוקה – סוס-הפרא שרוסן יתר על המידה" ספר אור (נבו, 2013) 141

אין ספק שבכל מקרה תהיה לבג"צ סמכות טבועה להתערב בהליך ובסנקציות שיוטלו במסגרתו, כפי שעשה בית המשפט העליון של ארה"ב לגבי ההליכים בימיו של מקארתי.

8. סיכום

כפי שסקרנו במסמך זה, בשנים האחרונות ניכרת השפעה הולכת וגוברת של גורמים שאינם שלטוניים על הציבור בישראל. ההשפעה הגוברת של גורמים אלה מרחיבה את הציפיות החברתיות מהם ומחייבת את שינוי היחס הציבורי כלפיהם, וזאת תוך הטלתן של חובות להטמעתם ולמימושם של ערכים חברתיים וסביבתיים במסגרת פעילותם. אחד הכלים הרלוונטיים למימוש חובות אלו הוא שימוע פומבי בפרלמנט הישראלי, הכנסת. במסמך זה דנו באפשרות לקיים שימוע פומבי בוועדות הכנסת של גורמים שאינם שלטוניים באשר לפעילותם המשפיעה על עניינים הנוגעים לציבור. כפי שהדגמנו לעיל, כיום מצליחים לא אחת נציגי תאגידים שאינם שלטוניים להתחמק ממתן תשובות לחברי הכנסת בדיון בוועדות.

מנגד, כפי שהראינו במסגרת הניתוח שערכנו כאן, סמכות שימוע גורפת היא סמכות חזקה ורחבה למדי, אשר קיימת רק בפרלמנטים ספורים בעולם (בארה"ב, ובמידה מסוימת בקנדה ובאוסטרליה), ולא ברוב הפרלמנטים באירופה, לרבות בריטניה. סמכות בלתי מוגבלת לראשי הוועדות לזמן עדים ולחייב אותם לענות על שאלות טומנת בחובה סכנה בלתי מבוטלת של ניצול לרעה, ולכן היא לא מתאימה לדמוקרטיה צעירה כגון הדמוקרטיה הישראלית.

לאור זאת מוצע לאמץ מודל הקרוב למודל האוסטרי, שבמסגרתו תהיה לוועדות חקירה פרלמנטריות מיוחדות סמכות לזמן כל עד רלוונטי, לרבות נציג של תאגיד שאינו שלטוני, אך העדות תעשה בדלתיים סגורות, בפיקוחו של היועץ המשפטי של הוועדה, כאשר לעד תינתן ההזדמנות להיוועץ בעו"ד מטעמו אשר יהיה נוכח בעדות. במקרה של צורך בהטלת סנקציות על עד אשר מסרב לשתף פעולה, הן יוטלו על-ידי בית המשפט ולא על-ידי הוועדה באופן ישיר. במקביל מוצע לתקן את החוק, כך שלכל ועדה מוועדות הכנסת תינתן הסמכות לזימון עדים, המצויה כיום רק בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, קרי סמכות לזמן כל נושא משרה בגוף הכפוף לביקורתו של מבקר המדינה.

ספרים ומאמרים

1. תומר אביטל **המשכן** עם עובד (2013).
2. איל בנבנישתי "תחולת המשפט המינהלי על גופים פרטיים" **משפט וממשל** ב 11 (תשנ"ד)
3. גד ברזילי "פרלמנטריזם ויריביו: הפוליטיקה של המשפט הליברלי" **חברה במראה – לזכרו של יונתן שפירא** 359 (2000).
4. תמר גדרון ורועי אילוז "עוולת הפרת חובה חקוקה – סוס-הפרא שרוסן יתר על המידה" **ספר אור** (נבו, 2013) 141.
5. רונית דוניץ-קידר "לא פרטי, לא ציבורי: לקראת תפיסה חדשה של אחריות" **משפטים** מג 1127 (2013).
6. רונית-דוניץ קידר ועופר סיטבון "חינוך לאחריות חברתית של תאגידים כאתגור גבולות המשפט" **המשפט** יז 297 (2012).
7. יואב המר ומשה כהן אליה "שתדלנות וההליך הדמוקרטי" **עיוני משפט** לג 593 (2011)
8. אסף חמדני **ריכוזיות השליטה בישראל היבטים משפטיים** המכון הישראלי לדמוקרטיה: מחקר מדיניות 78 (2009).
9. משה מאור "הזמנה לפגישה עם האינטרס הציבורי: מתווה לרפורמה בוועדות הכנסת" **משפט ועסקים** יד 543 (2012).
10. חן פרידברג "ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כשלון ידוע מראש?" **עיונים בתקומת ישראל** 20 49 (2010)
11. חן פרידברג וראובן חזן **פיקוח הכנסת על הממשלה תמונת מצב והצעה לרפורמה** המכון הישראלי לדמוקרטיה: מחקר מדיניות 77 (2009).
12. מרדכי קרמניצר, אסף שפירא וחנן סידור **הסדרת השדלנות בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה ("הצעה לסדר 1") (2013).
13. Henry Ehrmann, *Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study*, 11 U. CHI. L. REV. 1 (1943-1944).
14. James Hamilton, Robert F. Muse and Kevin R. Amer, *Congressional Investigations: Politics and Process*, 44 AM. CRIM. L. REV. 1115 (2007).
15. Reuven Hazan, REFORMING PARLIAMENTARY COMMITTEES: ISRAEL IN COMPARATIVE PERSPECTIVE (2001).
16. Roberto Iraola, *Self-Incrimination and Congressional Hearings*, 54 MERCER L. REV. 939 (2002-2003).

17. Richard Kelly, *Select Committees: evidence and witnesses*, COMMON LIBRARY STANDARD NOTE SN06208 (2013).
<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06208/select-committees-evidence-and-witnesses>
18. Ted Morgen, *REDS – MCCARTHYISM IN TWENTIETH-CENTURY AMERICA*, Random House (2004).
19. Todd David Peterson, *Contempt of Congress v. Executive Privilege*, 14 U. PA. J. CONST. L. 77 (2011-2012).
20. Kaare Strøm, *Parliamentary committees in European democracies*, 4 THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES 59 (1998).
21. Peter Ulram, *Political Culture and the Party System in the Kreisky Era*, in Guenter Bischof and Anton Pelinka (Editors), *THE KREISKY ERA IN AUSTRIA*, Transaction Publishers (1994).
22. Joel E. Widman, *Application of the Fifth Amendment to Congressional Hearings*, 6 AM. CRIM. L. Q. 200 (1967-1968).

כתבות בעיתונות (לרבות באתרי אינטרנט)

1. עמרי אסנהיים ואפרת לכטר "המושכים בחוטים: מי באמת מעביר חוקים בכנסת?"
Mako 7.2.2012, http://www.mako.co.il/tv-ilana_dayan/2012-25781df488755310/Article-ee33e2906595531006.htm
2. צבי לביא "ועדת הכלכלה דנה בדלק נדל"ן, תשובה לא הגיע" ynet 17.7.2012,
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4256555,00.htm>
3. עמירם ברקת "מבקר המדינה: כך ויתרה המדינה לאגד על מיליארדי שקלים" גלובס
15.10.2013 <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000885902>
4. יהונתן ליס ואלו אשכנזי "חכ"ם: מירי רגב ערכה משפט שדה לחושפת שחיתותו של
גפסו" הארץ 30.10.2013 <http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2153468>
5. יוני הללי "הח"כים והכנסת במקום האחרון במדד אמון הציבור" nrg מעריב 13.1.2014,
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/539/941.html>
6. יהונתן ליס "חוק המשילות אושר ברוב של 67 תומכים וללא מתנגדים" הארץ 11.3.2014,
<http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.2266345>
7. שי אספריל "אנחנו התרופה" כלכליסט 13.3.2014,
<http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3626447,00.html>
8. מוטי בסוק "יחיוביץ' לתדמור: 'אתם מרוויחים 400%-500 על חשבון הציבור'" The
Marker 18.3.2014 <http://www.themarker.com/news/politics/1.2273081>
9. עידו קינן "לאילו מעסיקים מותר להעביד עובד יהודי בשבת?" הארץ 17.4.2014,
<http://www.haaretz.co.il/magazine/tozeret/.premium-1.2298813>

פסיקה

1. בג"צ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב(2) 1493 (1958).
2. בג"צ 337/83 ח"כ חיים רמון נ' שר המשפטים מר משה נסים, פ"ד לז(3) 418 (1983).
3. בג"צ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מא(2) 449 (1987).
4. ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464 (1992).
5. בג"צ 5194/03 גרוסמן נ' שר הביטחון – מר שאול מופז, פ"ד נז(4) (2003).
6. רע"פ 11476/04 מ"י נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ (פורסם בנבו), (21.2.2010).
7. בג"צ 1067/08 עמותת "נוער כהלכה" נ' משרד החינוך (פורסם בנבו, 7.4.2010).
8. Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957).

9. *Wilkinson v. United States*, 365 U.S. 399 (1961).
10. *United States. v. Hintz* 193 F. Supp. 325 (DC Il. 1961).
11. *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959).

מקורות נוספים

1. "מסירת מידע על-ידי הממשלה לכנסת ולוועדותיה", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** מס' 3.1001 (התשס"ג), סעיף 6.
2. "הצעת חוק: זימון לוועדה של נושא משרה או ממלא תפקיד" **פרלמנט** 46 (2004) (המכון הישראלי לדמוקרטיה).
3. Austrian National Council, RULES OF PROCEDURE FOR PARLIAMENTARY INVESTIGATING COMMITTEES,
WWW.PARLAMENT.GV.AT/ENGL/PERK/RGES/UAUS/
4. A GUIDE FOR WITNESSES APPEARING BEFORE COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMON, Parliament of Canada
<http://www.parl.gc.ca/committeebusiness/WitnessInformation.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=2&FltrParl=41&FltrSes=2&FltrCmte=FINA>
5. THE AUSTRIAN NATIONAL COUNCIL,
<http://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/index.shtml>