



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 2023-007150)
ירושלים, ג' בשבט התשפ"ג
25 בינואר 2023

לכבוד
חבר הכנסת שמחה רוטמן
יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט

נכבדי שלום רב,

הנדון: חקיקה כהצעות חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת של הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייניה המשפטיים) והצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – חיזוק הפרדת הרשויות)

בהמשך לדבריי בדיון מיום 16.1.2023 ולבקשתך, להלן עמדתי בעניין חקיקת הצעות החוק שבנדון כהצעות חוק מטעם ועדה:

הצעה מטעם ועדה

1. תקנון הכנסת קובע שלושה סוגים של הצעות חוק שמונחות על שולחן הכנסת: הצעת חוק פרטית, הצעת חוק ממשלתית והצעת חוק מטעם ועדה.
2. הצעת חוק מטעם ועדה מוסדרת בסעיף 80 לתקנון הכנסת והליך חקיקתה משלב יסודות של הצעת חוק פרטית עם יסודות של הצעת חוק ממשלתית.
3. הצעה מטעם ועדה מוגבלת הן מבחינת הוועדות שרשאיות להציעה¹ (ועדת הכנסת, ועדת החוקה חוק ומשפט והוועדה לענייני ביקורת המדינה) והן מבחינת היקף העניינים שבהן ההצעה יכולה לעסוק.
4. כך, בעוד שהצעת חוק פרטית והצעת חוק ממשלתית אינן מוגבלות בנושאים שניתן להציע בהן, להצעת חוק מטעם ועדה **שני תנאים מוקדמים**: הראשון, שהצעת החוק היא בתחומי העניין של הוועדה שמציעה אותה, והשני, שהנושא שהצעת החוק עוסקת בו מנוי ברשימה הסגורה של הנושאים הקבועים בסעיף 80 לתקנון.
5. על-פי סעיף 100 לתקנון הכנסת, תחומי העניין של ועדת החוקה, חוק ומשפט הם: חוקת המדינה, חוקי יסוד, חוקים וסדרי משפט. רשימת הנושאים שבהם ניתן להגיש הצעת חוק מטעם ועדה המנויה בסעיף 80 היא: חוקי יסוד, עניינים שמתחייבים מתיקון של חוק יסוד ומוצעים לצדו, הכנסת, חברי הכנסת, הבחירות לכנסת, מפלגות, מימון מפלגות ומבקר המדינה. כולם נושאים הנוגעים לליבת פעילותה של הכנסת כרשות מכוננת, עניינים הנוגעים לניהול ענייניה הפנימיים של הכנסת, עניינים הנוגעים במישרין לסיעות ולמפלגות ונושאים הקשורים בפיקוח הכנסת על הממשלה באמצעות מבקר המדינה.
5. הסדר זה יוצר איזון ביחס להצעת חוק מטעם ועדה: מצד אחד, בניגוד להצעת חוק פרטית, מאפשר התקנון לוועדה להציע הצעת חוק מבלי שתונח 45 ימים, ומבלי שתידרש לאישור בקריאה הטרומית, ומנגד, התקנון מגביל סמכות זאת לנושאים מסוימים בלבד בתחומי עניינה של הוועדה אשר יכולה ליזום אותה, ומנגנון זה שמור לשלוש ועדות כנסת בלבד.

¹ בעבר, כל ועדה היתה רשאית להציע הצעת חוק מטעמה בנושאים דומים לאלה המפורטים כיום בסעיף 80 לתקנון הכנסת.

6. באשר למסלול חקיקתה, הרי שהצעת חוק מטעם ועדה, כמו הצעת חוק ממשלתית, מונחת לקריאה הראשונה וניתן להעלותה לדיון לאחר שחלפו יומיים מיום שהונחה, וזאת להבדיל מהצעת חוק פרטית.
7. מבחינה של כלל הצעות החוק שקודמו מטעם ועדה עולה שלאורך השנים חוקה הכנסת למעלה מ-180 הצעות חוק מטעם ועדה, כ-60 מתוכן נחקקו על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט. בחינת רשימת ההצעות מטעם ועדת החוקה מעלה כי בחלק ניכר מהמקרים בהם נושא נחקק כהצעה מטעם הוועדה היה זה בעניינים שיש להם נגיעה הדוקה לעבודת הכנסת (כגון בחירות ומפלגות) או בעניינים שהיתה לגביהם הסכמה רחבה. בכלל זה, נחקקו גם מספר תיקונים לחוקי היסוד כהצעת חוק מטעם ועדה (ובהם תיקונים לחוק-יסוד: משק המדינה, חוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: הממשלה וחוק-יסוד: השפיטה).
8. היקף הנושאים הצר יחסית שהצעה מטעם ועדה אמורה לעסוק בהם בהתאם לתקנון הכנסת מביא לכלל מסקנה שמחד השימוש בהצעה מטעם ועדה מאפשר לוועדה במקרים מוגבלים לעשות שימוש במשאביה כתחליף למנגנון הממשלתי שקודם להכנתה של הצעת חוק ממשלתית לקריאה הראשונה, ולצד זאת, אין מטרתה של הצעה מטעם ועדה לעקוף את האפשרות של הממשלה להביא את עמדתה בפני הוועדה ובכלל בנושא ההצעה.

הנוסח של הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייניה המשפטיים)

9. כותרתו של הנוסח שהונח על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט ביום 11.1.2023 היא הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייניה המשפטיים). עניינו של נוסח זה הוא בסמכויות הייעוץ והייצוג של היועץ המשפטי לממשלה.
10. כאמור, על מנת לחוקק את הנוסח האמור כהצעה מטעם ועדה עליו לעמוד בשני תנאי הסף: להיות מבין ענייניה של ועדת החוקה, חוק ומשפט וכן עליו לעסוק בנושא שהוא אחד הנושאים שבהם ניתן להגיש הצעת חוק מטעם ועדה המנויים בסעיף 80 לתקנון. לשם כך, נדרש שתוכן ההצעה יהלום חקיקת יסוד, אף אם לצידו ייקבעו הוראות משלימות בחקיקה רגילה.
11. אומנם, התיקון המוצע בנוסח שהונח על שולחן הוועדה הוא תיקון לחוק יסוד אשר מנוי ברשימת הנושאים המאפשרים חקיקתו של הסדר כהצעה מטעם ועדה. אך יש לבחון באופן מהותי האם ההסדר עצמו הולם חקיקת יסוד מבחינת המדרג הנורמטיבי המתאים לחקיקתו והשתלבותו במארג החוקתי.
12. על פניו, נראה שסוגיית מעמדו ותפקידו של היועץ המשפטי לממשלה (שאינם מוסדרים בחקיקה כיום) הולמת יותר הסדרה בחקיקה רגילה ולא בחוק יסוד וקביעתו של הסדר זה בחוק יסוד: הממשלה נראית מעט מאולצת. כך, חוקי היסוד המשטריים עוסקים לרוב במערכת היחסים שבין הרשויות השונות ולא בעניינים המתעוררים בתוך רשות מסוימת. אף הסדרת סמכויותיו של היועץ המשפטי לכנסת קבועה בחקיקה רגילה בלבד, בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 בלבד ואין התייחסות למעמדו או תפקידו של היועץ המשפטי לכנסת בחוק-יסוד: הכנסת. כמו כן, הנוסח האמור אינו מהווה תיקון חוק רגיל אשר מתחייב מתיקון חוק יסוד כאמור בסעיף 80 לתקנון הכנסת.
13. צינת בפניו שבמסמך הייעוץ המשפטי לוועדה נכתב שההלכה היא ש"היועץ המשפטי הוא הפרשן המוסמך של הדין כלפי הרשות המבצעת" ושביט המשפט חזר וקבע כי הלכה זו מעוגנת במסורות החוקתיות שלנו. למרות האמור, ניכר כי המוקד של ההסדרים שבנוסח הצעת החוק בהסדרת היחסים שבתוך הרשות המבצעת, והם אינם במהותם הסדרים חוקתיים המשתלבים באופן טבעי במארג החוקתי, ולפיכך האכסניה ההולמת אותם היא חקיקה רגילה.
14. חשוב מכך, הצעת החוק האמורה עניינה הסדרה של נושא שהוא עניין מובהק הנוגע להתנהלות הממשלה, סמכויותיה ויחסיה עם יועציה המשפטיים. אמנם, הסדרת עניין הנוגע לממשלה יכול שיוצע

במסגרת הצעת חוק פרטית כשהממשלה תביע את עמדתה לגביה. אולם, כאמור לעיל, לנוכח מאפייניה הייחודיים של הצעת חוק מטעם ועדה ובהתאם ליישום רב השנים שנעשה בהתייחס להצעות אלה, הסדריהן נגעו בעיקר בנושאים הקשורים לעבודת הכנסת ובנושאים שהממשלה עצמה פחות יוזמת במסגרת הצעת חוק ממשלתית (דוגמת נושאי בחירות לכנסת, מפלגות, מימון מפלגות וכיוצא"ב) ושהם אינם עניינים פנים ממשלתיים במהותם. להבדיל מכך, ההצעה הנדונה קשורה קשר הדוק להתנהלות הפנימית של הממשלה, ולפיכך נראה כי המסלול החקיקה ההולם אותם היא בהצעת חוק ממשלתית או פרטית.

15. לאור האמור, אני סבורה כי הסדרת הנושא האמור אינה תואמת את העניינים המאפשרים לוועדה להציע הצעת חוק מטעמה בהתאם לסעיף 80 לתקנון, בהתאם לנוהג בכנסת ולאופן שבו יושם הסעיף האמור לאורך השנים.

הנוסח של הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – חיזוק הפרדת הרשויות)

16. אשר לנוסח שהנחת על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט שכותרתו הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – חיזוק הפרדת הרשויות). הצעה זו עוסקת בשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, בהגבלת השימוש בעילת הסבירות, בסמכות בית המשפט להחיל ביקורת שיפוטית על חוקי היסוד ועל חקיקה רגילה ובהסדר של "פסקת ההתגברות".

17. בעניינם של הסדרים אלה אין חולק שמדובר בהסדרים חוקתיים שמסדירים את יחסי הרשויות ובפרט יחסיה של הכנסת והרשות השופטת. כמו כן, האכסניה המתאימה לרוב הסוגיות הכלולות בהצעה היא חוק יסוד או בתיקון אחר שמתחייב מתיקון חוק יסוד ולפיכך הם עונים על תנאי סעיף 80 בתקנון.

18. אמנם, הליך של הצעת חוק מטעם ועדה בכלל, וקידום הצעה לתיקון חוק יסוד כהצעה מטעם ועדה בפרט, אינם מתרחשים תדיר, אך אין בכך כדי לקבוע שחל איסור לקדם את הנושאים כאמור בדרך של הצעת חוק מטעם ועדה.

19. עם זאת, מכיוון שבהצעת חוק היסוד מוצע לתקן הסדרים רבי שנים, ומכיוון שעסקינן בנושא אשר מעורר מחלוקת ציבורית עזה, הרי שהדבר מחייב ביתר שאת שהליך הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה ייעשה תוך שמיעת ושקילת כל העמדות, כך שיתקיים דיון משמעותי על כלל הסוגיות והשלכותיהן כפי שעלו על ידי כלל המשתתפים בדיונים, וכל זאת באופן שיאפשר לחברי הכנסת לשקול את נושאי ההצעה בכובד ראש, לדייק את נוסחיה ואת תוכנה ולקבל את התמונה העובדתית והמשפטית ביחס אליה. זאת על מנת שהתוצר הסופי שיונח על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה יהיה תוצר הדומה לתוצר של הצעת חוק ממשלתית שטרם הנחתה על שולחן הכנסת עוברת תהליך ממושך בממשלה.

20. לפיכך, לצד האפשרות לקיים את הדיונים בהצעת חוק זו כהצעה מטעם ועדה יהא עליך להקפיד על שימוש נאות בדרך זו תוך קיום דיוני עומק ביחס לכלל הסוגיות שייכללו בנוסח לקריאה הראשונה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט
עו"ד גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט