



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 086744-2023)
ירושלים, י"א בחשון התשפ"ד
26 באוקטובר 2023

לכבוד
יושבי ראש ועדות הכנסת

שלום רב,

הנדון: פומביות דיוני ועדות הכנסת והפרוטוקולים בעת מצב הלחימה

1. מצורף למכתבי זה נוהל בנושא התנהלות ועדות הכנסת בענין פומביות הישיבות והפרוטוקולים וחריגים לה. הנוהל מבאר את סמכויות יושבי ראש הוועדות בנושא זה, כפי שנקבעו בחקיקה ובתקנון הכנסת וכוחו יפה הן בשגרה והן בחירום.
2. פתיחתו של המושב השני של הכנסת ה-25 נעשית בצל הלחימה. גם בתקופה זו הכנסת וועדותיה ממשיכות למלא את תפקידן החשוב בחקיקה ובפיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה.
3. על מנת שהוועדות יוכלו למלא תפקידן זה באפקטיביות, גם ביחס לנושאים שלא ניתן לקיים בהם דיון פומבי – ישנן בכנסת מספר ועדות שישבותיהן ככלל מתקיימות כישבות חסויות.
4. ביתר הוועדות, מצויים בידי יושבי הראש והוועדה כלים להגבלת נוכחות בישיבת הוועדה ולחיסוי פרוטוקול הישיבה. הפעלת סמכויות הוועדות ויושבי הראש כאמור הינה חריגה, ויש להשתמש בה בהתאם לתקנון, במשורה ובשום שכל. זאת על מנת לאפשר לציבור, שחברי הכנסת הם שליחיו ונבחריו, להיחשף לעבודת הכנסת גם בימים אלו.
5. יחד עם זאת, כמובן שיש להגביל את פומביות הישיבה והפרוטוקול אם הדבר דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, אינטרסים חיוניים של המדינה או שלום הציבור וביטחונו; לשם הגנה על עניינו של קטין או חסר ישע; או לבקשת מי שהשתתף בישיבה – אם העמדת הפרוטוקול לעיון הציבור עשויה לגרום נזק לו או לזולתו.
6. היועצים המשפטיים של ועדות הכנסת ואני עומדים לרשותכם בכל ענין.
7. בתקווה לימים שקטים ורגועים.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חברי הכנסת
מר משה (צייקו) אדרי, מנכ"ל הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
ניצב יובל חן, קצין הכנסת
מר שמוליק חזקיה, סמנכ"ל חטיבת המידע
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת
מנהלי ועדות הכנסת
גב' מאיה כהן-רחמים, מנהלת מחלקת הפרוטוקולים
מר אופיר כהן, מנהל אבטחת מידע והגנת הסייבר



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

התנהלות ועדות הכנסת בענין פומביות הישיבות והפרוטוקולים

1. הכלל בענין פומביות הכנסת, קבוע בסעיף 27 לחוק-יסוד: הכנסת. פומביות ועדות הכנסת קבועה בתקנון הכנסת ובחוק שידורי ערוץ הכנסת, התשס"ד-2003 הקובעים כי ככלל ישיבות ועדות הכנסת פתוחות להשתתפות כל חברי הכנסת, שרים וסגני שרים, וכל גורם אחר (באישור צוות הוועדה) ובמהלכן נרשם פרוטוקול הפתוח לעיון הציבור ומפורסם באתר הכנסת. בנוסף, הישיבות מוקלטות ומשודרות באתר הכנסת ובערוץ הכנסת.
2. להלן פירוט סמכויות הוועדות ויושבי הראש בנושא זה, ובפרט המקרים והכללים ביחס להגבלת הנוכחות בישיבת הוועדה, חיסוי פרוטוקול ישיבת ועדה, ישיבות ועדה שנקבעו כחסויות, וישיבות ועדה מסווגות.

א. נוכחות בוועדות הכנסת:

3. **הכלל:** ישיבות ועדות הכנסת הן פומביות (סעיף 118 לתקנון הכנסת).
4. **החריגים לכלל:**
 - א. **החלטת ועדה על ישיבה לא פומבית או החלטת יושב ראש הוועדה להגביל נוכחות באולם הוועדה –** הוועדה החליטה (בהצבעה) שישיבת הוועדה לא תהיה פומבית, או שיושב ראש הוועדה החליט להגביל את הנוכחות באולם הוועדה, כולה או חלקה, במהלך הדיון או בהצבעה. ניתן להגביל את הנוכחות באולם הוועדה¹, של נוכחים בדיון שאינם חברי הכנסת, במהלך הדיון או בהצבעה. לא ניתן להגביל את נוכחות חברי הכנסת, אף אם אינם חברי ועדה או ממלאי מקום, וכן לא ניתן להגביל שרים או סגני שרים; החלטה על הגבלת נוכחות אינה מונעת את שידור הישיבה ואת רישום הפרוטוקול (סעיף 118(א) – (ב) לתקנון).
 - ב. **הישיבה מתקיימת כישיבת ועדה חסויה בהתאם לחוק², או בהתאם לתקנון³, או שיושב ראש הוועדה קבע מראש או במהלך הישיבה שפרוטוקול הישיבה חסוי⁴ –** בישיבה כאמור רשאים לנכוח רק עובדי הכנסת שנוכחותם נדרשת לצורך קיום הישיבה, חברי הוועדה וממלאי מקומם הקבועים **בלבד**⁵. אם נדון נושא שהובא על ידי חבר הכנסת שאינו חבר הוועדה, יושב ראש הוועדה יזמין אותו לדיון כדי שיציגו והוא רשאי לקבוע את מידת השתתפותו בדיון החסוי שיערך לאחר הצגת הנושא (סעיפים 105, 111(ד) ו-118(א) לתקנון).

¹ בכל מקום בנחה זה, "באולם הוועדה" משמעו לרבות באמצעי היוועדות חזותית בעת השתתפות מרחוק.
² בכלל זה ישיבות של ועדת משנה חסויה כאמור בסעיף 5(ה) חוק הכנסת, התשנ"ד-1994; ישיבות של ועדת משותפת כאמור בסעיף 18 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; ישיבות של ועדת הכנסת לענייני השירות כאמור בסעיף 6 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002; ישיבות של ועדה משותפת כאמור בסעיף 4(ה) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979; וישיבות של ועדת משנה של הוועדה לביטחון לאומי כאמור בסעיף 35 חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.
³ ישיבה חסויה של ועדת החוץ והביטחון והוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, וועדות המשנה שלהן.
⁴ בהתאם לכללים המפורטים בפסקה 10.
⁵ בהתאם לסעיף 6(ה) לתקנון, יושב ראש הכנסת רשאי להשתתף בכל אחת מוועדות הכנסת ובכלל זה ועדות משנה, אף אם הפרוטוקול שלהן חסוי.

ב. פרוטוקול ישיבות ועדות הכנסת:

5. הכלל: הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות פתוחים לעיון הציבור ומפורסמים באתר הכנסת (סעיף 120 לתקנון).
6. החריג לכלל: פרוטוקול או חלק ממנו שנקבע כחסוי לא יועמד לעיון הציבור, לתקופה שתיקבע, או בהתאם להוראות והגבלות לענין העיון בו.

ב.1. במקרים שלהלן הפרוטוקול יהיה חסוי:

7. ישיבת ועדה חסויה לפי הוראות החוק: ישנם חוקים שונים הקובעים חיסוי על ישיבות ועדה מסוימות, בכלל או כאשר הן דנות בעניינים מסוימים. כך למשל נקבע חיסוי על ישיבות של ועדת משנה חסויה כאמור בסעיף 5(ה) חוק הכנסת, התשנ"ד-1994; ועדת משותפת כאמור בסעיף 18 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; ועדת הכנסת לענייני השירות כאמור בסעיף 6 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002; ועדה משותפת כאמור בסעיף 4(ה) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979; ועדת משנה של הוועדה לביטחון לאומי כאמור בסעיף 35 חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008; והכל בהתאם לקבוע בדינים הרלוונטיים (סעיף 120(ג) לתקנון);
8. ישיבה של ועדת החוץ והביטחון, הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון וועדות המשנה שלהן: בתנאים המפורטים בפסקה 19 (סעיף 120(ב) לתקנון);
9. חיסוי מכוח חוק האוסר פרסום: ישנם חוקים שונים האוסרים פרסום של עניינים מסוימים. כך, בין היתר, נקבע שאין לפרסם שם או כל דבר שיש בו כדי לזהות נפגע או מתלונן בעבירות מין⁶; קטין, בנסיבות הקבועות בחוק⁷; או מאמץ, מאומץ או הורה ביולוגי שמסר את ילדו לאימוץ⁸, וכן נקבע איסור על פרסום של מידע האסור בפרסום מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (לרבות זהות עובדי השירות)⁹, או מכח צו העונשין (הכרזה על עניין סודי), התשע"ח-2017 (לרבות לגבי הפועל מטעם המוסד)¹⁰; וכן מכוח חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008 (לרבות זהות עובדי הרשות או עוד מוגן)¹¹; והכל בהתאם לקבוע בדינים הרלוונטיים, (סעיף 12(ג) לתקנון);
10. החלטת יושב ראש ועדה (ולעניין ועדת משנה – יושב ראש הוועדה הקבועה שמינתה אותה) שהפרוטוקול יהיה חסוי, בהתאם לכללים אלה (סעיף 120(ד) לתקנון):
 - i. רשאים לבקש חיסוי פרוטוקול: יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת, שר או סגן שר או נציגם, או מי שהשתתף בישיבה.
 - ii. מקרה מיוחד: החלטה על חיסוי הפרוטוקול היא של יושב ראש הוועדה. ראוי כי בהיותו חריג לכלל בדבר פומביות הפרוטוקולים, חיסוי יעשה באופן המצומצם ביותר הנדרש בנסיבות העניין. היועץ המשפטי לוועדה ייעץ ליושב ראש הוועדה האם בנסיבות המקרה מדובר במקרה מיוחד שמצדיק זאת.
 - iii. שיקולים לחיסוי פרוטוקול: בין היתר, כאשר יושב ראש הוועדה שוכנע כי –
 1. הדבר דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, אינטרסים חיוניים של המדינה או שלום הציבור וביטחונו;
 2. הדבר דרוש לשם הגנה על עניינו של קטין או חסר ישע;
 3. לבקשת מי שהשתתף בישיבה – אם העמדת הפרוטוקול לעיון הציבור עשויה לגרום נזק לו או לזולתו.

⁶סעיף 352 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; .

⁷ סעיף 24 לחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ד-1960.

⁸סעיף 34מ לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981.

⁹סעיף 19 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

¹⁰צו העונשין (הכרזה על עניין סודי), התשע"ח-2017.

¹¹סעיף 28 ל חוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008.

iv. הודעה על חיסוי הפרוטוקול: החליט יושב ראש הוועדה על חיסוי הפרוטוקול הוא יודיע על כך לוועדה, ככל האפשר לפני ישיבת הוועדה.

v. חיסוי הפרוטוקול לאחר סיום הישיבה: חיסוי מסוג זה הוא חריג במיוחד, שכן הנוכחים בעת הישיבה ידעו שהפרוטוקול שנרשם במהלכה פומבי. לכן, החלטת יושב ראש הוועדה לחסות פרוטוקול לאחר סיום הישיבה דורשת אישור בכתב של יושב ראש הכנסת, והחיסוי אפשרי רק כדי לחסות שם של אדם או דבר שעשוי להביא לזיהויו אם שוכנע כי הדבר דרוש לשם הגנה על עניינו של קטין או חסר ישע; או לבקשת מי שהשתתף בישיבה שהעמדת הפרוטוקול לעיון הציבור עשויה לגרום נזק לו או לזולתו.

vi. שינוי החלטה לחסות את פרוטוקול הישיבה:

1. יושב ראש הוועדה רשאי לשנות את החלטתו לחסות את פרוטוקול הישיבה, ואם עשה כן יודיע על כך לוועדה, וליושב ראש הכנסת אם ההחלטה התקבלה באישורו;
2. שינוי כאמור של קביעה שהפרוטוקול יהיה חסוי לאחר תחילת הישיבה, לגבי החלק שנקבע כחסוי – ייעשה רק בהסכמת כל מי שדיבר בעת שהקביעה שהפרוטוקול חסוי הייתה בתוקף;
3. הוועדה רשאית (בהצבעה) לשנות את החלטת יושב ראש לחסות את הישיבה ואת החלטתו לבטל את החיסיון כאמור לעיל.

11. הפסקה להוצאת אמירה מהפרוטוקול: בהתאם לתקנון לא ניתן לומר דברים בישיבת ועדה ולבקש כי לא יירשמו בפרוטוקול. עם זאת, יושב ראש הוועדה רשאי לקבוע הפסקה במהלך הישיבה לבקשת דובר שמבקש כי דבריו לא יכללו לפרוטוקול. ההפסקה אינה חלק מישיבת הוועדה (סעיף 119(ב) לתקנון).

12. רישום פרוטוקול בוועדה חסויה: בישיבת ועדה חסויה ירשם פרוטוקול באופן דומה לרישומי בישיבות אחרות. הפרוטוקול יכלול את רשימת חברי הכנסת הנוכחים, המוזמנים שנכחו בישיבה (אלא אם כן זהותם חסויה על פי דין) ומהלך הדיונים ויצוין בו שהישיבה אינה פומבית ושהפרוטוקול שלה חסוי; רישום פרוטוקול בישיבה חסויה ואזכור מוזמנים שזהותם חסויה בפרוטוקול נעשה בהתאם לנוהל המצוי בידי מחלקת פרוטוקולים של הכנסת.

2.ב. עיון בפרוטוקול חסוי:

13. ביחס לפרוטוקולים חסויים יותר העיון במקרים הבאים (סעיף 120(ה) לתקנון):
 - א. חבר הכנסת שהוא חבר ועדה או ועדת משנה או ממלא מקום קבוע בה, רשאי לעיין בפרוטוקולים חסויים של ישיבת הוועדה, לרבות פרוטוקולים מכנסות קודמות;
 - ב. מי שהשתתף בישיבת הוועדה, לרבות חבר הכנסת שאינו חבר הוועדה, רשאי לעיין בפרוטוקול הישיבה שבה השתתף, ואם הוזמן רק לחלק מהישיבה יהיה רשאי לעיין רק באותו חלק של הפרוטוקול; עיון כאמור ייעשה במשרדי הוועדה.

ג. ישיבות שנקבעה לגביהן בחוק דרישה לחיסיון:

1. ועדת משנה שנותנת אישור במקום ועדה קבועה (סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994):
14. סמכות יו"ר ועדה: רשאי לקבוע בהתייעצות עם יו"ר הכנסת כי אישור שנדרש על פי כל דין מוועדתו יינתן על ידי ועדת משנה חסויה שדין אישורה – כדין אישור שניתן על ידי ועדת האם; ישיבות ועדת המשנה יהיו חסויות ופרסום הדברים שנאמרו או נמסרו בהן אסור, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת.

15. **טעמים להקמת ועדת משנה חסויה בהתאם לחוק**: יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם יושב ראש הכנסת רשאי לקבוע על הקמת ועדת משנה חסויה אם שוכנע כי טעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה, או ביחסי החוץ שלה, מחייבים שהאישור או הדיון בקשר אליו ישמרו בסוד.
16. **חברים בוועדת משנה חסויה**: עד חמישה חברים, שיבחרו על ידי הוועדה.
17. **ועדת משנה חסויה של ועדת הכספים למתן אישור על פי דין**: ככלל, יחולו הכללים שלעיל לעניין ועדת משנה חסויה, בשינויים הבאים:
- א. **תקופת החיסיון**: ישיבות ועדת המשנה יהיו חסויות לתקופה שתקבע ועדת המשנה, הקצרה ביותר המתחייבת מאופי העניין.
- ב. **תנאים להקמת הוועדה**: יושב ראש ועדת הכספים רשאי לקבוע כי תוקם ועדת משנה חסויה של ועדת הכספים לאחר התייעצות עם יושב ראש הכנסת ורק אם שוכנע כי טעמים מיוחדים של חשש לפגיעה של ממש בעניין כלכלי משמעותי של המדינה מחייבים שהאישור או הדיון בקשר אליו ישמרו.
- ג. **חברים בוועדה**: בוועדת המשנה החסויה של ועדת הכספים יהיו חברים לפחות חמישה חברים, וחלקם יהיו חברים בסיעות האופוזיציה; חברי ועדת המשנה ייבחרו על ידי ועדת הכספים בתחילת כהונתה של כל כנסת.

ג.2. ועדת החוץ והביטחון, הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, וועדות משנה שלהן (סעיף 120(ב) לתקנון):

18. ישיבה של ועדת החוץ והביטחון במליאתה העוסקת בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה היא ישיבה פומבית, אלא אם כן הודיע יושב ראש הוועדה אחרת.
19. ככלל ישיבותיהן של ועדות אלו יתקיימו כישיבות חסויות, ואולם, ניתן לקיימן כישיבות פומביות וכן לפרסם את הפרוטוקולים של ישיבותיהן, אם התקיים אחד מאלה:
- לפני תחילת הישיבה, יושב ראש הוועדה הודיע שהפרוטוקול שלה לא יהיה חסוי;
 - במהלך הישיבה ובהסכמת כל מי שדיבר עד להודעה, יושב ראש הוועדה הודיע שהפרוטוקול שלה לא יהיה חסוי;
 - ישיבה המשודרת בערוץ הכנסת או באתר האינטרנט של הכנסת;

ג.3. ועדה משותפת של יושב ראש הוועדה לעניני ביקורת המדינה ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון:

20. הוועדה דנה בנושאים לגביהם קיבל מבקר המדינה החלטה כי לא יונחו על שולחן הכנסת בשל הצורך לשמור על ביטחון המדינה כאמור בסעיפים 17(ג) ו-18(א2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958; ישיבותיה של הוועדה המשותפת האמורה יהיו חסויות.

ד. ישיבה שהוגדרה כמסווגת:

21. ישיבה של ועדה או ועדת משנה חסויה אינה בהכרח מסווגת, סיווג הישיבה נקבע בהתאם לסוג המידע שנמסר בה וסיווגו; בישיבה מסווגת רשאים לנכוח חברי הוועדה (בלבד) וכן בעלי סיווג מתאים לרבות מקרב עובדי הכנסת. מומלץ שמנהל הוועדה יתייעץ עם היחידה לאבטחת מידע ועם היועץ המשפטי לוועדה בעניין בקשה לקיום ישיבה מסווגת ובפרט בעניין שאלת הנוכחים הרשאים לנכוח בישיבה המסווגת.