

אישור טיוטת חוק-יסוד: משאל עם

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

הואיל והממשלה רואה צורך בחקיקה דחופה :

1. בהתאם להוראת סעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה לוותר על ההליך של הגשת תזכיר חוק.
2. לאשר את נוסח טיוטת חוק-יסוד: משאל עם, המצורף בזה, ולהגיש את הצעת החוק לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשע"א-2010 (להלן – **חוק סדרי שלטון ומשפט**), קובע כי הסכם או החלטת ממשלה שלא בדרך של הסכם, שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שהם חלים בו, טעונים אישור הכנסת וקבלת הכרעה בנושא במשאל עם. בחוק סדרי שלטון ומשפט נקבעו גם ההסדרים הנוגעים לעריכתו של משאל עם כאמור.

לאור התפתחויות מדיניות משמעותיות המובילות לפתיחת מו"מ של מדינת ישראל עם הרשות הפלסטינית, רואה הממשלה חשיבות ודחיפות לאשר, בד בבד עם אישור הליכי המו"מ, הצעת חוק יסוד המחייבת עריכת משאל עם באשר להסכם או להחלטת ממשלה כאמור לעיל, הכרוכים בויתור על החלת המשפט השיפוט והמינהל על שטחים של מדינת ישראל.

בהתאם וכדי לעגן את החובה לערוך משאל עם כאמור אף בחוק יסוד, הכולל גם הוראות בדבר יציבות החוק והתנאים לשינויים בו, מוצעת טיוטת החוק המצורפת.

בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה, ובשים לב לדחיפות שהממשלה רואה בקידום הצעת חוק זו, מוצע לוותר על ההליך של הפצת תזכיר חוק. בהתאם לכך, מובאת טיוטת החוק לאישורה של הממשלה, מבלי שנתקיים ההליך של 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.

יצוין כי הצעת חוק דומה הוגשה לכנסת ה-19 על ידי חבר הכנסת יריב לוין ואח' (פ/1551).

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

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 07חקיקה ממשלתית ;

מוגש על ידי ראש הממשלה

י"ז באב התשע"ג
24 ביולי 2013

טיוטת חוק-יסוד: משאל עם

א. שם חוק-היסוד המוצע

חוק-יסוד: משאל-עם

ב. מטרת חוק-היסוד המוצע והצורך בו

כללי מטרתו של חוק-יסוד: משאל עם המוצע (להלן – חוק-היסוד) לעגן בחוק-יסוד את החובה לערוך משאל עם לצורך אישור הסכמים מדיניים או החלטות ממשלה חד צדדיות שלפיהם לא יחולו עוד המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטחים משטחי המדינה.

עמדתה של הכנסת כי יש מקום לעריכת משאל עם לאישור הסכמים או החלטות כאמור שיש בהם משום ויתור על שטח משטחי המדינה באה לידי ביטוי בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, כפי שתוקן בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל)(תיקון), התשע"א-2010, פורסם בס"ח התשע"א, עמ' 58 (להלן – חוק סדרי השלטון והמשפט). בתיקון זה נקבעה החובה לערוך משאל עם בנסיבות כאמור וכן נקבע בו הסדר מקיף באשר לתנאים לעריכת משאל עם ולאופן שבו ייערך.

ביסוד הדברים עומדת הכוונה לערב בדרך זו את אזרחי המדינה בהליך האישור של הסכמים או החלטות אלה.

בהמשך לכך וכדי לעגן אף בחוק-יסוד את חובת עריכת משאל עם במקרים שנקבעו בחוק סדרי השלטון והמשפט כאמור ואת העקרונות לעריכתו, מוצעת הצעה זו. ההסדרים המפורטים בדבר אופן עריכת משאל העם, כפי שהם קבועים בחוק סדרי השלטון והמשפט, ימשיכו לעמוד על כנם.

סעיף 1 מוצע לפרט את המקרים שבהם חלה החובה לערוך משאל עם. חובה זו מתייחסת להסכם או להחלטת ממשלה חד צדדית שיש בהם משום ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטח משטחי המדינה, כאמור בחוק סדרי השלטון והמשפט. הסעיף מתנה את עריכת משאל העם באישור מוקדם של ההסכם או של החלטת הממשלה על ידי הכנסת, בהתאם לחוק האמור.

סעיף 2 הסעיף מעגן בחוק היסוד את הזכות להשתתף במשאל עם, הקבועה כבר כיום בסעיף 6 לחוק סדרי השלטון והמשפט. זכות ההשתתפות במשאל העם היא כללית: כל מי שזכאי להשתתף בבחירות לנכנסת יהיה זכאי להשתתף במשאל העם, ובלבד שהוא רשום בפנקס הבוחרים התקף במועד עריכת משאל העם.

סעיף 3 כאמור לעיל, חוק-היסוד המוצע קובע אך את העיקרון בדבר עריכת משאל עם. בהמשך לכך מוצע לקבוע בסעיף זה כי "על עריכת משאל עם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לנכנסת, בשינויים המחויבים ובשינויים שנקבעו בחוק" קרי בחוק סדרי השלטון והמשפט.

סעיף 4 בדומה להוראות חוק-יסוד : הכנסת וחוק-יסוד : הממשלה, מוצע לקבוע כי אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות את חוק-היסוד או להפקיע זמנית את תוקפו.

סעיף 5 מוצע לקבוע כי אין לשנות את חוק-היסוד אלא בחוק-יסוד שיתקבל ברוב של חברי הכנסת. הוראות דומות קבועות בחוק-יסוד : חופש העיסוק ובחוק-יסוד : הממשלה.

ג. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

בשים לב לכך שהחוק המוצע מעגן בחוק יסוד את חובת עריכת משאל העם, כפי שהיא קבועה בחוק ביטול החלת המשפט, אין הוא נושא עמו תוספת תקציבית על החוק האמור.

ד. הערות לטיטת החוק ועמדת היועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) סמכה את ידיה על טיטת החוק מן הבחינה המשפטית.

ה. להלן נוסח חוק-היסוד המוצע:

הצעת חוק-יסוד: משאל-עם

- | | | |
|------------------------|----|--|
| עריכת משאל עם | 1. | משאל עם ייערך בהתקיים אחד מאלה : |
| | | (א) החליטה הממשלה לאשרר הסכם או לחתום על הסכם, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, לרבות הסכם הכולל התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים, וההסכם, לאחר שאושר בכנסת, טעון על פי חוק אישור במשאל עם ; |
| | | (ב) החליטה הממשלה, שלא בדרך של הסכם, שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, והחלטה, לאחר שאושרה בכנסת, טעונה על פי חוק אישור במשאל עם ; |
| הזכות להשתתף במשאל-העם | 2. | זכאי להשתתף במשאל העם מי שהיה זכאי להשתתף בבחירות לכנסת לו היו מתקיימות במועד עריכת משאל העם. |
| החלת הוראות | 3. | על עריכת משאל העם יחולו הוראות הדין בעניין הבחירות לכנסת, בשינויים המחויבים ובשינויים שנקבעו בחוק. |
| יציבות | 4. | אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. |
| נוקשות | 5. | אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת. |



היועצת המשפטית

ירושלים, ט"ז באב, התשע"ג
23 ביולי 2013
תיק: 07- החלטות ממשלה כללי
מזהה מלי: D340033

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק-יסוד: משאל עם

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע לאשר את טיוטת חוק-יסוד: משאל עם

חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשע"א-2010 (להלן – חוק סדרי שלטון ומשפט), קובע כי הסכם או החלטת ממשלה שלא בדרך של הסכם, שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח שהם חלים בו, טעונים אישור הכנסת וקבלת הכרעה בנושא במשאל עם. בחוק סדרי שלטון ומשפט נקבעו גם ההסדרים הנוגעים לעריכתו של משאל עם כאמור.

לאור התפתחויות מדיניות משמעותיות המובילות לפתיחת מו"מ של מדינת ישראל עם הרשות הפלסטינית, רואה הממשלה חשיבות ודחיפות לאשר, בד בבד עם אישור הליכי המו"מ, הצעת חוק יסוד המחייבת עריכת משאל עם באשר להסכם או להחלטת ממשלה כאמור לעיל, הכרוכים בויתור על החלת המשפט השיפוט והמינהל על שטחים של מדינת ישראל.

בהתאם וכדי לעגן את החובה לערוך משאל עם כאמור אף במסגרת חוק יסוד, הכולל גם הוראות בדבר יציבות החוק והתנאים לשינויים בו, מוצעת טיוטת חוק-יסוד: משאל עם.

בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה, ובשים לב לדחיפות שהממשלה רואה בקידום הצעת חוק זו, מוצע לוותר על ההליך של הפצת תזכיר חוק. בהתאם לכך, מובאת טיוטת החוק לאישורה של הממשלה, מבלי שנתקיים ההליך של 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.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. 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.
2. יצוין כי בג"צ נדרש לשאלה אם ההסמכה לעריכת משאל עם הקבועה בחוק סדרי השלטון ומשפט טעונה עיגון בחוק יסוד, במסגרת עתירה התלויה ועומדת בבג"צ (מס' 9149/10). במסגרת זו אף הוצא ע"י בג"צ צו על תנאי בשאלה האמורה, כמו גם בשאלה אם יש מקום להתערבות שיפוטית בה. מבחינה זו חקיקת חוק יסוד: משאל עם תייתר את הדיון בעתירה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח הצעת ההחלטה תואם עם משרד המשפטים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) סמכה את ידיה על טיוטת החוק, מן הבחינה המשפטית.

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

אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית