

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20)

הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י ס ,**

הואיל והממשלה רואה צורך בחקיקה דחופה :

- א. בהתאם להוראת סעיף 63 בתקנון לעבודת הממשלה, לוותר על ההליך של הגשת תזכיר חוק.
- ב. לאשר את נוסח טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20), המצורפת בזה.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בחודש דצמבר 2014 אישרה הכנסת התשע-עשרה את החוק לפיזור, ובכך הפכה הממשלה השלושים ושלוש לממשלת מעבר. מאז חלפה חצי שנה, שבמהלכה הוגבלה באופן משמעותי יכולתה של הממשלה לפעול. אשר על כן, קיימת דחיפות רבה בכך שהממשלה השלושים וארבע תחל את עבודתה המלאה בהקדם האפשרי. לשם כך, נדרשים מספר תיקונים בחוק יסוד: הממשלה, המתחייבים בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין סיעת הליכוד לבין הסיעות המרכיבות את הממשלה. עד להשלמת תיקונים אלו תהא הממשלה מוגבלת בעבודתה וביכולתה לתפקד באופן מלא, בשים לב לאתגרים הרבים הניצבים לפתחה בתחומי העשייה השונים.

בהצעת החוק מוצע להשיב על כנה את הסמכות למנות שר בלי תיק ולקבוע כי ההגבלות בדבר מספר השרים ומספר סגני השרים, שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה, שהתקבל בכנסת ביום 11 במרס 2014, לא תחולנה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק החל מתקופת כהונתה של הכנסת ה-21.

בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה, נוכח הדחיפות שהממשלה רואה בקידום הצעת חוק זו, ובשים לב למהות התיקונים האמורים, מוצע לוותר על הליך הפצת תזכיר חוק ולהביא את טיוטת החוק לאישור הממשלה, בלא קיום הליך הפצת תזכיר. הואיל והממשלה מעוניינת לאשר בעצמה את נוסח טיוטת החוק, מתייתר הצורך בהפעלת ההסדר שנקבע בסעיף 63 סיפא לתקנון במקרה של חקיקה דחופה, בדבר הסמכת שר המשפטים יחד עם שר או שרים אחרים לאשר על דעת הממשלה נוסח הצעת חוק לשם פרסום ברשומות והגשתו לכנסת.

סעיף 81(ב) לתקנון הכנסת קובע כי הצבעה בקריאה ראשונה על הצעת חוק ממשלתית תתקיים לאחר שחלפו יומיים מיום שהונחה. סעיף 81(ג) קובע כי ועדת הכנסת רשאית להחליט על קיצור תקופת ההנחה, לפי בקשת הממשלה. מוצע, אפוא, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת קובע כי הקריאה השניה תחל לכל המוקדם למחרת ההנחה על שולחן הכנסת, אלא אם כן החליטה ועדת הכנסת על קיצור תקופת ההנחה כאמור, לפי בקשה בכתב של הוועדה שהכינה את הצעת החוק, ולגבי הצעת חוק ממשלתית – גם לפי בקשה של הממשלה. בהתאם, מוצע לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

### תקציב

לא רלוונטי.

**השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

לא רלוונטי.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

לא רלוונטי.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעת מצורפת.

**סיווגים**

סיווג ראשי : חקיקה ממשלתית

סיווג משני : אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ז באייר התשע"ה

06 במאי 2015

## מתפרסמת בזה הצעת חוק יסוד מטעם הממשלה:

### הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20)

1. תיקון סעיף 5 בחוק יסוד: הממשלה<sup>1</sup> (להלן – חוק היסוד), בסעיף 5(ג) בסופו יבוא "ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק".
2. הוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 לא יחולו הוראות סעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק היסוד. של הכנסת ה-20

### דברי הסבר

**כללי** 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, שתחולתו החל מהבחירות לכנסת ה-20, הוגבל מספר השרים בממשלה ל-19 ומספר סגני השרים לארבעה, ובוטלה הסמכות למנות שר בלי תיק. בדברי ההסבר לתיקון האמור (ר' הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון)(הגברת המשילות), הצעות חוק הכנסת, התשע"ג, עמ' 46) צוין כי לממשלה גדולה מדי יש חסרונות, ובהם קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת, צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן על פי שיטת הממשל בישראל, רוב השרים הם גם חברי כנסת) וכן בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת.

יחד עם זאת, בשל האילוצים הפוליטיים הכרוכים בהקמת הממשלה ה-34, המתבססת על סיעות ומפלגות רבות, עדיין 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.

אשר על כן מוצע לתקן את חוק יסוד: הממשלה וכן לקבוע כי חלק מההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק היסוד, יחולו רק מהכנסת ה-21 ואילך, כדלקמן:

**סעיף 1** הסמכות למנות שר בלי תיק הייתה קבועה בעבר בסעיף 5(ג) לחוק יסוד: הממשלה משנת התשכ"ח ובסעיף 33(ג) לחוק יסוד: הממשלה משנת התשנ"ב המכונה "חוק הבחירה הישירה", ולאחר ביטולו של חוק היסוד משנת התשנ"ב חודשה סמכות זו בסעיף 5(ג) לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי שחוקק בשנת התשס"א. כאמור לעיל, בתיקון מספר 1 לחוק היסוד שהתקבל ביום ט' באדר ב' התשע"ד (11 במרס 2014), בוטלה

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשע"ד, עמ' 554.

הסמכות למנות שר בלי תיק, החל מהבחירות לכנסת ה-20. מוצע, אפוא, לתקן את סעיף 5(ג) לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי ולהשיב על כנה את הסמכות למנות שר בלי תיק.

**סעיף 2** 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 ששה (ר' סעיפים 33(א) ו-37(א) לחוק היסוד האמור). כשלוש שנים לאחר כניסת חוק היסוד האמור לתוקף, בוטלה המגבלה על מספרם המרבי של השרים (ר' חוק יסוד: הממשלה (תיקון מספר 9), ס"ח התשנ"ט, עמ' 258), ועם חקיקת חוק יסוד: הממשלה הנוכחי בשנת התשס"א בוטלה גם המגבלה על המספר המזערי של השרים. כאמור לעיל, בתיקון מס' 1 לחוק היסוד הנוכחי מיום ט' באדר ב' התשע"ד (11 במרס 2014), הוגבל שוב מספר השרים ל-19 ומספר סגני השרים לארבעה, החל מהבחירות לכנסת ה-20. יחד עם זאת, וכפי שפורט לעיל, בשים לב לכך שהקמת הממשלה ה-34 מחייבת שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה, מוצע לקבוע בהוראת שעה כי המגבלה האמורה על מספר השרים ומספר סגני השרים, הקבועה בסעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק יסוד: הממשלה, לא תחול בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 ואילך. יצוין כי מינוי סגני שרים מסייע בעבודת הממשלה, שכן הם מסייעים בידי השרים במילוי תפקידיהם בממשלה ובכנסת.



## היועצת המשפטית

ירושלים, י"ז באייר התשע"ה  
6 במאי 2015  
תיק: 07 - החלטות ממשלה  
מזהה מלי: D359270

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

## נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20)

## תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר את טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20).

הרקע להצעת החוק

ביום 11 במרס 2014 התקבל בכנסת תיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה הנוכחי משנת 2001. בתיקון זה, שתחולתו החל מהבחירות לכנסת ה-20, הוגבל מספר השרים בממשלה ל-19 ומספר סגני השרים לארבעה, ובוטלה הסמכות למנות שר בלי תיק. בדברי ההסבר לתיקון לחוק צוין כי לממשלה גדולה מדי יש חסרונות, ובהם קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת, צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן על פי שיטתנו, רוב השרים הם גם חברי כנסת) וכן בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת.

עם זאת, בשל האילוצים הפוליטיים הכרוכים בהקמת הממשלה ה-34, המתבססת על סיעות ומפלגות רבות, עדיין לא ניתן ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק היסוד, נוכח הצורך לאפשר את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה לקראת המשימות והאתגרים הניצבים בפניה.

מהות הצעת החוק

מוצע, אפוא, לתקן את חוק יסוד: הממשלה, ולהשיב על כנה את הסמכות למנות שר בלי תיק, וכן לקבוע כי ההסדרים בדבר מגבלת מספר השרים בממשלה ומספר סגני השרים, שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק יסוד: הממשלה, שהתקבל בכנסת ביום 11 במרס 2014, לא יחולו בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 ואילך.

הדחיפות בתיקון חוק היסוד

בחודש דצמבר 2014 אישרה הכנסת ה-19 את החוק לפיזור, ובכך הפכה הממשלה ה-33 לממשלת מעבר. מאז חלפה חצי שנה, שבמהלכה הוגבלה באופן משמעותי יכולתה של הממשלה לפעול. אשר על כן, קיימת דחיפות רבה בכך שהממשלה ה-34 תחל את עבודתה המלאה בהקדם האפשרי. לשם כך, נדרשים מספר תיקונים בחוק יסוד: הממשלה, המתחייבים בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין סיעת הליכוד לבין הסיעות המרכיבות את



## היועצת המשפטית

הממשלה. עד להשלמת תיקונים אלו תהא הממשלה מוגבלת בעבודתה וביכולתה לתפקד באופן מלא, בשים לב לאתגרים הרבים הניצבים לפתחה בתחומי העשייה השונים.

אשר על כן

בשים לב לדחיפות שהממשלה רואה בקידום הצעת חוק זו, ונוכח מהות התיקונים לחוק היסוד שהצעת החוק מפרטת, מוצע, בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה, לוותר על הליך הפצת תזכיר חוק. בהתאם לכך, מובאת טיוטת החוק לאישורה של הממשלה, מבלי שהתקיים הליך הפצת תזכיר. הואיל והממשלה מעוניינת לאשר בעצמה את נוסח טיוטת החוק, מתייתר הצורך בהפעלת ההסדר שנקבע בסעיף 63 סיפא לתקנון במקרה של חקיקה דחופה, בדבר הסמכת שרת המשפטים יחד עם שר או שרים אחרים לאשר על דעת הממשלה נוסח הצעת חוק לשם פרסום ברשומות והגשתו לכנסת.

סעיף 81(ב) לתקנון הכנסת קובע כי קריאה ראשונה של הצעת חוק ממשלתית תתקיים לאחר שחלפו יומיים מיום שהונחה. סעיף 81(ג) קובע כי ועדת הכנסת רשאית להחליט על קיצור תקופת ההנחה, לפי בקשת הממשלה. מוצע, אפוא, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

סעיף 88(ב) לתקנון הכנסת קובע כי הקריאה השנייה תחל לכל המוקדם למחרת ההנחה על שולחן הכנסת, אלא אם כן החליטה ועדת הכנסת על קיצור תקופת ההנחה כאמור, לפי בקשה בכתב של הוועדה שהכינה את הצעת החוק, ולגבי הצעת חוק ממשלתית – גם לפי בקשה של הממשלה. בהתאם, מוצע לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה על הצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

א. אישור טיוטת החוק כמוצע נעשה תוך ויתור על ההליך של הפצת תזכיר חוק, שנקבע בסעיף 59 לתקנון עבודת הממשלה, המתבסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 60.010 מיום 1.10.1968, ואשר נועד לאפשר למשרדי הממשלה ולגורמים ציבוריים להתייחס ליוזמה לחקיקת החוק. עם זאת, בנסיבות שבהן ראתה הממשלה צורך בחקיקה דחופה, קובע סעיף 63 לתקנון הוראה המאפשרת זאת.

ב. הצעת ההחלטה לתיקון חוק היסוד כאמור מוגשת לשיבת הממשלה אשר תתקיים יום לפני השבעת הממשלה השלושים וארבע בכנסת. בהתאם להוראות הפסיקה והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על ממשלת המעבר לנהוג איפוק בקבלת החלטות על מנת להימנע מכבילת ידי הממשלה הנכנסת. ברם במקרה דנא, הצעת החוק מוגשת בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו בין סיעת הליכוד לבין שותפות אחרות בקואליציה, ונועדה לאפשר את כינון הממשלה בהרכב שהוסכם עליו, מוקדם ככל שניתן.

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

אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית