



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 025721-2024)

ועדה לעניין מסוים שאינה עוסקת בתחום בנושאים מוגדרים בבירור

א. ועדות הכנסת: כללי

1. סעיף 21(א) לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי: "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות, והיא רשאית לבחור מבין חבריה גם ועדות לעניינים מסויימים". בהתאם להוראה זו, בכנסת פועלות ועדות משני סוגים: הוועדות הקבועות, המפורטות בתקנון הכנסת; וועדות לעניינים מסויימים, אותן הכנסת רשאית לבחור לפי הצורך.

הוועדות הקבועות

2. הסמכויות ותחומי העניין של ועדות הכנסת הקבועות מוגדרים בסעיף 100 לתקנון הכנסת. התכלית שבהגדרת הסמכויות ותחומי העניין של הוועדות הקבועות באופן מפורט בתקנון, היא יצירת סדרי עבודה תקינים, המאפשרים לרכז את הפעילות הפרלמנטרית בתחום מסוים בוועדה קבועה. זאת כדי ליצור, לפתח וליישם מומחיות וידע בתחומים אלה הן על ידי חברי הוועדה והן על ידי עובדי הכנסת המלווים אותה – הייעוץ המשפטי, צוות מרכז המחקר והמידע ומזכירות הוועדה.

3. כך, מתאפשר לוועדה הקבועה לפקח באופן מקצועי ומיטבי על הממשלה בנושאים שבתחום טיפולה ולקדם תוצרי חקיקה איכותיים בתחומים אלה, מתוך היכרות עם האתגרים והעשייה בתחומי עיסוקה בפרספקטיבה רחבה ועל פני תקופות ממושכות; הוועדה אף מקיימת ומפתחת קשרי עבודה ושיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים לתחומי העניין שלה במגזר הממשלתי, בשלטון המקומי, בשוק הפרטי, ובקרב ארגוני המגזר השלישי; לא ניתן להפריז בחשיבותם של קשרי עבודה אלה המאפשרים לוועדות הכנסת הקבועות לקיים הליכי חקיקה ופיקוח פרלמנטרי תקינים ולבצע את תפקידן בצורה מיטבית.

ועדות לעניין מסוים

4. אופן הקמתן של ועדות לעניין מסוים מוסדר בסעיף 108 לתקנון, שם נקבע כי הכנסת רשאית לבחור, לפי הצעת ועדת הכנסת, ועדה לעניין מסוים. עוד קובע התקנון כי את תחומי עניינה וסמכויותיה של ועדה לעניין מסוים קובעת הכנסת, ודינה כדין ועדה קבועה לכל דבר, פרט לתקופת כהונתה, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת.

5. לרוב, ועדה לעניין מסוים עוסקת בסוגיה מסוימת בעלת חשיבות, המעוררת – בתקופה מסוימת או באופן מובנה – אתגרים וקשיים שמחייבים טיפול מצד הרשות המבצעת, ולצדו פיקוח פרלמנטרי ממוקד. כאלו למשל, הן הוועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול, הוועדה המיוחדת לטיפול בשורדי השואה, והוועדה המיוחדת לזכויות הילד. ועדות אלה עוסקות בנושאים שהכנסת ראתה חשיבות בעיסוק בהם ובקידומם, שמתאפיינים במורכבות והם בעלי היבטים רוחביים שנמצאים באחריות

מספר גדול של משרדי ממשלה ורשויות. במקרים כאלה הוועדה משמשת גורם מתכלל שלומד את הנושא לעומק על שלל היבטיו, ויכול להתמקד בו (בשונה מהוועדות הקבועות החולשות לרוב על מספר תחומי עניין) ולפקח על קידום הטיפול בו מול כלל הגורמים.

"ועדת רפורמות" מהכנסת ה-20

6. בכנסת ה-20, הוקמה ועדה לעניין מסוים שכונתה "ועדת רפורמות". הוסכם על הקמתה בהסכם קואליציוני בין הסייעות, כשהכוונה הייתה לוועדה שתוכל לדון בנושאים מגוונים בהתאם לצורך.
7. בשל כך, תחומי עניינה וסמכויותיה לא הוגדרו באופן ברור בהחלטת הכנסת על הקמתה. מאז, ניסיונות להקים ועדה כזו נעשו לרוב כדרך למימוש הסכמות קואליציוניות מוקדמות בין הסייעות, ולעיתים קרובות במטרה לאפשר זירוז הליכי חקיקה ברפורמות רחבות היקף, בדגש על רפורמות כלכליות.
8. לצורך הנוחות, אשתמש במונח "ועדת רפורמות" בהמשך המסמך ככינוי כללי לוועדה לעניין מסוים שאין לה סמכויות מתוחמות ומוגדרות.

ב. הקשיים שבהקמת ועדה לעניין מסוים שאינה עוסקת בתחום מוגדר ומתוחם

9. "ועדת רפורמות" מאופיינת בכך שסמכויותיה רחבות, כלליות ולא מוגדרות, היא אינה עוסקת בתחום אחד או בנושא מוגדר, וניתן להעביר אליה עניינים שונים בהתאם לצרכים המתעוררים מעת לעת, לרבות הצעות חוק. אחד החששות הוא שסמכותה הכללית תאפשר לה לדון גם בנושאים ובהצעות חוק השייכים באופן מובהק לתחומי העניין של ועדה מוועדות הכנסת הקבועות; הדבר עלול להביא לפגיעה במקצועיות ובסדרי הדיון התקינים באותם נושאים, מהסיבות שפורטו לעיל, וכן להחלשת הוועדות הקבועות ולפגיעה ביכולתן וביכולתה של הכנסת, למלא את תפקידן כראוי.
10. ביקורת ברוח זו נמתחה על הליכי החקיקה שהתרחשו ב"ועדת הרפורמות" שהוקמה בכנסת ה-20 בבג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת ואח'**, בעניין חקיקת פרק החשמל מחוק ההסדרים לשנים 2015 ו-2016. לטענת העותרים הפרק האמור הועבר לדיון בוועדת הרפורמות בשל כך שיו"ר ועדת הכלכלה סירב להעביר את הרפורמה בנוסחה כפי שהובאה לכנסת ("As is"), בהתאם לדרישת שר האנרגיה. בפסק הדין נקבע כי למרות שהתנהלות זו אינה עולה כדי פגם בהליך החקיקה, היא התנהלות בלתי ראויה ופסולה, שכן היא מבקשת למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי ופוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטרית¹. בפסיקתו, הדגיש בית המשפט העליון את מרכזיות תפקידן של ועדות הכנסת בהליך החקיקה ואת היותן כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת, וכתוצאה ישירה מכך – את הבעייתיות שבפגיעה ביכולתן לבצע תפקידים אלו.
11. ביחס להעברת הדיון ברפורמה אל הוועדה המיוחדת, צוין בפסק הדין כי ה"אכסניה" הטבעית לדיון הייתה ועדת הכלכלה, הנמנית עם הוועדות הקבועות של הכנסת, וזו גם הייתה עמדת היועצת המשפטית לכנסת, שעמדה על כך שיש לשאוף שכל ועדה תדון ותכין הצעות חוק בתחומי מומחיותה.

¹ בסופו של דבר העתירה נדחתה, שכן לא הוכח שהוועדה המיוחדת נכנעה לדרישה להעברת הרפורמה כמו שהוגשה, ובפועל קיימה דיון ארוך וממצה.

אמנם, לא נקבע שהוועדה לא הייתה מוסמכת לדון ברפורמה ברשות החשמל, ואולם, השופטת חיות, כתוארה אז, העירה כי:

”ככלל, השימוש בכלי הוועדות המיוחדות ראוי לו שיהא מדוד, זהיר וענייני, ויש להישמר מאוד מפני השימוש בכלי זה כאמצעי לעקיפת הוועדות הקבועות האמורות לשמש כ”אכסניה הטבעית” לדיונים בהצעות חוק ובתיקוני חקיקה המצויים בתחום מומחיותן.”²

12. הפגיעה בוועדות הקבועות של הכנסת, כפי שהיא משתקפת בדבריה של השופטת חיות, חמורה אף יותר כאשר מלכתחילה מטרת הקמת הוועדה לעניין מסוים היא ”לעקוף” את הוועדה הקבועה שעוסקת בנושאים האלו משום שבראשה עומד יו”ר מקרב סיעות האופוזיציה או יו”ר לעומתי לשר מסוים או לממשלה מטעמים אחרים. ב”עקיפה” שכזו יש כדי להחליש את כוחה של הכנסת ולפגוע פגיעה ממשית ביכולתה לבצע את תפקידה, הן כרשות המחוקקת המשפיעה על החקיקה ומעצבת אותה והן בפיקוח על הממשלה תוך כדי ההליך ולאחריו.

13. הפיקוח על הרשות המבצעת הוא חלק משמעותי בעבודת הוועדות³, והוא משתקף גם בעיצוב הדין עצמו (למשל בקביעת חובת אישור חקיקת משנה, חובת התייעצות וחובת דיווח) וגם בקיום ישיבות פיקוח. בישיבות אלה נערכים דיונים, בין היתר, ביישום החקיקה, בהם עולים קשיים ואתגרים ביישומה ומתקיים שיח בין הגורמים השונים הנוגעים בדבר. לעיתים הוועדות מפעילות את סמכויות הפיקוח הפורמליות הנתונות להן בתקנון הכנסת לצורך קבלת נתונים ומידע ממשרדי הממשלה ולצורך זימונם של נציגי הרשות המבצעת.

14. כאשר הוועדה שלה נתונות סמכויות הפיקוח בנושא מסוים אינה הוועדה המחוקקת את החוק באותו הנושא, בשל העברת הליך חקיקה לוועדה לעניין מסוים, נוצר פיצול מלאכותי שמוביל לפערי מידע ומומחיות ולעתים אף מייצר כפל סמכויות וחוסר בהירות. בכך יש גם כדי לסרב ולפגום ביעילות הפיקוח על יישום החוק לאחר שנחקק. במצב דברים תקין ואפקטיבי הוועדה הקבועה בכנסת אשר מוסמכת לקבל דיווחים ממשרד ממשלתי מסוים, היא גם הוועדה הקבועה בחקיקה הראשית כוועדה המאשרת את חקיקת המשנה של אותו משרד. יש בכך כדי לחזק את יעילות עבודת הוועדה מול אותו משרד ובכך אף את מעמדה של הכנסת ואת קשרי הגומלין בינה לבין הממשלה.

15. חשש נוסף שעשוי להתעורר עקב הקמת ועדה כאמור הוא לפגיעה בהליך החקיקה. לעיתים, מטרת הקמתה של ועדה לעניין מסוים המיועדת להכנת הצעת חוק מסוימת היא לייצר אכסניה שיווית, כך שבמקרה הצורך ניתן יהיה להעביר אליה הצעות חוק נוספות. ועדת רפורמות שתחומי העניין שלה הוגדרו בכלליות רבה ובאפשרותה לדון כמעט בכל נושא, עשויה לשמש אכסניה נוחה להאצת הליכי חקיקה. נציין גם שוועדת רפורמות אינה מחויבת בקיום דיוני פיקוח, דיונים מהירים ודיונים בהצעות לסדר היום, כפי שמחויבות על פי התקנון הוועדות הקבועות, והיא יכולה להקדיש את כל עתותיה לדיון בהצעות חוק שמבקשים לזרז את חקיקתן.

16. הבעיה מתעצמת כשיו”ר הוועדה לעניין מסוים הוא חבר בסיעה של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה. לאור הסמכויות הרחבות הנתונות ליו”ר ועדה של הכנסת בקביעת סדר היום של הוועדה ובניהול ישיבותיה, הוא עשוי לזרז באופן מיוחד את הדיונים בהצעת חוק שהשר, בשם

² בג”ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ הכנסת (נבו 17.08.2016), פסקה 14 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות.

³ וזאת, בין השאר לאור הוראת סעיף 111(ב)(2) לתקנון הכנסת, הקובע כי לפחות רבע מדיוניה של ועדה בכל מושב של הכנסת יעסקו בפיקוח על עבודת הממשלה (מהוראה זו הוחרגו בדרכים שונות ועדת החוקה ועדת הכספים).

המשרד שהוא עומד בראשו, מעוניין לקדם. יו"ר ועדה שהוא חבר בסיעתו של השר, אף עלול להיות מושפע יותר מהרגיל מעמדת השר בעניינה של אותה הצעת חוק, והדבר עלול להשפיע על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלה בהליך החקיקה של אותה הצעת חוק.

17. חקיקה מואצת כאמור אף עלולה לעורר חשש מפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת וביכולתה של הוועדה, וכתוצאה מכך גם של הכנסת, להוציא תחת ידה דבר חקיקה מיטבי, שלם ומקיף שאמור לשרת את הציבור ולהכווין את התנהגותו.

18. לבסוף, בהקמת ועדות מסוג זה יש פגיעה גם בעבודתה המנהלית-מקצועית של הכנסת, שכן הקמתן פוגעת ביכולת של חברי הוועדות הקבועות ושל הצוות המקצועי המלווה אותן להתמקצע בתחומי המומחיות ולצבור בהם ידע וניסיון וכמובן ליישם את הידע המצטבר ולעשות בו שימוש לטובת הציבור במסגרת הליכי חקיקה ופיקוח הנוגעים לאותו תחום.

ג. עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת

19. מכיוון שחלק מהקשיים שתוארו בפרק ב' להנחיה זו אכן התממשו כתוצאה מפעילותה של "ועדת הרפורמות" בכנסת ה-20, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת מאז היא שאין להקים ועדות מסוג זה.

20. לאור עמדה זו, בכנסת ה-23 לא הוקמה ועדה דומה; בכנסת ה-24 הוקמה ועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים כוועדה קבועה שכינה רק באותה כנסת. על אף שמדובר בתחומי עניין מגוונים ורחבים יחסית, שעשויים להשיק לתחומי עניין של ועדות קבועות – הרי שבשונה מ"ועדת רפורמות" תחומי סמכויותיה של ועדה זו הוגדרו באופן מפורט בסעיף 100 לתקנון הכנסת; בדומה לכך, גם בכנסת ה-25 הוקמה "הוועדה למיזמים ציבוריים" שתחומי סמכויותיה הוגדרו בסעיף 100 לתקנון הכנסת.

21. מצאתי לנכון להעלות על הכתב עמדה זו, שהוצגה על ידי בעל פה במהלך דיוני הוועדה המסדרת ובדיוני ועדת הכנסת, ולהבהיר כי בהקמת ועדה לעניין מסוים נדרש שסמכויותיה ותחומי עניינה יוגדרו כהלכה ובאופן ברור וממוקד ככל האפשר, ללא שימוש במושגים כלליים יתר על המידה. כך, שיהיה ניתן לדעת מראש ברמת ודאות סבירה באילו נושאים היא מיועדת לעסוק. כמו כן, כחלק מההקפדה על תקינות הליכי החקיקה יש להימנע ככל הניתן מהקמת ועדות שמטרתן "לעקוף" ועדות קבועות ולהעביר אליהן תיקוני חקיקה המצויים באופן מובהק בתחום מומחיותן של ועדות קבועות.