

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני

השרים)

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר את טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים), המצורפת.
2. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
3. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.
4. ככל שמספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35 יעלה על מספר השרים וסגני השרים שהיה בעת אישור תקציב המדינה לשנת 2019, תינקט פעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון העלות הכרוכה בכהונת השרים וסגני השרים הנוספים כאמור וזאת מיד עם כינונה של הממשלה ה-35.

## דברי הסבר

### רקע כללי

סעיף 5(ו) לחוק-יסוד: הממשלה (להלן: "חוק היסוד") קובע כי "מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19, אלא אם כן הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות." סעיף 25(ד) לחוק היסוד קובע כי "מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה." מגבלות אלה הוספו בתיקון לחוק היסוד בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 1 לחוק-היסוד. ההצדקה שבבסיס התיקון דאז היתה שאיפה לייעול עבודת הממשלה.

ביום כ"ד באייר התשע"ה (13 במאי 2015), התקבל בכנסת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20) (ס"ח התשע"ה, עמ' 188) (להלן: "הוראת השעה"). בהוראת השעה נקבע, כי הוראות סעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-היסוד, האמורים לעיל, לא יחולו על ממשלה שכוונתה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. הרקע לתיקון היה האילוצים הפוליטיים שהתעוררו במסגרת הקמת הממשלה ה-34, שהתבססה על סיעות ומפלגות רבות, כך שלא ניתן היה ליישם את ההסדרים שבסעיפים האמורים, נוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה לקראת המשימות והאתגרים הניצבים בפניה. על כן, הוצע לקבוע שהמגבלות האמורות על מספר השרים ומספר סגני השרים, לא יחולו על ממשלה שכוונתה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק על ממשלה שתכונן בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 ואילך.

בטיטת חוק-היסוד המובאת לאישור הממשלה, מוצע לבטל, דרך קבע, את המגבלות האמורות, באמצעות ביטול סעיף 5(ו) וסעיף 25(ד) לחוק-היסוד.

כפי שצוין בדברי ההסבר להוראת השעה, בעבר לא הוגבל מספר השרים וסגני השרים בממשלה, אלא רק מספר סגני השרים שניתן למנות במשרד אחד. הלכה למעשה, מגבלה חוקתית על מספרם המרבי של השרים נהגה במדינת ישראל למשך תקופה של כשלוש שנים בלבד (בשנת התשנ"ב נקבע לראשונה כי מספר השרים לא יעלה על 18 ולא יפחת משמונה, וכי מספר סגני השרים לא יעלה על שישה, אך מגבלה זו בוטלה כשלוש שנים לאחר כניסתה לתוקף), בעוד שלאורך רוב שנותיה של המדינה וביחס למרבית ממשלות ישראל לא חלה מגבלה כאמור. כעת, מוצע כאמור לתקן את חוק-היסוד ולבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, וזאת בדומה למצב עד לחקיקת הסעיפים האמורים בשנת 2014.

יצוין, כי במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה, קיים קושי משמעותי לכונן ממשלה כאמור הלכה למעשה ולהבטיח יציבות שלטונית.

נוסח התזכיר של טיוטת חוק-היסוד המוצעת הופץ להערות הציבור ביום 15.5.2019

והמועד האחרון להגשת ההערות נקבע ליום 18.5.2019, כך שניתן יהיה לבחון הערות שיוגשו ביחס לתזכיר טרם אישור ההצעה, ובמידת הצורך לדון בהן בישיבת הממשלה.

נוכח הרצון להשלים את הליכי החקיקה במהירות לצורך הרכבת הממשלה ה-35, מוצע עתה לאשר את טיוטת חוק-היסוד בממשלה (בכפוף לדיון בהערות הציבור, ככל שיידרש), ולהניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת. כמו כן, על מנת לזרז את הליך החקיקה, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת וכן להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת. כן מוצע בהצעה כי ככל שמספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35 יעלה על מספר השרים וסגני השרים שהיה בעת אישור תקציב המדינה לשנת 2019, תינקט פעולה מאזנת, כאמור.

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

לתיקון המוצע לחוק-היסוד, כשלעצמו, אין עלות תקציבית, שכן הדבר תלוי במספר השרים וסגני השרים שימונו בפועל. יצוין, כי ככל שמספר השרים וסגני השרים יהיה דומה למספרם בממשלה ה-34, לא תהיה עלות תקציבית נוספת ללשכות השרים וסגני השרים ביחס למצב בממשלה זו. עם זאת, יצוין, כי בהתאם להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, העלות התקציבית של לשכת שר עומדת על כ-4.5 עד 6.5 מיליון שקלים חדשים בשנה, והעלות התקציבית של לשכת סגן שר היא כ-2 מיליון שקלים חדשים בשנה. הערכה זו מתייחסת לעלות לשכת השר או סגן השר בלבד. ככל שמדובר בשר הממונה על משרד, קיימות כמובן עלויות נוספות בגין המשרד, שהיקפן מושפע מתחומי והיקף פעילות המשרד.

על כן, מוצע לקבוע כי ככל שמספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35 יעלה על מספר השרים וסגני השרים שהיה בעת אישור תקציב המדינה לשנת 2019, תינקט פעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון העלות הכרוכה בכהונת השרים וסגני השרים הנוספים כאמור וזאת מיד עם כינונה של הממשלה ה-35.

### **תקציב**

ראו התייחסות לעיל.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

ראו התייחסות לעיל.

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

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

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

הקשיים המשפטיים המתוארים בחוות הדעת המשפטית (מצ"ב), הובאו בפני היועץ המשפטי לממשלה והוא אישר כי אין מניעה משפטית בקידום הצעת המחליטים.

לעמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה. עמדה זו היא על דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, ובכל הנוגע לסעיף 4 להצעת ההחלטה, גם על דעת היועץ המשפטי למשרד האוצר.

## **סיווגים**

סיווג ראשי : חק"מ

תחום פעולה עיקרי : אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

ועל ידי שרת המשפטים

י"א באייר התשע"ט

16 במאי 2019



## **חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

### **נושא הצעת ההחלטה:**

אישור טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים)

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

עניינה של ההצעה באישור טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים), שעניינה ביטול המגבלות הנוגעות למספר השרים ולמספר סגני השרים בהתאם לסעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-יסוד: הממשלה (להלן: "חוק-היסוד"). מגבלות אלה הוספו בתיקון לחוק-היסוד בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 1 לחוק-היסוד.

ואולם, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, התברר כי מגבלות אלו מקשות מאוד על הקמת הממשלה ה-34, על רקע הצורך בשיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה לצורך הקמת ממשלה זו ובמתן הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה, לשם כינון ממשלה יציבה אשר תוכל למלא את המשימות והאתגרים הניצבים בפניה. על כן, התקבלה הוראת שעה הקובעת כי הן לא יחולו על הממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. כעת מוצע לבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, בדומה למצב שקדם לתיקון מס' 1 ואשר נהג בפועל לאורך רוב שנותיה של המדינה. יצוין, כי במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה, קיים קושי משמעותי לכוון ממשלה כאמור ולהבטיח יציבות שלטונית לאורך זמן.

נוכח הרצון להשלים את הליכי החקיקה במהירות לצורך הרכבת הממשלה ה-35, מוצע לאשר את טיוטת חוק-היסוד בממשלה (בכפוף לדיון בהערות הציבור, ככל שידרש), ולהניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת. כמו כן, על מנת לזרז את הליך החקיקה, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

כן מוצע, כי ככל שמספר השרים וסגני השרים בממשלה ה-35 יעלה על מספר השרים וסגני השרים שהיה בעת אישור תקציב המדינה לשנת 2019, תינקט פעולה מאזנת, כהגדרתה בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לצורך מימון העלות הכרוכה בכהונת השרים וסגני השרים הנוספים כאמור וזאת מיד עם כינונה של הממשלה ה-35.

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

**1. תוכנו המהותי של ההסדר המוצע -** תוכנה המהותי של טיטת חוק-היסוד אינו מעורר מניעה משפטית. אין הכרח כי חוקי-היסוד יקבעו הגבלה על מספר השרים או סגני השרים. כמו כן, טיטת חוק-היסוד אינה יוצרת הסדר חוקתי חדש מן היסוד, אלא מחזירה את המצב המשפטי למצב שחל לפני תיקון מס' 1 לחוק-היסוד משנת 2014, ולמעשה למצב שחל גם לאחר קבלת התיקון שכן תיקון מס' 1 לא הוחל גם ביחס לממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, ולמעשה מעולם לא נכנס לתוקף.

עם זאת, נזכיר כי בכל הנוגע למבנה הממשלה גובשו לפני כשנה וחצי המלצותיו של צוות בינמשרדי שהקימה הממשלה. הצוות בחן המלצות קודמות משנת 2015 והמליץ על דרכים להגבלת גודלה של הממשלה, ובכלל זאת - הגבלת מספר משרדי הממשלה ואיסור על כהונה של שר (למעט ראש הממשלה) כממונה על יותר ממשרד אחד, וזאת לצד ביטול ההוראה בדבר הגבלת מספר השרים. בהחלטת ממשלה מס' 3398 מיום 11.1.2018 נקבע כי מיום כינונה של הממשלה ה-35 מספר משרדי הממשלה יצומצם ל-17 משרדים, וזאת כהחלטה מנהלית, ולא במסגרת תיקון חקיקה כפי שהוצע בהקשר זה בהמלצות הצוות הבינמשרדי. בדברי ההסבר להצעה החלטת הממשלה האמורה הובאה תמצית מנימוקי הצוות בהקשר של צמצום מספר המשרדים. אולם, המלצות הצוות בכללותן טרם הובאו בפני הממשלה. טיטת חוק-היסוד עולה בקנה אחד עם המלצה אחת של הצוות הבינמשרדי, שעניינה ביטול ההוראה בדבר הגבלת מספר השרים, אולם בהמלצות הצוות הדבר הוצע כחלק מהסדר נרחב יותר, שהצעה זו מהווה רק נדבך אחד ממנו, והמלצות אלו כמכלול טרם נשקלו על ידי הממשלה כאמור.

**2. הליך החקיקה** – עניינה של הצעת המחליטים שלפנינו בנקיטת אמצעים שונים לקיצור הליך החקיקה. בהקשר זה יש להזכיר כי תזכיר חוק-היסוד פורסם ביום 15.5.2019 להערות הציבור עד ליום 18.5.2019, קיצור ניכר מהתקופה הנהוגה לקבלת הערות מהציבור. יצוין, כי כבר עתה התקבל מספר רב של הערות מן הציבור ביחס לתזכיר, אשר ככלל, מביעות התנגדות לקידום תיקון החקיקה, הן במישור ההליכי והן לגופו. כעת, טיטת חוק-היסוד מובאת לאישור הממשלה (ולא כמקובל לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה ובחלון שבועיים לאישור הממשלה), ובהצעת המחליטים מוצע לקצר את תקופת ההנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת לפני הקריאה הראשונה, ולהתיר את הקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת. הגם שהאמצעים השונים לקיצור הליך החקיקה המוצעים בהחלטה זו מצויים כולם בסמכות הממשלה, הרי שמדובר בחריגה מהליך החקיקה הרגיל, שנועד להבטיח בחינה, ליבון ודיון הולמים של הצעות חוק. קושי זה מתחדד עת מדובר בתיקון קבוע לחוק-יסוד, אשר בשל חשיבות ההסדרים המוצעים בו רצוי לבחון את תוכנם בראייה ארוכת טווח.

עם זאת, בנסיבות העניין קיימים מספר טעמים המצדיקים קיומו של הליך חקיקה מזורז, כמוצע. ראשית, הוסבר כי מבחינת הדרג המדיני, קיימת דחיפות בקידום טיטת חוק-היסוד, שנועדה לאפשר גמישות במלאכת הרכבת הממשלה החדשה, וזאת בשים לב לסד הזמנים הקבוע בחוק-יסוד: הממשלה להרכבת הממשלה. לכך מצטרפת העובדה כי מחודש דצמבר 2018, עת אישרה הכנסת ה-20 את החוק לפיזור, חלפו קרוב לחמישה חודשים, שבמהלכם הוגבלה באופן משמעותי יכולתה של הממשלה לפעול, ויש דחיפות בהקמת ממשלה שתחל את עבודתה המלאה בהקדם האפשרי. שנית, ככל שטיטת חוק-היסוד תאושר, היא תובא ממילא בפני הכנסת, בה יתקיים הדיון הציבורי ואשר לה הסמכות לקבוע באופן סופי את ההסדר החוקתי. שלישית, לא מדובר בתיקון מורכב או סבוך, ואף לא ביצירת הסדר משפטי חדש מן היסוד אלא בהחזרתם של הסדרים שהתקיימו שנים רבות.

**3. אישור על ידי ממשלת מעבר** – כידוע, לאחר קיום הבחירות לכנסת, הממשלה פועלת כממשלת מעבר, אשר אינה נשענת על אמון הכנסת ובמשתמע על אמון הציבור. במצב זה, נדרש מהממשלה להפגין איפוק בפעולותיה וזאת בין היתר מקום בו היא מבקשת לקדם תיקון חקיקה קבוע ולא הוראת שעה. יחד עם זאת, לאור הדחיפות שתוארה לעיל, ולאור העובדה שככל שטיטת חוק-היסוד תאושר, הגם שראשיתו של הליך החקיקה בהחלטה של ממשלת מעבר, הרי שהכנסת שתדון בהצעת החוק היא הכנסת הנכנסת, אשר חבריה זכו לאמון הציבור בבחירות האחרונות, סברנו כי אין מניעה באישור טיטת חוק-היסוד כמוצע (וראו לעניין זה פסק דינה של נשיאת בית המשפט העליון (דאז), כב' השופטת מרים נאור, בבג"צ 3234/15 **מפלגת יש עתיד נ' יו"ר הכנסת ואח'** [פורסם בנבו] (9.7.2015)).

**4. יצירת הסדר קבע או קביעת הוראת השעה** - לאור הליך החקיקה המהיר המוצע, נשאלת השאלה האם נכון יהיה לחוקק הוראת שעה נוספת כך שהמגבלה על מספר השרים לא תחול בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 בלבד, במקום לבטל את המגבלה על מספרי השרים וסגני השרים כהסדר קבע. זאת, על מנת להגביל את השפעתו של תיקון החקיקה ולאפשר דיון מעמיק וסדור בעתיד, במהלך תקופת הוראת השעה. מאידך, בשל העיקרון לפיו קביעת הסדר חוקתי כהסדר זמני צריכה להיעשות במשורה בשל פגיעתה במעמדם של חוקי-היסוד, ולאור כלל ההיבטים שתוארו לעיל, אנו סבורים כי אין במקרה זה מניעה משפטית בקידום הסדר קבע.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

הקשיים המשפטיים האמורים הובאו בפני היועץ המשפטי לממשלה, והוא אישר כי אין מניעה משפטית בקידום הצעת המחליטים.

לפיכך, לעמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה. עמדה זו היא על דעת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, ובכל הנוגע לסעיף 4 להצעת ההחלטה, גם על דעת היועץ המשפטי למשרד האוצר.

  
**לאה רקובר, עו"ד**

**היועצת המשפטית למשרד המשפטים**

יא' אייר תשע"ט

16 מאי 2019

(027-99-2019-003925)

## טיוטת חוק-יסוד

### א. שם חוק-היסוד המוצע

חוק-יסוד : הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים)

### ב. מטרת חוק-היסוד המוצע והצורך בו

חוק-היסוד המוצע מבקש לבטל את המגבלות הקבועות בסעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-יסוד : הממשלה (להלן – חוק-היסוד) על מספר השרים ומספר סגני השרים. מגבלות אלו נקבעו בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 1 לחוק-היסוד, ואולם כשנה לאחר מכן, נקבע במסגרת הוראת שעה כי הן לא יחולו על הממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. זאת, בשל האילוצים הפוליטיים שהיו כרוכים בהקמת הממשלה ה-34, אשר בגינם לא ניתן היה עדיין ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1, ונוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה. כעת, מוצע כאמור לתקן הוראות אלו בחוק-היסוד ולבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, בדומה למצב שקדם לתיקון מס' 1 ואשר נהג בפועל לאורך רוב שנותיה של המדינה. יצוין, כי במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה, קיים קושי משמעותי לכוון ממשלה כאמור הלכה למעשה ולהבטיח יציבות שלטונית לאורך זמן. משכך, האיזון בין השיקולים התומכים בקיומה של ממשלה קטנה לבין הקשיים המעשיים לכוון ממשלה כאמור ולהבטיח באמצעותה יציבות שלטונית, מוביל למסקנה כי מוטב להותיר גמישות ביחס למספר המרבי של השרים וסגני השרים ולא לקבוע בחקיקת-היסוד מגבלות נוקשות בנושא זה. ודוק: ההסדר המוצע אינו מחייב כינון ממשלה גדולה, אלא מותיר את האפשרות גם לכינון ממשלה קטנה. הוא יאפשר לשפר את הגמישות במלאכת הרכבת הממשלה ולחזק את היציבות שלטונית, אשר גם בה גלומים יתרונות. בנוסף, ביטול המגבלות האמורות בדרך קבע יביא לכך שההסדר המוצע יוחל על כל ממשלה עתידית וימנע מצב שבו ההסדר החוקתי נקבע בשים לב לסיטואציה פוליטית נתונה.

### ג. עיקרי חוק-היסוד המוצע:

ביטול המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, הקבועות בסעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-היסוד.

### ד. השפעת חוק-היסוד המוצע על החוק הקיים



### **ה. השפעת חוק-היסוד המוצע על תקציב המדינה**

לתיקון המוצע, כשלעצמו, אין עלות תקציבית, שכן הדבר תלוי במספר השרים וסגני השרים שימונו בפועל. יצוין, כי ככל שמספר השרים וסגני השרים יהיה דומה למספרם בממשלה ה-34, לא תהיה עלות תקציבית נוספת ללשכות השרים וסגני השרים ביחס למצב בממשלה זו. ניתן, עם זאת, לציין, כי בהתאם להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, העלות התקציבית של לשכת שר עומדת על כ-5.4 עד 6.5 מיליון שקלים חדשים בשנה, והעלות התקציבית של לשכת סגן שר היא כ-2 מיליון שקלים חדשים בשנה. הערכה זו מתייחסת לעלות לשכת השר או סגן השר בלבד. ככל שמדובר בשר הממונה על משרד, קיימות כמובן עלויות נוספות בגין המשרד, שהיקפן מושפע מתחומי והיקף פעילות המשרד.

### **ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) סומכים את ידיהם על טיוטת חוק-היסוד.**

### **ז. מצורף נוסח טיוטת חוק-היסוד המוצעת.**

### **הצעת חוק-יסוד מטעם הממשלה:**

### **הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים)**

- תיקון סעיף 5      1. בחוק-יסוד: הממשלה<sup>1</sup> (להלן – חוק-היסוד), בסעיף 5, סעיף קטן (ו) – בטל.
- תיקון סעיף 25      2. בסעיף 25 לחוק-היסוד, סעיף קטן (ד) – בטל.

### **ד ב ר י ה ס ב ר**

**סעיפים 1 ו-2** ביום ט' באדר ב' התשע"ד (11 במרס 2014) התקבל בכנסת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (ס"ח התשע"ד, עמ' 346) (להלן – תיקון מס' 1 לחוק-היסוד). בתיקון זה הוגבל מספר השרים וסגני השרים בממשלה, כמפורט להלן: בסעיף 5 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) שעניינו הרכב הממשלה, נוסף סעיף קטן (ו) אשר קבע כלהלן:

"(ו) מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19, אלא אם כן

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשע"ח, עמ' 900.

הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות."

בסעיף 25 לחוק-היסוד שעניינו סגני שרים, נוסף סעיף קטן (ד), אשר קבע כלהלן:

"(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה."

ביום כ"ד באייר התשע"ה (13 במאי 2015), כשנה לאחר שהתקבל תיקון מס' 1 לחוק-היסוד, התקבל בכנסת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20) (ס"ח התשע"ה, עמ' 188) (להלן – הוראת השעה). בהוראת השעה נקבע, כי הוראות סעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-היסוד, האמורים לעיל, לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. בדברי ההסבר להוראת השעה הוזכר, כי ביסוד תיקון מס' 1 לחוק-היסוד עמד הנימוק שלפיו לממשלה גדולה מידי יש חסרונות, ובהם קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת, צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה וכן בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת. עם זאת, צוין בדברי ההסבר להוראת השעה, כי בשל האילוצים הפוליטיים הכרוכים בהקמת הממשלה ה-34, המתבססת על סיעות ומפלגות רבות, לא ניתן ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק-היסוד, נוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה לקראת המשימות והאתגרים הניצבים בפניה. על כן, הוצע לקבוע שהמגבלות האמורות על מספר השרים ומספר סגני השרים, לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק על ממשלה שתכונן בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 ואילך (ר' הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20), הצעות חוק הממשלה, התשע"ה, עמ' 588). בהצעת חוק-יסוד זו, מוצע לבטל, דרך קבע, את המגבלות האמורות, באמצעות ביטול סעיף 5(ו) וסעיף 25(ד) לחוק-היסוד.

כפי שצוין בדברי ההסבר להוראת השעה, בעבר לא הוגבל מספר השרים וסגני השרים בממשלה, אלא רק מספר סגני השרים שניתן למנות במשרד אחד. בחוק-יסוד: הממשלה משנת התשנ"ב נקבע לראשונה כי מספר השרים לא יעלה על 18 ולא יפחת משמונה, וכי מספר סגני השרים לא יעלה על שישה (ר' סעיפים 33(א) ו-37(א) לחוק-היסוד האמור). כשלוש שנים לאחר כניסת חוק-היסוד האמור לתוקף, בוטלה המגבלה על מספר המרבי של השרים (ר' חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 9), ס"ח התשנ"ט, עמ' 258), ועם חקיקת חוק-היסוד הנוכחי בשנת התשס"א, בוטלה גם המגבלה על המספר המזערי של השרים. בתיקון מס' 1 לחוק-היסוד הוגבל שוב מספר השרים וסגני השרים ומגבלות אלו היו אמורות להיכנס לתוקפן בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אך במסגרת הוראת השעה נקבע כאמור כי מגבלות אלו לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20.

הלכה למעשה, מגבלה חוקתית על מספר המרבי של השרים נהגה במדינת ישראל למשך תקופה של כשלוש שנים בלבד, בעוד שלאורך רוב שנותיה של המדינה וביחס למרבית ממשלות ישראל לא חלה מגבלה כאמור. כעת, מוצע כאמור לתקן את חוק-היסוד

ולבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, וזאת בדומה למצב שקדם לתיקון מס' 1 ואשר נהג בפועל לאורך רוב שנותיה של המדינה.

יצוין, כי במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה כמוסבר לעיל, קיים קושי משמעותי לכוון ממשלה כאמור הלכה למעשה ולהבטיח יציבות שלטונית.

משכך, האיזון בין השיקולים התומכים בקיומה של ממשלה קטנה לבין הקשיים המעשיים לכוון ממשלה כאמור ולהבטיח באמצעותה יציבות שלטונית לאורך זמן, מוביל למסקנה כי מוטב להותיר גמישות ביחס למספר המרבי של השרים וסגני השרים ולא לקבוע בחקיקת-היסוד מגבלות נוקשות בנושא זה.