

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול סעיף 40(א2)) – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ס :**

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול סעיף 40(א2)), המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת חוק-היסוד.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת חוק-היסוד ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

1. חוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) תוקן בתיקון מס' 6 שפורסם ברשומות ביום י"ז באייר התשע"ח (2 במאי 2018) וכלל הוראות לעניין סמכויות פתיחה במלחמה ונקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה (להלן – תיקון מס' 6). בתיקון זה נקבע, בין השאר, כי הממשלה רשאית לאצול את סמכותה להחליט על פתיחה במלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית, כאמור בסעיף 40(א) לחוק-היסוד, דרך כלל או במקרה מסוים, לוועדת שרים שנקבעה בחוק, וכי אם החליטה הממשלה על אצילת סמכותה כאמור, תפעיל ועדת השרים את סמכותה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם. במקביל, פורסם ברשומות חוק הממשלה (תיקון מס' 12), התשע"ח-2018<sup>1</sup>, שבו נקבע כי אצילת סמכות הממשלה כאמור תהיה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.
2. בסעיף 40(2א) לחוק-היסוד, אשר התקבל אף הוא במסגרת תיקון מס' 6, נקבעו הוראות לעניין המניין החוקי לקבלת ההחלטה האמורה בוועדת השרים, כלהלן:  
"2א) אצלה הממשלה את סמכותה כאמור בסעיף קטן (א1), יהיה המניין החוקי לקבלת ההחלטה בוועדת השרים מחצית מחברי הממשלה המכהנים בוועדה; ואולם בנסיבות קיצוניות ומנימוקים שיירשמו, ואם הדבר הכרחי מטעמי דחיפות שאינם מאפשרים לכנס את המניין החוקי האמור, רשאים ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל את ההחלטה במניין חוקי מצומצם יותר."
3. כעת מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (2א) מן הטעמים הבאים:  
ראוי כי החלטת ועדת השרים לעניין פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה, תתקבל בהרכב רחב ככל הניתן. יחד עם זאת, עשויות להתקיים נסיבות חריגות שבהן יתעורר צורך לקבל החלטה כאמור באופן דחוף ולא תהיה אפשרות לכנס מניין רחב כאמור, ולכן קביעת מניין חוקי קשיח לקבלת החלטה זו, חייבה קביעה של חריג אשר ייתן מענה לאותן נסיבות חריגות. לאחר בחינה נוספת, ובין השאר בשל קשיים שעלולים להיווצר בפרשנות ההסדר כאמור, מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (2א) כך שלא ייקבע בחוק-היסוד מניין חוקי קשיח כלשהו לעניין קבלת החלטה זו בצירוף חריג כאמור, אלא תיוותר הגמישות הנדרשת לעניין זה. יצוין, כי גם לעניין החלטת הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-היסוד לא נקבעו הוראות בנוגע למניין החוקי לקבלת ההחלטה. ברור כי הן החלטת הממשלה והן החלטת ועדת השרים כפופות לעקרונות המשפט המינהלי ובכלל זאת למבחני סבירות הפעולה המינהלית.
4. יודגש, כי קיים צורך לקדם את התיקון לחוק-היסוד במהירות, זאת עקב סיומו המתקרב של מושב הכנסת הנוכחי, ועל מנת שלא להותיר את המצב כפי שהוא, לרבות

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 168; התשע"ח, עמ' 637.

הקשיים האמורים לעיל לגבי קיומו של מניין חוקי קשיח לקבלת החלטת פתיחה במלחמה או נקיטה בפעולה צבאית כאמור.

5. לעת הזו, טיוטת חוק-היסוד טרם אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: ועדת השרים), כך שבדרך המלך נדרש אישור ועדת השרים ולאחר מכן המתנה של שבועיים לצורך מתן אפשרות להגשת ערר על החלטת ועדת השרים. נוכח הצורך להשלים את הליכי החקיקה במהירות כמפורט לעיל, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק-היסוד ולהסמיך את ועדת השרים לאשר את נוסח טיוטת חוק-היסוד על דעת הממשלה.
6. כמו כן, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת חוק-היסוד לפני הדיון בקריאה הראשונה, לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, וכן להתיר את הדיון בקריאות השנייה והשלישית ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

אין.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

ראש הממשלה – תומך.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מספר 3840 של הממשלה מיום 27.05.2018 בנושא "אצילת סמכות הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-יסוד: הממשלה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ותיקון החלטת ממשלה"

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יחס ההצעה**

לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים אין מניעה משפטית להעלאת ההצעה (ראו חוות דעת מצורפת). יצוין כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי) מסרה כי אין מניעה משפטית להעלאת טיוטת חוק-היסוד לוועדת השרים.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: חק"מ

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שרת המשפטים

כ"ג בסיון התשע"ח  
06 ביוני 2018



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול סעיף 40(א2)) – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

ובקשה לפטור מחובת הנחה

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. חוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) תוקן בתיקון מס' 6 שפורסם ברשומות ביום י"ז באייר התשע"ח (2 במאי 2018) וכלל הוראות לעניין סמכויות פתיחה במלחמה ונקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה (להלן – תיקון מס' 6). בתיקון זה נקבע, בין השאר, כי הממשלה רשאית לאצול את סמכותה להחליט על פתיחה במלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית, כאמור בסעיף 40(א) לחוק-היסוד, דרך כלל או במקרה מסוים, לוועדת שרים שנקבעה בחוק, וכי אם החליטה הממשלה על אצילת סמכותה כאמור, תפעיל ועדת השרים את סמכותה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם. במקביל, פורסם ברשומות חוק הממשלה (תיקון מס' 12), התשע"ח-2018<sup>1</sup>, שבו נקבע כי אצילת סמכות הממשלה כאמור תהיה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.
2. בסעיף 40(א2) לחוק-היסוד, אשר התקבל אף הוא במסגרת תיקון מס' 6, נקבעו הוראות לעניין המניין החוקי לקבלת ההחלטה האמורה בוועדת השרים, כלהלן:

”(א2) אצלה הממשלה את סמכותה כאמור בסעיף קטן (א1), יהיה המניין החוקי לקבלת ההחלטה בוועדת השרים מחצית מחברי הממשלה המכהנים בוועדה; ואולם בנסיבות קיצוניות ומנימוקים שיירשמו, ואם הדבר הכרחי מטעמי דחיפות שאינם מאפשרים לכנס את המניין החוקי האמור, רשאים ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל את ההחלטה במניין חוקי מצומצם יותר.”
3. כעת מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (א2) מן הטעמים הבאים:

ראוי כי החלטת ועדת השרים לעניין פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה, תתקבל בהרכב רחב ככל הניתן. יחד עם זאת, עשויות להתקיים נסיבות חריגות שבהן יתעורר צורך לקבל החלטה כאמור באופן דחוף ולא תהיה

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 168; התשע"ח, עמ' 637.

אפשרות לכנס מניין רחב כאמור, ולכן קביעת מניין חוקי קשיח לקבלת החלטה זו, חייבה קביעה של חריג אשר ייתן מענה לאותן נסיבות חריגות. לאחר בחינה נוספת, ובין השאר בשל קשיים שעלולים להיווצר בפרשנות ההסדר כאמור, מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (א2) כך שלא ייקבע בחוק-היסוד מניין חוקי קשיח כלשהו לעניין קבלת החלטה זו בצירוף חריג כאמור, אלא תיוותר הגמישות הנדרשת לעניין זה. יצוין, כי גם לעניין החלטת הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-היסוד לא נקבעו הוראות בנוגע למניין החוקי לקבלת ההחלטה. ברור כי הן החלטת הממשלה והן החלטת ועדת השרים כפופות לעקרונות המשפט המינהלי ובכלל זאת למבחני סבירות הפעולה המינהלית.

4. יודגש, כי קיים צורך לקדם את התיקון לחוק-היסוד במהירות, זאת עקב סיומו המתקרב של מושב הכנסת הנוכחי, ועל מנת שלא להותיר את המצב כפי שהוא, לרבות הקשיים האמורים לעיל לגבי קיומו של מניין חוקי קשיח לקבלת החלטת פתיחה במלחמה או נקיטה בפעולה צבאית כאמור.


5. לעת הזו, טיוטת חוק-היסוד טרם אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה (להלן: ועדת השרים), כך שבדרך המלך נדרש אישור ועדת השרים ולאחר מכן המתנה של שבועיים לצורך מתן אפשרות להגשת ערר על החלטת ועדת השרים. נוכח הצורך להשלים את הליכי החקיקה במהירות כמפורט לעיל, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק-היסוד ולהסמיק את ועדת השרים לאשר את נוסח טיוטת חוק-היסוד על דעת הממשלה.

6. כמו כן, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת חוק-היסוד לפני הדיון בקריאה הראשונה, לפי סעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, וכן להתיר את הדיון בקריאות השנייה והשלישית ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**  
אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**  
לא רלוונטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**  
לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים אין מניעה משפטית להעלאת ההצעה.

  
**לאה רקובר, עו"ד**  
**היועצת המשפטית למשרד המשפטים**

כ"ג סיוון תשע"ח

06 יוני 2018

(027-99-2018-006425)

## טיוטת חוק-יסוד

### א. שם חוק-היסוד המוצע:

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול סעיף 40(א2))

### ב. עיקרי חוק-היסוד המוצע והצורך בו:

חוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) תוקן בתיקון מס' 6 שפורסם ברשומות ביום י"ז באייר התשע"ח (2 במאי 2018) וכלל הוראות לעניין סמכויות פתיחה במלחמה ונקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה (להלן – תיקון מס' 6). בתיקון זה נקבע, בין השאר, כי הממשלה רשאית לאצול את סמכותה להחליט על פתיחה במלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית, כאמור בסעיף 40(א) לחוק-היסוד, דרך כלל או במקרה מסוים, לוועדת שרים שנקבעה בחוק, וכי אם החליטה הממשלה על אצילת סמכותה כאמור, תפעיל ועדת השרים את סמכותה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם. במקביל, פורסם ברשומות חוק הממשלה (תיקון מס' 12), התשע"ח-2018,<sup>1</sup> שבו נקבע כי אצילת סמכות הממשלה כאמור תהיה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

בסעיף 40(א2) לחוק-היסוד, אשר התקבל אף הוא במסגרת תיקון מס' 6, נקבעו הוראות לעניין המניין החוקי לקבלת ההחלטה האמורה בוועדת השרים, כלהלן: "2(א) אצלה הממשלה את סמכותה כאמור בסעיף קטן (א1), יהיה המניין החוקי לקבלת ההחלטה בוועדת השרים מחצית מחברי הממשלה המכהנים בוועדה; ואולם בנסיבות קיצוניות ומנימוקים שיירשמו, ואם הדבר הכרחי מטעמי דחיפות שאינם מאפשרים לכנס את המניין החוקי האמור, רשאים ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל את ההחלטה במניין חוקי מצומצם יותר."

מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (א2).

ראוי כי החלטת ועדת השרים לעניין פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה, תתקבל בהרכב רחב ככל הניתן. יחד עם זאת, עשויות להתקיים נסיבות חריגות שבהן יתעורר צורך לקבל החלטה כאמור באופן דחוף ולא תהיה אפשרות לכנס מניין רחב כאמור, ולכן קביעת מניין חוקי קשיח לקבלת החלטה זו, חייבה קביעה של חריג אשר ייתן מענה לאותן נסיבות חריגות. לאחר בחינה נוספת, ובין השאר בשל קשיים שעלולים להיווצר בפרשנות הסדר כאמור, מוצע לבטל את הוראות סעיף קטן (א2) כך שלא ייקבע בחוק-היסוד מניין חוקי קשיח כלשהו לעניין קבלת החלטה זו בצירוף חריג כאמור, אלא תיוותר הגמישות הנדרשת

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 168; התשע"ח, עמ' 637.

לעניין זה. יצוין, כי גם לעניין החלטת הממשלה לפי סעיף 40(א) לחוק-היסוד לא נקבעו הוראות בנוגע למניין החוקי לקבלת ההחלטה. ברור כי הן החלטת הממשלה והן החלטת ועדת השרים כפופות לעקרונות המשפט המינהלי ובכלל זאת למבחני סבירות הפעולה המינהלית.

ג. השפעת חוק-היסוד המוצע על החוק הקיים:

יתוקן חוק-יסוד: הממשלה כאמור בטיטת חוק-יסוד זו.

ד. השפעת חוק-היסוד המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי:

אין.

ה. הערכת השפעות רגולציה (RIA)

החקיקה המוצעת אינה מחויבת בעריכת דו"ח RIA.

ו. תחולת חוק-היסוד המוצע ביהודה ושומרון

הצעת החוק עוסקת בהפעלת סמכות של ועדת שרים לקבל החלטות מסוימות המוגדרות בחוק-היסוד. לכן, אין משמעות לשאלת תחולת הצעת החוק באיו"ש.

ז. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) סבורה כי אין מניעה משפטית להעלאת טיטת חוק-היסוד לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה

ח. להלן הנוסח המוצע:

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (ביטול סעיף 40(א2))

תיקון סעיף 40 1. בחוק-יסוד: הממשלה<sup>2</sup>, בסעיף 40, סעיף קטן (א2) – בטל.

<sup>2</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשע"ח, עמ' 636.