

### נייר עמדה

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

### מוגש לוועדה המיוחדת לדין בהצעת חוק יסוד: הממשלה

מבוא:

ביום 11.5.2015 אישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20)<sup>1</sup>

הצעת החוק מבקשת להשיב את האפשרות למינוי שר בלי תיק שבוטלה בחוק יסוד: הממשלה (תיקון) (להלן: "התיקון הקודם לחוק") שהתקבל בכנסת ביום 11.3.2014. כמו כן מבקשת הצעת החוק לדחות את כניסת המגבלות על מספר השרים וסגני השרים שהוחלו על ידי התיקון הקודם לחוק, כך שלא יחולו על ממשלה שמוקמת בתקופת הכנסת הנוכחית.

### שר בלי תיק

האפשרות למינוי שר בלי תיק הייתה קיימת בחוק מאז ומעולם עד לביטולה בתיקון הקודם לחוק.

במסגרת הדיונים שהתקיימו בוועדת חוקה חוק ומשפט בתיקון הקודם לחוק, התנועה למשילות ודמוקרטיה התנגדה להטלת המגבלה על שרים בלי תיק. יצוין כי ההצעה המקורית ביקשה להגביל את מספר השרים בלי תיק לאחד בלבד, ולא לשלול את האפשרות.

ההנמקות לתיקון הקודם כללו:

1. קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת (דבר המביא ליצירת פורומים מצומצמים לקבלת החלטות), ומעבר תדיר של עניינים ממשרד למשרד לפי המשרדים הנוצרים והמבוטלים, באופן שפוגע ביציבות ובקיודם נושאים באופן רציף.
2. צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה (שכן על פי שיטתנו רוב השרים הם גם חברי הכנסת).
3. בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת.<sup>2</sup>

בדיוני וועדת חוקה חוק ומשפט שהתקיימו באותו הקשר הצביעו דוברים רבים, הן חברי כנסת והן גורמים מקצועיים על כך שמבין שלושת הנזקים הללו, קיומם של שרים בלי תיק, מייצר דווקא נזק מופחת בס' 1 (שכן אין מעבר של עניינים ממשרד למשרד) וכן בס' 3 (שכן עלות הלשכה של שר היא זניחה יחסית להקמת משרד והעברת תחומי פעילות וכן יחסית לנזק הכספי

<sup>1</sup> ה"ח הממשלה 915 (11.5.2015)

<sup>2</sup> דברי ההסבר לסעיפים 1 ו-2 בהצעת חוק יסוד הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות) ה"ח הכנסת 512 (22.7.2013)

שבהליכה מוקדמת לבחירות)<sup>3</sup> ועל כן על פי הרציונל של הצעת החוק, אין מקום להגביל את מספר השרים בלי תיק לאחד בלבד שכן ממשלה של 18 שרים שמתוכם רק לעשרה יש תיקים ביצועיים והשאר הינם שרים בלי תיק, היא חסכונית לקופת המדינה לעין ערוך יותר מממשלה של 18 שרים שמתוכם לשבעה עשר יש תיקים ואחד בלי תיק.

לעומת זאת, נזק מספר 2 (צמצום יתר של מספר חברי הכנסת הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה) מתקיימים בממשלה גדולה, גם אם גודלה נובע משרים ללא תיק וסגני שרים.

בנוסף, המגבלה על שרים בלי תיק מונעת את הגמישות הנדרשת במקרה של צורך בכינון ממשלת אחדות בשל מלחמה או אירוע משמעותי אחר. המטרה בצירוף שרים בסיטואציות מיוחדות הינה מתן שותפות בהחלטות החשובות המתקבלות בממשלה או בקבינט והחוק הנוכחי יחייב "בניית" משרד והעברת תחומי סמכויות, ללא כל צורך.

**אשר על כן, התנועה למשילות ודמוקרטיה תומכת בהסרת המגבלה על שרים ללא תיק.**

#### **ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים**

התנועה למשילות ודמוקרטיה תומכת בביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים והוצאתה מחוק היסוד, ולא רק במסגרת הוראת שעה. הסיבה לכך הינה בשל הבעיה המרכזית שעליה הצביעו דוברים רבים בדיוני וועדת חוקה חוק ומשפט שדנה בתיקון הקודם לחוק. עיגון הנורמה הראויה של צמצום מספר השרים בחוק יסוד, בין אם חוק היסוד ישורין ובין אם לאו, לא תעמוד במבחן הזמן, ותשונה בכל סיטואציה של הקמת ממשלה עתידית, ואכן, כבר בדברי ההסבר לחוק הצביעו המציעים על ביטול ההגבלות שנקבעו בעבר בחוק היסוד על מספר השרים **שלוש שנים בלבד!** לאחר שנחקקו.<sup>4</sup>

והנה, עינינו הרואות שבמקרה זה, לא שרדו השינויים אפילו שנה וחצי. למותר לציין את הפגיעה המשמעותית במוסד חוקי היסוד ובאמון הציבור בו.

מוסכם על הכל כי שינויים תכופים בחוקים, ובוודאי שינויים בחוקי יסוד משטריים על רקע קואליציוני, אינם מאפייניה של חברה דמוקרטית בריאה. כדי למנוע שינויים שכאלה, ראוי כבר במהלך חקיקת החוק, לאתר את הבעיות שעלול לעורר יישום החוק ולתת להם מענה חקיקתי אם בדרך של מתן אפשרות לחריגות במקרים מסויימים, ואם בדרך של מתן מענה חליפי לבעיות שעתידות להתעורר.

<sup>3</sup> דברים ברוח זו נאמרו בדיון ביום 07/10/2013 על ידי יו"ר הקואליציה, ח"כ יריב לוין, עו"ד סיגל קוגוט, היועצת המשפטית של הוועדה ופרופ' דיסקין.

<sup>4</sup> למעשה, הממשלה הראשונה והאחרונה שחלה עליה הגבלה חוקתית של גודל מקסימלי של ממשלה הייתה ממשלת נתניהו בין השנים 1996-1999. שינוי החוק לצורך הקמת ממשלת ברק, סימן את סופה של ההגבלה. לסקירה נרחבת בעניין זה ר' שלומית ברנע, שוריק דרייטשפיץ, מתן שרקנסקי **הגבלת גודל ממשלות – נייר עבודה** המכון הישראלי לדמוקרטיה (12.2.2011)

בהקשר זה חשוב לציין את הגמישות הנדרשת במספר המשרות במהלך תקופת כהונת ממשלה. מאז 1977 השתנה גודל הממשלה במהלך תקופת כהונתה בשיעור ממוצע של 33 אחוזים והממשלה היחידה שהמספר המקסימלי של חבריה תאם את המוצע בהצעת החוק הייתה ממשלת בגין הראשונה. כל שאר הממשלות לא הסתפקו במספר זה. השילוב של קביעת סטנדרט נוקשה ביותר, שלא היה ריאלי זה למעלה מ-30 שנה, תבטיח באופן כמעט וודאי כי החוק ישונה בהזדמנות הראשונה ובהקדם האפשרי.<sup>5</sup>

**אשר על כן מוצע כי ההגבלה תבוטל, ולא רק כהוראת שעה.**

עם זאת, כדי למנוע את הנזק והפגיעה שבעבודת הכנסת מצמצום מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית, מוצע לקדם הסדרים כדוגמת "החוק הנורבגי" והסדרים אחרים שימנעו או יצמצמו את הפגיעה בעבודת הכנסת.

יהודה עמרני  
מנהל פעילות

שמחה דן רוטמן  
יועץ משפטי

<sup>5</sup> לסקירה מקיפה של נתונים על גודל הממשלות השונות, ר' נייר העבודה הנ"ל.