

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס') (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה)

– הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס') (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה) (להלן: "הצעת חוק היסוד"), המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת חוק-היסוד שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 95(ד) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הבאת הצעת חוק היסוד לאישור הכנסת, במושב זה.
- ד. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת חוק היסוד.
- ה. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת חוק היסוד ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

בטיטות חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס') (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה), מוצע להוסיף לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – "חוק היסוד") סעיף נוסף, הקובע תקופת מרבית לכהונה בתפקיד ראש הממשלה, מהטעמים המפורטים בדברי ההסבר לטיטות חוק היסוד. לפי המוצע, חבר הכנסת אשר כיהן בתפקיד ראש הממשלה שמונה שנים ברציפות, לא יהיה רשאי עוד לכהן כראש הממשלה.

כן מוצע לקבוע שגם תקופות כהונה אחדות יכולות, במצטבר, להיחשב יחד כתקופה רצופה, ובלבד שבין תקופה אחת לזו שאחריה חלפו פחות מארבע שנים. כך, אם מכהן חבר הכנסת כראש ממשלה תקופות אחדות, ובין תקופת כהונה אחת לזו העוקבת לה חלפו פחות מארבע שנים, הרי שבמועד שבו הצטברות כל תקופות הכהונה תגיע כדי שמונה שנים, יראו אותו כמי שהגיע לתקופה המרבית לכהונה. חלפו ארבע שנים לאחר תום תקופת כהונה מסוימת בתפקיד ראש הממשלה וחבר הכנסת לא שב לכהן בתפקיד במהלך התקופה האמורה, יחל מחדש מניין השנים לעניין התקופה המרבית לכהונה. אם יתרחש המצב החריג שבו נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, כאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, מוצע כי לא יראו בהפסקה קצרה זו בכהונה, המוגבלת לפי אותו סעיף כדי מאה ימים, כקוטעת את רציפות שנות הכהונה. כמו כן, מוצע כי ביום שבו תסתיים תקופת שמונה השנים לגבי אדם המכהן בתפקיד ראש הממשלה, יראו את הממשלה כאילו התפטרה מתפקידה, ובהתאם להוראות חוק היסוד הדבר יוביל לפתיחה בהליכים להקמת ממשלה חדשה. יחד עם זאת, מוצע לתקן את סעיף 30 לחוק היסוד ולקבוע כי במקרה כאמור ימשיך ראש הממשלה לכהן בתפקידו עד שתיכון ממשלה חדשה, מכוח עקרון הרציפות המעוגן בסעיף 30(ג) רישא לחוק היסוד.

בדברי ההסבר לתיקון המוצע, מובהר כי כהונה בתפקיד ראש הממשלה החלופי בממשלת חילופים אינה בגדר כהונה כראש הממשלה לפי חוק היסוד ועל כן ממילא אין מונים אותה במניין שנות הכהונה לענין ההסדר המוצע.

לסיום, מוצע לקבוע כי התיקון המוצע בחוק היסוד לא יחול על תקופות שבהן כיהן אדם כראש הממשלה טרם כניסתו לתוקף של התיקון המוצע (להלן: "יום התחילה"). בהתאם לכך, לעניין חישוב התקופה המרבית לכהונה של ראש הממשלה המכהן ביום התחילה, ימנו רק את חלקה של תקופת הכהונה שחל אחרי יום התחילה.

הצעת חוק היסוד התקבלה בקריאה הראשונה בכנסת, ביום 22.11.2021, ובקריאה השנייה, ביום 1.3.2022. ביום 7.3.22 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה למסור הודעה בכנסת, בהתאם לסעיף 95(א) לתקנון הכנסת, בדבר חזרת הממשלה מהצעת חוק היסוד,¹ והודעה על כך נמסרה לכנסת. משחלפה התקופה הקבועה בסעיף 95 לתקנון הכנסת בה יכולה הממשלה לחזור בה מהודעתה, יש להעלות את ההצעה שוב לאישור בקריאה הראשונה. משום שההצעה עלתה במושב זה של הכנסת, מוצע לבקש מהכנסת להתיר את העלאת הצעת חוק היסוד כעת, בהתאם להוראות הסעיף האמור בתקנון הכנסת.

כן מוצע לאשר עקרונית את טיטות חוק היסוד בממשלה ולהסמיך את ועדת השרים לחקיקה

¹ החלטה מספר 723/חק של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 07.03.2022 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 07.03.2022 ומספרה הוא 1238(חק/723)

לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת חוק היסוד שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, 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, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

בהתאם לעמדת המשנה ליועצת המשפטי לממשלה (משפט חוקתי-ציבורי), אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה (ראו חוות דעת מצורפת).

סיווגים*

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית
תחום פעולה עיקרי:

מגיש: שר המשפטים

כ"ד בסיון התשפ"ב
23 ביוני 2022



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס') (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה)

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בטיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס') (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה), מוצע להוסיף לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – "חוק היסוד") סעיף נוסף, הקובע תקופת מרבית לכהונה בתפקיד ראש הממשלה, מהטעמים המפורטים בדברי הסבר לטיוטת חוק היסוד. לפי המוצע, חבר הכנסת אשר כיהן בתפקיד ראש הממשלה שמונה שנים ברציפות, לא יהיה רשאי עוד לכהן כראש הממשלה.

כן מוצע לקבוע שגם תקופות כהונה אחדות יכולות, במצטבר, להיחשב יחד כתקופה רצופה, ובלבד שבין תקופה אחת לזו שאחריה חלפו פחות מארבע שנים. כך, אם מכהן חבר הכנסת כראש ממשלה תקופות אחדות, ובין תקופת כהונה אחת לזו העוקבת לה חלפו פחות מארבע שנים, הרי שבמועד שבו הצטברות כל תקופות הכהונה תגיע כדי שמונה שנים, יראו אותו כמי שהגיע לתקופה המרבית לכהונה. חלפו ארבע שנים לאחר תום תקופת כהונה מסוימת בתפקיד ראש הממשלה וחבר הכנסת לא שב לכהן בתפקיד במהלך התקופה האמורה, יחל מחדש מניין השנים לעניין התקופה המרבית לכהונה. אם יתרחש המצב החריג שבו נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, כאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, מוצע כי לא יראו בהפסקה קצרה זו ככהונה, המוגבלת לפי אותו סעיף כדי מאה ימים, כקוטעת את רציפות שנות הכהונה.

כמו כן, מוצע כי ביום שבו תסתיים תקופת שמונה השנים לגבי אדם המכהן בתפקיד ראש הממשלה, יראו את הממשלה כאילו התפטרה מתפקידה, ובהתאם להוראות חוק היסוד הדבר יוביל לפתיחה בהליכים להקמת ממשלה חדשה. יחד עם זאת, מוצע לתקן את סעיף 30 לחוק היסוד ולקבוע כי במקרה כאמור ימשיך ראש הממשלה לכהן בתפקידו עד שתיכון ממשלה חדשה, מכוח עקרון הרציפות המעוגן בסעיף 30(ג) רישא לחוק היסוד.

בדברי ההסבר לתיקון המוצע, מובהר כי כהונה בתפקיד ראש הממשלה החלופי בממשלת חילופים אינה בגדר כהונה כראש הממשלה לפי חוק היסוד ועל כן ממילא אין מונים אותה במניין שנות הכהונה לענין ההסדר המוצע. לסיום, מוצע לקבוע כי התיקון המוצע בחוק היסוד לא יחול על תקופות שבהן כיהן אדם כראש הממשלה טרם כניסתו לתוקף של התיקון המוצע (להלן: "יום התחילה"). בהתאם לכך, לעניין חישוב התקופה המרבית לכהונה של ראש הממשלה המכהן ביום התחילה, ימנו רק את חלקה של תקופת הכהונה שחל אחרי יום התחילה. הצעת חוק היסוד התקבלה בקריאה הראשונה בכנסת, ביום 22.11.2021, ובקריאה השנייה, ביום 1.3.2022. ביום 7.3.22 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה למסור הודעה בכנסת, בהתאם לסעיף 95(א) לתקנון הכנסת, בדבר

חזרת הממשלה מהצעת חוק היסוד¹, והודעה על כך נמסרה לכנסת. משחלפה התקופה הקבועה בסעיף 95 לתקנון הכנסת בה יכולה הממשלה לחזור בה מהודעתה, יש להעלות את ההצעה שוב לאישור בקריאה הראשונה. משום שההצעה עלתה במושב זה של הכנסת, מוצע לבקש מהכנסת להתיר את העלאת הצעת חוק היסוד כעת, בהתאם להוראות הסעיף האמור בתקנון הכנסת.

כן מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק היסוד בממשלה ולהסמיך את ועדת השרים לחקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת חוק היסוד שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, 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, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לעניין אישור הצעת ההחלטה בתקופת בחירות, לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) – החלטת הממשלה עוסקת בקידום חקיקה, וממילא אין בה כשעצמה כדי להוות הכרעה סופית בסוגיה. יתרה מכך, מדובר בהצעת חוק אשר הגיעה לשלבי חקיקה מתקדמים מאד בכנסת זו, ואף בכך יש כדי להקחות מחקושי הנובע מקידום ההצעה בעת הזו. לבסוף יצוין, כי הגם שהצעת החוק עוסקת בסוגיה פוליטית רגישה, היא אינה בעלת תחולה רטרואקטיבית, ועל כן היא אינה מעוררת את הקושי של "שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק", בפרט בנקודת הזמן הנוכחית שבה הכנסת טרם התפזרה.

נוכח האמור, לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) אין מניעה מאישור ההחלטה בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם: אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
בהתאם לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט חוקתי-ציבורי), אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

לאהר קובנה, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ג בסיון התשפ"ב

22 ביוני 2022

¹ החלטה מספר חק/723 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 07.03.2022 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 07.03.2022 ומספרה הוא 1238(חק/723)

טיוטת חוק יסוד

א. שם החוק המוצע

חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס')(תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה)

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

הצעת חוק ממשלתית דומה בעיקרה להצעה זו הונחה על שולחן הכנסת מטעם הממשלה ואף עברה בקריאה השנייה במליאת הכנסת (ביום 1 במארכס 2022), אולם לא הבשילה לכדי חוק, כיוון שהממשלה החליטה לחזור בה מההצעה (בהחלטת ועדת השרים מיום 7 במארכס 2022). עתה מוצע להביא בשנית את הצעת החוק הקוצבת את תקופת הכהונה המרבית בתפקיד ראש הממשלה, בשינויים מסוימים כפי שנתגבשו בדיוני ועדת החוק חוק ומשפט ובנוסח שאושר בקריאה שניה במליאת הכנסת ביום 1 במארכס 2022.

תפקיד ראש הממשלה הוא תפקיד מרכזי בחברה ובממשל במדינת ישראל, שבעוצמתו ובחשיבותו קשה להפריז. הכהונה בתפקיד זה מעניקה לאדם הנושא במשרה כוח פוליטי וציבורי רב הנושק, במישרין ובעקיפין, למרבית תחומי החיים במדינה. כמו כן הוא נושא בסמכויות משמעותיות בכל הנוגע לפעולת הממשלה והובלת הרשות המבצעת. ראש הממשלה הוא שמרכיב את הממשלה, הוא שמנווט את דרכה ומדיניותה וקובע את סדר יומה, בידיו הסמכות לפטר שרים ואף לפזר את הכנסת (בנסיבות חריגות), ועוד.

מטבע הדברים כהונה ממושכת בתפקיד רב עוצמה זה עלולה להוביל לריכוז מופרז של כוח בידי האדם שמכהן בו, ולכך עלולות להיות השלכות מזיקות. הגבלת תקופת הכהונה המרבית, כפי שמוצע בהצעת החוק, יכולה לסייע ביצירת איזון בין היעילות השלטונית וכיבוד רצון הציבור לבין ההשפעה המזיקה של ריכוז עוצמה מופרזת בידי אדם אחד.

בנוסף, קציבת תקופת הכהונה המרבית יכולה להבטיח כי בשנות הכהונה האחרונות שלו יהיה ראש הממשלה פטור מעיסוק בהיבטים הפוליטיים הקשורים בצורך, הלגיטימי והמוכר כשלעצמו, לזכות שוב במשרה. באופן זה יופנה מרב הקשב שלו ושל ממשלתו לעשייה עניינית ומועילה לטובת המדינה.

לפי המוצע חבר הכנסת אשר כיהן בתפקיד ראש הממשלה שמונה שנים ברציפות, לא יהיה כשיר עוד לכהן כראש הממשלה. כמו כן, ביום שבו תסתיים תקופת שמונה השנים יראו את הממשלה כאילו התפטרה מתפקידה, ובהתאם להוראות חוק היסוד, הדבר יוביל לפתיחה בהליכים להקמת ממשלה חדשה. עם זאת, ראש הממשלה ימשיך לכהן בתפקידו עד שתיכון ממשלה חדשה, מכוח עקרון הרציפות המעוגן בסעיף 30(ג) רישא לחוק היסוד.

לענין חישוב התקופה הרצופה של שמונה השנים יכול שיראו כמה תקופות כהונה בתפקיד ראש הממשלה, יחד, כתקופת כהונה אחת רצופה, אם חלפו פחות מארבע שנים בין כל תקופת כהונה כאמור לזו שאחריה. כלומר גם כהונה מקוטעת תמנה יחד ותחשב כתקופה רצופה, כאשר סך תקופות הכהונה יחד יגיע לכדי שמונה שנים, ובלבד שכל אחת מההפסקות בכהונה לא תגיע כדי ארבע שנים.

אם יתרחש המצב החריג שבו נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, כאמור בסעיף 16(ב) לחוק היסוד, לא יראו בהפסקה קצרה זו בכחונה, המוגבלת לפי אותו סעיף כדי מאה ימים, כקוטעת את רציפות שנות הכחונה.

למען הסר ספק יובהר כי כחונה בתפקיד ראש הממשלה החלופי בממשלת חילופים אינה בגדר כחונה כראש הממשלה לפי חוק היסוד ועל כן ממילא אין מונים אותה במנין שנות הכחונה לענין ההסדר המוצע.

התיקון לחוק היסוד לא יחול על תקופות שבהן כיהן אדם כראש הממשלה טרם כניסת התיקון לתוקף. לענין חישוב תקופת הכחונה המרבית של ראש הממשלה המכהן בעת כניסת החוק לתוקף, ימנו רק את חלקה של תקופת הכחונה שאחרי יום התחילה.

ג. השפעת הצעת החוק על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות

אין השפעה.

ד. הערות משרדי הממשלה והציבור

הצעת החוק מובאת בשנית ללא הפצת תזכיר חוק כיוון שהתזכיר הופץ קודם לקידום הצעת החוק בכנסת בתחילת שנת 2022. נזכיר כי ביחס לתזכיר החוק המקורי משרדי הממשלה לא מסרו הערות ואלה היו ההערות המרכזיות של הציבור:

1. ההסדר המוצע אינו הולם משטר פרלמנטרי ואין ערובה כי ישיג את התכליות שהוא מתיימר להשיג ואולי אף יוביל לתוצאות הפוכות מהמצופה.
2. ראוי לשריין את ההסדר החדש כך ששינויו יתאפשר רק ברוב של 80 חברי הכנסת.
3. מוטב להוסיף תקופת צינון שאחריה יהיה רשאי חבר הכנסת לשוב ולכהן בתפקיד ראש הממשלה.
4. יש להבהיר את המצב המשפטי שיחול עם תום תקופת הכחונה המרבית.

ה. עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר

אין הסתייגות תקציבית.

ו. עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) קבעה כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לדיון בוועדת השרים לחקיקה.

ז. להלן נוסח הצעת החוק ודברי ההסבר

הצעת חוק יסוד מטעם הממשלה:

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 1) (תקופת כהונה מרבית בתפקיד ראש הממשלה)

הוספת סעיף 6א 1. בחוק-יסוד: הממשלה¹ (להלן – חוק היסוד), אחרי סעיף 6 יבוא:

6א. (א) מי שכהן בתפקיד ראש הממשלה תקופה רצופה של שמונה שנים (בסעיף זה – תקופה מרבית ראש הממשלה לכהונה בתפקיד ראש הממשלה), לא יהיה רשאי עוד לכהן בתפקיד כאמור.

(ב) לענין סעיף זה –

(1) יראו תקופת כהונה בתפקיד ראש הממשלה כרצופה, אף אם במהלכה הפסיק ראש הממשלה למלא את תפקידו בשל נבצרות זמנית לפי סעיף 16(ב);

(2) יראו כמה תקופות כהונה בתפקיד ראש הממשלה, יחד, כתקופת כהונה אחת רצופה, אם חלפו פחות מארבע שנים בין כל תקופת כהונה כאמור לזו שאחריה.

(ג) כיהן אדם בתפקיד ראש הממשלה ובמהלך תקופת כהונתו הסתיימה לגביו התקופה המרבית לכהונה, יראו את הממשלה כאילו התפטרה במועד תום התקופה המרבית לכהונה כאמור.

2. בתיקון סעיף 30 לחוק היסוד –

(1) בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), במקום "18" יבוא "6א, 18";

(2) בסעיף קטן (ג), אחרי "שהתפטר" יבוא "או שהסתיימה לגביו התקופה המרבית לכהונה כאמור בסעיף 6א".

3. סייג לעניין חישוב התקופה המרבית לכהונה לפי סעיף 6א לחוק היסוד תקופה שבה כיהן אדם בתפקיד ראש הממשלה, שחלה לפני יום תחילתו של חוק זה, לא תובא בחשבון לצורך חישוב התקופה המרבית לכהונה לפי סעיף 6א לחוק היסוד כנוסחו בחוק זה.

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשפ"א, עמ' 382.