



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8612/15

בג"ץ 8895/15

לפני :

כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן

העותרת בבג"ץ 8612/15 : התנועה למען איכות השלטון בישראל

העותר בבג"ץ 8895/15 : עו"ד ורו"ח אביב מוזס

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 8612/15 :

1. הכנסת
2. ממשלת ישראל
3. שר התשתיות הלאומית, האנרגיה והמים
4. שר האוצר
5. הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל
6. יו"ר ועדת הכלכלה בכנסת
7. יו"ר רשות החשמל
8. חברי מליאת רשות החשמל

המשיבים בבג"ץ 8895/15 :

1. הכנסת
2. ועדת הכנסת
3. ממשלת ישראל
4. שר האוצר, משה כחלון
5. שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים
6. נציב שירות המדינה, משה דיין
7. מנהל מינהל החשמל, יהודה ניב
8. חברי הרשות לשירותים ציבוריים-חשמל

עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: ד' באדר ב' התשע"ו (14.3.2016)

בשם העותרת בבג"ץ 8612/15 : עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד יעל קריב-טייטלבוים ;
עו"ד צרויה מידד-לוזון ; עו"ד נילי אבן-חן

בשם העותר בבג"ץ 8895/15 : עו"ד ניסים נברו ; העותר בעצמו

בשם המשיבה 1 בבג"ץ
8612/15 והמשיבות 1-2 בבג"ץ
: 8895/15

עו"ד ד"ר גור בליי

בשם המשיבים
 4-2 בבג"ץ 8612/15 והמשיבים עו"ד חני אופק
 6-3 בבג"ץ 8895/15 :

פסק-דין

השופטת א' חיות:

האם פרק ח' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה לשם יישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015 (להלן: חוק ההסדרים), שענייננו רפורמה ברשות לשירותים ציבוריים – חשמל והמתקן, בין היתר, את חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן: חוק משק החשמל) - דינו בטלות בשל פגמים חוקתיים שנפלו בהליך חקיקתו? זוהי השאלה המרכזית שהועמדה לדיון בעתירות דגן ולצדה השאלה האם סעיפים 41(ג)(1) ו-41(ד)(1) באותו הפרק (להלן: סעיפי ההדחה) דינם בטלות בשל היותם חקיקה פרסונאלית פסולה?

רקע עובדתי

1. בין השנים 1926 ו-1996, חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן: חברת החשמל) הייתה בעלת הזיכיונות הבלעדיים במדינת ישראל לייצור החשמל, הולכתו, חלוקתו ומכירתו מכוח זיכיונות שניתנו לה על ידי המנדט הבריטי וקיבלו תוקף סטטוטורי בפקודת זיכיונות החשמל משנת 1927. על-מנת להסדיר את מבנה משק החשמל לאחר תום תקופת הזיכיון, מינו שר האנרגיה והתשתית דאז (פרופ' יובל נאמן) ושר האוצר דאז (מר יצחק מודעי) בינואר 1992 ועדה בראשותו של ד"ר יוסף ורדי (להלן: ועדת ורדי) שהמליצה, בין היתר, על הקמתה של רשות עצמאית אשר תפקח על תעריפי החשמל. תעריפים אלה נקבעו באותה העת על-ידי שר האוצר ושר האנרגיה והתשתית מכוח חוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. בעקבות המלצותיה של ועדת ורדי מינה שר האנרגיה והתשתית צוות מקצועי בראשותו של פרופ' דניאל צ'מנסקי (להלן: צוות צ'מנסקי) על-מנת שיבחן את היערכותו של משרד האנרגיה והתשתית לארגון מחדש של משק החשמל בישראל לאחר תום תקופת הזיכיון, וצוות זה המליץ אף הוא על הקמתה של רשות עצמאית כאמור. בהתבסס על המלצותיהם של ועדת ורדי וצוות צ'מנסקי החליטה הממשלה במאי 1995 להטיל על שר האנרגיה והתשתית, שר האוצר ושר המשפטים להביא לאישור הממשלה הצעת חוק למבנה משק החשמל אשר יחליף את פקודת זיכיונות החשמל משנת 1927 ויעגן בחוק את מעמדה המשפטי של רשות החשמל. בשנת 1996 נחקק חוק משק החשמל בו עוגן מעמדה של רשות החשמל כמי שמופקדת, בין היתר, על קביעת תעריפי החשמל ועל

קביעת אמות המידה לרמת השירות שיינתן לציבור על-ידי בעלי רישיון להולכה וחלוקה של חשמל. כמו כן בשנת 2005 הוקנתה לרשות החשמל סמכות להעניק רישיונות לפי חוק משק החשמל ולפקח על מילוי התנאים שנקבעו בהם.

2. ביום 31.7.2015 פרסם משרד האוצר את טיוטת הצעת תקציב המדינה לשנים 2015-2016 - שינויים מבניים (להלן: טיוטת הצעת התקציב) ובה הצעות החקיקה האמורות להיכלל בחוק ההסדרים. אחת ההצעות הללו נגעה לרפורמה ברשות החשמל ולפיה הוצע להקים במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: משרד האנרגיה) "רשות חשמל מאוחדת" שתמזג לגוף אחד את רשות החשמל ואת המחלקה הרלוונטית במשרד האנרגיה (להלן: מינהל החשמל). גוף זה, כך הוצע, יפעל בהתאם למדיניותו של שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן: שר האנרגיה או השר) ולמדיניות הממשלה בתחומי משק החשמל. על-פי דברי ההסבר לטיוטת הצעת התקציב, ההצעה למזג את רשות החשמל ומינהל החשמל לגוף אחד נבעה מהביזור הרגולטורי של משק החשמל בישראל שאסדרתו מפוצלת בין שני גורמים נפרדים – מנהל החשמל ורשות החשמל – באופן הגורם לחוסר אחידות ב"קול" שמשמיע הרגולטור וכתוצאה מכך גדל הסיכון למשקיעים וקטן מספר השחקנים בשוק החשמל והתחרות בו נפגעת. סמוך לאחר פרסום טיוטת הצעת התקציב, ביום 5.8.2015, החליטה הממשלה להקים במשרד האנרגיה רשות חשמל מאוחדת (להלן: הרשות החדשה) וכן החליטה כי שר האנרגיה יבחן בוועדת שירות המדינה, כמשמעותה בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק שירות המדינה), את האפשרות להחיל לעניין מינויו של "מנהל מנהלת להקמת הרשות" – שיהפוך לראש הרשות החדשה לאחר כינונה – פטור מלא מחובת מכרז לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (להלן: החלטת הממשלה).

3. כחודש ימים לאחר פרסום טיוטת הצעת התקציב, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק תקציב המדינה לשנים 2015-2016, התשע"ו-2015 ולצדה, בין היתר, הצעת חוק ההסדרים אשר כללה בפרק ח' את הרפורמה המוצעת ברשות החשמל וזאת בנוסח זהה לעקרונות שהופיעו בהחלטת הממשלה (להלן: פרק החשמל או הרפורמה ברשות החשמל). היקף תיקוני החקיקה שנכללו בהצעת חוק ההסדרים היה מצומצם מזה שנכלל בה תחילה ובמסמך שפרסם בהקשר זה היועץ המשפטי לכנסת ביום 25.8.2015 פורטו ההסכמות שהושגו בנדון בין יו"ר הכנסת ושר האוצר. כמו כן צוין באותו מסמך כי הרפורמה ברשות החשמל (וכן שני נושאים נוספים שאינם מענייננו) תפוצל להליך חקיקה רגיל לאחר אישורה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ובכפוף להסכמת שר

האוצר ושר האנרגיה. ביום 2.9.2015 אושרו הצעות החוק בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ובהמשך אותו היום התכנסה ועדת הכנסת על-מנת לדון בניתוב פרקי הצעות החוק בין וועדות הכנסת השונות ובהוצאת פרקים מסוימים מתוך הצעות החוק והעברתם להליך חקיקה רגיל. ימים ספורים לאחר מכן שבה ועדת הכנסת והתכנסה על-מנת להשלים את ניתובם של פרקי הצעות החוק לרבות הפרק העוסק ברפורמה ברשות החשמל, והחליטה שלא לפצל את פרק החשמל מהצעת חוק ההסדרים אלא להעבירו לדיון ב"וועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית" בראשות חבר הכנסת אלי כהן. באותה ישיבה אף הוחלט לשנות את שמה של הוועדה הנ"ל ל"וועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ובסעיפים מהצעת חוק התכנית הכלכלית" (להלן: הוועדה או הוועדה המיוחדת). יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת – חבר הכנסת איתן כבל – שהשתתף בישיבתה זו של ועדת הכנסת הביע בה את הסתייגותו מהעברת הדיון בפרק החשמל אל הוועדה המיוחדת בנימוק שהרפורמה צריכה להידון בוועדת הכלכלה בראשותו משום שזוהי "האכסניה" הטבעית לאותו דיון. לטענתו העברת הדיון ברפורמה לוועדה המיוחדת נעשתה משום שהוא סירב לבקשתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is" בוועדת הכלכלה. בהמשך אותו היום אישרה מליאת הכנסת את המלצותיה של ועדת הכנסת בנוגע להצעת חוק ההסדרים, לרבות השינוי בשמה ובסמכויותיה של הוועדה המיוחדת.

4. הוועדה המיוחדת קיימה חמש או שש ישיבות בנוגע לרפורמה ברשות החשמל (בין התאריכים 13.10.2015 ל-4.11.2015), אשר במהלכן הוצגו הרפורמה והטעמים העומדים ביסודה וכן נשמעו עמדותיהם של הגורמים המתנגדים לרפורמה ובהם, בין היתר, המשיבה 7 בבג"ץ 8612/15, שכינה כיו"ר רשות החשמל (להלן: עו"ד פרקש-הכהן), העותרים בשתי העתירות שבפנינו וכן גורמים נוספים שפנו לוועדה המיוחדת בכתב. בעקבות הערותיהם של חברי הכנסת אף קיימו נציגי הממשלה ביום 21.10.2015 ישיבה בנוגע לרפורמה עם היועצת המשפטית של הוועדה המיוחדת (המשמשת גם כיועצת המשפטית של ועדת הכלכלה) ולאחר אותה ישיבה העבירו נציגי הממשלה לוועדה נוסח מעודכן של פרק החשמל. נוסח מעודכן זה נדון בוועדה בשלושה דיונים שקיימה (בימים 3.11.2015 ו-4.11.2015). בדיון האחרון שהתקיים ביום 4.11.2015 אושר פרק החשמל בוועדה המיוחדת וכשבועיים לאחר מכן אושר חוק ההסדרים במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ועמו הרפורמה ברשות החשמל, בנוסח המעודכן שאותו אישרה, כאמור, הוועדה. פרק החשמל פורסם ברשומות ביום 30.11.2015 ויומיים לאחר מכן, ביום 2.12.2015, פרסמה לשכת שר האנרגיה הודעה כי שר האנרגיה החליט למנות את מר נח הקר, סגן הממונה על התקציבים באוצר, לתפקיד יושב ראש הרשות החדשה לאחר התייעצות שקיים עם שר האוצר מר משה כחלון.

מכאן שתי העתירות שבפנינו.

טענות הצדדים

טענות העותרת בבג"ץ 8612/15

5. התנועה לאיכות השלטון בישראל, העותרת בבג"ץ 8612/15 (להלן: העותרת), מעלה בעתירתה שתי טענות מרכזיות: ראשית, נטען כי בהליך חקיקתה של הרפורמה ברשות החשמל נפלו פגמים חמורים היורדים לשורשו של עניין והמצדיקים להורות על בטלותו של פרק החשמל ולמצער על בטלותן של חלק מהוראותיו. שנית, נטען כי סעיפים 41(ג)(1) ו-41(ד)(1) לחוק ההסדרים שהוגדרו לעיל כ"סעיפי ההדחה", מובילים הלכה למעשה להפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל והעומדת בראשה ומהווים חקיקה פרסונאלית ופסולה המצדיקה את בטלותן ולמצער את פרשנותן ויישומן בהתאם למגבלות שונות המפורטות בעתירה.

אשר לפגמים שנפלו בהליך החקיקה נטען כי הפגם הראשון נעוץ בעובדה שהרפורמה ברשות החשמל נכללה בחוק ההסדרים אף שמדובר בשינוי מבני מהותי בעל השלכות מורכבות וארוכות טווח והגם שאין זיקה ישירה והכרחית בין הרפורמה ובין תקציב המדינה ואין דחיפות מיוחדת בחקיקתה. לטענת העותרת הרפורמה פוגעת בצורה אנושה בעצמאותה של רשות החשמל ומכפיפה אותה מבחינה מוסדית למשרד האנרגיה, בין היתר, בכך ששיקול דעתה בכל הנוגע לקביעת תעריפי החשמל כפוף למדיניותו של שר האנרגיה וכן בכך שיו"ר רשות החשמל כפוף פרסונאלית לשר האנרגיה. עוד נטען כי העברת הרפורמה במסגרת חוק ההסדרים "פגעה אנושות בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה" (סעיף 202 לעתירה בבג"ץ 8612/15); כי היא עומדת בסתירה להליכי החקיקה השקולים שאפיינו עד היום את התיקונים המהותיים שנערכו בחוק משק החשמל; וכן כי היא נוגדת סטנדרטים מקצועיים בתחום זה והמלצות מומחים שעמדו ביסוד אסדרתו של משק החשמל. העותרת מוסיפה וטוענת כי הכללתו של פרק החשמל בחוק ההסדרים אף נוגדת את המלצתו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 25.8.2015 להוציא מהצעת חוק ההסדרים את פרק החשמל ולהעבירו להליך חקיקה רגיל, בכפוף להסכמתם של שר האוצר ושר האנרגיה.

הפגם השני שנפל בהליך החקיקה לטענת העותרת נעוץ בעובדה שהדיון ברפורמה לא הועבר לוועדת הכלכלה, בשל סירובו של חבר הכנסת איתן כבל להיענות

לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is". בהקשר זה נטען כי ועדת הכלכלה היא הוועדה המוסמכת לדון ברפורמה ברשות החשמל על פי סעיף 100(1) לתקנון הכנסת וכי אי-העברת הדיון ברפורמה אליה מפר באורח בוטה את כללי המשחק הדמוקרטיים ושם ללעג את מוסד ועדות הכנסת, משום שהוא פוגע בעקרון העצמאות הפרלמנטרית ובעקרון הפרדת הרשויות ומעוות את הליך החקיקה. הפגם השלישי שאליו מתייחסת העותרת נעוץ בכך שהדיון ברפורמה הועבר אל הוועדה המיוחדת הגם שמדובר לטענתה בוועדה נעדרת סמכות שהוקמה "אד-הוק" על-מנת לדון ברפורמה ברשות החשמל במטרה לעקוף את ועדת הכלכלה. בהקשר זה נטען כי הוועדה המיוחדת הוקמה כוועדה לעניין הצעת החוק הממשלתית להתחדשות עירונית כחודשיים לפני הדיון שקיימה ברפורמה ברשות החשמל, וכי שינוי שמה והסמכתה לדון ברפורמה ברשות החשמל אינם אלא מהלך פיקטיבי הפוגע במערכת האיזונים והבלמים שנועדו ועדות הכנסת להציב בפני הליך החקיקה של חוק ההסדרים שהינו בעייתי לעצמו. לטענת העותרת כל אחד משלושת הפגמים הנטענים מצדיק את ביטול פרק החשמל לא כל שכן הצטברותם של הפגמים, העולה לטענתה כדי "מסה קריטית" המחייבת התערבות במעשה החקיקה.

6. אשר לסעיפי ההדחה הקובעים כי מינויו של ראש הרשות החדשה יעשה בפטור מלא ממכרז וכי חברי רשות החשמל יסיימו את כהונתם ביום 31.12.2015, נטען כי מדובר בחקיקה פרסונאלית פסולה אשר נועדה להדיח את בעלי התפקידים ברשות החשמל ובפרט את העומדת בראשה. עוד נטען כי היזמה של הממשלה לערוך רפורמה ברשות החשמל באה זמן קצר לאחר התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז והדרתה מהצוות הממשלתי שהוביל את גיבוש המתווה, וכי השתלשלות העניינים בהקשר זה מלמדת כי ביסוד הרפורמה עמדו שיקולים זרים ובהם כלשון העותרת "התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז ומהלך "סתירת פיות" של כלל המתנגדים, תוך סגירת חשבונות אישיים" (סעיף 190 לעתירה בבג"ץ 8612/15), וכן "הרתעת רגולטורים מפני מילוי תפקידיהם בעצמאות ובנאמנות" (סעיף 283 לעתירה בבג"ץ 8612/15). העותרת הוסיפה וטענה כי האיחוד בין רשות החשמל למינהל החשמל אינו מצדיק את הפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל שכן לאמיתו של דבר איחוד זה אין בו משום הקמה של גוף רגולטורי חדש. בהקשר זה נטען כי מינהל החשמל הוא גוף אשר רוב סמכויותיו הועברו זה מכבר לרשות החשמל וכי במסגרת הרפורמה סמכויותיהם של שני הגופים כמעט ולא שונו, להוציא שינויים מינוריים והכפפת הרשות החדשה למשרד האנרגיה. כמו כן נטען כי סעיפי ההדחה עוקפים בצורה פסולה את ההגנות שנקבעו בסעיפים 29(א) ו-40 לחוק משק החשמל לעניין הפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל וכי הם הוכנסו לפרק החשמל, ככל הנראה, בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי

לממשלה. לחלופין נטען כי ככל שסעיפי ההדחה לא יבוטלו יש לפרשם באופן העולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 29(א) ו-40 לחוק משק החשמל כך שרק אם בעלי התפקידים הנוכחיים ברשות החשמל יסיימו את תפקידם מיוזמתם או בהתקיים אחת מן העילות המנויות באותם סעיפים, ניתן יהא למנות בעלי תפקידים חדשים במקומם. לבסוף נטען כי החלטה שלא לשוב ולמנות את עו"ד פרקש-הכהן וחברי מליאת רשות החשמל (המשיבים 7-8 בבג"ץ 8612/15) לתפקידם, נגועה בחוסר סבירות קיצוני וכי למצער יש להורות כי יושב ראש הרשות החדשה ימונה על פי המלצותיה של ועדת איתור, כמתחייב מן הדין.

טענות העותר בבג"ץ 8895/15

7. העותר בבג"ץ 8895/15, עו"ד ורו"ח אביב מוזס (להלן: העותר) אשר שימש כיועץ לרשות החשמל עד חודש יולי 2015, מעלה בעתירתו טענות זהות לאלו שהעלתה העותרת באשר לפגמים שנפלו בהליך חקיקתה של הרפורמה ברשות החשמל ובדבר אופיים הפרסונאלי של סעיפי ההדחה והוא מוסיף וטוען כי נפל בהליך החקיקה פגם נוסף הנעוץ בכך ששינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת נעשו בניגוד לחוק יסוד: הכנסת ובניגוד לתקנון הכנסת. לטענתו ההצעה לשינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה לא עמדה על סדר יומה של מליאת הכנסת ביום שבו אושרו המלצותיה של הוועדה המיוחדת ועל כן ממילא לא נערכה לגביה הצבעה כדין ומכל מקום, ההחלטה על שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה היא החלטה על תיקון תקנון שנתקבלה בניגוד לסעיפים 144-146 לתקנון הכנסת. עוד נטען כי פגמים נוספים בהליך חקיקתה של הרפורמה נפלו בדיונים שקיימה הוועדה המיוחדת בפרק החשמל. בהקשר זה נטען כי הוועדה אישרה את התיקון לסעיף 31(ב) לחוק משק החשמל הגם שהוראה זו נותרה סתומה; כי הופרה חובת השימוע המוסדית משום שהוועדה לא שמעה את חברי הוועדה הממשלתית לייצול מנגנוני הרגולציה בישראל מחודש אפריל 2013 ואת מבקר המדינה; וכן כי לא הושלם הדיון בסוגיות חשובות כגון הכפפתה של הרשות החדשה והעומד בראשה למשרד ולשר האנרגיה והפגיעה במעמדה של ישראל ב-OECD. אשר לסעיפי ההדחה נטען כי משלא הוחלף סעיף 21 לחוק משק החשמל – שעניינו הקמת רשות החשמל – אלא רק שונה שמה של רשות החשמל לא ניתן לומר כי האיחוד בין רשות החשמל למינהל החשמל יצר "רשות חדשה" באופן המצדיק להפסיק את כהונתם של חברי ויו"ר רשות החשמל וכי על תכליתם הפרסונאלית של סעיפי ההדחה ניתן ללמוד גם מהעובדה שבכל הנוגע למשיב 7 בבג"ץ 8895/15 – מר יהודה ניב מנהל מינהל החשמל (להלן: ניב) – לא נקבעו הוראות דומות המוליכות להפסקת כהונתו. כמו כן נטען יש להפסיק את כהונתו של ניב משום שכהונתו תמה עוד ביוני 2014 וכי

יש להגדיר מחדש את תפקידו באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות חוק משק החשמל. לבסוף נטען כי הרפורמה ברשות החשמל פוגעת בעצמאות שיקול הדעת של הרגולטור בקביעת התעריפים וגורמת לניגודי עניינים קשים ומובנים; כי מנכ"ל משרד התשתיות והממונה על התקציבים באוצר מנועים מלכהן כחברי הרשות החדשה; וכי יש למנות לרשות החדשה נציגים מקרב הציבור בהליך בחירה הוגן המבטיח קריטריונים מקצועיים ואמות מידה שוויוניות.

טענות המשיבים 4-2 בבג"ץ 8612/15 והמשיבים 6-3 בבג"ץ 8895/15

8. המשיבים 4-2 בבג"ץ 8612/15 והמשיבים 6-3 בבג"ץ 8895/15 (להלן: המדינה) טוענים מנגד כי בהליך החקיקה של פרק החשמל לא נפל כל פגם וכל שכן לא פגם היורד לשורש ההליך. בהקשר זה נטען כי חקיקת הרפורמה ברשות החשמל במסגרת חוק ההסדרים הייתה חיונית על-מנת לתת מענה לחוסר הבהירות שנוצר בכל הנוגע לתיחום סמכויותיהם של המאסדרים השונים של משק החשמל. לטענת המדינה גרם הדבר למתיחות ביניהם בהפעילם את סמכויותיהם ויעילותו של משק החשמל נפגעה. עוד נטען כי החלטת הממשלה בעניין הרפורמה התקבלה בהצבעה עצמאית ונפרדת שאפשרה לחברי הממשלה לשקול אותה לגופה וכן כי הליך החקיקה של פרק החשמל כלל דיונים בממשלה, בכנסת ובוועדה המיוחדת והוא נעשה בשיתוף של הציבור וגורמים נוספים, לרבות העותרים. המדינה מוסיפה וטוענת כי פרק החשמל עבר שינויים ותיקונים כאלו ואחרים במהלך הליך החקיקה, בעקבות הערותיהם של הגורמים השונים וכי בשנים האחרונות חלו שינויים מהותיים בהליכי החקיקה הכרוכים בחוק ההסדרים. כך, בין היתר, מתקיימת בערב אישור התקציב הצבעה נפרדת ביחס לכל רפורמה שאינה פיסקאלית במהותה כפי שאף נעשה בנוגע לרפורמה דנן. אשר לטענות בדבר חקיקה פרסונאלית נטען כי הרפורמה חוללה שורה של שינויים במארג הסמכויות שהיו קיימות ערב חקיקתו של פרק החשמל בחוק ההסדרים וכי שינויים אלו על פי לשונם ומהותם הם בעלי תחולה כללית שאינה קצובה בזמן. על כן לטענת המדינה גם אם השלכותיה של הרפורמה על הגורמים המכהנים ברשות החשמל ידועות מראש, אין בכך כדי להפוך את החקיקה לפרסונאלית. כמו כן נטען כי אין ממש בטענות העותר באשר לניגוד עניינים מוסדי שנוצר עקב הרפורמה וכן כי אף אם היה יסוד לטענה זו הרי שכבר נפסק כי הכלל האוסר על הימצאות במצב של ניגוד עניינים אינו גובר על חקיקה מפורשת השוללת את תחולתו. אשר לטענות בדבר הצורך למנות את יו"ר הרשות החדשה על יסוד המלצותיה של וועדת איתור, נטען כי הוראת סעיף 41(ג) לחוק ההסדרים מעניקה פטור מלא מהליכי מכרז וכי היא נועדה לפטור על פי לשונה ותכליתה גם מהליכים דמויי מכרז, לרבות ועדת איתור. המדינה מוסיפה וטוענת

בהקשר זה כי מכל מקום מינויו של יושב ראש רשות החשמל כפוף לבדיקה של שתי ועדות ציבוריות - ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה והוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בכל הנוגע לטענת העותר באשר להמשך כהונתו של מר ניב כמנהל מינהל החשמל נטען כי אין ממש בטענות העותר בהקשר זה וכי מכל מקום ניב פרש משירות המדינה ביום 31.12.2015 ועל כן הנושא מתייתר. לבסוף נטען כי אין מקום להידרש לטענות העותר בכל הנוגע להליך בחירת נציגי הציבור בהינתן העובדה שהרשות החדשה אינה תאגיד ציבורי בעל אישיות נפרדת מהממשלה ובשים לב לכך שבהקשר זה לא חל כל שינוי במצב החקיקתי בעקבות הרפורמה ברשות החשמל.

טענות המשיבה 1 בבג"ץ 8612/15 והמשיבים 2-1 בבג"ץ 8895/15

9. המשיבה 1 בבג"ץ 8612/15 והמשיבים 2-1 בבג"ץ 8895/15 (להלן ביחד: הכנסת) טוענים אף הם כי לא עלה בידי העותרים להצביע על פגם כלשהו בהליך החקיקה וכל שכן על פגם היורש לשורש ההליך. בהקשר זה נטען כי אין יסוד לטענת העותרים לפיה עצם חקיקת הרפורמה במסגרת חוק ההסדרים מהווה פגם שורשי בהליך החקיקה, שכן לחברי הכנסת ניתנה אפשרות נרחבת לגבש את עמדתם בנוגע לרפורמה כפי שניתן ללמוד מהשיבות הממושכות שהתקיימו בוועדה המיוחדת בנוכחות הגורמים הרלוונטיים וכן מן התיקונים שבוצעו בעקבות הערותיהם של חברי הכנסת והיעוץ המשפטי לוועדה המיוחדת. עוד נטען כי בעקבות הערותיהם של אותם גורמים נוספה בין היתר, הוראה לפיה קביעת התעריפים על-ידי הרשות החדשה תיעשה "לפי שיקול דעתה המקצועי והבלעדי ובהתאם להוראות סעיף 30(1) וסעיף 31" (סעיף 32(א) לחוק משק החשמל) וכן נוספה הוראה המבירה כי בעניינים שאינם נוגעים לתעריפים באפשרותה של הרשות החדשה שלא לשנות מהחלטתה גם בעקבות פניה של השר כי תשקול בשנית את עמדתה (סעיף 25(ד) לחוק משק החשמל). כמו כן נטען כי אין יסוד לטענות העותרים כאילו נפל פגם בהעברת הדיון ברפורמה ברשות החשמל לוועדה המיוחדת. בהקשר זה נטען שלפי סעיף 101(ב) לתקנון הכנסת, ועדת הכנסת מוסמכת להעביר הצעות חוק לטיפולן של ועדות שונות לרבות ועדות מיוחדות שלא בהתאם לחלוקת הנושאים הרגילה הקבועה בסעיף 100 לתקנון הכנסת, מה גם שהדיונים בוועדה המיוחדת נעשו בליווי הצוות המשפטי של ועדת הכלכלה. כמו כן נטען כי אין ממש בטענת העותר לפיה נפל פגם בהליך שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת. בהקשר זה נטען כי בהתאם לסעיף 108 לתקנון הכנסת שינוי שמה או סמכויותיה של ועדה מיוחדת אינו מצריך תיקון של תקנון הכנסת אלא רק החלטה של ועדת הכנסת המאושרת במליאת הכנסת כפי שקרה במקרה דנן. הכנסת מוסיפה

וטוענת כי אין ממש בטענת העותר בדבר פגמים שנפלו כביכול בהצבעה במליאת הכנסת על שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת, שכן בטרם ההצבעה לאישור המלצות ועדת הכנסת בכל הנוגע להצעת חוק ההסדרים הבהיר יו"ר הכנסת כי ההצבעה תתייחס, בין היתר, להמלצות ועדת הכנסת באשר לשינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת. עוד נטען כי אין ממש בטענת העותר באשר לפגמים שנפלו כביכול בדיונים שהתקיימו בוועדה המיוחדת שכן הוועדה קיימה מספר דיונים בהצעת החוק שהיו ממושכים והייתה בהם השתתפות פעילה של חברי כנסת וכן נכחו בהם הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובחברה. אשר לטענת העותר כי "לא הושלם הדיון" בנושאים מסוימים שנדונו בוועדה צוין כי טענה זו אינה יכולה לבסס פגם בהליך החקיקה וכל שכן פגם היורד לשורש ההליך. כמו כן נטען כי אין ממש בטענות העותר בדבר הפרת חובת השמיעה המוסדית וזאת הן משום שבמהלך דיוני הוועדה המיוחדת נשמעו בהרחבה גם עמדות של גורמים שהסתייגו מהצעת החוק, לרבות העותרים, והן משום שמכל מקום כבר נפסק כי לגורמים חיצוניים אין זכות טיעון בפני ועדות הכנסת. לבסוף נטען כי טענות העותרים בדבר אופיו הפרסונאלי של החוק ופגיעתו בעקרון שיקול הדעת העצמאי אינן מבססות כל עילה חוקתית – כגון פגיעה בזכות חוקתית או בעקרון משטרי המעוגן בחוקי היסוד – העשויה להצדיק התערבות בדבר החקיקה.

10. להשלמת התמונה יצוין כי ביום 24.5.2016 הגישה המדינה הודעה מעדכנת בה הודיעה כי ביום 8.5.2016 החליטה הממשלה למנות את ד"ר אסף אילת ליו"ר הרשות החדשה.

דיון והכרעה

הליך החקיקה

11. בית המשפט מוסמך להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטות הכנסת והגופים הפועלים במסגרתה (בג"ץ 1111/12 קס נ' יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, בפסקה 6 והאסמכתאות הנזכרות שם (15.4.2012) (להלן: עניין קס)). הביקורת השיפוטית משתנה על פי מהות ההחלטה המבוקרת ובהקשר זה יש להבחין בין מעשי חקיקה שהושלמו, הליכים פנים פרלמנטאריים והחלטות מעין שיפוטיות (עניין קס, שם; בג"ץ 3234/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' יו"ר הכנסת, בפסקה 9 לחוות דעתה של הנשיאה נאור (9.7.2015) (להלן: עניין יש עתיד)). בכל הנוגע להיקף הביקורת השיפוטית על הליכים פנים פרלמנטאריים של הכנסת נפסק כי בית המשפט ייטה שלא להתערב בהם ככל שאין בפגיעה הנטענת "כדי להשפיע על יסודות המבנה של שיטתנו

הפרלמנטרית" (בג"ץ 652/81 שריד נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לו(2) 197, 204 (1982); בג"ץ 2442/11 שטנגר נ' יו"ר הכנסת, בפסקה 17 לחוות דעתו של הנשיא גרוניס (26.6.2013)). עוד נפסק כי היקף הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה של הכנסת מצומצם עוד יותר וכי "הריסון והאיפוק הנהוגים בדרך כלל [...] מקום שמפעיל בית המשפט ביקורת שיפוטית כלפי הליכים פרלמנטריים, חלים ביתר שאת כאשר ההליך בו מתבקשת התערבותו של בית המשפט הוא הליך החקיקה" (בג"ץ 6133/14 גורביץ ואח' נ' כנסת ישראל, בפסקה ל"ד (26.3.2015); בג"ץ 761/86 מיעארי נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מב(4) 868, 873 (1989); עניין יש עתיד, בפסקה 9 לחוות דעתה של הנשיאה נאור והפניות הנזכרות שם). אמת המידה שהותוותה בפסיקה להתערבות בדבר חקיקה בשל פגמים שנפלו בהליך חקיקתו היא, אפוא, מצומצמת ושמורה למקרים שבהם נפל "פגם היורד לשורש ההליך", אשר יש בו משום "פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי [...]". (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 42 (2004) (להלן: עניין מגדלי העופות); כן ראו בג"ץ 975/89 nimrodi land development ltd נ' שילנסקי ואח' פ"מ מה(3) 154, 158 (1991); בג"ץ 5131/03 ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577 (2004)). כך לגבי דברי חקיקה שאושרו בהליכי חקיקה "רגילים" וכך גם בדברי חקיקה שאושרו במסגרת חוקי ההסדרים (בג"ץ 7557/13 לשכת רואי החשבון בישראל נ' כנסת, בפסקה 8 לחוות דעתה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור (12.5.2014) (להלן: עניין לשכת רואי החשבון)). בין עקרונות היסוד שהוכרו בפסיקה כעקרונות שפגיעה בהם עשויה להצדיק התערבות במעשה החקיקה ניתן למנות את עקרון הכרעת הרוב; עקרון השוויון הפורמלי בין חברי הכנסת; עקרון פומביות הליך החקיקה; ועקרון השתתפות חברי הכנסת בהליך החקיקה (עניין מגדלי העופות, בעמ' 43-51 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

12. יישום אמות המידה שהותוו בפסיקה לביקורת שיפוטית על הליכי חקיקה, מוביל לגישתי אל המסקנה כי לא נפל פגם היורד לשורשו של עניין בחקיקת הרפורמה ברשות החשמל, המצדיק את התערבותו של בית משפט זה. העותרים טוענים כי עצם חקיקת הרפורמה במסגרת חוק ההסדרים מהווה פגם מהותי משום שמדובר בהליך חפוז ומזורז הכולל תיקוני חקיקה רבים ומשום שבשל מאפייניו אלה יש קושי לקיים בהם דיון מקיף וממצה ולגבש לגביהם עמדה מבוססת. טענה זו הועלתה לא אחת בפני בית משפט זה בעתירות שהוגשו לאורך השנים נגד חוקי ההסדרים (ראו פסקה 6 לחוות דעתה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור בעניין לשכת רואי החשבון) ואף שבית המשפט לא חסך את ביקורתו ממתכונת זו של מעשה החקיקה נוכח הקשיים הגלומים בו, נפסק באופן עקבי כי עצם העברת תיקון חקיקה באמצעות חוק ההסדרים אינו

מהווה פגם היורד לשורש העניין ואינו מקים עילה עצמאית לביטול החקיקה (עניין לשכת רואי החשבון בפסקה 7 לפסק דינה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור והאסמכתאות הרבות הנזכרות שם), ובלשון בית המשפט:

”אף אם מן הראוי היה להעביר תיקון חקיקה או דבר חקיקה במסגרת הליך רגיל – למשל מחמת מהותו של הנושא מושא החוק או לאור המדיניות החדשה המאומצת במסגרתו – אין בהחלטת הכנסת להכלילו במסגרת חוק ההסדרים כדי להצדיק ביטולו” (שם; כן ראו את האמור בחוות דעתה של הנשיאה ביניש בבג”ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ’ היועץ המשפטי לממשלה (25.9.2007)).

לכן, אף אם אניח לטובת העותרים כי הרפורמה ברשות החשמל נעדרת זיקה אמיצה לתקציב המדינה ויוצרת שינוי מבני מהותי במשק החשמל – ואיני קובעת כי כך הוא – העובדה כי רפורמה זו נחקקה במסגרת חוק ההסדרים היא לבדה אינה מהווה פגם היורד לשורש ההליך המצדיק התערבות של בית המשפט. בהקשר זה לא למותר להוסיף ולציין כי בשנים האחרונות ניכרת מגמה מבורכת לצמצום משמעותי של תיקוני החקיקה באמצעות חוק ההסדרים (ראו עניין לשכת רואי החשבון בפסקה 11 לפסק דינה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור) ואינדיקציה ברורה לקידום וליישום מגמה זו ניתן למצוא במסמך ההסכמות שהושגו בין יושב ראש הכנסת ושר האוצר (מש/2 לכרך המוצגים של הכנסת), לפיו הוצאו 15 נושאים שנכללו לכתחילה כתיקוני חקיקה במסגרת חוק ההסדרים בענייננו והועברו למסלול חקיקה רגיל. בעניין לשכת רואי החשבון הביעה חברתי המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור תקווה כי מגמה מבורכת זו תימשך ואין לי אלא לצרף את תקוותי לתקוותה בהקשר זה.

13. טענה נוספת שהעלו העותרים היא הטענה כי חקיקת הרפורמה ברשות החשמל במסגרת חוק ההסדרים פגעה ”אנושות”, כדבריהם, בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה (סעיף 202 לעתירה בבג”ץ 8612/15). טענה זו אף היא דינה להידחות. כפי שתואר לעיל, הוועדה המיוחדת דנה במשך חמש או שש ישיבות ברפורמה ברשות החשמל בהשתתפות פעילה של גורמים שונים ובהם חברי הכנסת; עו”ד פרקש-הכהן; יו”ר דירקטוריון חברת חשמל; נציגי הממשלה; נציגים שונים של ארגונים חברתיים ובהם העותרים שבפנינו. במהלך אותן ישיבות ניתנו הסברים על הסעיפים השונים שמוצע לכלול ברפורמה, הוצגו הטעמים העומדים ביסודה, וכן נשמעו ההסתייגויות של הגורמים אשר התנגדו לרפורמה. בעקבות הערות חברי הכנסת אף קיימו נציגי הממשלה ביום 21.10.2015 ישיבה עם היועצת המשפטית של הוועדה המיוחדת (המשמשת גם כיועצת המשפטית של ועדת הכלכלה) ולאחר אותה ישיבה העבירו נציגי

הממשלה לוועדה נוסח מעודכן אשר נדון בוועדה המיוחדת לאורך שלושה דיונים נוספים שקיימה בימים 3.11.2015 ו-4.11.2015. בנסיבות אלה קשה לקבל את הטענה בדבר פגיעה אנושה בזכות ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה (השוו: עניין לשכת רואי החשבון, בפסקה 9 לחוות דעתה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז) נאור וההפניות הנזכרות שם; בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 73 (2.9.2010)). מאותם טעמים אף אין לקבל את הטענות שהעלה העותר בדבר אי מיצוי הדיון בסוגיות שונות שעלו בפני הוועדה.

העותרים הוסיפו וטענו כי הוצאת הדיון ברפורמה מידי ועדת הכלכלה משום שיו"ר ועדת הכלכלה, חבר הכנסת איתן כבל, סירב להיענות לדרישתו של שר האנרגיה להעביר את הרפורמה "as is", מהווה פגם מהותי בהליך החקיקה המצדיק התערבות. אכן דרך התנהלות זו אשר לא נסתרה מפורשות בטיעוני המדינה או הכנסת (וראו לעניין זה גם פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 7.9.2010, ע/37 לתיק המוצגים של העותרת), היא בלתי ראויה ופסולה. ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן מעוגנים בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת (ראו למשל: Reuven Y. Hazan "Political Reform and the Committee System in Israel: Structural and Functional Adaption" *Journal of Legislative Studies* 4(1) 163-187 (1998)). במסגרת ועדות אלה ניתנת לחבריהן ובכלל זה לחברי האופוזיציה האפשרות לדרוש, לחקור ולקבל הבהרות מן הגורמים הרלוונטיים בממשלה לגבי דבר החקיקה העומד על הפרק ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן. על כן, 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 בצייני כי "עצמאותם של חברי הכנסת חיונית היא לתפקודו התקין של משטר דמוקרטי" (בג"ץ 11225/03 בשארה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ס(4) 287, 300 (2006); כן ראו בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995)). סירובו של חבר הכנסת איתן כבל כיו"ר ועדת הכלכלה להיענות לאותה דרישה, ככל שהוצגה, היה אפוא מהלך דרוש וראוי להגנה ולשמירה על עצמאותה הפרלמנטרית ועל תפקודה התקין של ועדת הכלכלה. זאת ועוד, אילו הוכח כי הוועדה המיוחדת כמי שהופקדה על הדיון ברפורמה חלף ועדת הכלכלה, נכנעה לדרישה להעביר את הרפורמה "as is" כי אז הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש הליך החקיקה המצדיק את פסילתו. ואולם, מן החומר שהוצג בפנינו עולה כי לא כך

התפתחו הדברים. כפי שתואר, הוועדה המיוחדת קיימה מספר דיונים ברפורמה אשר במהלכם נשמעו בהרחבה עמדותיהם של הגורמים השונים התומכים מזה והמתנגדים מזה ונוסחו של פרק החשמל בחוק ההסדרים אף עבר שינויים בעקבות אותם דיונים (ראו השינויים הנזכרים בסעיף 30 לתגובת הכנסת), ושולבו בו חלק מההצעות שהועלו במהלך דיוני הוועדה וכן בישיבות הפנימיות שהתקיימו בין הייעוץ המשפטי לוועדה ובין נציגי הממשלה. השינוי המשמעותי ביותר לענייננו הוא התיקון בסעיף 32 לחוק משק החשמל הקובע כי קביעת התעריפים תיעשה "לפי שיקול דעתה המקצועי הבלעדי [של רשות החשמל - א"ח] ובהתאם להוראות סעיף 30(1) וסעיף 31 [...]". הנה כי כן בסופו של יום הרפורמה ברשות החשמל לא עברה "as is" בוועדה המיוחדת. על כן אף שהעברת הדיון לוועדה זו היה מהלך בלתי ראוי, הוא אינו מקים בנסיבות העניין עילה לביטול ה"תוצר הסופי" שהתקבל.

יפים לעניין זה דברי הנשיאה ביניש בעניין מגדלי העופות:

"אין להטיל על הליך החקיקה של הכנסת דרישה לקיום הליך נאות של קבלת החלטות [...] תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אינו להבטיח כי בכנסת יתקיים הליך חקיקה אופטימלי. תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה אף אינו להבטיח כי יתקיים בכנסת דיון אחראי ושקול בכל הצעת חוק. תפקידה של הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה הינו להגן מפני פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי. לפיכך יגביל בית-משפט זה את ביקורתו השיפוטית על הליך החקיקה להגנה על זכותם של חברי-הכנסת, הנגזרת מזכותם של שולחיהם הבוחרים ומעקרון הייצוג, להשתתף בהליך החקיקה" (שם, בעמ' 54-55).

14. טענה אחרת שהעלו העותרים בכל הנוגע להעברת הדיון ברפורמה אל הוועדה המיוחדת היא הטענה כי הוועדה נעדרה סמכות לדון בה וכי גם מטעם זה נפל בהליך החקיקה פגם המצדיק את בטלותו. כפי שכבר צוין "האכסניה" הטבעית לדון ברפורמה הייתה ועדת הכלכלה הנמנית עם הוועדות הקבועות של הכנסת. עמדה על כך היועצת המשפטית לכנסת בסעיף 19 להנחיות שהוצעו על ידה (ע/35 לתיק המוצגים של העותרת) בו צוין כי יש לשאוף לכך שכל ועדה תדון ותכין הצעות חוק בתחום מומחיותה. עם זאת אין לגזור מכך בהכרח מסקנה מרחיקת לכת לפיה הוועדה המיוחדת לא הייתה מוסמכת לדון ברפורמה ברשות החשמל. סעיף 108 לתקנון הכנסת מתיר לכנסת לבחור ועדה מיוחדת לעניין מסוים אשר דינה "כדין ועדה קבועה לכל דבר, פרט לתקופת כהונתה [...]". וכבר נפסק כי ועדת הכנסת מוסמכת להעביר הצעות חוק לטיפולן של ועדות שונות, לרבות ועדות מיוחדות שלא בהתאם לחלוקה הנושאת

הקבועה בסעיף 100 לתקנון הכנסת (עניין יש עתיד, בפסקה 10 לחוות דעתה של הנשיאה נאור). בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת בשאלת זהותה של הוועדה המתאימה לדון ברפורמה ברשות החשמל הבהיר היועץ המשפטי לכנסת כי אמנם ראוי שהרפורמה תידון בוועדת הכלכלה בהיותה "נמל הבית שלה" אך ציין כי ועדת הכנסת "רשאית מבחינת הסמכות שלה להעביר את הדבר [הדיון ברפורמה – א"ח] לוועדה המיוחדת [...] (פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 7.9.2015, בעמ' 33, מש' 5/ לכרך המוצגים של הכנסת) ומכאן שהטענה כי הוועדה המיוחדת פעלה בחוסר סמכות דינה להידחות. לצד קביעה זו 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.

טענת העותר לפיה שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת נעשו בניגוד לחוק יסוד: הכנסת ובניגוד לתקנון הכנסת, אף היא דינה להידחות. ראשית, טענתו כי ההצעה על שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת לא הונחה על שולחנה של הכנסת בטעות יסודה. מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 7.9.2015 בו אישרה המליאה את המלצותיה של ועדת הכנסת בנוגע להצעת חוק ההסדרים, עולה כי על סדר יומה הונחה בין היתר "הצעת ועדת הכנסת בדבר שינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק הרשות להתחדשות עירונית". עוד עולה מאותו פרוטוקול כי קודם להצבעה הבהיר יו"ר הכנסת כי היא תתייחס גם להמלצות ועדת הכנסת באשר לשינוי שמה וסמכויותיה של הוועדה המיוחדת (שם, בעמ' 191). שנית, מקובלת עליי עמדת הכנסת בתגובה מטעמה לפיה שינוי שמה או סמכויותיה של ועדה מיוחדת אינו מצריך תיקון של תקנון הכנסת כטענת העותר. סעיף 108 לתקנון הכנסת קובע כי "הכנסת רשאית לבחור, לפי הצעת ועדת הכנסת, ועדה לעניין מסוים כאמור בסעיף 21(א) לחוק-יסוד: הכנסת, ולקבוע את תחומי ענייניה וסמכויותיה [...]". על כן, לצורך הקמת ועדה "אד-הוק" לדיון בעניין מסוים או ב"ענינים מסויימים" – כלשון סעיף 21(א) לחוק יסוד: הכנסת – די בהחלטה של ועדת הכנסת המאושרת במליאת הכנסת כהוראת סעיף 108 לתקנון, וקביעת סמכויותיה או שינוי שמה לא יחייבו ברגיל תיקון של תקנון הכנסת הקובע הסדרי קבע לפעילות הכנסת.

15. כמו כן אין ממש בטענת העותר בדבר הפרת חובת השימוע המוסדית. כבר נפסק כי "אין חובה לקיים הליך של שיתוף של הציבור ומתן זכות טיעון אינדיבידואלית בהליך של חקיקה ראשית [...]". (בג"ץ 5998/12 רונן ואח' נ' כנסת, בפסקה 11 לחוות דעתו של הנשיא גרוניס וההפניות הנזכרות שם (25.8.2013)) ומכל

מקום כפי שכבר צוין, בפני הוועדה נשמעו גורמים חברתיים שונים ובהם העותרים, אשר הביעו את התנגדותם לרפורמה. טענה נוספת שהעלתה העותרת היא כי גם אם כל אחד מהפגמים הנטענים לעצמו אינו מצדיק את התערבותו של בית המשפט, הצטברות הפגמים יוצרת "מסה קריטית" המחייבת התערבות. השאלה אימתי יש מקום לעשות שימוש בביקורת שיפוטית אגרגטיבית טרם זכתה לליבון והכרעה בפסיקתו של בית משפט זה (ראו בג"ץ 4374/15 התנועה לאיכות השלטון בישראל (ע"ד) נ' ראש משלת ישראל, בפסקה 59 לחוות דעתו של השופט סולברג ובפסקה 19 לחוות דעתו של השופט פוגלמן (27.3.2016)), אך גם אם אניח כי ייתכנו מקרים אשר בהם יש לכך מקום (ראו בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל (11.2.2010); זמר בלונדהיים ונדיב מרדכי "לקראת דוקטרינת אפקט מצטבר: אגרגציה בביקורת שיפוטית חוקתית" משפטים מד 569 (2014)), ספק אם הפגמים שעליהם הצביעו העותרים בענייננו יוצרים "מסה קריטית" כזו, בייחוד בהינתן מסקנתנו כי חלק לא מבוטל מן הפגמים הנטענים אינם מהווים פגמים של ממש.

סיכומם של דברים - לא מצאתי כי במקרה דנן נפל בהליך החקיקה פגם שיש בו משום "פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי" (עניין מגדלי העופות, בעמ' 42) ועל כן, אני סבורה כי אין הצדקה להתערב בו.

סעיפי ההדחה

16. העותרים טוענים כי למצער יש להורות על בטלות מה שנתפס על ידם כסעיפי הדחה בפרק החשמל של חוק ההסדרים. בהקשר זה נטען על ידם כי סעיפי ההדחה מהווים חקיקה פרסונאלית שנועדה להעביר את חברי רשות החשמל ואת העומדת בראשה מתפקידם עקב התנגדותה של רשות החשמל למתווה הגז, וכי המיזוג של רשות החשמל עם גוף קטן כמינהל החשמל – שלטענתם הינו מחלקה קטנה ונטולת סמכויות של ממש במשרד האנרגיה – אין בו כדי ליצור "רשות חדשה" המצדיקה את הפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל. זאת לטענת העותרים גם נוכח השינויים המינווריים שנכללו ברפורמה לגבי הסמכויות של שני הגופים.

טענה זו דינה להידחות.

אחד המאפיינים הבסיסיים של חיקוק במדינה דמוקרטית הוא תחולתו הכללית (בג"ץ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל, בפסקה 35 לחוות דעתו של

השופט הנדל (2.4.2013) ואסמכתאות הנזכרות שם (להלן: עניין איתנית); כן ראו בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, בפסקה 9 לחוות דעתה של הנשיאה ביניש (20.8.2008); בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6) 117, 160-161 (20.8.2002). מאפיין זה מוצא לרוב את ביטוי בהתייחסות לקבוצה בלתי מסוימת של אנשים שאליהם ממוען החיקוק (עניין איתנית, שם) והטעם לכך מונח בעקרונות היסוד של השיטה ובהם שלטון החוק, עקרון השוויון והפרדת הרשויות (אהרן ברק מידתיות במשפט 154-152 (2010); נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר, ועמיר פוקס מדריך למחוקק 61-63, 112 (2015) (להלן: מדריך למחוקק)). האפשרות לפיה חוק הנחזה להיות בעל תחולה כללית נחקק לאמיתו של דבר ממניעים פרסונאליים, היא אפשרות קיימת ואין לשלול אותה (חיים גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" עיוני משפט טז 579, 580-583 (1991); מדריך למחוקק, בעמ' 61-62). עם זאת, ספק אם המניעים לחקיקת חוק – אף שאינם ראויים – מהווים עילה לביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית של הכנסת (ראו והשוו: בג"ץ 5160/99 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ועדת החוקה חוק ומשפט, פ"ד נג(4) 92, 96 (1999); בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, בפסקה 17 לחוות דעתה של הנשיאה ביניש (7.4.2011) (להלן: עניין בר-און)).

לצורך הדיון אני מוכנה להניח כי ייתכנו מצבים שבהם חקיקת חוק ממניע פרסונאלי עשויה להיות פגיעה ב"עקרונות היסוד של השיטה" ולהצדיק את בטלותו של דבר החקיקה (בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה נ' יושב ראש הכנסת ואח', פ"ד מד(3) 529, 555 (1990); עניין בר-און, בפסקאות 31-34 לחוות דעתה של הנשיאה ביניש והאסמכתאות הנזכרות שם). ואולם, במקרה דנן לא עלה בידי העותרים להוכיח כי כזה הוא המקרה שלפנינו. כידוע "חוק שנחקק על ידי הכנסת נהנה מחזקת חוקתיות שמטילה על הטוען לאי-חוקתיות את הנטל להראות, לפחות לכאורה, שהחוק אינו חוקתי, בטרם יעבור הנטל למדינה ולכנסת להצדיק את חוקתיותו" (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, בפסקה 14 לחוות דעתה של הנשיאה ביניש (19.11.2009); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת ואח', פ"ד נ(3) 57, 67 (1996)). עוד נפסק בהקשר זה כי "אין די בהפרחה של טענות בעלמא כדי להביא לערעורה של חזקת החוקתיות של דבר חקיקה ראשית. נדרשת לצורך זה תשתית ממשית" (בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26, 41 (1998) (להלן: עניין אבו עראר)). טענותיהם של העותרים נסמכות בעיקר על קידומה של הרפורמה בסמיכות זמנים להתנגדות שהעלתה רשות החשמל למתווה הגז. כמו כן נטען על ידם כי המיזוג בין מינהל החשמל לרשות החשמל אינו מצדיק את הפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל ושל העומדת בראשה. טענות אלה אף שהן

מעוררת תהיות כאלו ואחרות לגבי הצורך בפיקוד חברי רשות החשמל, אינן מניחות "תשתית ממשית", כלשון בית המשפט בעניין אבו עראד, לכך שביסוד הסעיפים בפרק החשמל שאליהם הפנו העותרים ניצבת תכלית פרסונאלית המכוונת להפסקת כהונתם של חברי רשות החשמל. המדינה טענה בהקשר זה כי כהונתם של חברי רשות החשמל הופסקה מאחר שהרפורמה כוללת "שורה של שינויים במארג הסמכויות שהיו ערב חקיקתו. לענין רשות החשמל ביקש המחוקק לכונן גוף חדש, אשר הרכבו, דרך בחירתו וסמכויותיו – שונים מן ההסדרים שנקבעו בחוק משק החשמל כנוסחו ערב התיקון" (סעיף 33 לתגובת המדינה), והעותרים – שעליהם נטל הראיה – לא הניחו תשתית ראייתית מתאימה הסותרת עמדה זו והסתפקו בטענה כללית לפיה "בחינת מהות השינויים שנערכו במסגרת הרפורמה ברשות החשמל נכוחה מלמדת כי לא מדובר כלל ועיקר בהקמת רשות "חדשה", אלא באותה רשות חשמל מוכרת [...]". (סעיף 264 לעתירה בבג"ץ 8612/15; כן ראו סעיף 254 לעתירה בבג"ץ 8895/15). בהקשר זה לא למותר להוסיף ולציין כי עו"ד פרקש-הכהן (משיבה 7 בבג"ץ 8612/15) אשר כיהנה כאמור כיו"ר רשות החשמל, ביקשה להודיע לבית המשפט באמצעות מנהלת מחלקת הבג"צים כי היא אינה רואה את עצמה צד דרוש לעתירה וכי אף שאינה מצטרפת לאמור בתגובה מטעם המדינה, היא מבקשת לסיים את עבודתה בשירות המדינה "בלא להיגרר לעימות בעל אופי אישי ביחס לנסיבות סיום העסקתי" (מכתבה מיום 13.3.2016). אשר לטענות שהעלה העותר בכל הנוגע להמשך העסקתו של ניב ממינהל החשמל ולכך שהדבר מלמד על מניעים פרסונאליים בכל הנוגע להפסקת העסקתם של חברי רשות החשמל, טענות אלה התבררו כחסרות בסיס נוכח העובדה שפורטה בתגובת המדינה ולפיה סוכם עם ניב שאף הוא יסיים את תפקידו עם כינונה של הרשות החדשה וניב אכן פרש מתפקידו ב-31.12.2015.

17. העותרים הוסיפו והעלו בעתירותיהם טענות מתחום המשפט המינהלי ובהן הטענה באשר לצורך בהקמת ועדת איתור לצורך מינוי יושב ראש הרשות החדשה. סעיף 41(ג)(1) לחוק ההסדרים קובע כי "על אף האמור בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, מינויו [של יושב הראש הראשון של רשות החשמל – א"ח] יהיה בפטור מלא ממכרז", ובהקשר זה מקובלת עלי טענת המדינה לפיה במקרה הפרטיקולרי הנדון המחוקק כיוון לכך שהפטור הנ"ל יחול גם על הליכים דמויי מכרז כגון ועדת איתור. תימוכין לכך ניתן למצוא בדבריו של מנכ"ל משרד האנרגיה, מר שאול מרידור, בדיון שהתקיים בוועדה המיוחדת ביום 4.11.2015: "פטור מלא ממכרז זה בלי ועדת איתור" (פרוטוקול הדיון בעמ' 11). העותרים הוסיפו והעלו טענות מתחום המשפט המינהלי המופנות כלפי תוכנן של הוראות פרק החשמל, הפוגעות לטענתם בעצמאות הרגולטור במשק החשמל ויוצרות ניגוד עניינים מובנה. טענות אלה אינן מבססות על

פניהן עילה חוקתית להתערבות בדבר חקיקה של הכנסת (השוו: עניין קס, בפסקה 8) ועל כן לא ראיתי מקום להידרש אליהן לגופן.

18. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל, אציע לחברי לדהות את שתי העתירות וכן אציע שלא לעשות צו להוצאות בנסיבות העניין.

ש ו פ ט ת

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים לחוות דעתה המקיפה של חברתי השופטת א' חיות.

גם להשקפתי הוועדה המיוחדת הייתה מוסמכת לדון ברפורמה ברשות החשמל, ואף אני לא מצאתי כי נפל בהליך החקיקה פגם שיש בו משום "פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה" (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 42 (2004)).

מצטרף אני גם להכרעותיה הנוספות של חברתי.

ש ו פ ט

הנשיאה מ' נאור:

אני מסכימה.

נ ש י א ה

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, י"ג באב התשע"ו (17.8.2016).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

נְשִׂיא

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 15086120_V09.doc גק
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il