# תזכיר חוק-יסוד

#### שם חוק-היסוד המוצע

חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים)

#### מטרת חוק-היסוד המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

תזכיר חוק-היסוד מבקש לבטל את המגבלות הקבועות בסעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) על מספר השרים ומספר סגני השרים. מגבלות אלו נקבעו בשנת 2014 במסגרת תיקון מס' 1 לחוק-היסוד, ואולם כשנה לאחר מכן, נקבע במסגרת הוראת שעה כי הן לא יחולו על הממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. זאת, בשל האילוצים הפוליטיים שהיו כרוכים בהקמת הממשלה ה-34, אשר בגינם לא ניתן היה עדיין ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1, ונוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב ‏לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה. ‏כעת, מוצע כאמור לתקן הוראות אלו בחוק-היסוד ולבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר ‏סגני השרים, בדומה למצב שקדם לתיקון מס' 1 ואשר נהג בפועל לאורך רוב שנותיה של המדינה. יצוין, כי ‏במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות ‏קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של ‏סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה, ‏קיים קושי משמעותי לכונן ממשלה כאמור הלכה למעשה ולהבטיח יציבות שלטונית לאורך זמן. משכך, האיזון בין השיקולים התומכים בקיומה של ממשלה קטנה לבין הקשיים המעשיים לכונן ‏ממשלה כאמור ולהבטיח באמצעותה יציבות שלטונית, מוביל למסקנה כי מוטב להותיר ‏גמישות ביחס למספר המרבי של השרים וסגני השרים ולא לקבוע בחקיקת-היסוד מגבלות נוקשות בנושא ‏זה. ‏ודוק: ההסדר המוצע אינו מחייב כינון ממשלה גדולה, אלא מותיר את האפשרות גם לכינון ממשלה קטנה. הוא יאפשר לשפר את הגמישות במלאכת הרכבת ‏הממשלה ולחזק את היציבות שלטונית, אשר גם בה גלומים יתרונות. בנוסף, ביטול המגבלות האמורות ‏בדרך קבע יביא לכך שההסדר המוצע יוחל על כל ממשלה עתידית וימנע מצב שבו ההסדר החוקתי נקבע בשים לב ‏לסיטואציה פוליטית נתונה.

#### השפעת חוק-היסוד המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

אין השפעה.

#### השפעת תזכיר חוק-היסוד המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות

לתיקון המוצע, כשלעצמו, אין עלות תקציבית, שכן הדבר תלוי במספר השרים וסגני השרים שימונו בפועל. יצוין, כי ככל שמספר השרים וסגני השרים יהיה דומה למספרם בממשלה ה-34, לא תהיה עלות תקציבית נוספת ללשכות השרים וסגני השרים ביחס למצב בממשלה זו. ניתן, עם זאת, לציין, כי בהתאם להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, העלות התקציבית של לשכת שר עומדת על כ-4.5 עד 6.5 מיליון שקלים חדשים בשנה, והעלות התקציבית של לשכת סגן שר היא כ-2 מיליון שקלים חדשים בשנה. הערכה זו מתייחסת לעלות לשכת השר או סגן השר בלבד. ככל שמדובר בשר הממונה על משרד, קיימות כמובן עלויות נוספות בגין המשרד, שהיקפן מושפע מתחומי והיקף פעילות המשרד.

#### להלן נוסח תזכיר חוק-היסוד המוצע ודברי הסבר

תזכיר חוק-יסוד מטעם משרד המשפטים:

תזכיר חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' ...) (ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| תיקון סעיף 5 | 1. ב | בחוק-יסוד: הממשלה[[1]](#footnote-1) (להלן – חוק-היסוד), בסעיף 5, סעיף קטן (ו) – בטל. |
| תיקון סעיף 25 | 1. ב | בסעיף 25 לחוק-היסוד, סעיף קטן (ד) – בטל. |

דברי הסבר

**סעיפים 1 ו-2** ביום ט' באדר ב' התשע"ד (11 במרס 2014) התקבל בכנסת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון) (ס"ח התשע"ד, עמ' 346) (להלן – תיקון מס' 1 לחוק-היסוד).

בתיקון זה הוגבל מספר השרים וסגני השרים בממשלה, כמפורט להלן:

בסעיף 5 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד) שעניינו הרכב הממשלה, נוסף סעיף קטן (ו) אשר קבע כלהלן:

"(ו) מספר חברי הממשלה, ובכלל זה ראש הממשלה, לא יעלה על 19, אלא אם כן הביעה הכנסת אמון בממשלה או החליטה לאשר צירוף שרים לממשלה, ברוב של שבעים חברי הכנסת לפחות."

בסעיף 25 לחוק-היסוד שעניינו סגני שרים, נוסף סעיף קטן (ד), אשר קבע כלהלן:

"(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה."

ביום כ"ד באייר התשע"ה (13 במאי 2015), כשנה לאחר שהתקבל תיקון מס' 1 לחוק-היסוד, ‏התקבל בכנסת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20) (ס"ח התשע"ה, עמ' 188) (להלן – הוראת השעה). בהוראת השעה נקבע, כי הוראות סעיפים 5(ו) ו-25(ד) לחוק-היסוד, האמורים לעיל, לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20. בדברי ההסבר להוראת השעה הוזכר, כי ביסוד תיקון מס' 1 לחוק-היסוד עמד הנימוק שלפיו לממשלה גדולה מידי יש חסרונות, ובהם ‏‏קשיים בתפקוד ובקבלת החלטות של הרשות המבצעת, צמצום יתר של מספר חברי הכנסת ‏‏הנושאים בעבודת החקיקה והפיקוח על עבודת הממשלה וכן בזבוז כספי ציבור ופגיעה באמון הציבור ברשות המבצעת. ‏עם זאת, צוין בדברי ההסבר להוראת השעה, כי בשל האילוצים הפוליטיים הכרוכים בהקמת הממשלה ה-34, המתבססת על סיעות ומפלגות רבות, לא ניתן ליישם את ההסדרים שנקבעו בתיקון מס' 1 לחוק-היסוד, נוכח הצורך לתת את הייצוג המתחייב לחברות הקואליציה ולקיים ממשלה יציבה לקראת המשימות והאתגרים הניצבים בפניה. על כן, הוצע לקבוע שהמגבלות האמורות על מספר השרים ומספר סגני השרים, לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אלא רק על ממשלה שתכונן בתקופת כהונתה של הכנסת ה-21 ואילך (ר' הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20), הצעות חוק הממשלה, התשע"ה, עמ' 588).

בתזכיר חוק-יסוד זה, מוצע לבטל, דרך קבע, את המגבלות האמורות, באמצעות ביטול סעיף 5(ו) וסעיף 25(ד) לחוק-היסוד. ‏

כפי שצוין בדברי ההסבר להוראת השעה, בעבר לא הוגבל מספר השרים וסגני השרים בממשלה, אלא רק מספר סגני השרים שניתן למנות במשרד אחד. בחוק-יסוד: הממשלה משנת התשנ"ב נקבע לראשונה כי מספר השרים לא יעלה על 18 ולא יפחת משמונה, וכי מספר סגני השרים לא יעלה על שישה (ר' סעיפים 33(א) ו-37(א) לחוק-היסוד האמור). כשלוש שנים לאחר כניסת חוק-היסוד האמור לתוקף, בוטלה המגבלה על מספרם המרבי של השרים (ר' חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 9), ס"ח התשנ"ט, עמ' 258), ועם חקיקת חוק-היסוד הנוכחי בשנת התשס"א, בוטלה גם המגבלה על המספר המזערי של השרים. בתיקון מס' 1 לחוק-היסוד הוגבל שוב מספר השרים וסגני השרים ומגבלות אלו היו אמורות להיכנס לתוקפן בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, אך במסגרת הוראת השעה נקבע כאמור כי מגבלות אלו לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20.

הלכה למעשה, מגבלה חוקתית על מספרם המרבי של השרים נהגה במדינת ישראל למשך תקופה של כשלוש שנים בלבד, בעוד שלאורך רוב שנותיה של המדינה וביחס למרבית ממשלות ישראל לא חלה מגבלה כאמור. כעת, מוצע כאמור לתקן את חוק-היסוד ולבטל, דרך קבע, את המגבלות על מספר השרים ומספר סגני השרים, וזאת בדומה למצב שקדם לתיקון מס' 1 ואשר נהג בפועל לאורך רוב שנותיה של המדינה.

יצוין, כי במשטר הפרלמנטרי הרב-מפלגתי הנוהג בישראל, ממשלות ישראל היו מאז ומעולם ממשלות קואליציוניות, כאשר הקמת ממשלה קואליציונית כאמור מצריכה פעמים רבות שיתוף מספר רב של סיעות בקואליציה. במצב דברים זה, ועל אף היתרונות הגלומים בקיומה של ממשלה קטנה כמוסבר לעיל, קיים קושי משמעותי לכונן ממשלה כאמור הלכה למעשה ולהבטיח יציבות שלטונית.

משכך, האיזון בין השיקולים התומכים בקיומה של ממשלה קטנה לבין הקשיים המעשיים לכונן ממשלה כאמור ולהבטיח באמצעותה יציבות שלטונית לאורך זמן, מוביל למסקנה כי מוטב להותיר גמישות ביחס למספר המרבי של השרים וסגני השרים ולא לקבוע בחקיקת-היסוד מגבלות נוקשות בנושא זה.

1. ס"ח התשס"א, עמ' 158; התשע"ח, עמ' 900. [↑](#footnote-ref-1)