

אל: חברי הוועדה המיוחדת
מאת: הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה חוק ומשפט

מסמך הכנה לדין הוועדה המיוחדת ביום 26.4.2020 בעניין - הצעת חוק-יסוד: הממשלה
(תיקון - ממשלת חילופים)

הצעת החוק שבפניכם מבקשת לערוך שורה של תיקונים בחוק-יסוד: הממשלה, וכן מספר תיקונים בחוק-יסוד: הכנסת, בחוק הממשלה ובחוק מימון מפלגות, שנועדו לעגן הסדרים הכרוכים בהקמתה של ממשלת רוטציה (ממשלת חילופים). בין ההסדרים המוצעים – קביעת אופן פעולתה של ממשלה זו, הסדרת החילופים בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי במצבים שונים, הסדרת מעמדו של ראש הממשלה החלופי, קביעת הסדרים שנועדו ליצור "תמריצים" לשותפים בממשלה לפעול להמשך כהונתה ועוד.

כבר בראשית הדברים ייאמר כי התיקונים המוצעים הם שינויים משמעותיים ביותר בחוקי היסוד המשטרניים המסדירים את מבנה השלטון במדינת ישראל ונהוגים מזה עשרות שנים. על כן, במהלך הדיונים, תידרש הוועדה המיוחדת לדון בהצדקות לשינויים המוצעים, באופן השתלבותם במבנה המשטרי הקיים ובהשלכות האפשריות שלהם.

כמו כן, בהסדר המוצע קיימים מספר מצבים של לקונה (חסרים) אשר הוועדה תידרש לתת להם מענה במסגרת הליך החקיקה. מטבע הדברים, יש חשיבות רבה בכך שההסדרים שיתקבלו יהיו מקיפים וקוהרנטיים ככל הניתן, כדי להבטיח שבכל מצב תהיה בהירות באשר לזהותו של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.

אנו סבורים כי בשל אופייה האמור של הצעת החוק, היה ראוי שהליך חקיקה מסוג זה יהיה הליך מקיף, המשתרע על פני פרק זמן שמאפשר שקילה וחשיבה מעמיקה ביחס למכלול ההיבטים הנוגעים לעניין. בפועל, נוכח לוחות הזמנים הקצרים הקבועים בחוק-יסוד: הממשלה באשר להליך הקמת הממשלה, הכוונה היא לדון בהצעת החוק בהליך מזורז שיאפשר את כינון הממשלה בהקדם. **מכל מקום, לעמדתנו, יש להבטיח כי גם בסד הזמנים הקצר שבו מדובר, הוועדה תדון בצורה ממצה בכל אחד מההיבטים הרלוונטיים לתיקונים המוצעים ובהשלכותיהם.** כמו כן, יש חשיבות רבה שתיתן אפשרות לחברי הכנסת ולמוזמנים חיצוניים ולהביא בפני הוועדה את עמדתם (והסתיוגויותיהם) באשר להסדרים המוצעים.

כדי לקבל תמונה כללית על תוכנה של הצעת החוק, נעמוד להלן, בתמצית, על ההסדרים העיקריים הנכללים בהצעה. חלק מהסדרים אלה מעוררים שאלות וקשיים במישורים שונים, הדורשים ליבון בוועדה, ונרחיב לגביהם בעל-פה במהלך דיוני החקיקה.

יובהר כי מרבית ההסדרים מוצעים כהסדר של קבע ולא כהוראת שעה. על כן, ככל שהסדר המוצע מובא כהוראת שעה נציין זאת במפורש.

ההסדרים העיקריים הנכללים בהצעת החוק הם :

1) ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים (סעיפים 1 ו-3 להצעת החוק)

כיום קבועה בסעיף 5(ו) לחוק-יסוד: הממשלה מגבלה על מספר השרים (19 שרים, כולל ראש הממשלה); בסעיף 25(א) לחוק היסוד נקבע כי ניתן למנות סגן שר אחד במשרד, ובסעיף 25(ד) לחוק היסוד נקבעה מגבלה על המספר הכולל של סגני השרים (4 סגני שרים). בהצעת החוק מוצע לבטל את המגבלה על המספר הכולל של שרים וסגני שרים, ולאפשר מינוי של שני סגני שרים במשרד ממשלתי אחד.

2) קביעת הסדר של ממשלת רוטציה – ממשלת חילופים (סעיף 13א המוצע לחוק-יסוד: הממשלה)

מוצע לקבוע הסדר משטרי חדש להקמת "ממשלה דו-ראשית" – ממשלה שמכהנים בה ראש ממשלה ו"ראש ממשלה חלופי". "ראש הממשלה החלופי" הוא מי שאינו מכהן בפועל בתפקיד ראש הממשלה **ועתיד** להחליף את ראש הממשלה במהלך המחצית השנייה של כהונת הממשלה; במחצית השנייה של כהונת הממשלה, "ראש הממשלה החלופי" הוא מי **שכיהן כבר** כראש הממשלה במחצית הראשונה של כהונת הממשלה והוחלף.

על-פי ההסדר המוצע, הכנסת מביעה **מראש** אמון בממשלה בראשות ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי, ושניהם נשבעים אמונים כבר במועד זה הן כראש ממשלה והן כראש ממשלה חלופי.

עוד מוצע כי כבר במועד כינון הממשלה, ייקבע מועד נקוב שבו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יתחלפו. החילופים בין ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יתבצעו באופן מידי בהגיע המועד הנקוב, בלי שיש צורך בהתפטרות הממשלה או ראש הממשלה, ובלי שיש צורך בכינון ממשלה חדשה ובקבלת אמון הכנסת מחדש.

3) חלוקת השרים וסגני השרים לשתי "קבוצות זיקה" נפרדות שוות בכוחן (סעיפים 13א(ג)(ד)(ה), 43 ו-43ה המוצעים לחוק-יסוד: הממשלה)

מוצע לעגן לראשונה בחוק-יסוד: הממשלה הסדר היוצר שתי קבוצות נפרדות של שרים וסגני שרים: קבוצת שרים וסגני שרים שהם "בעלי זיקה" לראש הממשלה, וקבוצת שרים וסגני שרים שהם "בעלי זיקה" לראש הממשלה החלופי. לפי המוצע, מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה ומספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי יהיה זהה, ואם אין זהות כאמור תקבע הממשלה מנגנון הצבעה שיבטיח שוויון בכוח ההצבעה בממשלה של שתי קבוצות השרים. על-פי המוצע, כבר בעת בחירתם, תיקבע זיקתם של השרים וסגני השרים לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי.

עוד מוצע כי ראש הממשלה יוכל לפטר רק שרים וסגני שרים שהם בעלי זיקה אליו, וככל שירצה לפטר שרים שהם בעלי זיקה לראש הממשלה החלופי, הוא יצטרך לקבל את הסכמתו לכך. כמו כן, ראש הממשלה החלופי יוכל לפטר בעצמו שרים או סגני שרים שהם בעלי זיקה אליו, ואישורו יידרש למינוי סגן שר בידי שר שהוא בעל זיקה אליו.

בנוסף, מוצע כי ממלא מקום של שר בממשלת חילופים יהיה שר בעל זיקה לזו של השר שאת מקומו הוא ממלא, וכי גם מילוי מקום זמני ייעשה בידי ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי או שר אחר שתקבע הממשלה, הכל בהתאם לזיקה של השר שממלאים את מקומו.

4) קביעת הסדר החילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי שלא במועד הנקוב (סעיף 43א המוצע לחוק-יסוד : הממשלה)

הצעת החוק מסדירה את המקרים שבהם ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי חדל לכהן בתפקידו **שלא במועד החילופים שנקבע מראש**.

על-פי ההסדר המוצע, במצבים שבהם כהונתו של מי שמכהן כראש הממשלה (בין אם מדובר בראש הממשלה שכהן ראשון או במי שכהן שני) נפסקה בשל הרשתו בפסק דין סופי; בשל התפטרותו מתפקידו כראש הממשלה או מהכנסת לפי בחירתו; בשל פטירתו; או בשל נבצרות קבועה מסיבות בריאותיות בלבד (המצבים המנויים בסעיף 43א(א) סיפא) – **אזי לא יראו בכך משום התפטרות הממשלה ומי שמכהן באותה עת כראש ממשלה חלופי יחליפו בתפקיד ראש הממשלה**.

עוד מוצע כי בכל מצב אחר שבו כהונתו של ראש הממשלה **שכהן ראשון** נפסקת - הוא הועבר מכהונתו בידי הכנסת בשל הרשעה בפסק דין שאינו סופי; הוא התפטר מתפקידו כראש הממשלה או מהכנסת שלא מבחירתו; הוא נכנס למצב של נבצרות קבועה שלא מטעמים בריאותיים, **אזי יראו את הממשלה כאילו התפטרה**. אף כי הדבר אינו מוסדר כרגע במפורש בנוסח המוצע – המשמעות היא, ככל הנראה, כי הנשיא יפתח בהליכים להרכבת ממשלה חדשה.

כמו כן, נכלל בהסדר המוצע מנגנון, אשר אינו חל בכל המקרים, המאפשר החלפתו של ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי אשר חדל לכהן בנסיבות המנויות בסעיף 43א(א) סיפא לעיל, ולפיו סיעתו תבחר לו מחליף מקרב חברי הכנסת של הסיעה, וחבר הכנסת שנבחר יבקש מהכנסת לקבל את אמונה.

עוד נקבע בהסדר המוצע כי אם כהונתו של ראש הממשלה המכהן ראשון נפסקה מסיבות בריאותיות לפני מועד החילופים, וראש הממשלה החלופי החליפו, אזי בתום כהונתו של ראש הממשלה החלופי, ראש הממשלה הראשון יוכל לחזור לתפקידו, במידה והדבר מתאפשר מבחינה בריאותית.

ככלל, ההסדר המוצע אינו סימטרי במלואו, ולגבי חלק מהמצבים מוצעים הסדרים שונים לגבי מי שכהן כראש ממשלה ראשון ומי שכהן כראש ממשלה שני.

עוד יצוין כי ההסדר המוצע בהקשר זה אינו הסדר שלם, וקיימים מצבים מסוימים שיש בהם חסרים (לקנות) שיש להשלימם כדי למנוע חוסר ודאות באשר לזהות ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי.

5) קביעת מעמד מיוחד לראש הממשלה החלופי בתקופה שאינו מכהן כראש הממשלה (סעיפים 43ב, 43ג, 43ד, 43ה, 43ו, 43ז ו-43ח המוצעים לחוק-יסוד : הממשלה).

על-פי ההסדר המוצע, ראש הממשלה החלופי ישמש כממלא המקום היחיד של ראש הממשלה המכהן (סעיף 43ב המוצע) וראש הממשלה לא יוכל לפטרו (סעיף 43ג המוצע); הסכמת ראש הממשלה החלופי תהיה דרושה לצורך הפעלת סמכויות שונות המצויות בידי ראש הממשלה - הסמכות לפיזור הכנסת לפי סעיף 29א(א) לחוק היסוד (סעיף 143 המוצע), התקנת תקנות שעת חירום לפי סעיף 39ב(ב) לחוק היסוד (סעיף 143 המוצע) ופיטורין של שרים מה"גוש" שלו - ראו פירוט לעיל (סעיפים 43ו-43ה המוצעים).

כמו כן, על ראש הממשלה החלופי יחול אותו דין שחל על ראש הממשלה לעניין פתיחה בחקירה והגשת כתב אישום (לפי סעיף 17 ו-23ג) לחוק היסוד, הפסקת כהונה מחמת הרשעה (סעיף 18 לחוק היסוד), וההגבלה על חלוקת התפקידים בינו לבין השרים (סעיף 31א) לחוק היסוד (בהתאם לסעיף 43ח המוצע).

6) מתן אפשרות למינוי שר נוסף במשרד (סעיף 43ד(ה) המוצע לחוק-יסוד: הממשלה)

על-פי המוצע, ממשלת חילופים תוכל להחליט למנות, באישור הכנסת, שר נוסף במשרד שמכהן בו שר שיהיה אחראי לתחומים מסוימים בתחומי פעילות המשרד.

7) הסדרים שנועדו להגביר את יציבות ממשלת החילופים - שינוי ההסדר לעניין התפזרות הכנסת ולעניין הבעת אי-אמון (סעיפים 43ט ו-43י המוצעים לחוק-יסוד: הממשלה)

כדי ליצור תמריץ שלילי לפיזור הכנסת או ל"הפלת" הממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון מוצע לקבוע הסדרים ייחודיים לעניין זה -

חוק התפזרות הכנסת - מוצע לקבוע כהוראת שעה כי אם חוק התפזרות הכנסת (לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת) התקבל בתמיכה של 12 חברי כנסת לפחות הנמנים על סיעות ששרים מטעמן הם בעלי זיקה לראש הממשלה המכהן במועד השבעת הממשלה, אזי במועד אישור חוק ההתפזרות בכנסת תיפסק כהונתו של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יכהן כראש הממשלה בתקופת המעבר שעד לכינונה של ממשלה חדשה.

הבעת אי אמון בממשלה - כידוע, על-פי סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה, הבעת אי-אמון בממשלה נעשית באופן "קונסטרוקטיבי", כלומר: הבעת אי אמון בממשלה נעשית בהחלטה של הכנסת, ברוב של לפחות 61 חברי כנסת, להביע אמון בממשלה חלופית.

על-פי ההסדר המוצע, במסגרת הצבעת אי-אמון לא ניתן יהיה להציב את ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי כמי שעומד בראשה של הממשלה שתקבל את אמון הכנסת בהצבעה זו.

8) קיצור תקופת כהונתה של הכנסת ה-23 (סעיף 1)5 להצעת החוק – הוספת סעיף 8א לחוק-יסוד: הכנסת)

על-פי ההסדר המוצע, תקופת הכהונה של הכנסת הנוכחית (הכנסת ה-23) תקוצר ותועמד על שלוש שנים מיום כינון הממשלה.

9) הארכת פרק הזמן לאישור תקציב המדינה לשנת 2022 (סעיף 2)5 להצעת החוק – הוספת סעיף קטן 36א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת)

כידוע, על-פי סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, אם הכנסת אינה מאשרת את תקציב המדינה בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים יראו את הכנסת כאילו החליטה על התפזרותה. על-פי ההסדר המוצע, בשנת התקציב 2022, אי קבלת חוק התקציב תוביל להתפזרות הכנסת רק לאחר שישה חודשים מתחילת השנה.

10) תיקונים משלימים לחוק הממשלה (סעיף 6 להצעת החוק)

מוצע לקבוע כי הדין החל על ראש הממשלה לענין הערכאה הדנה בעניינו במצב שבו הוגש נגדו כתב אישום **בטרם החל לכהן** בתפקידו כראש ממשלה יחול גם על ראש ממשלה חלופי. כמו כן, מוצע לקבוע הסדרים שונים לעניין פרסום ברשומות הנגזרים מהתיקונים לחוק היסוד.

11) הוראת שעה לעניין חוק מימון מפלגות על סיעה שהתפלגה בטרם כינון הממשלה (סעיף 7 להצעת החוק)

מוצע לקבוע כהוראת שעה לכנסת ה-23 כי במצב שבו, בטרם כינון הממשלה, קמה סיעה חדשה שהתפלגה לפי סעיף 159(1) לחוק הכנסת (שליש סיעה) מסיעה שהיא עצמה קמה עקב התפלגות, תהיה הסיעה החדשה זכאית למימון שוטף בכנסת, למרות שעל-פי הדין הרגיל לא הייתה זכאית לכך.

12) קביעת הוראת שריון מיוחדת כהוראת שעה (סעיף 8 להצעת החוק)

מוצע כי בכנסת ה-23, ההסדר המעוגן בהצעת החוק (התיקונים לחוק-יסוד: הממשלה, חוק-יסוד: הכנסת, חוק הממשלה וחוק מימון מפלגות) ישוריינו ושינויים יחייב רוב של 75 חברי כנסת בשלוש הקריאות.

כאמור, במהלך דיוני הוועדה, נוסף ונרחיב באשר לסוגיות המשפטיות המתעוררות בכל אחד מהנושאים שפורטו לעיל.