



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 129334-2022)
ירושלים, כ"א בחשוון התשפ"ג
15 בנובמבר 2022

לכבוד
חברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: בחירת הוועדה המסדרת וסמכויותיה

עם כינונה של הכנסת ה-25 אני מתכבדת להביא בפניכם את עיקר ההוראות הנוגעות להקמת הוועדה המסדרת, מאפייניה ותפקידיה, כדלקמן:

1. הוועדה המסדרת היא בדרך כלל האורגן הראשון שנבחר לאחר השבעתה של כנסת חדשה (אלא אם כן יושב ראש הכנסת נבחר קודם לבחירת הוועדה המסדרת), ויש לה חשיבות רבה בהתנעת הפעילות הפרלמנטרית של הכנסת בתקופת הביניים שעד להקמת ועדות הכנסת הקבועות. הקמתה, הרכבה וסמכויותיה מוסדרים בסעיף 2א לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק הכנסת).
2. הוועדה המסדרת נבחרת על ידי הכנסת בסמיכות למועד כינוסה ופועלת עד הקמת ועדת הכנסת. הרכבה, נקבע לפי גודלן של הסיעות בכנסת ובראשה עומד חבר הכנסת מסיעתו של חבר הכנסת שעליו הטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה.
3. **תפקידה המרכזי** של הוועדה המסדרת הוא להביא לאישור הכנסת הצעה להרכב ועדות הכנסת הקבועות. בנוסף, עד לבחירת הוועדות הקבועות, היא רשאית לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון ולהמליץ לכנסת על בחירת סגנים זמניים ליושב ראש הכנסת. לוועדה המסדרת מסורות סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת, ובכלל זה גם הסמכות להציע לכנסת להקים ועדות לעניין מסוים.
4. **הוועדה המסדרת אינה מוסמכת** לעסוק בחקיקה, בתיקונים לתקנון הכנסת, בפיקוח על פעולות הממשלה ובכל סמכות אחרת של ועדת הכנסת שאינה נוגעת לסדרי הבית ולדיוני הכנסת.

הקמת הוועדה המסדרת

5. בהתאם לחוק "הכנסת תבחר, מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה, ועדה מסדרת"; מכאן למדים שהקמת הוועדה המסדרת תיעשה מוקדם ככל האפשר לאחר היבחרה של הכנסת, ולאחר שנשיא המדינה הטיל על חבר כנסת את תפקיד הרכבת הממשלה¹.

¹ החל מהכנסת ה-16 הוקמה הוועדה המסדרת בין יום כינוס הכנסת ועד שלושה-עשר ימים מיום כינוס הכנסת (הוועדה המסדרת נבחרה ביום כינוס הכנסת בכנסות ה-22, ה-21 וה-20; יום למחרת כינוס הכנסת בכנסת ה-16; שישה ימים לאחר כינוס הכנסת בכנסות ה-18 וה-19; שבועה ימים בכנסת ה-23; ושלושה-עשר ימים בכנסת ה-24).

יושב ראש הוועדה המסדרת

6. בהתאם לחוק, "בראש הוועדה המסדרת יעמוד חבר הכנסת מהסיעה של חבר הכנסת שעליו הטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב ממשלה." נראה כי מטרתה של הוראה זו הנה להבטיח ככל הניתן תיאום וסנכרון בין המופקד על הוועדה המסדרת לבין מי שהופקד על מלאכת הרכבת הממשלה.

7. אופן קביעת זהות חבר הכנסת שיעמוד בראשות הוועדה המסדרת הוא עניין הנתון להתנהלות הפנימית של הסיעה, ההחלטה בדבר זהות הוועדה אינה מחייבת הצבעה במליאה או בוועדה המסדרת עצמה, הסיעה רשאית גם להודיע על שינוי בזהות יושב הראש מטעמה וגם עניין זה אינו מחייב הצבעה. משנקבע חבר הכנסת שיעמוד בראשות הוועדה מטעם הסיעה, הוא זה שיציג בפני הכנסת את הרכב הוועדה המסדרת.

8. בהתאם ללשון החוק ולפי תכליתו, ככל שלאחר הקמת הוועדה המסדרת, יוטל תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת מסיעה אחרת – יושב ראש הוועדה יוחלף. חילופי יושב הראש כאמור ייעשו בהודעה מטעם הסיעה והיא אינה דורשת את אישור מליאת הכנסת או הוועדה המסדרת. במצב בו המועמד לא הצליח להרכיב ממשלה והתפקיד להרכבת ממשלה לא הוטל על חבר כנסת אחר (אם נקבע מועד לבחירות חדשות או בתקופת 21 הימים בה רשאים רוב חברי הכנסת לבקש את הטלת הממשלה על חבר כנסת פלוני לפי סעיף 10 לחוק-יסוד: הממשלה), עמדתנו היא שיחול הכלל הרגיל לפיו יושב ראש ועדה נבחר על ידי חברי הוועדה והם יוכלו להחליפו באחד מחברי הוועדה, אם יבקשו לעשות זאת.

הרכב הוועדה המסדרת

9. בהתאם לחוק הכנסת "הייצוג בוועדה המסדרת יהיה לפי גודלן היחסי של הסיעות, ובלבד שלכל סיעה בת 4 חברים או יותר יהיה נציג בוועדה המסדרת; סיעה שאין לה נציג בוועדה המסדרת רשאית להודיע לוועדה כי אחד מחבריה ישמש כמשקיף מטעמה בוועדה; למשקיף כאמור לא תהיה זכות הצבעה בוועדה"².

10. החוק לא קובע את המפתח להרכב הוועדה המסדרת, מלבד התנאי שלסיעה בת 4 חברים או יותר יהיה נציג. עם זאת, בפועל נקבע מפתח אחיד לחברות בוועדות. בהתאם, בכנסות ה-16 ועד ה-20, ה-22 וה-24 הרכב הוועדה המסדרת נקבע לפי מפתח של חבר ועדה אחד לכל 4 חברי סיעה, לסיעות בנות 4 חברים או יותר; בכנסות ה-21 לפי מפתח של 5; בכנסות ה-23 לפי מפתח של 7.

11. כאשר מספר המנדטים שקיבלה כל סיעה לא התחלק באופן שלם לפי המפתח, הוא עוגל בהתאם לכללי העיגול המקובלים, כאשר מעל 0.5 מספר החברים עוגל כלפי מעלה³.

12. לרוב, הרכב הוועדה המסדרת הובא לאישור הכנסת בהסכמת הסיעות הגדולות ועניין זה התבטא בכך שבדרך כלל הוצגה הצעה אחת בלבד שזכתה לרוב גדול בקרב חברי הכנסת⁴.

² החל מהכנסת ה-20 לא נקבעו משקיפים בוועדות.

³ בהתאם לכך מספר חברי הוועדה בכנסת ה-23 עמד על 17 חברי ועדה; בכנסת ה-21 עמד על 25 חברי ועדה; בכנסת ה-16 עמד על 26 חברי ועדה; בכנסות ה-17 וה-18 עמד על 28 חברי ועדה; בכנסת ה-19 עמד על 29 חברי ועדה; בכנסת ה-22 עמד על 30 חברי ועדה; בכנסת ה-20 עמד על 32 חברי ועדה ובכנסת ה-24 עמד על 33 חברי ועדה.

⁴ בכנסת ה-16 ההצעה התקבלה פה אחד; בכנסת ה-17 ברוב; בכנסת ה-18 הצביעו 59 בעד, ללא מתנגדים (ונמנע אחד); בכנסת ה-19 הצביעו 61 בעד, ללא מתנגדים (ונמנע אחד); בכנסת ה-20 הצביעו 107 בעד, ללא מתנגדים; בכנסת ה-21 הצביעו 61 בעד, ללא מתנגדים; בכנסת ה-22 הצביעו 84 בעד, ללא מתנגדים (ונמנע אחד); בכנסת ה-23 הצביעו 61

תפקידי הוועדה המסדרת

בחירת ועדות זמניות

13. חוק הכנסת קובע כי "עד לבחירת ועדות הכנסת רשאית הוועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון, ובלבד שמספר חברי ועדות אלה לא יעלה על מספר החברים בוועדת הכספים ובוועדת החוץ וביטחון לפי הוראות סעיף 3(ב); יושב ראש הוועדה המסדרת ימסור על כך הודעה לכנסת." סעיף 3(ב) קובע כי "מספר החברים בוועדת החוץ וביטחון, בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת וכן בוועדת הכספים של הכנסת, לא יעלה על שבעה-עשר"⁵.

14. בהתאם, מספר החברים בוועדות הזמניות בכנסות ה-16 עד ה-24 עמד על 17 חברים בכל ועדה. הרכב הוועדות הזמניות נקבע בוועדה המסדרת והודעה על הרכבן נמסרת במליאה, ללא הצבעה. הקמת הוועדות הזמניות מאפשרת לכנסת ליתן מענה לצרכים דחופים שבתחום סמכויותיהן של הוועדות הזמניות עד להקמתן של הוועדות הקבועות.

15. **ייצוג בוועדות הזמניות:** אין כלל לגבי אופן קביעת הייצוג בוועדות הזמניות, יחד עם זאת, בדיקת הרכב הוועדות לאורך השנים העלה כי שני משתנים השפיעו על הרכב הוועדות הזמניות – הראשון, קביעת גודל הסיעה המינימלי לייצוג בוועדות – למשל, רק סיעות בנות 5 חברים או יותר יזכו לייצוג; השני, חישוב מספר החברים בכל ועדה בנפרד (17) או התייחסות למספר החברים בשתי הוועדות ביחד (34). לרוב, ההסכם הסופי בפועל הובא בהסכמה.

הכנת הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות

16. בהתאם לסעיף 2א(ג) לחוק הכנסת "הוועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות". ברוב הכנסות, הביאו הצעה אחת להרכב כל הוועדות הקבועות, אך בכנסות 21, 22 ו-24 הקימו חלק מהוועדות בנפרד.

17. **מספר החברים המרבי בכל ועדה קבועה:** בהתאם לסעיף 3 לחוק הכנסת מספר החברים המירבי **בוועדה קבועה** של הכנסת לא יעלה על 15; מספר החברים **בוועדת הכנסת** ייקבע בידי הכנסת ובלבד שהרכבה יתאים ככל האפשר ליחסי הכוחות של הסיעות בכנסת; מספר החברים המירבי **בוועדת החוקה, חוק ומשפט** יעמוד על 17; בוועדת החוץ וביטחון יעמוד על 17 או לא יותר מ-19 לפי החלטה של ועדת הכנסת ברוב של $\frac{3}{4}$ מחבריה; **בוועדת הכספים** יעמוד על 17 או לא יותר מ-20 לפי החלטת ועדת הכנסת ברוב של $\frac{3}{4}$ מחבריה.

18. **הייצוג בוועדות הקבועות:** בהתאם לסעיף 102 לתקנון הכנסת הרכב הוועדות הקבועות יעשה בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות וכן בהודעת הסיעות לגבי שיבוץ חבריהן בוועדות, אם נמסרה. בפסיקה נאמר כי ההרכב יעשה בשאיפה שהייצוג הסיעתי יעמוד ביחס ישיר לגודל הסיעה ויתאפשר ייצוג הולם גם לסיעות המיעוט⁶.

בעד, ללא מתנגדים (ונמנע 1); ואילו בכנסת ה-24 הצביעו 60 בעד ו-51 נגד, בכנסת ה-24 הובאו שתי הצעות, אחת התקבלה ואחת נדחתה.

⁵ מועד בחירת הוועדות הזמניות: בכנסות ה-16, 17, 20, 22 ו-23 בחירת הוועדות הזמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון נעשתה ביום בחירת הוועדה המסדרת; בכנסת ה-19 בחירת הוועדות הזמניות נעשתה יומיים לאחר בחירת הוועדה המסדרת; בכנסת ה-21 שישה ימים לאחר בחירת הוועדה המסדרת; ובכנסות ה-18 וה-24 שבעה ימים לאחר בחירת הוועדה המסדרת.

⁶ ראו פס' 17 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות בבג"ץ 5258/21, **דוד ביטון ואח' נ' כנסת ישראל ואח'** (ניתן ביום 25.10.21).

מינוי סגנים "זמניים" ליושב ראש הכנסת

19. חוק הכנסת קובע כי "לוועדה המסדרת יהיו, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת וכן סמכותה לפי סעיף 10".

20. בהתאם, רשאית הוועדה המסדרת להמליץ לכנסת לבחור סגנים ליושב ראש הכנסת, לקבוע כי מספר הסגנים יהיה גדול מתשעה, ואף להמליץ לכנסת לבחרם לתקופה קבועה מראש כאשר המקובל הוא עד זמן קצר לאחר התגבשותה של הקואליציה וכינון הממשלה החדשה. זאת, על מנת לסייע ליושב ראש הכנסת בניהול ישיבותיה של הכנסת גם בתקופת תחילת כהונתה ועל מנת לאפשר את פעילות נשיאות הכנסת, המורכבת מיושב ראש הכנסת וסגניו, וכך גם לאפשר את אישור הנחתן של הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת.⁷

ועדות לעניין מסוים (ועדות מיוחדות)

21. בהתאם לסמכות הוועדה המסדרת להפעיל את סמכויות ועדת הכנסת בתקופה שעד הקמתה, בסמכותה להקים ועדות לעניין מסוים. רצוי שתהיה סיבה להקמת ועדה כאמור, שכן ראוי שהוועדה המסדרת תפעל לקביעת הרכב לוועדות קבועות על מנת לאפשר המשך התנהלות סדירה ושוטפת של הכנסת.⁸

סיום כהונתה של הוועדה המסדרת

22. עם בחירתה של ועדת הכנסת, מסתיימת כהונתה של הוועדה המסדרת לאותה כנסת.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת מיקי לוי, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת יואב קיש, יושב ראש הוועדה המסדרת
מר גיל סגל, מנכ"ל הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
עו"ד ארבל אסטרך, היועצת המשפטית לוועדת הכנסת
גב' נועה בירן-דדון, מנהלת ועדת הכנסת

⁷ ככלל מינוי הסגנים הזמניים נעשה בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת. בכנסת ה-24 מינתה הכנסת בהמלצת הוועדה המסדרת תחילה 3 סגנים "זמניים" ובהמשך מונו 2 סגנים נוספים; בכנסת ה-23 מונו 3 סגנים "זמניים"; בכנסת ה-22 מונו 5 סגנים "זמניים"; ובכנסות ה-20 וה-21 מינתה הכנסת בהמלצת הוועדה המסדרת 2 סגנים "זמניים" ליושב ראש הכנסת. בכל המקרים, הסגנים נמנו על סיעות שונות ולפחות חלקם נמנו על סיעות שיועדו להיות סיעות אופוזיציה.
⁸ בכנסת ה-23, בין היתר משום שתקופת פעילותה של הוועדה המסדרת התארכה בשל אי כינון ממשלה בסמוך לבחירות, הוועדה המסדרת הציעה להקים 4 ועדות לעניין מסוים לפי סעיף 108 לתקנון הכנסת, שתקופת עבודתן נקבעה עד להקמת הוועדות הקבועות: הוועדה המיוחדת להיערכות מערכת החינוך, לרבות לשנה"ל הבאה, והחינוך המיוחד; הוועדה המיוחדת בעניין התמודדות עם נגיף הקורונה; הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה במגזר הערבי; והוועדה המיוחדת לענייני רווחה ועבודה; בכנסת ה-24 הכנסת אישרה את הצעת הוועדה המסדרת להקים את הוועדה המיוחדת לעניין נגיף קורונה החדש, שמשך כהונתה הוגבל עד להקמת הוועדות הקבועות וכן הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, שמשך פעולתה לא הוגבל; לעיתים הוקמו ועדות לעניין מסוים לצורך טיפול בהצעות חוק שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת.