



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

08 נובמבר 2022

י"ד חשוון תשפ"ג

אמיר אלשיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עוזר ליאת אהרונסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר שלי מדינה

פרופ' מאיר נאסר אבו-אלהיא

עוזר אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב

אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וספה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארנון קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

חוות דעת – הסדרת ניהול דיונים היברידיים בוועדות הכנסת

התפרצות מגפת הקורונה ב-2020 הובילה להכנסת שינויים בהיבטים רבים של עבודת הכנסת, כך שיתאימו למגבלות הבריאותיות שנוצרו. בעוד חלק מהשינויים היו זמניים בלבד, המעבר לניהול דיוני הכנסת בצורה היברידיית נמשך עד היום, וכך גם הוויכוח על היתרונות והחסרונות שלהם. בחוות הדעת שלהלן נציע המלצות ראשוניות להסדרתם.

אנו סבורים שיש לעגן בנוהל או בתקנון הכנסת את סמכותו העקרונית של יו"ר הוועדה להחליט לגבי קיום דיונים היברידיים ולגבי אופן ניהול ההשתתפות מרחוק. בנוסף, אנו ממליצים ליו"ר הכנסת ויושבי ראש הוועדות כמה המלצות עקרוניות, שאינן בהכרח דורשות עיגון פורמאלי:

- ככלל, אנו סבורים שהשתתפות פיזית בדיונים היא עדיפה, במיוחד כשמדובר בהשתתפות של חברי כנסת ועובדיה ושל שרים, סגני שרים, עובדי מדינה וגורמים אחרים המוזמנים לוועדות על פי חוק. לכן, יש לאפשר לגורמים אלה להשתתף בדיונים מרחוק רק בכפוף לאישור מראש, לפי שיקול דעתו של יו"ר הוועדה;
- יש ליתן אפשרות לגורמים חיצוניים להשתתפות מרחוק בכל הדיונים (למעט מקרים חריגים);
- במקרה הצורך – מוצע להגביל את מספר המשתתפים החיצוניים מרחוק, לפי קריטריונים שיוגדרו מראש;
- מוצע לנהל את הדיון באופן שיאפשר השתתפות אפקטיבית מירבית, בעיקר של גורמים חיצוניים המשתתפים בדיונים מרחוק;



- מוצע להטמיע תהליכי למידה והפקת לקחים בכל הנוגע לדיונים היברידיים בוועדות – להקים צוות עבודה בהשתתפות יו"ר הכנסת, יושבי ראש ועדות וגורמים מקצועיים, אשר בין היתר יגיש את מסקנותיו בתום כהונת הכנסת ה-25.

25.

יודגש כבר עתה כי חוות הדעת הזו לא עוסקת כלל בהצבעה מרחוק במליאת הכנסת או בוועדותיה, אלא רק באופן ההשתתפות בדיונים. כמו כן, חוות הדעת לא עוסקת בהיבטים טכנולוגיים מובהקים, כגון הפלטפורמה המסוימת שבה יש להשתמש לצורך קיום דיונים היברידיים.

ברקע חוות הדעת עומד מכתב ששלח יו"ר הכנסת ה-24 מיקי לוי ליושבי ראש הוועדות. עמדתו במכתב היא כי: א. הדיונים צריכים ככלל להתנהל באופן פיזי, ובמיוחד כשמדובר בהשתתפות של מוזמנים שהם עובדים, נושאי משרה וממלאי תפקיד כמפורט בסעיף 21(ב) לחוק יסוד: הכנסת ובסעיף 42(ג) ו-42(ד) לחוק יסוד: הממשלה; ב. במקרים ספציפיים, עקב מגבלות של מקום פיזי בחדרי הוועדות אפשר לאשר השתתפות מקוונת מרחוק, בפרט של מוזמנים או גורמים "חיצוניים" – מומחים, נציגי עמותות, בעלי עניין וכדומה; ג. הכול ייעשה בכפוף לשיקול דעתו של יו"ר הוועדה, ותוך שמירה על דיון פתוח ואיזון בין הגורמים השונים.

כאמור, אף שאנו מסכימים כי השתתפות פיזית בדיונים היא עדיפה, אנו מציעים לאמץ גישה "גמישה" יותר בכל הנוגע להשתתפות מרחוק של גורמים חיצוניים בישיבות.

רקע

התפרצות מגפת הקורונה בתחילת 2020 דרשה מפרלמנטים בעולם לבצע התאמות רבות על מנת לאפשר לרשות המחוקקת להמשיך ולפעול תוך מזעור הסכנות הבריאותיות. אחד מסוגי ההתאמות הנפוצים היה מעבר לפעילות מקוונת מרחוק, באופן חלקי או



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מלא, באמצעות סוגים שונים של פלטפורמות טכנולוגיות. המעבר לפעילות מקוונת מרחוק היה נפוץ במיוחד בדיוני הוועדות הפרלמנטריות. זאת, בין היתר, משום שהגבלות שמירת המרחק בימי הקורונה לא אפשרו לערוך ישיבות מרובות משתתפים (במיוחד ישיבות שבהן משתתפים גורמים חיצוניים לפרלמנט) בחדרי הוועדות, הקטנים-יחסית; ומשום שלעיתים קרובות ישיבות הוועדות מוסדרות באופן פחות פורמאלי ולכן קל יותר לבצע בהן התאמות (זהו המצב גם בישראל, כפי שנראה).

מחקר של הארגון הבין-פרלמנטרי (IPU) הראה כי בסוף 2020, מתוך 116 פרלמנטים שנבדקו, ב-65% מהם נעזרו בטכנולוגיית תקשורת מרחוק בדיוני הוועדות (במסגרת דיונים היברידיים או מקוונים-לגמרי); ואילו רק ב-33% מהם נעזרו בטכנולוגיות אלה בדיוני המליאה.¹ אין ספק שהרצון המוצדק לאפשר תפקוד תקין וסדיר של הפרלמנט לאור המגבלות הבריאותיות האפיל על החששות והסייגים מהמהלך, שהיו עלולים לעלות בימים כתיקונם.

גם בישראל נעשו התאמות באופן עבודת הכנסת עקב המגבלות הבריאותיות שנוצרו עם התפרצות המגפה. התאמות אלה כללו צמצום של הצוות המנהלי הפועל מהמשכן ושמירה על כללי ריחוק והיגיינה, וכן פתרונות בכל הנוגע לדיוני המליאה והוועדות.²

אשר למליאה, הכללים קובעים בפירוש כי חברי הכנסת יכולים לנאום ולהצביע מהמליאה בלבד (לגבי נאומים – סעיף 41(ג) לתקנון הכנסת; לגבי הצבעה – מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת ליו"ר הכנסת מיום 14.12.2005, המעוגן במסגרת "נוהל הצבעה של חבר כנסת הנוכח במליאה אך מתקשה להצביע בשל נכות פיסית קשה"). הפתרון שנמצא היה מעבר לדיונים והצבעה מדורגת במליאה: לתקופה קצרה בראשית 2020, מספר מוגבל של חברי כנסת היו יכולים להיכנס למליאה בכל רגע נתון לצורך נאום והצבעה.

¹ IPU, "World e-Parliament Report", 2021.

² להרחבה ראה: אביטל פרידמן ואסף שפירא, "תפקוד הכנסת בתקופת חירום – לקחי משבר הקורונה", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

בנוגע לדיוני ועדות הכנסת, התקנון קובע בסעיף 111(א) כי עליהן להתנהל במשכן הכנסת, פרט למקרים מיוחדים בכפוף לאישורו של יו"ר הכנסת. באפריל 2020 קבעה הוועדה המסדרת בכנסת כי לאור הסכנה הבריאותית יוכלו חברי הכנסת להשתתף בדיוני הוועדות מרחוק רק במידה והם חיוביים לנגיף הקורונה, בבידוד בהוראת משרד הבריאות או שנמצאים בסיכון חריג לפגיעה מהקורונה עקב בעיות בריאותיות אחרות. כמו כן, הובהר כי בשום מקרה לא יוכלו משתתפים מרחוק להצביע מחוץ למשכן (ממלא מקום יהיה רשאי להצביע לפי הכללים הרגילים).

בפועל, דיוני הוועדות התנהלו בכנסת בתקופה מסוימת משני חדרי דיונים סמוכים תוך התקשרות ביניהם באמצעים דיגיטליים, על מנת לאפשר את הריחוק החברתי הראוי. הנוהג היה שחברי הוועדות והצוותים המקצועיים בכנסת השתתפו באופן פיזי ככל הניתן, ואילו מוזמנים אחרים (בעיקר הגורמים החיצוניים – מומחים, נציגי עמותות ואזרחים מן השורה), השתתפו מרחוק בעזרת אמצעים טכנולוגיים (בדגש על ZOOM; בהיבט זה הכנסת דומה לפרלמנטים אחרים, שרובם השתמשו אף הם בפלטפורמה זו).

בעוד רוב ההתאמות הללו בוטלו עם דעיכת המגפה, חלק מדיוני הוועדות ממשיך להתנהל באופן היברידי. כאמור, לאחרונה שיגר יו"ר הכנסת מכתב לראשי הוועדות בעניין זה, הממליץ להם לאפשר השתתפות בדיונים מרחוק רק לגורמים חיצוניים ורק במקרים ספציפיים שבהם אין מקום פיזי בחדרי הוועדות, וזאת בכפוף לשיקול דעתם ולצורך לנהל דיון פתוח ולאזן בין הגורמים השונים המשתתפים בדיון.

דיונים היברידיים בוועדות – יתרונות

לניהול דיוני הכנסת באופן היברידי יש יתרונות רבים. בתקופות השיא של מגפת הקורונה, היתרון היה ברור – זו הייתה דרך להמשיך את הפעילות התקינה והסדירה של הוועדות תוך התחשבות במגבלות הבריאותיות. אך **לדיונים היברידיים יש יתרונות נוספים החורגים מהתמודדות עם מגבלות בריאותיות**. רובם קשורים לכך שבאופן



המכון הישראלי לדמוקרטיה

טבעי, האפשרות להשתתף ולדבר בדיוני הוועדות ממקומות כמו בית המגורים או מקום העבודה, ובכל מקרה מבלי להגיע למשכן הכנסת בירושלים – מקלה על גורמים רבים לעשות זאת. הדבר רלוונטי במיוחד לוועדות הכנסת – שכן, בניגוד לדיוני המליאה, בדיוני הכנסת משתתפים באופן פעיל הן ממלאי תפקידים בממשלה ובמגזר הציבורי במובנו הרחב, והן אותם "גורמים חיצוניים": מומחים בתחומים הרלוונטיים לדיון לרבות מומחים מהאקדמיה ומהתעשייה, נציגי ארגונים מהמגזר השלישי ואף אזרחים "מן השורה" המעוניינים להציג את עמדתם.

הדיונים ההיברידיים יכולים לתרום אפוא בהיבטים הבאים:

א. הגברת הייצוגיות וההשתתפות – משום שיש אוכלוסיות ספציפיות בעלות צרכים ואינטרסים מסוימים שנציגיהן מתקשים במיוחד להגיע באופן פיזי לדיונים, ובהן תושבי הפריפריה הרחוקה בדרום ובצפון (שחלקם גם משתייכים לקבוצות מיעוט אתניות-דתיות), בעלי מוגבלויות, חולים ומאושפזים, עובדים המתקשים לקבל יום חופש מהעבודה (מטפלים, עובדי פס ייצור ועוד) וכו'. חלק מהאוכלוסיות האלה סובלות במיוחד מתת-ייצוג ומשיעורי השתתפות נמוכים במערכת הפוליטית, ולכן חשוב במיוחד להקל עליהן להשתתף בדיוני ועדות הכנסת.³ השתתפות וייצוגיות הם שני ערכים דמוקרטיים ראשוניים במעלה, ויש אפוא חשיבות רבה לכך שדיונים היברידיים עוזרים לממש אותם בצורה מלאה יותר.

ב. חיזוק מקצועיות הדיונים – משום שדיונים היברידיים מקלים על השתתפותם של מומחים מתחומים שונים, למשל מהאקדמיה והתעשייה, שאף הם עלולים להתקשות

³ על ההשתתפות הפוליטית של אוכלוסיות שונות בבחירות לכנסת, ר' Assaf Shapira and Gideon Rahat, "Electoral Behavior in Israel," in: Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (eds.), **The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society**, New York: Oxford University Press, 2021, pp. 616-635. על ייצוג של אוכלוסיות שונות בכנסת, ר' עופר קניג וחוץ פרידברג, "האם הכנסת משקפת את החברה הישראלית? תמורות בפערי ייצוגיות, 2019-1977", עיונים 33 (2020): 279-247.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

להגיע באופן פיזי לדיוני הכנסת בשל עבודתם. דיונים היברידיים גם יכולים לאפשר השתתפות של מומחים מחו"ל.

ג. השתתפות מרחוק עשויה לאפשר ליו"ר הוועדה לנהל את הדיון בצורה יעילה יותר, ובעיקר למנוע התפרצויות ולהקפיד על זמני הדיבור המוקצים לכל משתתף (באמצעות השתתפות). יש בכך פגיעה בספונטניות ובחוסר הפורמאליות של הדיונים, אך לפחות בחלק מהדיונים הדבר עשוי לתרום לדיונים מסודרים ורציניים יותר.

דיונים היברידיים בוועדות – חסרונות

עם זאת, לדיונים היברידיים מתלווים אתגרים וסכנות, שחלקם באים לידי ביטוי באופן שבו מתנהלים דיונים אלו כיום. נדגיש כבר עתה כי **החסרונות שיפורטו להלן פוגעים בעיקר (אך לא רק) בגורמים החיצוניים; וכן כי האתגר המרכזי ניצב לפתחו של יו"ר הוועדה, הנדרש לנהל את הדיונים לנוכח אתגרים חדשים (אם כי, כפי שצוין, בהיבטים מסוימים ניהול הדיונים פשוט יותר):**

- **ריבוי משתתפים עלול לפגוע באיכות הדיונים ובשילוב הקולות השונים.**

הגדלת מספר המשתתפים המבקשים לדבר בדיון עשויה להיות מבורכת אך היא גם מקשה על ניהול הדיונים, ולו בשל כך, שעל מנת לעמוד בלוח הזמנים של הוועדה, לכל דובר מוקצה זמן דיבור קצר יותר. בפועל, במרבית המקרים חברי הכנסת, הגורמים המקצועיים בכנסת ונציגי הממשלה והשירות הציבורי פותחים את הדיונים, וזמן הדיבור שלהם אינו מוגבל; הגורמים החיצוניים האחרים משתתפים בדיון רק לאחר מכן, זמן הדיון שלהם מוגבל, ובמקרים רבים חברי הכנסת עוזבים בשלב זה את הדיון. חלק מהתופעות הנ"ל, ובמיוחד דחיקת הגורמים החיצוניים לסוף הדיון, מאפיינות בשנים האחרונות גם דיונים פיזיים רבים – אך בדיונים היברידיים הן הפכו לברירת המחדל.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- **פגיעה בשיח הלא-פורמאלי** – בעוד השתתפות פיזית מובילה לשיח בלתי פורמאלי בין משתתפי הדיון לפני ואחרי הישיבה, השתתפות מרחוק אינה מאפשרת זאת. שיח בלתי פורמלי הוא נדבך בלתי נפרד מדיוני הוועדות, שכן הוא מאפשר יצירת שיתופי פעולה, הגעה להבנות וקבלת מידע בצורה פרטנית ומעמיקה יותר. גם בעניין זה – הנפגעים העיקריים הם המשתתפים החיצוניים, משום שחברי ועובדי הכנסת ונציגי הממשלה נמצאים במגע יום-יומי או קשרי עבודה הדוקים יותר זה עם זה.

גם במהלך הדיון עצמו, מי שמשתתף בדיון מרחוק לא יכול להציג בפני הדובר שאלות או להעיר לו הערות (משום שהוא מושקע). כאמור, הדבר אמנם מקל על ניהול הדיון ויכול לתרום לו – אך מצד שני, יכול גם לפגוע באיכותו ובשיג ושיח בין המשתתפים. לעתים, אם מי שמשתתף מרחוק ומבקש להציג שאלה או להעיר הערה לאחר שכבר דיבר – הוא לא יוכל כלל להשמיע את השאלה/הערה; ובמקרים אחרים הוא יזכה לאפשרות לשאול או להעיר, אך הדבר יעשה מחוץ להקשר ולאחר שנושא הדיון כבר השתנה או שהנשאל כבר עזב את הדיון. חשוב להדגיש שהתנהלות כזו יכולה להתרחש גם בדיונים פיזיים לגמרי, למשל אם יו"ר הוועדה אוסר על הערות ביניים, מוציא מהדיון משתתפים שמעירים הערות כאלה – אך בדיונים היברידיים ה"השתקה" היא חלק מובנה מההשתתפות מרחוק.

בהיבט אחר, יש טענות שבזירות מסוימות **יש הבדלים מהותיים בין הופעה פיזית להופעה באמצעים מקוונים** – הופעה פיזית מאפשרת התרשמות בלתי אמצעית ומלאה יותר, מהדובר. הדבר נחקר בעיקר בהקשר של הופעת עדים באופן מקוון בפני בתי משפט, ונטען כי השופט יכול להתרשם טוב יותר מעד המופיע בפניו באופן פיזי. אך הדבר יכול להיות נכון גם לגבי הופעה בוועדה, במיוחד כאשר מדובר בבעלי עניין או באזרחים "מן השורה" המבקשים להציג בפני חברי הוועדה את נסיבותיהם האישיות (למשל – את הקשיים שמהם הם



המכון הישראלי לדמוקרטיה

סובלים או כיצד הצעת חוק מסוימת תתרום להם או תפגע בהם). עם זאת, בהקשר של בתי משפט, יש חוקרים השוללים טענות אלה, או מפחיתים מחשיבותן וטוענים כי בסופו של דבר היתרונות במעבר לדיונים מרחוק, למשל בהיבט של ניצול זמן ושל נגישות של הציבור לדיונים, עולים בהרבה על החסרונות.⁴

- **פגיעה בתשומת הלב של המשתתפים.** ניהול דיוניים באופן היברידי מקשה על ניהול דיון איכותי ומעמיק, שכן הגורמים המשתתפים מרחוק אינם מחויבים להשתתפות סדירה לאורך הדיון עצמו. מובן שגם בדיונים שבהם כל המשתתפים נוכחים פיזית בחדר, משתתפי הדיון בכלל וחברי הכנסת בפרט יוצאים מהישיבות ונכנסים אליהן כל העת; ואולם נראה שבדיונים היברידיים יש פוטנציאל להחרפת התופעה, משום שמי שמשתתף בדיון מרחוק יכול לצאת מהדיון בקלות רבה (באמצעות לחיצה על כפתור בלבד, ולא באמצעות יציאה פיזית מדלת החדר); ומשום שנראה שיש למשתתפים בדיון היברידי נטייה מוגברת לאבד את הקשב בדיון (בין היתר בגלל היעדר קשר עין זה עם זה).
- **ריבוי תקלות טכנולוגיות.** השימוש באמצעים טכנולוגיים מוביל לעתים לבעיות הנובעות מהממשק עצמו, כגון בעיות קליטה, בעיות שמע, רעשי רקע שעלולים להפריע וכו'. בעיה זו אינה ייחודית לישראל: בפרלמנט האירופאי, למשל, העידו חברי פרלמנט רבים כי התקלות הטכניות שנגרמו בשל השתתפות מרחוק בדיוני הוועדות הובילו לפגיעה משמעותית באיכות הדיונים.⁵

המלצות ראשוניות – הסדרת הדיונים ההיברידיים

⁴ Richard Susskind, **Online Courts and the Future of Justice**, Oxford: Oxford University Press, 2019.

⁵ Martin Banks, "[Concerns Raised Over Parliament's Use of Remote Participation in Committee Debate](#)", The Parliament Magazine, 2020.



1. **אנו ממליצים לעגן, בנוהל או בתקנון הכנסת, את סמכותו הקיימת של יו"ר הוועדה לקיים דיונים היברידיים או פיזיים ולקבוע את אופן ניהול הדיונים, לרבות את זהות הגורמים שישתתפו בדיונים מרחוק.** זאת, בהתאם לעקרונות כמו ייצוג כלל הדוברים, שקיפות ושמירה על דיון פתוח ואיכותי ועל כבוד הדדי.
 2. **אנו ממליצים ליושבי ראש הוועדות לאפשר ככלל דיונים היברידיים.** יש לכך יתרונות חשובים בהיבטים של השתתפות, ייצוגיות ומקצועיות. למסקנה דומה הגיעו גם חוקרי ה-IPU, שטענו כי יש "לשמר ולהרחיב את ההשתתפות הגמישה של חברים ושל הציבור הרחב, במיוחד בוועדות".⁶ במבט השוואתי, 76% מהפרלמנטים שניהלו דיונים מרחוק/היברידיים מתכוונים לשמר לפחות חלק מההיבטים המקוונים – בעיקר בוועדות.⁷
- באופן ספציפי, אנו מקבלים את הנחת היסוד שהופיעה גם במכתבו של יו"ר הכנסת ליושבי ראש הוועדות, שלפיה השתתפות פיזית בדיונים היא ככלל עדיפה; וכן את ההבחנה שנעשתה במכתב בין השתתפות מרחוק של גורמים שונים. עם זאת, אנו ממליצים לאמץ מדיניות גמישה יותר מזו שהופיעה במכתב הנ"ל.

בהתאם לכך:

- **אנו ממליצים ליושבי ראש הוועדות לאפשר לגורמים החיצוניים (מומחים מהאקדמיה והתעשייה, נציגי החברה האזרחית, אזרחים אחרים) להשתתף בדיונים מרחוק, בכפוף להרשמה מראש אך ללא צורך באישור והצדקות מצדם.** זאת על מנת לאפשר השתתפות רחבה של מומחים, בעלי עניין ואזרחים "מן השורה" בישיבות. זה היה המצב בחלק ניכר מהזמן ומהוועדות מאז פרוץ מגפת הקורונה.

⁶ IPU, "World e-Parliament Report", 2021, p. 16. התרגום של המחברים.

⁷ [Ibid.](#), p. 22.



• לעומת זאת, אנו ממליצים לאפשר לחברי הכנסת ולעובדיה ולמוזמנים

מהממשלה ומהשירות הציבורי להשתתף בדיון מרחוק אך ורק באישור מראש של יו"ר הוועדה – למשל בשל נסיבות בריאותיות או אישיות (כמו אבל), משימות אחרות בעבודה או שהייה בחו"ל. בכל מקרה אנו ממליצים להשאיר זאת לשיקול דעת היו"ר.

3. הגבלת מספר הגורמים החיצוניים המשתתפים מרחוק במקרה הצורך – על

מנת למנוע מצבים שבהם ריבוי המשתתפים בדיון מוביל לפגיעה ממשית באיכותו ולהתנהלותו באופן שאינו סביר, אנו מציעים שמספר המשתתפים מרחוק בדיון יוגבל. הגבלה כזו נעשתה גם בבית הלורדים הבריטי, לפי נוהל לדיונים היברידיים שפורסם בזמן התפרצות מגפת הקורונה.⁸ דרך מומלצת אחת לבצע זאת היא לדרוש "מס רצינות" מהמשתתפים מרחוק: למשל, במקרים המתאימים, לקבוע שרק מי ששלח לוועדה חומר רקע כתוב בנושא הדיון (למשל חוות דעת), פרק זמן מסוים טרם הישיבה, יהיה זכאי לזכות דיבור. המלצה חלופית היא להעניק קדימות בסדר הדיון למי ששלח חומר כתוב מראש. מדיניות דומה אומצה בעבר (ביחס למשתתפים באופן פיזי) על ידי יושבי ראש של ועדות בכנסת (למשל ח"כ דוד רותם ז"ל, בעת שכהן כיו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט).

4. ניהול הדיון באופן שיאפשר השתתפות אפקטיבית. כאמור, דיונים היברידיים

עלולים להקשות על יו"ר הוועדה לנהל את הדיון באופן שיאפשר לכל הגורמים המשתתפים, הן באופן פיזי והן מרחוק, להשמיע את עמדתם ולהשתתף בדיון באופן אפקטיבי. גורמים חיצוניים המשתתפים מרחוק צפויים במיוחד להיפגע מכך. אנו מציעים כמה דרכים כדי להתמודד עם האתגר הזה:

⁸ UK House of Lords, "[Guidance on Hybrid House and Hybrid Grand Committee from the Procedures and Privilege Committee](#)", 2021.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

- התייחסות קצרה של יו"ר הוועדה או היועץ המשפטי שלה בראשית הדיון לחומרים הכתובים שנשלחו טרם הישיבה על ידי המשתתפים החיצוניים, לרבות הצגת עיקריהם.
- מתן קדימות בסדר הדיון/זמן דיבור ארוך יותר לגורמים החיצוניים ששלחו מראש חומר כתוב.
- שילוב חלק מהגורמים החיצוניים כדוברים בשלב מוקדם של הדיון (בין הדוברים שהם חברי הכנסת ועובדיה או נציגי ממשלה). עד לפני כמה שנים, "ריצ'רץ" כזה בין ח"כים, נציגי המדינה וגורמים חיצוניים היה מקובל לפחות בחלק מהוועדות (למשל ועדת החוקה, חוק ומשפט). כמובן, קביעת סדר הדוברים היא בסמכות היו"ר ותלויה בנסיבות הספציפיות של כל דיון – אך ככלל, רצוי לשלב מומחים ונציגי אוכלוסיות שונות בשלבים מוקדמים-יחסית של הדיון, על מנת שדבריהם יסייעו לחברי הכנסת לגבש את עמדתם.
- פרסום סדר הדוברים ומשך זמן הדיבור המוקצה לכל אחד מהם טרם הישיבה או בראשיתה, כך שהמשתתפים יוכלו לתאם את ציפיותיהם ולהכין את דבריהם בהתאם לזמן הדיבור המוקצה להם. עם זאת, לוח הזמנים יכול להשתנות במהלך הדיון בהתאם לנסיבות ולפי החלטת היו"ר.
- המלצות נוספות, אשר מיושמות במידה רבה או חלקית כבר כיום – להיעזר בגורם שאינו יו"ר הוועדה, למשל מנהל הוועדה, כדי לנהל את מהלך הדיון; למקם את המצלמה בחדר שבו מתקיים הדיון באופן שיאפשר למי שמתתף בדיון מרחוק לצפות בדיון בצורה מיטבית; **לפרסם את פרטי הישיבה מראש, מוקדם ככל הניתן**. בדיונים היברידיים יש חשיבות רבה לפרסום פרטי הישיבה מראש, כולל נושא הישיבה, מועד הדיון והתנאים



להשתתפות פיזית או מרחוק. כך ניתן לאפשר לגורמים חיצוניים להתארגן כדי להגיע פיזית לדיון ולשלוח חומרי רקע מראש.

יודגש כי לניהול הדיון באופן שיאפשר השתתפות אפקטיבית של גורמים חיצוניים חשיבות רבה: **יש להניח כי יש גורמים חיצוניים, למשל מומחים, שיבקשו להשתתף בדיון רק אם יידעו בסבירות גבוהה כי יוכלו לתרום לו באופן ממשי.** ללא ידיעה כזאת – חלקם פשוט לא ישתתף בדיון.

5. הרחבת והעמקת תהליכי המעקב והתכנון בהקשר של טכנולוגיות מידע ותקשורת (ICT).

- **הקמת צוות עבודה בהשתתפות יו"ר הכנסת, יושבי ראש ועדות וגורמים מקצועיים.** שיח בין הגורמים הנ"ל – וגורמים רלוונטיים אחרים שיוזמנו לדיוני הצוות, למשל נציגי ממשלה וגורמים חיצוניים שהשתתפו בדיונים ועדות הכנסת מרחוק – יאפשר למידה משותפת, הפקת לקחים, גיבוש המלצות וקידומן. בפרט, אנו מציעים שאחת ממשימותיו של הצוות בכנסת ה-25 תהיה להגיש דו"ח מסכם בתום כהונת הכנסת, שיכלול המלצות הניתנות ליישום בכנסות עתידיות. גם הארגון הבין-פרלמנטרי מציע לנהל תהליכי למידה והפקת לקחים; וב-61 מתוך 100 הפרלמנטים שנסקרו במסמך של הארגון יש ועדה או קבוצת עבודה בתוך הפרלמנט שעוסקת בחדשנות בהקשר של ICT.⁹
- **בניית תכנית שנתית לפיתוח ה-ICT בכנסת, שתכלול הקצאת משאבים וכוח אדם מספקים.** בהקשר זה יצוין שהמגמה הברורה בקרב פרלמנטים בעולם היא הגדלת המשאבים הכספיים המוקצים למטרה זו (גם באופן מוחלט, וגם באופן יחסי לסך כל תקציב הפרלמנט). מבחינת כוח אדם, לפי

⁹ IPU, "[World e-Parliament Report](#)", 2021, p. 16.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ממצאי הארגון הבין-פרלמנטרי, הממוצע הוא עובד אחד בתחום ה-ICT על

כל שלושה חברי פרלמנט (אם כי קיימת שונות גדולה בין פרלמנטים).¹⁰

אלו כאמור המלצות ראשוניות בלבד. נשמח להמשיך את הדיון בנושא ולעמוד לרשותכם

ככל שידרש,

בברכה,

אביטל פרידמן, ד"ר אסף שפירא, ד"ר חן פרידברג

המכון הישראלי לדמוקרטיה

¹⁰ [Ibid.](#), p. 8.