

# חלוקת ראשות ועדות הפרלמנט לפי שיוך לקואליציה ולאופוזיציה – מידע משווה

## מבוא ועיקרי הממצאים

לבקשת חה"כ יוסף ג' בארין, מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדק את אופן חלוקת התפקידים של יושבי ראש ועדות פרלמנטריות בין הסיעות החברות בפרלמנטים שונים בעולם. בפרט, התבקשנו לבדוק כיצד מחולקים תפקידי יושבי הראש בין הקואליציה והאופוזיציה במדינות שונות.

אמנם תפקידיהן וסמכויותיהן של ועדות הפרלמנט משתנים ממדינה למדינה, אולם ככלל ניתן לומר כי **שני תפקידים מרכזיים של רבות מהוועדות הן חקיקה ופיקוח על הממשלה**. כמו כן, **ליושבי ראש הוועדות יש השפעה ניכרת על עבודת הוועדה** – הן בהתייחס לקביעת סדר יומה של הוועדה והנושאים שייכללו בו, והן בהתייחס לאופן בו יתנהלו דיוני הוועדה (מוזמנים, זכות דיבור וכו'). מטבע הדברים, יושב ראש ועדה פרלמנטרית המגיע מהקואליציה עשוי לגלות יחס פחות ביקורתי כלפי מדיניות הממשלה, ולהיפך. לדוגמה, במחקר שפורסם בשנת 2019 ובחן תהליכי חקיקה של למעלה מאלף הצעות חוק ממשלתיות בגרמניה, דנמרק והולנד עלה, כי בוועדות בהן יושב הראש היה מהאופוזיציה, הצעות החוק עברו שינויים רבים יותר במהלך דיוני החקיקה בעניינן.<sup>1</sup>

לצד ההשפעה על חקיקה (לרבות חקיקה ממשלתית), לפי האיגוד הבין-פרלמנטרי (ה-IPU), ועדות פרלמנטריות הן אחד הכלים המשמעותיים שיש לפרלמנט לצורך פיקוח על הממשלה. ב-2017 פרסם האיגוד דוח על פרלמנטים בעולם, שהתמקד בפעולות פיקוח של הפרלמנטים על הממשלה, והתייחס גם לפיקוח הנעשה בוועדות. לפי מחברי הדו"ח, אמנם התפקיד הפיקוחי של הוועדות מבוסס במידה רבה על שותפות עם הממשלה, אולם בפועל יש מתח בין רצונה של הממשלה למשול, לבין הרצון של הוועדות לממש את סמכויות הפיקוח שלהן.<sup>2</sup> גם בהקשר זה, יש מקום לשער כי יושב ראש ועדה המגיע משורות הקואליציה עשוי לנקוט מדיניות שתקל על הממשלה, ולהיפך.

בסקירה זו יוצג מידע לגבי חלוקת ראשות ועדות הפרלמנט לפי שיוכו של היו"ר לקואליציה או לאופוזיציה במדינות שונות; בנוסף יוצג מידע לגבי האופן בו נבחרים יושבי ראש הוועדות הפרלמנטריות. **טרם הצגת המידע המשווה,**

<sup>1</sup> David Fortunao, Lanny W. Martin AND Georg Vanberg, Committee Chairs and Legislative Review in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*, Volume 49, Issue 2 April 2019, pp. 785-797.

<sup>2</sup> Inter-Parliamentary Union, [Global Parliamentary Report 2017, Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account](#). Retrieved: April 22<sup>nd</sup>, 2020.

**חשוב לתת את הדעת לכמה סוגיות המקשות על השוואה בין מדינות שונות, ובפרט בין ישראל לבין מדינות אחרות.** באשר לישראל, תקנון הכנסת קובע כי ראשות הוועדה לביקורת המדינה תהיה בידי חבר כנסת השייך לסייעה מסיעות האופוזיציה.<sup>3</sup> חלוקת תפקידי יושבי הראש של יתר הוועדות נקבעת בהסכמות בין הסייעות ובין הקואליציה לאופוזיציה.<sup>4</sup>

בראשית הדברים חשוב לציין, כי **המדינות השונות מאופיינות במערכות פוליטיות שונות, המתבטאות גם בהבדלים ביחסים שבין הרשות המחוקקת למבצעת; להבדלים אלו עשויה להיות השלכה על עבודת הוועדות בפרלמנט בכלל, ועל אופן הבחירה או המינוי של יושבי הראש שלהן בפרט.** בחלק מהמדינות הנסקרות במסמך (ובפרט ארצות-הברית וצרפת) צורת המשטר היא נשיאותית, ובהתאם – מערכת היחסים בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת היא שונה. בהתאם, גם המשמעות של אופוזיציה פרלמנטרית עשויה להשתנות.

מספר הסייעות בפרלמנט וגודלן היחסי משתנים בין פרלמנטים, ויכולים להשפיע אף הם על חלוקת התפקידים בין הסייעות. כך, המצב בפרלמנט בו מספר מצומצם של סיעות גדולות (דוגמה קיצונית לכך היא בית הנבחרים האמריקאי, בו יש כמעט אך ורק נציגים של שתי מפלגות גדולות) שונה מאשר בפרלמנט בו מספר רב של סיעות (למשל בפרלמנט של פינלנד, בו יש 200 חברים, יש תשע סיעות).<sup>5</sup>

**נוסף על כך, יש הבדלים בין הפרלמנטים במדינות השונות בעבודת הוועדות בכלל, ובתוך כך בסמכויותיהן, ובפרט בסמכויותיו הפורמליות והלא-פורמליות של יו"ר ועדה.** בפרלמנטים גם יש סוגים שונים של ועדות (למשל ועדות קבועות, ועדות מיוחדות, ועדות חקירה), ועשויים להיות הבדלים בהיבטים הנבדקים במסמך גם בין ועדות שונות בכל פרלמנט. **בחלק מהמדינות שנסקרו יש לצד יו"ר הוועדה בעלי תפקידים רשמיים נוספים בעלי מעמד מקרב חברי הוועדה – למשל סגן או סגני יו"ר** (אשר משמשים לצד יו"ר הוועדה כמעין נשיאות של הוועדה, או ממלאים את מקומו של היו"ר כאשר הוא אינו נוכח), או **הנציג הבכיר של מפלגת המיעוט בוועדה** (בבית הנבחרים בארה"ב). כמו כן, בפרלמנטים עם שני בתים עשויה להיות שונות באופן חלוקת תפקידי יושבי ראש הוועדות בין הבית העליון והתחתון; בסקירה זו, התמקדנו בעיקר בבית התחתון (במדינות שבהן הפרלמנט מורכב משני בתים).

טרם הצגת המידע המשווה לעניין יושבי ראש הוועדות חשוב לציין עוד, כי **גם כאשר ברמה הפורמלית נקבעת צורת מינוי או בחירה מסוימת, בפועל עשויים להתקיים הסדרים אחרים, בפרט, מגעים או הסכמים, גלויים או חשאיים, בין הסייעות באשר לחלוקת ראשות הוועדות ביניהן.** בחלק מהמדינות וככל שהיה בידינו מידע על הבדלים אלה ועל התוצאה בשטח מבחינת השתייכות יושבי הראש של הוועדות לקואליציה או לאופוזיציה – הוא צוין במפורש. בחלק מהמקומות בהם מחולקים התפקידים על בסיס הסכמה סיעתית – לא צוין במפורש האם מדובר בהסכמות בין סיעות הקואליציה (במסגרת משא ומתן קואליציוני) או בהבנות בין כלל סיעות הבית (לרבות אופוזיציה). בשל לוח הזמנים הקצר להכנת סקירה זו, המידע המוצג כולל מדינות שלגביהן היה בידינו מידע זמין, והן אינן בהכרח מייצגות את המצב הקיים בכלל המדינות.

<sup>3</sup> [תקנון הכנסת](#), מעודכן לום 30 באפריל 2019, סעיף 106 (א)(2).

<sup>4</sup> עו"ד ארבל אסטרן, היועצת המשפטית של ועדת הכנסת, דוא"ל, 26 באפריל 2020.

<sup>5</sup> [אתר האינטרנט של הפרלמנט של פינלנד](#). תאריך כניסה: 25 באפריל 2020.

**עיקרי הממצאים:**

מהמידע לגבי המדינות שנבדקו במסמך עולה, כי יש שונות רבה בין המדינות באשר לאופן חלוקת ראשות ועדות הפרלמנט בין סיעות הקואליציה לבין סיעות האופוזיציה, ולא מצאנו כי מנגנון מסוים הוא רווח יותר. בהתאם למפורט לעיל בהסתייגויות – שונות זו עשויה לנבוע מסיבות שונות.

**מהמדינות שנסקרו עלו כמה מנגנונים לחלוקה של ראשות הוועדות בין קואליציה לאופוזיציה:**

- באוסטרליה ובארצות הברית צוין במפורש, כי כל הוועדות הן בראשות מפלגות השלטון. לצד זאת, בשתי המדינות הללו, יש בוועדות פונקציה בכירה נוספת המיועדת לאופוזיציה (בארצות הברית – בכיר המיעוט, באוסטרליה – סגן יו"ר ועדה).
  - הסדרה בחקיקה או בתקנון הפרלמנט, הקובעת כי ועדה או ועדות מסוימות יהיו בראשות האופוזיציה. כך, למשל, בבית הנבחרים של קנדה, בו לפי התקנון – 19 ועדות מיועדות לקואליציה וחמש ועדות (ספציפיות) מיועדות לאופוזיציה. נוסף על כך, בחלק מהמדינות הקצאת ועדה או ועדות מסוימות לאופוזיציה נעשית מכוח הנוהג. כך, למשל, בשבדיה – בה מאז 1991 התקבעה הסכמה כי ועדת החוקה מיועדת לאופוזיציה (אולם זו לא תהיה בהכרח הוועדה היחידה שבראשה יעמוד חבר סיעה מהאופוזיציה).
  - חלוקת ראשות הוועדות בין הסיעות על בסיס גודלן היחסי של הסיעות. לעיתים משתמשים הפרלמנטים לצורך כך באחת משיטות חישוב מקובלות וקבועות מראש (במנגנון דומה למנגנון העומד בבסיס השיטה לחלוקת המנדטים בכנסת לאחר הבחירות). כך נעשה, למשל, בפינלנד.
  - בחירה של יושבי ראש הוועדות על-ידי כלל חברי הוועדה או כלל חברי הבית. כך נעשה, למשל, ביוון, בה יושבי הראש נבחרים על-ידי חברי הוועדות. כאשר שיטה זו מופעלת ללא הקצאה של ועדות מסוימות לאופוזיציה – בין אם בצורה רשמית ובין אם באמצעות הסכמות בין הסיעות – היא עשויה להביא לדומיננטיות מוחלטת של הקואליציה בראשות הוועדות, שכן במדינות שנסקרו – הרכב חברי הוועדות נקבע, ככלל, על בסיס גודלן היחסי של הסיעות.
  - חלוקת ראשות הוועדות נעשית על בסיס הסכמות בין הסיעות השונות.<sup>6</sup> בצ'כיה, למשל, חלוקת ראשות הוועדות בין הסיעות נקבעת לרוב במסגרת השיחות המתנהלות לאחר הבחירות. לרוב, סיעות הקואליציה בוחרות בראשות אילו ועדות הן מעוניינות לעמוד, ומחלקות אותן ביניהן. יתר הוועדות נחלקות בין סיעות האופוזיציה.
- בחלק מהמדינות יש שילוב בין כמה מנגנונים או שיטות.** בגרמניה, למשל, חלוקת ראשות הוועדות בין סיעות הבונדסטאג (הבית התחתון) אמורה להיעשות על בסיס הסכמות בין הסיעות. במידה והסיעות לא מצליחות להגיע להסכמות בעניין זה – חלוקת ראשות הוועדות תיעשה על בסיס שיטה חשבונאית המחלקת את התפקידים בין הסיעות בהתבסס על גודלן היחסי.

<sup>6</sup> כאמור, בחלק מהמקומות לא היה ברור האם מדובר בהסכמות רק בין סיעות הקואליציה (במסגרת משא ומתן קואליציוני) או בהסכמות בין כלל סיעות הבית.

כמו כן, וכפי שתואר לעיל בהסתייגויות למסמך – **בחלק מהפרלמנטים התקנון אמנם קובע מנגנון פורמלי מסודר לבחירת יושבי ראש הוועדות, אולם בפועל, טרם מבוצע הליך הבחירה הפורמלי, הסיעות מגיעות להסכמות לגבי אופן חלוקת ראשות הוועדות ביניהן.** כך, חלוקת התפקידים בין הסיעות (ובתוך כך גם בין קואליציה ואופוזיציה) נעשית למעשה מראש, והליך הבחירה קובע מי יהיו החברים אשר יאיישו את התפקידים מבין הסיעות הרלבנטיות. בבריטניה, למשל, יו"ר בית הנבחרים מעדכן לאחר הבחירות את ראשי הסיעות באשר למספר הוועדות שהן זכאיות לעמוד בראשן, בהתאם להרכב היחסי של חברי הבית. על הסיעות להגיע להסכמה ביניהן באשר לוועדות הספציפיות שכל סיעה תעמוד בראשן ולהגיש חלוקה זו לאישור הבית. לאחר אישור חלוקה זו מתבצעת הבחירה של יושבי הראש, בהצבעה של כלל חברי הבית.

בראשית המסמך יובא מידע משווה כללי בעניין חלוקת ראשות הוועדות בין הסיעות במדינות שונות, ובהמשך יסקרו ההסדרים הקיימים במדינות שונות לאופן בו מחולקות הוועדות בין האופוזיציה והקואליציה.<sup>7</sup> כאמור, לא מן הנמנע כי יש הבדלים בין הצורה הפורמלית בה נקבעת החלוקה, לבין המצב בפועל – ובפרט, בהתייחס להסכמים בין סיעות הנעשים "מאחורי הקלעים".

המדינות הנסקרות במסמך מסודרות לפי סדר האלף-בית.

## מבט משווה

### 1. כללי

כפי שהוזכר לעיל, ב-2017 פרסם האיגוד הבין-פרלמנטרי דוח בנושא פעולות פיקוח של הפרלמנטים על הממשלה, שהתייחס גם לפיקוח הנעשה בוועדות.<sup>8</sup> לצורך הדוח ערך האיגוד סקר ביחד עם ה-UNDP (סוכנות האו"ם לפיתוח), במסגרתו נשאלו הפרלמנטים שאלות שונות על היבטי פיקוח פרלמנטרי. על בסיס התשובות לסקר כתבו מחברי הדוח, כי **במרבית הפרלמנטים (75%) - יו"ר הוועדה מגיעים לרוב מקרב סיעות הקואליציה.**<sup>9</sup> לעניין אופן בחירת יושבי הראש ציינו הכותבים, כי **אמנם באופן רשמי בחלק גדול מהמדינות יו"ר הוועדה נבחר על-ידי חברי הוועדה אולם בפועל, כפי שאף צוין לעיל, יש דינמיקה לא-פורמלית באשר לחלוקת תפקידי יושבי הראש בין הסיעות השונות בפרלמנטים, דינמיקה בה מנהיגי הסיעות ממלאים תפקיד מרכזי.** לדבריהם, במקרים רבים מנהיגי הסיעות הם אלו אשר בוחרים את זהות יושבי ראש הוועדות, גם אם ההחלטה הפורמלית תתקבל על-ידי חברי הוועדה.

<sup>7</sup> חלק מהמידע בסקירה לגבי המדינות האירופאיות מבוסס על מידע שמסרו נציגי הפרלמנטים במדינות אלה על בקשות מידע במסגרת ארגון ה-ECPRD: בקשה מספר 4104 של הפרלמנט האירופי מיוני 2109 (להלן: **מענה על בקשת ECPRD מספר 4104**) ובקשה מספר 2099 של הפרלמנט של פינלנד מספטמבר 2012 (להלן: **מענה על בקשת ECPRD מספר 2099**).

ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation) הוא ארגון הפועל בחסות הפרלמנטים של האיחוד האירופי ושל מועצת אירופה; הוא משמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין כ-70 פרלמנטים המצויים בקרוב ל-50 מדינות חברות ובכמה מדינות משקיפות (ובהן ישראל) וכן פרלמנטים בין-לאומיים.

<sup>8</sup> Inter-Parliamentary Union, [Global Parliamentary Report 2017, Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account](#). Retrieved: April 22<sup>nd</sup>, 2020.

<sup>9</sup> הסקר של ה-IPU התמקד בוועדות שיש להן, בין היתר, תפקיד פיקוחי.

**לעיתים ההוראות המסדירות את עבודת הפרלמנט** (חקיקה או תקנון הפרלמנט) **מחייבות מינוי יושבי ראש מהאופוזיציה לחלק מהוועדות, ולעיתים מינוי של נציג האופוזיציה לוועדות מסוימות נעשה מכוח הנוהג. בדוח צוין, כי יש מדינות בהן ברוב הוועדות – יושבי הראש הם מסייעות האופוזיציה.**<sup>10</sup> מחברי הדוח מציינים כי ככל שקיימת בפרלמנט ועדה לביקורת המדינה (או ועדה דומה) – מקובל (וגם מומלץ מבחינת האיגוד), כי יעמוד בראשה חבר פרלמנט מהאופוזיציה.

בחלק מהפרלמנטים, ובפרט במדינות האיחוד האירופי<sup>11</sup>, **חלוקת התפקידים של יושבי ראש ועדות נעשית בשיטת חישוב מוגדרת (יש כמה שיטות כאלו המשמשות את הפרלמנטים), המבוססת על גודלה של כל אחת מהסיעות.**<sup>12</sup> שיטות אלו מאפשרות לקבוע גם את מספר יושבי ראש הוועדות שיוקצו לכל אחת מהסיעות וגם את הסדר בו יבחרו הסיעות את הוועדות שברצונן לעמוד בראשותן. חלק משיטות החישוב נותנות יתרון משמעותי למפלגות הגדולות בפרלמנט – גם במספר יושבי ראש הוועדות שהן מקבלות, וגם בבחירת הוועדות. חלוקת יושבי הראש על בסיס נוסחה חשבונאית שכזו נעשית, למשל, בבלגיה, דנמרק, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל, רומניה, שבדיה וברוב הוועדות בבית (הבונדסטאג) ובבית התחתון של הפרלמנט של אוסטריה.

**בפרלמנטים אחרים באיחוד האירופי חלוקת יושבי ראש הוועדות בין הסיעות השונות מתבססת גם כן על הגודל היחסי של כל אחת מהסיעות, אולם החלוקה לא נעשית לפי נוסחה כלשהי, אלא על בסיס הבנות בין הסיעות השונות.** כך, למשל, בבלגיה, דנמרק, לוקסמבורג, הולנד, פורטוגל, רומניה, שבדיה וברוב הוועדות בבית הנבחרים הבריטי.

בחלק מהפרלמנטים במדינות האיחוד, יושבי הראש של הוועדות נבחרים ברוב של חברי הפרלמנט. בצורה כזו, הקואליציה למעשה יכולה לזכות בכל תפקידי יושבי ראש הוועדות. עם זאת, **בחלק מהמדינות** (כמו ספרד, סלובקיה, לטביה וליטא), **סיעות הקואליציה מקצות חלק מתפקידי יושבי הראש של הוועדות לסיעות האופוזיציה**, גם אם לא בהכרח בצורה יחסית לגודלן. דוגמה בולטת לפרלמנט בו יש דומיננטיות למפלגת השלטון בראשות הוועדות הוא בית הנבחרים האמריקאי, בו כל יושבי הראש מגיעים ממפלגת הרוב.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> מחברי הדו"ח מפרטים כמה פרלמנטים בהם, לדבריהם, ברוב הוועדות יושבי הראש הם מהאופוזיציה: קונגו, הולנד, נורבגיה, הבית העליון של פקיסטאן, פרו, פורטוגל וטרינידד וטובגו. עם זאת, מבדיקה מדגמית שעשינו בכמה מהם נראה, כי לא בכלם זה המצב.

<sup>11</sup> European Union Parliamentary Research Service. [Understanding the d'Hondt method. Allocation of parliamentary seats and leadership positions](#). June 28<sup>th</sup>, 2019. Retrieved: April 23<sup>rd</sup>, 2020.

<sup>12</sup> שתיים מהשיטות שיוזכרו בהמשך המסמך הן d'Hondt (שהיא הנפוצה יותר, לפחות באירופה) ו-Sainte-Laguë/Schepers - שתייהן שיטות לחלוקה של מושבים או תפקידים על בסיס הגודל היחסי של כל סיעה. שיטת d'hondt משמשת גם בישראל לצורך חלוקת המנדטים בין הרשימות לאחר הבחירות לכנסת.

להרחבה על אודות אופן החישוב ראו: [Understanding the d'Hondt method](#), לעיל הערה 11.

<sup>13</sup> שם.

## 2. אוסטרליה (בית הנבחרים)<sup>14</sup>

לפי תקנון בית הנבחרים של אוסטרליה, **מאז כינון הפרלמנט הנוכחי** (הפרלמנט ה-44), **ככלל – ראש הממשלה ממנה את יושבי הראש של הוועדות**;<sup>15</sup> יצוין, כי בהצבעות בוועדה קולו של יו"ר הוועדה נספר רק אם יש שוויון בהצבעות ואז קולו מכריע (The Chair shall have a casting vote only). **יו"ר האופוזיציה ממנה בכל ועדה סגן יו"ר** (deputy Chair) אשר משמש יושב ראש הוועדה כאשר היו"ר אינו נוכח.

לפי התקנון, יש ועדות מסוימות שבהן יו"ר בית הנבחרים מכהן כיו"ר הוועדה מתוקף תפקידו (ex officio): כך יו"ר, בית הנבחרים משמש יו"ר ועדת סדר היום (Selection Committee); ועדה שקובעת את סדר היום בדומה לנשיאות בכנסת) ויו"ר ועדת ההקצבות והמינהל (House Appropriations and Administration Committee), שאחראית על הניהול הכספי והאדמיניסטרטיבי של הבית).<sup>16</sup>

כאשר מוקמות **ועדות משותפות לבית הנבחרים ולסנאט** (Joint committees), בדרך כלל כתב ההקמה של הוועדה (resolution of appointment) קובע כי **יו"ר הוועדה יבחר בבחירות חשאיות**; ואולם, במרבית המקרים, כתב ההקמה מצוין במפורש כי היו"ר יבחר מבין נציגי הממשלה.

## 3. איטליה (בית הנבחרים)<sup>17</sup>

בבית הנבחרים של איטליה מכהנות 14 ועדות קבועות (standing committees) וכן ועדות מיוחדות, ועדות חקירה וועדות משותפות עם הסנאט.<sup>18</sup> הוועדות הקבועות בבית הנבחרים של איטליה משקפות, ככל האפשר, את כוחן היחסי של הסיעות בבית הנבחרים (עם ייצוג המיטיב עם סיעות קטנות יותר).

**לפי תקנון בית הנבחרים**<sup>19</sup> **כל ועדה בוחרת נשיאות** (Bureau) **הכוללת יו"ר, שני סגנים ושני מזכירים**.<sup>20</sup> לבחירת היו"ר דרוש רוב מוחלט של הקולות; אם אף מועמד אינו זוכה לרוב מוחלט תיערך הצבעה נוספת בין שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר, ובמקרה של שוויון בהצבעה זו יבחר הוותיק מביניהם, או המבוגר מביניהם אם הוותיק של שניהם שווה. סגני יושב הראש והמזכירים נבחרים ברוב רגיל; במקרה של שוויון בקולות נבחר המועמד המבוגר מביניהם. לדברי נציגת בית הנבחרים של איטליה, ככלל, **חברי אופוזיציה עשויים לכהן רק כיושבי ראש של ועדות פיקוח שהוקמו לעניין מסוים או של ועדות משותפות לבית-הנבחרים ולסנאט.**

<sup>14</sup> Australia House of Representatives, [House of Representatives Practice](#) (7th edition), June 2018, Chapter 18 – Parliamentary committees, at: [Chair](#).

<sup>15</sup> סעיף 232 לתקנון בית הנבחרים. יצוין כי בפרלמנטים הקודמים יושבי הראש של הוועדות נבחרו, אך ככלל היו חברי המפלגה השלטת, כך שלמעשה גם בטרם התיקון לתקנון בדרך כלל היה נבחר המועמד של ראש הממשלה.

<sup>16</sup> סעיפים 222, 222A לתקנון בית הנבחרים.

<sup>17</sup> המידע על איטליה מבוסס בעיקרו על מענה בית הנבחרים של איטליה לבקשת ECPRD מספר 4014, יולי 2019.

<sup>18</sup> אתר בית הנבחרים של איטליה בקישורים: [Standing Committees](#); [Special Committees, Committee of the two Houses](#); [Inquiry Committees](#), תאריך כניסה: 24 באפריל 2020.

<sup>19</sup> סעיף 20 לתקנון בית הנבחרים של איטליה.

<sup>20</sup> ויודגש כי המזכירים הם חברי פרלמנט ולא בעלי תפקידים מינהלתיים.

#### 4. ארצות הברית (בית הנבחרים)<sup>21</sup>

בבית הנבחרים של ארה"ב, **בכל ועדה יש יו"ר אשר נבחר ממפלגת הרוב וכן נציג בכיר של מפלגת המיעוט** (senior ranking minority member).

לפי תקנון בית הנבחרים,<sup>22</sup> בכל ועדה קבועה **מפלגת הרוב תציג מועמד לראשות הוועדה והוא ייבחר על-ידי חברי הבית**. באופן מסורתי המועמדים לתפקיד יו"ר הוועדה ולנציג בכיר של מפלגת המיעוט בוועדה נקבעים על-פי ותק הכהונה שלהם בוועדה (seniority).<sup>23</sup>

#### 5. בריטניה (בית הנבחרים)<sup>24</sup>

בבית הנבחרים של בריטניה יש סוגים שונים של ועדות: ועדות קבועות (select committees), ועדות משותפות עם בית הלורדים (joint committees), ועדות המוקמות לצורך דיון בהצעות חוק ספציפיות ועוד. הוועדות הקבועות כוללות 20 ועדות המקבילות למשרדי הממשלה<sup>25</sup> וכן ועדות נוספות שעוסקות בנושאי רחב שבסמכותם של יותר ממשרד ממשלתי אחד.

החברות בוועדות בבית הנבחרים של בריטניה משקפת ככלל את ההרכב הסיעתי בבית הנבחרים כולו. הוועדות מוקמות מחדש לאחר כל מערכת בחירות למשך כהונת הבית ויושבי הראש והחברים בוועדות נבחרים כפי שיפורט להלן.

למחרת בחירתו, **על יו"ר בית הנבחרים לעדכן את ראשי הסיעות באשר למספר הוועדות שהן זכאיות לעמוד בראשן בהתאם להרכב היחסי של חברי הבית**. על הסיעות להגיע להסכמה ביניהן באשר לוועדות הספציפיות שכל סיעה תעמוד בראשן ולהגיש חלוקה זו לאישור הבית. לאחר אישור חלוקה זו מתבצעת הבחירה של יושבי הראש. נכון למועד כתיבת המסמך, מבין 37 ועדות קבועות – 24 הן בראשות מפלגת השלטון (השמרנים) ו-11 הן בראשות מפלגת האופוזיציה (הלייבור). שתי ועדות נוספות הן בראשות נציג המפלגה הסקוטית.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> פרק זה מבוסס בין השאר על הפרסום הבא של שירותי המחקר של הקונגרס בארה"ב:

Congressional Research Service, [House Committee Chairs: Considerations, Decisions, and Actions as One Congress Ends and a New Congress Begins](#), February 2, 2018.

<sup>22</sup> [Rules of the House of Representatives](#), 116th Congress, Rule X, clause 5(c).

<sup>23</sup> לכל אחת מהמפלגות יש מנגנון נפרד (מעין "ועדה מסדרת") שאחראי לשיבוץ החברים בוועדות ולגיבוש המועמדים שיכהנו כיו"ר וכנציג בכיר של מפלגת המיעוט.

<sup>24</sup> פרק זה מבוסס בין השאר על המקורות האלה:

- פרסום של ספריית בית הנבחרים בעניין בחירת יושבי הראש של הוועדות ממרס 2020:

House of Commons Library, [Select committees: election of chairs and members](#), Briefing Paper Number 7176, 12 March 2020.

- מענה של נציג בית הנבחרים של בריטניה לבקשת ECPRD מספר 4014, יוני 2019.

<sup>25</sup> הוועדות שתחומי עיסוקן מקבילים לאלה של משרדי הממשלה אחראיות לפיקוח על המשרד הממשלתי הרלוונטי (20 Departmental Select Committees that shadow the work of the Government Departments).

<sup>26</sup> [אתר בית הנבחרים הבריטי](#). תאריך כניסה: 25 באפריל 2020.

לפי תקנון בית הנבחרים,<sup>27</sup> **מאז 2010 יושבי הראש של הוועדות המקבילות למשרדי הממשלה נבחרים בהצבעה חשאית על-ידי כל חברי הבית.** בצורה דומה נבחרים גם יושבי הראש של שש ועדות נוספות שנקבעו בתקנון.<sup>28</sup> כאשר ניגש רק מועמד אחד לראשות ועדה מסוימת הוא נבחר ללא קיום הצבעה; לגבי הוועדות שלהן יש יותר ממועמד אחד לראשות הוועדה – נערכות בחירות חשאיות.<sup>29</sup> לאחר בחירת יושבי הראש נבחרים יתר חברי הוועדות כאשר כל סיעה אמורה לבחור את נציגיה לוועדות השונות בבחירות חשאיות.

**בוועדות אחרות** בבית הנבחרים **היו"ר נבחר בידי חברי הוועדה.**<sup>30</sup>

לגבי ועדה אחת **נקבע בתקנון<sup>31</sup> כי בראשותה לא יעמוד חבר סיעה אשר חברה בממשלה - ועדת חברי הפרלמנט הזוטרים** (Backbench Business Committee), שנועדה לאפשר לחברי פרלמנט זוטרים להעלות נושאים שונים לדיון.

## 6. גרמניה (הבונדסטאג)<sup>32</sup>

מספר הוועדות בבונדסטאג (הבית התחתון בפרלמנט הגרמני) משתנה כל קדנציה. בקדנציה הנוכחית יש 22 ועדות קבועות. מספר חברי הוועדות נע בין 13 ל-41 (בהתאם לכמות העבודה הצפויה בוועדה), ולכל ועדה יש יושב ראש וסגן יושב ראש. חלוקת המושבים בוועדות בין הסיעות נעשית על בסיס גודלה היחסי של כל סיעה, כאשר מנהיגי הסיעות בוחרים מי מבין חבריהן יישבו בכל אחת מהוועדות.

**חלוקת יושבי ראש הוועדות והסגנים בין הסיעות השונות נעשית במשא ומתן ביניהן. במידה והסיעות אינן מגיעות להסכמה בעניין, חלוקת התפקידים הללו נעשית על בסיס גודלן היחסי של הסיעות השונות, בהתבסס על שיטת חישוב מוגדרת מראש** (Sainte-Laguë/Schepers), שיטה בה אמנם הסיעות הגדולות זוכות ליתרון בכמות התפקידים וסדר הבחירה שלהם, אולם היתרון נמוך מאשר בשיטת חישוב דומה – d'Hondt – הנהוגה בפרלמנטים אחרים). שיטת החישוב הזו מדרגת את הסיעות, וכל סיעה יכולה לבחור ועדה לפי הדירוג שנקבע.

## 7. הונגריה<sup>33</sup>

מספר הוועדות הקבועות (standing committees) בפרלמנט של הונגריה משתנה בכל כהונה של פרלמנט. בפרלמנט הנוכחי יש 14 ועדות קבועות. יש הבדלים בין הסמכויות של הוועדות השונות, ובפרט בנוגע לסמכויות הנוגעות לתהליכי חקיקה ופיקוח על הממשלה.

<sup>27</sup> סעיף 122B לתקנון בית הנבחרים.

<sup>28</sup> הוועדה לביקורת סביבתית (Environmental Audit Committee), הוועדה לפניות הציבור (Petitions Committee), הוועדה למינהל ציבורי ועניינים חוקתיים (Public Administration and Constitutional Affairs Committee), הוועדה לחשבונות ציבוריים (Committee of Public Accounts), ועדת התקנון (Procedure Committee), וכן ועדת האתיקה (Committee on Standards).

<sup>29</sup> לאחר הבחירות שנערכו בינואר 2020, כמחצית מיושבי הראש נבחרו כמועמדים יחידים בעוד שביתר הוועדות נערכו בחירות בין שני מועמדים או יותר).

<sup>30</sup> לפי המענה של נציג בית הנבחרים של בריטניה לבקשת ECPRD מספר 4014, מדובר בשבע ועדות אחרות.

<sup>31</sup> סעיף 122D לתקנון בית הנבחרים.

<sup>32</sup> German Bundestag. Committees, Function and responsibilities, retrieved: April 22nd, 2020.

<sup>33</sup> The Hungarian National Assembly and the Office of the Hungarian National Assembly, [About Parliamentary Committees](#), retrieved: April 22<sup>nd</sup>, 2020.



הרכב החברים בוועדות אמור להיקבע בהתאם לחלוקת המושבים בפרלמנט בין הסיעות השונות. זאת, למעט בוועדה העוסקת בענייני חסינות ואתיקה – בה אמור להיות מספר זהה של חברים מהקואליציה ומהאופוזיציה (כלל זה חל גם על ועדות חקירה פרלמנטריות).

**רוב יושבי הראש של הוועדות הם מהקואליציה.** בשתי ועדות יושבי הראש מגיעים מהאופוזיציה – הוועדה לביטחון לאומי (מכוח חוק) והוועדה לביקורת ולתקציב (the committee on Audit and the Budget) (על בסיס הסכמים פוליטיים).

## 8. יוני<sup>34</sup>

בפרלמנט של יוני יש ועדות מסוגים שונים: שש ועדות קבועות (standing committees) אשר מוקמות בתחילת הכהונה של כל פרלמנט; ארבע ועדות מיוחדות קבועות (special standing committees); ועדות מיוחדות (special committees) אשר מוקמות לצורך דיון בנושא ספציפי; שמונה ועדות תמידיות מיוחדות (special permanent committees) אשר מוקמות בתחילת כל מושב של הפרלמנט; שלוש ועדות שעוסקות בעניינים הפנימיים של הפרלמנט (Committees on Parliament's Internal Affairs); ועדות חקירה ועוד.<sup>35</sup>

על-פי חוקת יוני, הרכב ועדות הפרלמנט ישקף את כוחן היחסי של הסיעות ושל חברי הפרלמנט העצמאיים.<sup>36</sup> אופן היישום של הוראה זו נקבע בתקנון הפרלמנט, ולפיו - על מנת להבטיח את השתתפותם של כל חברי הפרלמנט בוועדות ולקיים ייצוג יחסי של כל הסיעות, יו"ר הפרלמנט רשאי להחליט על שינויים במספר החברים בכל ועדה, וזאת מבלי לפגוע ברוב המוחלט של הקבוצה הפרלמנטרית שיש לה רוב מוחלט בפרלמנט.<sup>37</sup>

**בתקנון הפרלמנט נקבעו גם ההוראות בדבר אופן בחירת הנשיאות (presidium) של הוועדות הקבועות (standing committees),<sup>38</sup> המורכבת מיו"ר הוועדה (president), סגן יו"ר (vice-president) ומזכיר (secretary)<sup>39</sup>.** חברי פרלמנט נבחרים לתפקידים אלה בהצבעה חשאית שנערכת בכל אחת מהוועדות. לבחירת היו"ר נדרש רוב מוחלט (absolute majority) מכלל חברי הוועדה; אם לא הושג רוב מוחלט, מתקיימת הצבעה נוספת בין שני חברי הפרלמנט שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר מבין המועמדים, והבחירה מוכרעת ברוב רגיל של קולות החברים הנוכחים. לבחירת סגן יו"ר ומזכיר נדרש רוב רגיל של החברים הנוכחים.

הוראות דומות במהותן נקבעו בתקנון הפרלמנט גם לגבי בחירת הנשיאות של סוגים נוספים של ועדות. יצוין, כי באשר לוועדות תמידיות מיוחדות (special permanent committees) נקבע בתקנון במפורש, כי **שני סגני יו"ר ועדה**

<sup>34</sup> מענה של נציגת הפרלמנט ביוון לבקשת ECPRD מספר 4014, יוני 2019.

<sup>35</sup> אתר הפרלמנט של יוון בקישור [Parliamentary Committees](http://ParliamentaryCommittees), תאריך כניסה: 24 באפריל 2020.

<sup>36</sup> סעיף 68(3) לחוקת יוני.

<sup>37</sup> סעיף 31 לתקנון הפרלמנט של יוני.

<sup>38</sup> סעיף 34 לתקנון הפרלמנט של יוני.

<sup>39</sup> ויודגש כי המזכיר הוא חבר פרלמנט ולא בעל תפקיד מינהלתי.

**ומזכיר אחד נבחרים על-ידי חברי הוועדה מבין סיעות האופוזיציה הראשונה, השנייה והשלישית בגודלן, בהתאמה, וזאת בהתאם להליך שצוין לעיל.**

יצוין כי לדברי נציגת הפרלמנט של יוון, לאור ההוראות בתקנון, **יושבי הראש של כל הוועדות בפרלמנט מגיעים מהסיעה (או קבוצת הסיעות) שיש לה את רוב המושבים בפרלמנט**; סגני יושבי הראש עשויים להגיע מסיעות הרוב או מסיעות אופוזיציה, אך ככלל רק מסיעות האופוזיציה הגדולות.<sup>40</sup>

## **9. ספרד (בית הנבחרים)<sup>41</sup>**

בפרלמנט של ספרד יש 21 ועדות קבועות העוסקות בחקיקה (Comisiones Permanentes Legislativas) ועוד שמונה ועדות קבועות שאינן עוסקות בחקיקה (Comisiones Permanentes no Legislativas); בנוסף יש ועדות משותפות עם הסנאט.<sup>42</sup>

**מבחינה רשמית, בחירת יושבי ראש הוועדות מוסדרת בתקנון בית הנבחרים,**<sup>43</sup> בו נקבע כי **כל ועדה בוחרת מבין חבריה נשיאות (Bureau, Mesa) ובה מכהנים יו"ר, שני סגנים ושני מזכירים,** וזאת בהתאם לפרוצדורה לבחירת נשיאות הבית, בהתאמות הנדרשות:<sup>44</sup> לבחירת היו"ר כל חבר ועדה רושם שם אחד בפתק ההצבעה. המועמד שקיבל רוב מוחלט של הקולות ייבחר; אם בהצבעה הראשונה אף מועמד לא זכה לרוב מוחלט, ייערך סיבוב שני בין שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר ומביניהם ייבחר המועמד שקיבל את מרב הקולות בסיבוב השני. שני הסגנים ייבחרו במקביל, כאשר ייבחרו שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר לפי סדר; שני המזכירים ייבחרו באותו האופן. במקרה של שוויון קולות יתקיימו הצבעות חוזרות בין המועמדים שזכו למספר זהה של קולות עד לשבירת התיקו.

**עם זאת, לדברי נציג בית הנבחרים של ספרד, למעשה חלוקת תפקידי יושבי הראש של הוועדות נעשית במשא ומתן בין הסיעות. המשא ומתן מתנהל על בסיס כוחן היחסי של הסיעות ומספר המושבים שהן מחזיקות במליאת בית הנבחרים, והסיעות מגיעות להסכמות באשר לחלוקת התפקידים בהתבסס על כלל היחסיות, אך ללא קריטריונים קבועים.**<sup>45</sup>

<sup>40</sup> מענה של נציגת הפרלמנט ביוון לבקשת ECPRD מספר 4014, יוני 2019.

<sup>41</sup> מענה של נציג בית הנבחרים של ספרד לבקשת ECPRD מספר 4014, יוני 2019.

<sup>42</sup> אתר בית הנבחרים של ספרד בקישור: [XIV Legislatura \(2019-Actualidad\) – indice de Comisiones en funcionamiento](#) תאריך כניסה: 24 באפריל 2020.

<sup>43</sup> סעיף 41 לתקנון בית הנבחרים של ספרד.

<sup>44</sup> ויודגש כי המזכירים הם חברי פרלמנט ולא בעלי תפקידים מינהלתיים.

<sup>45</sup> מענה של נציג בית הנבחרים של ספרד לבקשת ECPRD מספר 4014, יוני 2019.

## 10. פינלנד

בפרלמנט של פינלנד יש 16 ועדות קבועות, ועוד "ועדה גדולה" – העוסקת בעיקר בענייני האיחוד האירופי. 16 הוועדות עוסקות בחקיקה, קבלת דיווחים מהממשלה ועניינים אחרים. ברוב הוועדות יש 17 חברים (וכן 9 ממלאי מקום); בוועדה הגדולה יש 25 חברים (ו-13 ממלאי מקום).<sup>46</sup>

**ההרכב הסיעתי של הוועדות וכן חלוקת יושבי הראש שלהן בין הסיעות השונות נקבעים מיד לאחר הבחירות, בהתבסס על שיטה חשבונית קבועה מראש (d'Hondt) – כפי שהוזכר לעיל, שיטה זו נותנת יתרון רב יחסית לסיעות הגדולות.** לפי שיטה זו, חלוקת המושבים בוועדות וראשות הוועדות נקבעות על בסיס גודלה של כל סיעה. בהתייחס לראשות הוועדות – השיטה למעשה יוצרת דירוג של הסיעות (המבוסס, כאמור, על גודלן). כל סיעה בוחרת ועדה לפי הסדר שנקבע בדירוג, עד שכל הוועדות מחולקות בין הסיעות. **אין התייחסות לאופוזיציה או לקואליציה, והמפתח היחיד הוא גודל הסיעות.**<sup>47</sup>

## 11. צ'כיה (בית הנבחרים)<sup>48</sup>

ככלל, החלוקה הסיעתית של הוועדות בבית הנבחרים הצ'כי נקבעת בהתאם לגודלן היחסי של הסיעות השונות. באשר ליושבי הראש של הוועדות (וכן בעלי תפקידים אחרים בוועדות) – הדבר נקבע לרוב במסגרת השיחות בין הסיעות המתנהלות לאחר הבחירות. **לרוב, סיעות הקואליציה בוחרות בראשות אילו ועדות הן מעוניינות לעמוד, ומחלקות אותן ביניהן. יתר הוועדות מתחלקות בין סיעות האופוזיציה.**

לאחר חלוקת התפקידים בוועדות בין הסיעות השונות, נערכת הצבעה לבחירת יושבי הראש. ראשית נערכת בכל אחת מהוועדות הצבעה חשאית לבחירת יושב הראש ולאחר מכן מליאת הבית מאשרת את הבחירה.

## 12. צרפת (אסיפת הנבחרים)<sup>49</sup>

**באסיפת הנבחרים יש שמונה ועדות קבועות. בראש שבע מהן עומד נציג של הקואליציה; לפי תקנון אסיפת הנבחרים – ראשות ועדת הכספים, הכלכלה והפיקוח התקציבי נתונה לאופוזיציה.** הוראה דומה קיימת גם לגבי הסנאט הצרפתי. לכל ועדה בבית הנבחרים יש הנהלה (bureau), המורכבת מיו"ר הוועדה ומנציגים נוספים. הרכב הנהלת הוועדה צריך לשקף את ההרכב הסיעתי של הפרלמנט.

<sup>46</sup> Parliament of Finland, [Committees](#). Retrieved: April 23<sup>rd</sup>, 2020.

<sup>47</sup> European Union Parliamentary Research Service. [Understanding the d'Hondt method, Allocation of parliamentary seats and leadership positions](#). June 28<sup>th</sup>, 2019;

ECPRD, בקשת מידע 2099 של פינלנד לארגון, 25 בספטמבר 2012.

<sup>48</sup> מענה נציג הפרלמנט של צ'כיה לבקשת ECPRD מספר 2099, 5 באוקטובר 2012. המידע תוקף במענה נציג הפרלמנט של צ'כיה לבקשת ECPRD מספר 4104, יוני 2019.

<sup>49</sup> European Union Parliamentary Research Service. [Understanding the d'Hondt method, Allocation of parliamentary seats and leadership positions](#). June 28<sup>th</sup>, 2019;

מענה נציג האסיפה הלאומית של צרפת לבקשת ECPRD מספר 4104, יוני 2019.

**13. קנדה (בית הנבחרים)<sup>50</sup>**

לפי אתר בית הנבחרים של קנדה, בבית הנבחרים יש 24 ועדות קבועות וארבע ועדות מסוגים אחרים (שתי ועדות משותפות עם הסנאט ושתי ועדות אחרות).<sup>51</sup> לפי תקנון הבית, בכל ועדה קבועה יש עשרה חברי פרלמנט. שיבוץ החברים בוועדות מתבסס על חלוקת המושבים בפרלמנט בין הסיעות השונות.

יושבי הראש של הוועדות נבחרים על-ידי חברי הוועדות. **בתקנון בית הנבחרים נקבע, כי למעט חמש ועדות<sup>52</sup> (ובהן גם ועדה משותפת לשני בתי הפרלמנט העוסקת בביקורת) – יושב הראש יבחר מקרב חברי הקואליציה (במקור: amongst the government members). באותן חמש ועדות - התקנון קובע כי יושב הראש יהיה מהאופוזיציה הרשמית** (יש בקנדה הבחנה בין אופוזיציה רשמית ובין מפלגת אופוזיציה שאינה מהאופוזיציה הרשמית).

ליושבי ראש הוועדות יש שני סגנים. ככלל (למעט בחמש הוועדות שצוינו לעיל) שניהם יהיו מקרב חברי האופוזיציה בוועדה (אחד מהאופוזיציה הרשמית והשני ממפלגה שאינה באופוזיציה הרשמית).

**14. שבדיה<sup>53</sup>**

לפי אתר הפרלמנט של שבדיה, בפרלמנט יש 15 ועדות קבועות. בכל ועדה מספר אי-זוגי של חברים. הוועדות עוסקות בעיקר בחקיקה, אולם גם במעקב אחר יישום ההחלטות אשר התקבלו בפרלמנט.<sup>54</sup>

לכל ועדה יש יושב ראש, אשר לו סגן אחד או יותר. חלוקת התפקידים בין הסיעות השונות נעשית על בסיס הסכמות ביניהן. בהקשר לסמכויות היו"ר יצוין, כי במקרה שיש בוועדות תיקו בעת הצבעה – הקול של יו"ר הוועדה הוא שיכריע את ההצבעה (casting vote).

**חוק ה-Riksdag (הפרלמנט השבדי) קובע כי חברי הוועדות בוחרים את יושבי ראש הוועדות ואת סגני יושבי הראש;** הבחירה יכולה להיעשות באמצעות הבעת תמיכה בקול רם (acclamation) או באמצעות הצבעה חשאית. **בפועל, סיעות הבית מסכימות ביניהן על האופן בו יחולקו התפקידים של יושבי הראש וסגניהם. אם בוועדה מסוימת תפקיד היו"ר מוענק לקואליציה, תפקיד הסגן יוענק לאופוזיציה.**

התפקידים מחולקים על בסיס גודל הסיעות, ולפי הנוהג שמפלגות השלטון לרוב מקבלות את הוועדות ה"משמעותיות" יותר, כגון ועדת הכספים, ועדת המיסוי וועדת החוץ. עד לשנת 1991, גם בראשות ועדת החוקה של הפרלמנט ישב חבר פרלמנט מהקואליציה; אולם בשנה זו החליטו הסיעות כי היות שתפקידה של הוועדה הוא פיקוח על הממשלה, אין זה ראוי שבראשה יעמוד נציג של הקואליציה ומאז עומד בראש ועדה זו נציג של אחת מסיעות האופוזיציה.

לאחר חלוקת התפקידים בין הסיעות השונות, כל סיעה מחליטה מי מחבריה ימונה לכל תפקיד.

<sup>50</sup> Canadian House of commons, [COMMITTEES PRACTICAL GUIDE](#), retrieved: April 22<sup>nd</sup>, 2020.

<sup>51</sup> Canadian House of commons, [List of Committees](#), retrieved: April 23<sup>rd</sup>, 2020.

<sup>52</sup> Standing Committees on Access to Information, Privacy and Ethics; on Government Operations and Estimates; on Public Accounts; on the Status of Women; and the Standing Joint Committee on Scrutiny of Regulations.

<sup>53</sup> למעט אם צוין אחרת, המידע לגבי שבדיה לקוח ממענה נציג הפרלמנט של שבדיה לבקשת ECPRD מספר 2099, אוקטובר 2012. אותו מידע נמסר מחדש במענה נציג הפרלמנט של שבדיה לבקשת ECPRD מספר 4104, יוני 2019.

<sup>54</sup> Riksdag, [The Parliamentary Committees at work](#), retrieved: April 22<sup>nd</sup>, 2020.