



מסמך רקע בנושא:

סקירה משווה של הסדרים חוקתיים הנוגעים לרשות המבצעת

- פירוט נושאים ספציפיים -

מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט

כתיבה: הודיה קין ודפנה בן-פורת, עובדות מחקר ומידע

אישור: דנה נויפלד, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

כ"ב באב תשס"ג

20 באוגוסט 2003

1. מבוא

מסמך זה הוכן לבקשתה של עו"ד סיגל קוגוט, היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט, לקראת דיוני הוועדה בנושא "הצעת חוקה בהסכמה רחבה". המסמך סוקר את ההסדרים המפורטים בחוקות של אוסטרליה, איטליה, גרמניה, דרום-אפריקה, לטביה, נורבגיה, ספרד, צ'כיה, צרפת ושבדיה, בנושאים שלהלן:

1. הסמכות המבצעת – בידי מי היא נתונה ומהותה;
2. הליך הרכבת הממשלה;
3. כשירות השרים;
4. הגבלת עיסוקים נוספים ואיסור ניגוד עניינים;
5. כהונה כפולה בממשלה ובפרלמנט.¹

יודגש כי הטבלאות שלהלן מציגות אך ורק את ההסדרים הקבועים בחוקות, ולא נבחנו הסדרים חוקיים נוספים.

2. הסמכות המבצעת

מדינה	הענקת הסמכות המבצעת	מהות הסמכות המבצעת
אוסטרליה ²	הסמכות המבצעת של ה-commonwealth מופקדת בידי המלכה ומופעלת על-ידי המושל הכללי, שהוא נציג המלכה.	ביצוע ושמירה של החוקה ושל חוקי המדינה.
איטליה	-	-
גרמניה	-	-
דרום-אפריקה ³	הסמכות המבצעת מוענקת לנשיא והוא מפעיל אותה עם חברי הקבינט.	יישום חקיקה (למעט מקרים שבהם נקבע אחרת בחוקה או בחוק), פיתוח ויישום של מדיניות לאומית, תיאום תפקידים בין הגופים של הרשות המבצעת, הכנה וייזום של חקיקה וכן קידום כל תפקיד ביצועי אחר הקבוע בחוקה או בחוק. העקרונות שעל-פיהם על הממשלה לפעול בשלושת רמותיה (לאומית, מחוזית ומקומית) הם בין היתר שמירת השלום, האחדות הלאומית ושלמות הרפובליקה; הגנה על רווחת העם; אחריות, שקיפות ונאמנות לחוקה, לרפובליקה ולאומה; כבוד הדדי של שלוש רמות הממשלה בכל הנוגע לחוקים, למוסדות, לסמכויות ולתפקידים; מילוי תפקידים והפעלת סמכויות רק על-פי הקבוע בחוקה.
לטביה	-	-

¹ בנושא זה, נסקר ההסדר בחוקה ההולנדית, נוסף על חוקות המדינות האמורות לעיל.

² סעיף 61 לחוקת אוסטרליה.

³ סעיפים 40, 41 ו-85 לחוקת דרום-אפריקה.

-	הסמכות המבצעת נתונה בידי המלך או המלכה.	נורבגיה ⁴
5-	-	ספרד
-	הממשלה היא הגוף העליון של הרשות המבצעת.	צ'כיה ⁶
-	-	צרפת
-	-	שבדיה

3. הליך הרכבת הממשלה

מדינה	
אוסטרליה ⁷	מינוי השרים – המושל הכללי רשאי למנות את השרים לניהול משרדי הממשלה שהוקמו על-ידו (department of the commonwealth).
איטליה ⁸	מינוי ראש הממשלה והשרים – הנשיא ממנה את ראש הממשלה, ולאחר התייעצות עמו ממנה את השרים. קבלת אמון הפרלמנט – שני בתי הפרלמנט מביעים אמון בפרלמנט בהחלטה מנומקת, לאחר הצבעה בדרך של roll call (הצבעה באמצעות קריאת שמות). הממשלה חייבת להופיע לפני כל בית פרלמנט לא יאוחר מעשרה ימים לאחר מינויה לשם קבלת אמון הבית.
גרמניה ⁹	מינוי ראש הממשלה – הנשיא ממליץ לבית הנבחרים על מועמד לראשות הממשלה ונערכת הצבעה בלי דיון. על המועמד לזכות בקולות רוב חברי בית הנבחרים, והוא מתמנה על-ידי הנשיא. אם המועמד המוצע לא זוכה לתמיכת רוב חברי בית הנבחרים, בית הנבחרים רשאי לבחור ראש ממשלה חלופי בתוך 14 יום ממועד ההצבעה ברוב של למעלה ממחצית החברים. אם שום מועמד לא נבחר בפרק זמן זה מתקיימת הצבעה חדשה בלא דיחוי, והמועמד שזוכה במספר הקולות הרב ביותר נבחר. כאשר המועמד שנבחר זכה ברוב קולות חברי בית הנבחרים, הוא מתמנה על-ידי הנשיא בתוך שבעה ימים מיום ההצבעה. אם המועמד שנבחר לא זכה ברוב כזה, הנשיא רשאי בתוך שבעה ימים למנותו או לפזר את בית הנבחרים. מינוי השרים – שרי הממשלה מתמנים ומפוטרם על-ידי הנשיא, על-פי המלצת ראש הממשלה.
דרום-אפריקה ¹⁰	[משטר נשיאותי] מינוי הנשיא – הנשיא נבחר על-ידי הבית התחתון של הפרלמנט (האסיפה הלאומית) מבין חבריו. הליך בחירת הנשיא מפורט בחוקה. מינוי חברי הקבינט – הנשיא ממנה את סגנו ואת השרים ונותן להם סמכויות ותפקידים. סגן הנשיא חייב להיות חבר האסיפה הלאומית. כמו כן, השרים נבחרים על-ידי הנשיא מבין חברי האסיפה הלאומית, אך הוא רשאי למנות עד שני שרים שאינם חברי האסיפה הלאומית.
לטביה ¹¹	הטלת תפקיד הרכבת הממשלה – הנשיא מטיל את תפקיד הרכבת הממשלה (ההוראה אינה

⁴ סעיף 3 לחוקת נורבגיה.

⁵ אין בחוקת ספרד הוראה כללית בדבר הסמכות המבצעת. עם זאת, סעיף 97 לחוקה קובע את תפקידי הממשלה – ניהול מדיניות הפנים והחוץ, המנהל האזרחי והצבאי והגנת המדינה – וכן קובע כי היא מפעילה את הסמכות המבצעת והסמכות הרגולטורית על-פי החוקה ולחקיקה.

⁶ סעיף 67 לחוקת צ'כיה.

⁷ סעיף 64 לחוקת אוסטרליה.

⁸ סעיף 92(2) ו-94 לחוקת איטליה.

⁹ סעיפים 63-64 לחוקת גרמניה.

¹⁰ סעיפים 86 ו-91 לחוקת דרום-אפריקה.

¹¹ סעיף 56 לחוקת לטביה.

<p>לטביה¹¹</p>	<p>הטלת תפקיד הרכבת הממשלה – הנשיא מטיל את תפקיד הרכבת הממשלה (ההוראה אינה מפרטת את זהות המועמד להרכבת הממשלה, את השיקולים לבחירתו או את הליך ההרכבה). החוקה מציינת עיקרון כללי בדבר הצורך של הממשלה לקבל את אמון הפרלמנט.</p>
<p>נורבגיה¹²</p>	<p>מינוי ראש הממשלה וחברי הממשלה – המלך ממנה את חברי הממשלה, שהם ראש הממשלה ושבעה חברי ממשלה לפחות. המלך מקצה את התפקידים לחברי הממשלה על-פי שיקול דעתו. במקרים יוצאי דופן, המלך רשאי לזמן אזרחים נורבגים נוספים לשבת בממשלה.</p>
<p>ספרד¹³</p>	<p>מינוי ראש הממשלה – המלך מציע מועמד לראשות הממשלה בהתייעצות עם ראשי הסיעות ובאמצעות יו"ר בית הנבחרים, לאחר הבחירות לבית הנבחרים או במועדים אחרים המוסדרים בחוקה.</p> <p>מינוי חברי הממשלה – יתר חברי הממשלה ממונים על-ידי המלך, על-פי הצעת ראש הממשלה.</p> <p>קבלת אמון הפרלמנט – המועמד המוצע לראשות הממשלה מגיש לבית הנבחרים את התוכנית הפוליטית של הממשלה שבכוונתו ליישם ומבקש את אמון הבית. אם בית הנבחרים נותן למועמד את אמונו בהצבעת רוב חבריו, המלך ממנה אותו לראש הממשלה. אם לא מושג רוב כאמור, אותה הצעה מוגשת להצבעה מחודשת לאחר 48 שעות, והאמון ניתן אם מתקבלת החלטה ברוב רגיל (של הנוכחים). אם לאחר הצבעה זו עדיין לא הושג הרוב הדרוש, יוגשו הצעות נוספות בזו אחר זו באותו האופן. אם בתום חודשיים ממועד הגשת המועמדות הראשונה לא התקבל אמון בית הנבחרים, המלך מפזר את שני בתי הפרלמנט ומכריז על בחירות חדשות (לשם כך נדרשת חתימת קיום של יו"ר בית הנבחרים).</p>
<p>צ'כיה¹⁴</p>	<p>מינוי ראש הממשלה וחברי הממשלה – ראש הממשלה מתמנה על-ידי הנשיא. הנשיא ממנה את יתר חברי הממשלה בהמלצת ראש הממשלה ומפקיד בידיהם את ניהול המשרדים.</p> <p>קבלת אמון הפרלמנט – הממשלה מופיעה לפני בית הנבחרים לקבלת אמונו בתוך 30 יום ממועד המינוי. אם הממשלה לא מקבלת את אמון הפרלמנט, ממונה ממשלה חדשה כפי שתואר לעיל. אם גם ממשלה זו אינה מקבלת את אמון הפרלמנט, הנשיא ממנה ראש ממשלה על-פי הצעת יו"ר בית הנבחרים.</p>
<p>צרפת¹⁵</p>	<p>[משטר נשיאותי למחצה]</p> <p>מינוי ראש הממשלה והשרים – ראש הממשלה מתמנה על-ידי הנשיא. השרים מתמנים על-ידי הנשיא בהמלצת ראש הממשלה.</p>
<p>שבדיה¹⁶</p>	<p>מינוי ראש הממשלה – לשם מינוי ראש ממשלה, יו"ר הפרלמנט מזמין להתייעצות נציג אחד לפחות מכל מפלגה המיוצגת בפרלמנט. לאחר שהיו"ר מתייעץ עם סגניו, הוא מעביר את הצעתו לפרלמנט. הפרלמנט יקיים הצבעה על ההצעה לא יאוחר מארבעה ימים מיום הגשתה. ההצעה מתקבלת אם הצביעו בעדה מחצית מחברי הפרלמנט לפחות. אם ההצעה נדחת, חוזרים על ההליך האמור, אך אם היא נדחת ארבע פעמים ברציפות, ההליך למינוי ראש הממשלה נפסק, ומתחדש רק לאחר קיום בחירות לפרלמנט. הבחירות לפרלמנט יתקיימו בכל מקרה בתוך שלושה חודשים.</p> <p>מינוי חברי הממשלה – לאחר אישור מינויו של ראש הממשלה על-ידי הפרלמנט, עליו למסור לפרלמנט את שמות חברי הממשלה בהקדם האפשרי.</p> <p>חילופי הממשלה נעשים בישיבה מיוחדת של הקבינט לפני המלך או בהעדרו, ולפני יו"ר הפרלמנט (יש חובה לזמנו לישיבה זו). יו"ר הפרלמנט מוציא עבור ראש הממשלה כתבי מינוי לשרים בשם הפרלמנט.</p>

¹² סעיף 12 לחוקת נורבגיה.

¹³ סעיפים 99-100 לחוקת ספרד.

¹⁴ סעיף 68 לחוקת צ'כיה.

¹⁵ סעיף 8 לחוקת צרפת.

¹⁶ סעיפים 4-6 לפרק 6 בחוקת שבדיה.

4. כשירות השרים

מדינה	
אוסטרליה	-
איטליה	-
גרמניה ¹⁷	-
דרום-אפריקה	-
לטביה	-
נורבגיה ¹⁸	חברי הממשלה חייבים להיות אזרחי נורבגיה הזכאים לבחור. יותר ממחצית חברי הממשלה חייבים להיות בני הדת הרשמית של המדינה. במקרים יוצאי דופן, המלך רשאי לזמן אזרחים נורבגים אחרים לשבת בממשלה. בעל ואישה, הורה וילדו או אחים אינם רשאים לשבת בממשלה אחת.
ספרד	-
צ'כיה	-
צרפת	-
שבדיה ¹⁹	כשיר להתמנות לשר רק מי שיש לו אזרחות שבדית עשר שנים לפחות.

5. הגבלת עיסוקים נוספים ואיסור ניגוד עניינים

מדינה	
אוסטרליה	-
איטליה	-
גרמניה ²⁰	הגבלת עיסוקים נוספים – על ראש הממשלה והשרים חל איסור להחזיק במשרה נוספת בשכר, לעסוק בכל עיסוק נוסף ולהשתתף בהנהלה, וכן להשתתף בלי הסכמת בית הנבחרים בדירקטוריון של מיזם (enterprise) המנוהל למטרות רווח.
דרום-אפריקה ²¹	אתיקה של חברי הקבינט וסגני השרים – חברי קבינט וסגני שרים יפעלו על-פי קוד אתי שייקבע בחקיקה (סעיף הסמכה). הגבלת עיסוקים נוספים – חברי קבינט וסגני שרים אינם רשאים להחזיק במשרה נוספת בשכר. איסור על ניגוד עניינים – חברי קבינט וסגני שרים אינם רשאים לפעול באופן שאינו עולה בקנה אחד עם משרתם, להעמיד את עצמם במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיהם הרשמיים לאינטרסים פרטיים או להשתמש במעמדם או במידע שהופקד בידיהם לתועלת אישית.
לטביה	-

¹⁷ סעיף 66 לחוקת גרמניה.

¹⁸ סעיף 12 לחוקת נורבגיה.

¹⁹ סעיף 9 לפרק 6 בחוקת שבדיה.

²⁰ סעיף 66 לחוקת גרמניה.

²¹ סעיף 96 לחוקת דרום-אפריקה.

-	נורבגיה
<p>הגבלת עיסוקים נוספים – חברי הממשלה אינם רשאים לעסוק בתפקידים נוספים כנבחר ציבור (representative functions) למעט אלו שבגדר המנדט הפרלמנטרי שלהם, בתפקידים ציבוריים אחרים אשר אינם נובעים מפעילותם כשרים, או בכל פעילות מקצועית או מסחרית.</p> <p>המעמד ותנאי האי-כשירות (incompatibilities) של חברי הממשלה יוסדרו בחוק (סעיף הסמכה).</p>	ספרד ²²
<p>איסור ניגוד עניינים – חברי הממשלה לא יעסקו בכל פעילות שיש בה ניגוד עניינים עם תפקידם. פרטים בעניין זה ייקבעו בחוק (סעיף הסמכה).</p>	צ'כיה ²³
<p>הגבלת עיסוקים נוספים – חברי הממשלה אינם רשאים להפעיל מנדט פרלמנטרי, להחזיק בתפקיד ייצוגי ברמה הלאומית בארגון מסחר, להחזיק במשרה ציבורית כלשהי (public employment) או לעסוק בפעילות מקצועית.</p> <p>התנאים להחלפת חברי ממשלה אשר אינם עומדים בהגבלות האמורות ייקבעו בחוק (סעיף הסמכה).</p>	צרפת ²⁴
<p>הגבלת עיסוקים נוספים – שר אינו רשאי לעסוק בעבודה פרטית או ציבורית או לעסוק בכל תפקיד שעשוי לפגוע באמון הציבור בו.</p>	שבדיה ²⁵

6. כהונה כפולה בממשלה ובפרלמנט

הטבלה שלהלן מציגה את ההסדרים החוקתיים בסוגיית הכהונה הכפולה של חברי ממשלה בפרלמנט במשטרים פרלמנטריים ונשיאותיים.

מן המדינות שנסקרו, רק בחוקות של **אוסטרליה** ושל **דרום-אפריקה חובה** ששרים יכהנו גם בפרלמנט. בדרום-אפריקה חובה זו מסויגת, והנשיא רשאי למנות שני שרים שאינם חברי פרלמנט.

בחוקות **הולנד**, **נורבגיה**, **צרפת** ו**שבדיה** אסור לשרים לכהן במקביל בפרלמנט.

על-פי חוקת **ספרד** חברי ממשלה רשאים לכהן בפרלמנט.

בחוקות של **איטליה**, **גרמניה**, **לטביה** ו**צ'כיה** אין הוראה מפורשת בסוגיה זו. עם זאת, בחוקות של **איטליה** ושל **לטביה** יש הוראות שמהן אפשר ללמוד ששרים רשאים לכהן כחברי פרלמנט.

²² סעיף 98 לחוקת ספרד.
²³ סעיף 70 לחוקת צ'כיה.
²⁴ סעיף 23 לחוקת צרפת.
²⁵ סעיף 9 לפרק 6 בחוקת שבדיה.

מדינה	
אוסטרליה ²⁶	שר לא רשאי להחזיק בתפקידו במשך יותר משלושה חודשים בלי להיות חבר באחד מבתי הפרלמנט.
איטליה ²⁷	מההוראה שעל-פיה חברי הממשלה רשאים להופיע בישיבות הפרלמנט גם אם אינם חברי פרלמנט, אפשר ללמוד כי חברי ממשלה רשאים לכהן גם בפרלמנט.
גרמניה	-
דרום-אפריקה ²⁸	השרים נבחרים על-ידי הנשיא מחברי האסיפה הלאומית, אך הוא רשאי למנות עד שני שרים שאינם חברי האסיפה הלאומית.
הולנד ²⁹	חבר פרלמנט אינו ראשי לכהן בתפקיד שר. עם זאת, שר אשר הגיש את התפטרותו רשאי לכהן במקביל בפרלמנט עד לקבלת החלטה בנוגע להתפטרותו.
לטביה ³⁰	מההוראה שעל-פיה שרים רשאים להופיע בישיבות הפרלמנט גם אם אינם חברי פרלמנט, אפשר ללמוד כי חברי ממשלה רשאים לכהן גם בפרלמנט.
נורבגיה ³¹	אסורה כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה. פקידים המועסקים במשרדי הממשלה, למעט מזכירי הממשלה (state secretary), וכן פקידים וגמלאי חצר המלוכה אינם רשאים להיבחר לפרלמנט. חברי הממשלה (לרבות מזכירי הממשלה) אינם רשאים להשתתף בישיבות הפרלמנט כנציגים נבחרים בעודם מכהנים כחברי ממשלה.
ספרד ³²	חברי הממשלה רשאים לכהן בפרלמנט. זה חריג לכלל האוסר על חברי הממשלה לכהן בתפקידים ייצוגיים נוספים כנבחרים ציבור (representative functions).
צ'כיה	-
צרפת ³³	אסורה כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה; חבר ממשלה מנוע מלהפעיל מנדט פרלמנטרי.
שבדיה ³⁴	אסורה כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה. כאשר חבר פרלמנט הוא חבר ממשלה, המנדט הפרלמנטרי יופעל על-ידי חבר מחליף.

²⁶ סעיף 64 לחוקת אוסטרליה.

²⁷ סעיף 64 לחוקת איטליה.

²⁸ סעיף 91 לחוקת דרום-אפריקה.

²⁹ סעיף 57 לחוקת הולנד.

³⁰ סעיף 63 לחוקת לטביה.

³¹ סעיף 62 לחוקת נורבגיה.

³² סעיף 98 חוקת ספרד.

³³ סעיף 23 לחוקת צרפת.

³⁴ סעיף 9 לפרק 4 בחוקת שבדיה.