



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 194739-2025)
ירושלים, י' בכסלו התשפ"ו
30 בנובמבר 2025

לכבוד
חברי ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: קביעת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898)

לקראת הדיון מחר, אבקש להביא את עמדתי כי הוועדה המוסמכת להכנת הצעת החוק שבנדון לקריאות השניה והשלישית היא ועדת הכלכלה, והכל כמפורט להלן.

תמצית הצעת החוק

1. הצעת החוק הממשלתית שבנדון עוסקת ברפורמה משמעותית בשוק התקשורת, המשנה "סדרי עולם" בתחום השידורים. רפורמה זו, כוללת, בין היתר, הקמה של רשות חדשה ("הרשות לתקשורת משודרת"), במקום המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין והרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שתאסדר (באמצעות מועצת הרשות) את כל תחום אספקת תכני הצפייה והשמע, ובכלל זה תוכל להטיל סנקציות על ספקי תכנים. כמו כן, הצעת החוק עוסקת בהקמה של מרשם של ספקי תכנים וחובת רישום; הוראות בעניין העברת תכנים של תאגיד השידור הישראלי וערוץ הכנסת לספקי התכנים; התייחסות לענין פרסום נתוני צפייה בתכנים; קביעת חובות שונות על גופים משמעותיים בשוק התקשורת; ביטול מערך "עידן פלוס" והחלפתו ביישומון לאספקת תכנים; חובת ספק תכנים רשום לפרסם תקנון אתיקה; פיקוח ואסדרה של תכני החדשות; הנגשה של תכני ספורט שיש להם ביקוש משמעותי בקרב הציבור או חשיבות תרבותית או לאומית; הטלה של חובת השקעה בהפקות מקומיות שתחול על גופים משמעותיים בשוק התקשורת.
2. הצעת החוק היא הצעה ארוכה (בת 112 עמודים), רחבה ומקיפה, החולשת על מספר רב של נושאים ותחומים ומבקשת לערוך שינוי משמעותי ותשתיתי באופן שבו מוסדר ומתנהל שוק התקשורת כיום.
3. לאורך הצעת החוק הממשלתית, ועדת הכנסת היחידה המוזכרת בה היא ועדת הכלכלה. לפי הצעת החוק, ועדת הכלכלה היא הגורם המוסמך לאשר חקיקת משנה הטעונה אישור ועדה מוועדות הכנסת - לענין שינוי התוספת הראשונה, לענין שינוי מועד התחילה, ולענין קביעת אגרה בעד רישום במרשם. בדברי ההסבר להצעה נכתב על ועדת הכלכלה "שהיא הוועדה העוסקת בחקיקה בתחום הבזק והשידורים"¹.
4. ביום 3/11/25 אושרה הצעת החוק בקריאה הראשונה והועברה לוועדת הכנסת לקביעת הוועדה שתדון בה לשם הכנתה לקריאות השנייה והשלישית. עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת שנמסרה בעת ההצבעה במליאה (בתקציר הצעות החוק המונח בפני חברי הכנסת) היא כי הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק היא ועדת הכלכלה.

¹ עמ' 46 להצעת החוק.

הכלכלה. ואולם, עתה מוצע כי ועדת הכנסת תביא בפני הכנסת הקמה של ועדה לענין מסוים להצעת החוק, חלף ועדת הכלכלה.

סמכויות ועדת הכלכלה

5. סמכויותיה של ועדת הכלכלה מנויות בסעיף 100 לתקנון הכנסת.² ועדת הכלכלה היא הוועדה שדנה בביקור ובדברי החקיקה בתחום התקשורת והשידורים, ולאורך השנים הכינה ואישרה חוקים רבים בתחום זה. ועדת הכלכלה היא הוועדה המנויה באופן מפורש בכל חקיקת התקשורת כוועדה המאשרת את חקיקת המשנה בתחום התקשורת וכן כוועדה שמקבלת דיווחים לפי חוק בענייני תקשורת; היא גם הוועדה המפקחת על משרד התקשורת בהתאם לתקנון הכנסת והחלטות ועדת הכנסת.³
6. בהתאם לכך, רק בשנים האחרונות 9 חוקים משמעותיים ומורכבים בתחום התקשורת נדונו והוכנו בוועדת הכלכלה.⁴ בנוסף, רק בכנסת הנוכחית⁵, ועדת הכלכלה אישרה לקריאות השנייה והשלישית 8 הצעות חוק בתחום התקשורת.⁶
7. כיום מונחות על שולחנה של ועדת הכלכלה 7 הצעות חוק בתחום התקשורת (להלן – הצעות החוק הפרטיות) – כולן הצעות חוק פרטיות⁷, כולן בהכנה לקריאה הראשונה ובכולן קיימה הוועדה כ-7 דיונים. זאת, כאשר מתחילת כהונתה של הכנסת הנוכחית כמעט ולא הובאו הצעות חוק ממשלתיות בתחום

² אמנם סעיף 100 לתקנון לא כולל את המונח תקשורת, אך ועדת הכלכלה היא זו שדנה בתחום לאורך כל השנים. זאת, בדומה לתחומים כלכליים חדשים אחרים כמו תחום האנרגיה והתשתיות, דיני התחרות וקניין רוחני – כולם אינם מנויים במפורש בתקנון הכנסת מסיבה דומה, אך ועדת הכלכלה דנה בהם כעניין שבשגרה. עוד יוער, כי בסעיף 100 לתקנון תחום ה"שידור" מופיע תחת עניינה של ועדת החינוך, התרבות והספורט. התייחסות זו היא שריד מעיסוקה של ועדת החינוך בתחום תוכן השידורים לפי חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965. לאחר שבטל חוק השידור, התחום עבר באופן מלא לוועדת הכלכלה, למעט חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, תשס"א-2001, שעדיין נמצא תחת ועדת החינוך.

³ בכנסת זו, ביום 26/6/23 החליטה ועדת הכנסת כי ועדת הכלכלה היא הוועדה המפקחת על פעילות משרד התקשורת ומשכך, על שר התקשורת לדווח לוועדה זו על פעילות משרדו.

⁴ חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 79), התשפ"ד-2024: הצעת חוק פרטית שערכה רפורמה בנושא "הקווים הכשרים"; חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 76), התשפ"ב-2022: הצעת חוק ממשלתית, בת 62 סעיפים בנושא שינוי מתכונת האסדרה בתחום הבזק; חוק הדואר (תיקון מס' 13), התשפ"ב-2022: הצעת חוק ממשלתית, בת 62 סעיפים שעניינה רפורמה משמעותית בתחום הדואר; פרק ה': תקשורת, בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018: הצעת חוק ממשלתית בנושא פרסומות; ניגודי עניינים; חומר תועבה והפקות בשפה אמהרית וטיגרינית; פרק ח' (תקשורת), בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016: הצעת חוק ממשלתית שערכה רפורמה בחוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות; חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 4), התשע"ו-2016: הצעת חוק ממשלתית שעניינה תיקונים שמטרתם לאפשר לתאגיד השידור הישראלי להתחיל לפעול, ובין השאר תיקונים לענין התחלת שידורים הדרגתית של תאגיד השידור הישראלי; חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 33), התשע"א-2011: הצעת חוק ממשלתית שהביאה לרפורמה מקיפה בתחום רישוי שידורי הטלוויזיה המסחרית – מעבר מזיכיונות לרישיונות בשידורי טלוויזיה; חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 32), התשע"ו-2010: הצעת חוק ממשלתית בנושא הארכה בתנאים של זיכיון לשידורי טלוויזיה בערוץ השלישי והסדר חובות; חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, התשע"ב-2012 – הצעת חוק ממשלתית שהסדירה בחוק ייעודי את הקמתו והפעלתו של מערך "עידן פלוס", שעד אז הופעל מכוח הוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.

⁵ כפי שעולה מדו"ח ישיבות הוועדה, מתחילת כהונת הכנסת ה-25 הקדישה ועדת הכלכלה לנושאי התקשורת 70 מתוך 795 ישיבות שקיימה ועדת הכלכלה, כלומר כ-8.8% מישיבות הוועדה. זהו שיעור לא מבוטל, בהתחשב בכך שהוועדה מפקחת באופן ישיר על 7 משרדי ממשלה.

⁶ חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 – הוראת שעה), התשפ"ד-2024 (3653/25/פ); חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 79), התשפ"ד-2024 – בנושא "הקווים הכשרים" (3637/24/פ); חוק ההצעה הוחל דין רציפות; חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 48), התשפ"ג-2023 (מ-1596); חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024 (מ-1777); חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ה-2025; חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 81), התשפ"ה-2025 (3653/25/פ); חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 82 – הוראת שעה), התשפ"ה-2025 (3549/25/פ); הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 10 והוראת שעה), התשפ"ה-2025.

⁷ הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד-2024 (4656/25/פ); הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הנגשת רדיו בשפה הערבית בכל הארץ), התשפ"ד-2024 (4505/25/פ); הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה התשפ"ד-2024 (4726/25/פ); הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024 (4736/25/פ); הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, (176/25/פ); הצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון – התראת חיוב בהתקשורת לחוץ לארץ), התשפ"ג-2023 (1573/25/פ); הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025 (5389/25/פ).

התקשורת לדיון בכנסת, ושוק התקשורת המתין לרפורמה ממשלתית מקיפה בתחום השידורים – שגובשה והובאה לבסוף רק כעת.

8. **לסיכום חלק זה:** לעמדתי, בהתאם לתקנון הכנסת, הוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את הצעת החוק הממשלתית לקריאות השנייה והשלישית, היא ועדת הכלכלה; זאת גם בהתאם לאמור בהצעת החוק עצמה ולכלל החקיקה הקיימת בתחום השידורים והתקשורת.

העברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה

9. אכן, לעתים, אף כשיש ועדה שהיא הוועדה המוסמכת לדון בהצעת החוק, ועדת הכנסת רשאית לשקול גם ועדה אחרת שתוכל לדון ולהכין את הצעת החוק. עם זאת, לאורך השנים הדבר התאפשר במקרים שנתפסו כחריגים ומטעמים מיוחדים.

10. בכנסת הזו, יו"ר ועדת הכנסת, ח"כ אופיר כץ, קבע שני תנאים מצטברים להעברת הצעת חוק לוועדה שאינה הוועדה המוסמכת: האחד, הסכמת יו"ר הוועדה המוסמכת; והשני, הסכמת הייעוץ המשפטי לכנסת. בעניינה של הצעת החוק הזו, שני התנאים האמורים לא מתקיימים: יו"ר ועדת הכלכלה הביע את התנגדותו והוא מבקש לדון בהצעת החוק בוועדת הכלכלה, ואף לעמדתי, הוועדה המוסמכת היא ועדת הכלכלה ואין בנמצא נסיבות חריגות לקביעה אחרת. יתר על כן, למעשה ככל שוועדת הכנסת תחליט להקים ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק הממשלתית, תהיה בכך חריגה משמעותית מההתנהלות של יו"ר ועדת הכנסת וועדת הכנסת ולנוהג עד כה, באופן שגם יהווה פגם בהחלטת ועדת הכנסת.

11. בכנסת ה-25 לצד הוועדות הקבועות הוקמו גם ועדות לענין מסוים, אך נקבע כי הן לא יטפלו בחקיקה. משכך נמנעה ועדת הכנסת מהקמת ועדה לענין מסוים בהצעת חוק מסוימת בכנסת ה-25. זאת, הן לנוכח עמדת הייעוץ המשפטי והן מתוך הבנה שיש בכך משום החלשה ניכרת של הוועדות הקבועות.

12. עמדה דומה הובעה בפסיקה. בבג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת כב'** השופטת (כתוארה אז) א' חיות ציינה:

"ראיתי להעיר 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".

13. בדיון שהתקיים עובר להקמת הוועדות לענין מסוים בוועדת הכנסת בכנסת הנוכחית, נקבע שאם ועדות לענין מסוים עוסקות בנושא שהוא בסמכות מובהקת של ועדה קבועה, על יושב ראש הוועדה המיוחדת לתאם את דיון הפיקוח כדיון משותף או לקבל קודם לדיון את הסכמת יו"ר הוועדה הקבועה הרלוונטית. קביעת ועדת הכנסת האמורה נועדה לשמור על ליבת פעילותן של הוועדות הקבועות וכדי לא לפגוע בכוחן, בחוזקן ובסמכויותיהן אל מול הממשלה.

14. כבר עתה אוסיף נדבך לעמדתי ואציין כי הכנת הצעת החוק הזו בוועדה לא מוסמכת, תוך עקיפת ועדת הכלכלה, תהווה פגם בהליך החקיקה וכאמור גם פגם בהחלטת ועדת הכנסת.

15. למעשה לאורך השנים האחרונות, בתחום התקשורת נמצא מקרה אחד שבו הוקמה ועדה לענין מסוים שדנה בהצעת חוק ממשלתית במקום ועדת הכלכלה, ועוד ארבעה מקרים שבהם הצעת חוק משמעותיות

בתחום התקשורת נדונה בוועדה משותפת (שלושה מהם בראשות ועדת הכלכלה)⁸. ההצעה שנדונה בוועדה לענין מסוים בכנסת ה-19 היא הצעת חוק השידור הציבורי, התשע"ד-2014 – שהתבססה על המלצות ועדה ציבורית לבחינת המתווה לשידור הציבורי. ההצעה התמקדה בהקמת גוף שיחליף את רשות השידור⁹. יו"ר ועדת הכלכלה באותה עת היה מסיעות האופוזיציה. בכנסת ה-20 (שגם בה יו"ר ועדת הכלכלה היה מסיעות האופוזיציה) נערכו שני תיקונים לחוק זה בהצעות חוק ממשלתיות קצרות, שאושרו לאחר שהתקיימו בה עד שני דיונים בלבד בוועדה לענין מסוים.

16. מן האמור עולה, כי יש תקדים אחד לכך שהצעת חוק ממשלתית בתחום השידורים הועברה לדיון בוועדה לענין מסוים; ולכן ניתן היה לכאורה לטעון כי תקדים זה יש בו כדי לאפשר אף במקרה דנן את הדיון בהצעת החוק הממשלתית בוועדה לענין מסוים. ואולם, לנוכח היקפה הנרחב מאוד של הצעת החוק הממשלתית ובהתחשב בכך שיש לה השלכות מרחיקות לכת על שוק התקשורת, הדיון בה והכנתה בכנסת צריך לדעתי להתקיים בוועדה הקבועה המוסמכת.

17. יוער כי אילו דובר בוועדה לענין מסוים, שדנה בהצעת חוק מסוימת בתחום ממוקד וצר, ייתכן כי חלק מהקשיים שבהקמתה ובהעברת הדיון בהצעת החוק אליה, היו מצטמצמים. עם זאת, מכיוון שמדובר בהצעת חוק הכוללת רפורמה מקיפה במיוחד, יש חשש כי הדיון בהצעה זו עשוי לגלוש לנושאים נוספים הכרוכים בתחום התקשורת, הקשורים גם להצעות החוק הפרטיות שנדונות בוועדת הכלכלה, ובכך הוועדה לענין מסוים תעגן בהצעת החוק הסדרים הקשורים לנושא. או אז הוועדה לענין מסוים למעשה עלולה להפוך לוועדה עוקפת לוועדת הכלכלה בתחום התקשורת באופן מלא – ולמותר לציין כי או אז יהיה הדבר בעייתי מאוד מטעמים ברורים.

18. העברת תחום ענין מרכזי של ועדה קבועה לוועדה לענין מסוים (כלומר: הקמת ועדה שתעסוק הלכה למעשה כמעט בכל תחום התקשורת) במהלכה של כהונת כנסת לשם עקיפת הוועדה המוסמכת תהווה תקדים מסוכן, תגביר לאין ערוך את הפגיעה בתקינות הליך החקיקה, במקצועיות ועדת הכלכלה כמו גם במקצועיות הוועדה שתדון בהצעת החוק, וכן בסמכויות החקיקה והפיקוח של ועדת הכלכלה. ההשלכות לכך בטווח הארוך עלולות להביא לפגיעה בעבודת הכנסת, במקצועיותה ובכוחה מול הממשלה.

19. לקשיים אלו וקשיים דומים הנובעים מוועדה "עוקפת" התייחסתי גם בהנחייתי בענין "ועדה לענין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור" מיום 8/9/24¹⁰. באותה הנחיה ציינתי כי חומרה מיוחדת נובעת מכך שיושב ראש הוועדה לענין מסוים הוא חבר בסיעתו של השר האמון על הנושאים המועברים לדיון בוועדה זו, וזאת נוכח החשש מפני זירוז הליכי החקיקה בנושאים שהשר מבקש לקדם וכן מפני השפעת יתר של השר על עבודת הוועדה ועל היקף המעורבות שלו בהליך החקיקה של הצעת החוק. הנחייתי עסקה בוועדת הרפורמות שהועברו אליה רפורמות שונות ולא דווקא הצעה מסוימת. אך החשש לפגיעה בעבודת ועדת הכלכלה ויכולת הפיקוח שלה על הממשלה וקבלת תשובות ומידע ממשרד התקשורת רלוונטית גם במקרה דנן.

20. לפיכך, אף אם ועדת הכנסת תחליט על הקמת ועדה לענין מסוים לדיון בהצעת החוק יהיה עליה להקפיד כי דיוני אותה ועדה יהיו מתוחמים להצעה זו, כאשר ככל שדיוניה של אותה ועדה יגלוש לסוגיות נוספות

⁸ דוגמה לכך היא חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח-2018, שנדון בוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת הכנסת ועסק בהקלת הרגולציה המוטלת על הערוצים הייעודים ובפתיחת שוק התקשורת לערוצים זעירים, קטנים ובינוניים נוספים.

⁹ הצעת החוק נדונה לאורך 22 ישיבות.

¹⁰ הנחייתי בענין "ועדה לענין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור" מיום 18.9.24.

בתחום התקשורת, זה יחמיר משמעותית את הפגם שבהקמתה. במקביל לכך, ועדת הכלכלה תהא רשאית כמובן להמשיך ולהתקדם בהכנת הצעות החוק בתחום התקשורת שנמצאות על שולחנה.

21. זאת ועוד. כשהוועדה הקבועה שלה נתונות סמכויות הפיקוח בנושא מסוים אינה הוועדה המחוקקת באותו הנושא, נוצר פיצול מלאכותי שמוביל לפערי מידע ומומחיות ובסופו של תהליך – להחלשת הוועדה הקבועה, לירידה ביעילות עבודתה ולפגיעה בעבודת הכנסת. בפרט, כאשר מדובר בהעברה של הצעת חוק כה משמעותית מהוועדה האמונה על הפיקוח על המשרד הממשלתי הרלוונטי¹¹. לכך מתווספת הקביעה בהצעת החוק הממשלתית כי הגורם הפיקוחי על הוראותיה הוא ועדת הכלכלה, מן הסתם מתוך ההבנה גם של משרד התקשורת, שוועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת. לכן, בענייננו, אף אם תהיה הפרדה בין הצעת החוק הממשלתית להצעות החוק הפרטיות בתחום התקשורת המונחות כיום על שולחנה של ועדת הכלכלה, חוזקותיה של ועדת הכלכלה וסמכויותיה ייפגעו.

22. הקושי שבהעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה לוועדה לענין מסוים, מתגבר נוכח עמדות שר התקשורת ביחס ליו"ר ועדת הכלכלה, כפי שפירט במכתבו ליו"ר ועדת הכנסת מיום 24/2/25. ממכתב זה עולה שבקשת השר להעברת הצעת החוק הממשלתית מוועדת הכלכלה נובעת בין השאר מחוסר שביעות רצון של השר מעמדותיו ומהתנהלותו של יושב ראש ועדת הכלכלה.

23. במכתבי מיום 2/4/24 ליושב ראש ועדת הכנסת ציינתי כי העברת הצעת חוק לוועדה בנושא שאינו בתחומי עניינה, רק בשל העובדה שיוזם ההצעה הוא גם יושב ראש הוועדה – מעוררת קושי ממשי וטעם לפגם בהליך החקיקה שעלול להעיב גם על תקינותו לאורך המשך הכנתה של הצעת החוק¹². שכן, העברת הצעת חוק לוועדה שאינה מתאימה לכך רק מהטעם שזו ועדה שהיא בראשותו של יוזם הצעת החוק יכולה לפגוע בעבודת הכנסת ובשמירה על כללי משחק הוגנים¹³. במקרה דנן ענייננו בהקמה של ועדה חדשה לענין מסוים שתעסוק בהצעת חוק ממשלתית שבתחום משמעותי מתחומי עיסוקה של ועדה קבועה אחרת, לבקשת השר הממונה על המשרד המקדם את הצעת החוק הממשלתית.

24. הניסיון "לעקוף" ועדה קבועה של הכנסת, משום שעמדתו של היושב בראשה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר ובכלל זאת גם רצון להעביר רפורמות כהווייתן, נדון גם בפסיקה. בג"ץ 8612/15 הנוכח לעיל, עסק במקרה בו יושב ראש ועדת הכלכלה דאז חבר הכנסת איתן כבל, סירב להיענות לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה במשק החשמל "as is". כתוצאה מכך, השר ביקש שהדיון בהצעת החוק יתקיים ב"ועדת הרפורמות" ולא בוועדת הכלכלה. כב' השופטת (כתוארה אז) א' חיות ציינה בהקשר זה, בין היתר בסעיף 13 לפסק דינה :

"...דרישה להעביר בוועדה של הכנסת הצעת חוק 'as is' מבקשת, למעשה, למנוע דיון אמיתי, ביקורתי ואפקטיבי בוועדות ובכך היא חותרת תחת אחת התכליות המרכזיות שביסוד פעילותן של ועדות הכנסת. דרישה כזו אף פוגעת בעקרון העצמאות הפרלמנטארי עליו עמדתו בעבר בציני כי 'עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי'... זאת ועוד, אילו הוכח כי הוועדה המיוחדת כמי שהופקדה על הדיון ברפורמה חלף ועדת הכלכלה, נכונה לדרישה להעביר את הרפורמה 'as is' כי אז הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש הליך החקיקה המצדיק את פסילתו."

¹¹ והדבר נכון גם לוועדה משותפת שיהיה בה הרכב "חדש" (כאשר לאורך כל תקופת כהונתה של הכנסת הנוכחית עמדתי על הבעייתיות בהקמת ועדה משותפת למעט במקרים חריגים מאוד ובהסכמת יושבי ראש הוועדות הרלוונטיות).
¹² מכתבי בענין "קביעת ועדה שתדון בהצעות חוק על ידי ועדת הכנסת, לפי תקנון הכנסת", מיום 2/4/24.
¹³ במכתבי זה, אף עמדתי על כך שבנסיבות מסוימות, יהיה בכך משום שימוש לרעה בתקנון הכנסת על ידי יושב ראש הוועדה שהוא גם המציע וכן על ידי ועדת הכנסת.

25. ככל שתוקם ועדה שמטרתה, על פני הדברים, תהא לעבוד בהלימה מלאה לשר התקשורת ולמדיניותו, הדבר יפגע אנושות בסמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל ושל ועדת הכלכלה בפרט, ויחליש את כוחן ואת סמכויותיהן בעבודת החקיקה, ובפרט מול הממשלה. בנוסף, גם העבודה המנהלית-מקצועית של הכנסת עלולה להיפגע בשל הקמת ועדה לענין מסוים כאמור, שכן לא יעמדו לרשות אותה ועדה המומחיות והניסיון שצברו חברי הוועדה הקבועה והצוות המקצועי המלווה אותה.

26. לאור כל האמור לעיל ובשל החשיבות הרבה שבשמירת כוחן של הוועדות הקבועות וסמכויותיהן, לרבות למול הממשלה, לעמדותי, החלטה מסוג זה תהווה פגם בהליך החקיקה של הצעת החוק¹⁴. כמו כן, ככל שהעברת ההצעה נעשית במטרה להאיץ את הליך החקיקה, כשהוועדה שדנה בהצעת החוק טרם רכשה מקצועיות מספקת לדיון בהסדרים העומדים בפניה, יש בכך כדי להטיל, על פני הדברים, צל כבד על היכולת של אותה ועדה להוציא תחת ידה דבר חקיקה מיטבי, בוודאי כשמדובר בהצעה כה מקיפה ומורכבת. בנסיבות אלה, עלול להתעורר גם חשש לפגיעה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, דבר שעליו עמדותי בהנחייתי לעיל.

27. לענין הערת השוליים של הייעוץ המשפטי לממשלה שצורפה לעמוד הראשון בחוברת הצעת החוק, במכתבי מיום 3/11/25 ציינתי שבירור הפגם הנתען בהליך הממשלתי בוועדה עלול להשליך על המשך הליך החקיקה ועל איכות החקיקה. יובהר, עם זאת, שחוות דעתי לעיל, כי בנסיבות שפורטו יש בעצם העברת הצעת החוק לוועדה שאינה ועדת הכלכלה פגם בהליך החקיקה שישליך אף הוא על המשכו, אינה קשורה להערת השוליים האמורה.

28. במכתבי בענין "דין רציפות בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב – 2022", שעסק בהחלטת הכנסת להחיל רציפות על הצעת החוק לאחר שלעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה נפל פגם בהליך הרציפות הממשלתי – עמדותי על אבני דרך להמשך הליך החקיקה שיתכן שייש בהן כדי לרפא את הפגם שם. בענייננו, ובהיעדר מידע על ההליך הממשלתי או על הליך החקיקה בכנסת, בשלב זה לא אוכל להציע אבני דרך שעשויות לסייע בריפוי הפגמים. ייתכן שלאחר שתתבהר המסכת העובדתית והמשפטית הן בענין עבודת המטה הממשלתית והן בדבר דיוני הוועדה שתדון בהצעת החוק ודרך החקיקה בה, נוכל לגבש עמדה גם בענין זה.

29. עם זאת, ולאור הצורך החיוני בשמירה על כוחן וסמכויותיהן של הוועדות הקבועות, אני מוצאת לנכון לחזור על בקשתי מהחודשים האחרונים לדרך חלופית להקמת ועדה לענין מסוים להכנת הצעת החוק שבנדון.

בכבוד רב,



שגית אפיק

¹⁴ ובכל מקרה מובן כי הכרח הוא שהרכבה של ועדה כאמור ישקף את הגודל היחסי של סיעות הקואליציה וסיעות האופוזיציה.