



רשומות

הצעות חוק

הממשלה

28 ביוני 2021

1411

י"ח בתמוז התשפ"א

עמוד

הצעת חוק-ייסוד: הכנסת (תיקון מס' 51)..... 470

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51)

1. תיקון סעיף 36א
- בחוק-יסוד: הכנסת¹ (להלן – חוק היסוד), בסעיף 36א(ב), במקום הסיפה החל במילים "יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א)" יבוא "יהיה היום הקובע כאמור בסעיף קטן (א), היום שאחרי תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או היום שאחרי תום 135 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר; הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה-85 מיום כינונה, יהיה היום הקובע, היום שאחרי תום 50 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה; במניין התקופות של 135 ימים, 85 ימים ו-50 ימים כאמור בסעיף קטן זה, לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כפי שייקבע בחוק".
2. תיקון סעיף 36א2
- בסעיף 36א2 לחוק היסוד, במקום סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ד) (1) הוראות אלה יחולו לענין מספר חברי הכנסת המרבי באותה סיעה שרשאים להפסיק את חברותם בכנסת לפי סעיף זה:

ד ב ר י ה ס ב ר

מעמיק בין השרים, כמו גם ליבון מפורט בכנסת ודיון ציבורי. בהתאם לכך מוצע לתקן את סעיף 36א(ב) לחוק-יסוד: הכנסת, ולקבוע כי במקרים הקבועים בסעיף תוארך התקופה לאישור חוק התקציב עד תום שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או עד תום 135 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר.

עוד מוצע לשנות את המועדים שנקובים בסיפה של סעיף 36א(ב) אשר מתייחסת למצב שבו הממשלה הצליחה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני מועד מסוים. הסיפה לסעיף בנוסחה היום קובעת כי אם הניחה הממשלה את הצעת חוק התקציב לפני היום ה-55 מיום כינונה, יהיה היום הקובע לענין התפוזרות הכנסת – 45 ימים מיום הנחת הצעת חוק התקציב. לנוכח הארכת התקופה הכוללת מ-100 ימים ל-135 ימים, מוצע לשנות גם את המועדים שבסיפה האמורה, כך שבמקום 55 ימים יבוא 85 ימים ובמקום 45 ימים יבוא 50 ימים.

נוסף על כך מוצע לקבוע כי במניין התקופות המוצעות בתיקון המוצע כאמור לעיל – 135 ימים, 85 ימים ו-50 ימים, לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערבי מועדי ישראל כפי שייקבע בחוק. הכוונה היא לקבוע בחוק הכנסת שמשמעות מועדי ישראל היא כאמור בסעיף 18א לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 (ראו הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021, המתפרסמת במקביל להצעת חוק-יסוד זו בהצעות חוק הממשלה, התשפ"א, עמ' 474).

2 סעיף 36א2 לחוק-יסוד: הכנסת, מעגן הסדר מיוחד המאפשר לחבר הכנסת המעוניין בכך להפסיק זמנית את כהונתו כל עוד הוא מכהן במשרת שר או סגן שר בלי שנפגעת זכותו לשוב ולכהן כחבר הכנסת לאחר שיחדל לכהן כשר או כסגן שר, וזאת בכפוף לסייגים מסוימים. הוראה זו אינה חלה על חבר הכנסת המכהן

1 סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת, קובע הוראות לענין פיזור של הכנסת בשל אי-קבלת חוק התקציב השנתי.

סעיף 36א(א) קובע כי, ככלל, אם לא התקבל חוק התקציב בתוך שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים, יראו ביום שאחרי התקופה האמורה (להלן – היום הקובע) כאילו החליטה הכנסת על התפוזרותה לפני גמר תקופת כהונתה, וייערכו בחירות במועד הקובע בסעיף.

לעומת זאת, אם מתרחש אחד מהמצבים המיוחדים המנויים בסעיף 36א(ב) בתוך התקופה שבין המועד הנדרש להגשת הצעת חוק התקציב לבין תום שלושת החודשים הנוכחים לעיל, נדחה היום הקובע להתפוזרות הכנסת. במצבים המיוחדים מנויים התקיימות בחירות לכנסת, קבלת חוק להתפוזרות הכנסת והבעת אמון בממשלה חדשה. המועד הנדחה נקבע בשים לב, מצד אחד, לפרקי הזמן הנדרשים למעשה לממשלה חדשה או לכנסת חדשה לצורך גיבוש הצעת התקציב ולצורך ליבון מעמיק ואישור חוק התקציב, ומצד שני, לצורך באישור חוק תקציב שנתי בהקדם האפשרי כדי לצמצם את התקופה שבה הממשלה מתנהלת שלא על בסיס תקציב מאושר ומעודכן. לפי הסעיף האמור, היום הקובע הנדחה יהיה שלושה חודשים מיום תחילת שנת הכספים או 100 ימים מיום כינון הממשלה, לפי המאוחר. יצוין כי מועד זה שונה מספר פעמים בהוראות שעה (ראו למשל ס"ח התש"ף, עמ' 420), ובשנת 2014 נקבע כ-100 ימים בהוראה של קבע (ראו ס"ח התשע"ד, עמ' 346).

ואולם, הניסיון מלמד כי אין די בפרק זמן של 100 ימים מיום כינונה של ממשלה חדשה ועד לאישורו של חוק התקציב בכנסת. חוק התקציב הוא כלי מרכזי בידי הממשלה לעיצוב מדיניות. פרק הזמן האמור צריך לאפשר את קיומה של עבודת מטה סדורה בממשלה ודיון

¹ ס"ח התש"ח, עמ' 69; התש"ף, עמ' 420.

- (א) מנתה הסיעה בין ארבעה לשישה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי הכנסת;
- (ב) מנתה הסיעה בין שבעה לתשעה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת;
- (ג) מנתה הסיעה עשרה חברי הכנסת לפחות – רשאים להפסיק את חברותם חמישה חברי הכנסת.
- (2) אין בשינוי מספר חברי סיעה, ובכלל זה בשל התפלגות או מיזוג עם סיעה אחרת, כדי להשפיע על הפסקת החברות בכנסת של חבר הכנסת שנעשתה לפני שינוי כאמור.

ד ב ר י ה ס ב ר

- (ג) מנתה הסיעה בין שבעה לתשעה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי הכנסת;
- (ד) מנתה הסיעה בין עשרה ל-12 חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת;
- (2) על אף האמור בפסקה (1) –

(א) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא עשרה לפחות, רשאים להפסיק את חברותם שני חברי הכנסת;

(ב) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא תשעה, רשאים להפסיק את חברותם שלושה חברי הכנסת;

(ג) אם מספר חברי הכנסת באותה סיעה שאינם שרים או סגני שרים הוא שמונה, רשאים להפסיק את חברותם ארבעה חברי הכנסת או כמספר חברי הכנסת הרשאים להפסיק את חברותם לפי פסקה (1). לפי הנמוך;

(3) אין בשינוי מספר חברי סיעה, ובכלל זה בשל התפלגות או מיזוג עם סיעה אחרת, כדי להשפיע על הפסקת החברות בכנסת של חבר הכנסת שנעשתה לפני שינוי כאמור.

ההסדר הקבוע בסעיף קטן (ד) כנוסחו לעיל כולל מנגנון מורכב בהקשר זה, אשר מציב כאמות מידה את מספר חברי הסיעה ואת מספר חברי הסיעה שלא מכהנים כשרים או כסגני שרים, וקובע רף עליון של חמישה חברי הכנסת לכל סיעה.

מוצע לפשט ולשנות את המתכונת שלפיה מחושב המספר המרבי של שרים או סגני שרים שהם חברי הכנסת אשר רשאים לעשות שימוש בהסדר המיוחד של סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת.

לפי המוצע, המספר המרבי יהיה תלוי רק בגודל הסיעה. ככל שהסיעה גדולה יותר, כן גם יגדל המספר של

כראש הממשלה, ממלא מקומו, ראש הממשלה החלופי או ראש הממשלה בפועל, שכן לפי חוק יסוד: הממשלה, על מי שמכהן בתפקיד מתפקידים אלה להיות חבר הכנסת (ראו סעיפים 5(ב) ו-16(ג), 21 ו-30(ג) לחוק היסוד האמור).

לפי ההסדר האמור, אם נפסקה כהונתו של שר או סגן שר כחבר הכנסת לפי סעיף זה, יכהן במקומו כחבר הכנסת מועמד אחר ברשימת המועמדים שאליה הוא משתייך. הרעיון המרכזי העומד ביסוד הסדר זה כרוך המגבלות החלות על שרים וסגני שרים ליטול חלק פעיל בעבודה הפרלמנטרית בכנסת. שר אינו רשאי להיות חבר בוועדה של הכנסת או להציע הצעות חוק שלא באמצעות הממשלה. ההסדר המעוגן בסעיף 42 משרת הן את עקרון הפרדת הרשויות והן את האינטרס הציבורי בקיומם של מספר מספיק של חברי הכנסת הפעילים בעבודה השוטפת הנעשית בוועדות הכנסת. יתר על כן, ההסדר אף מאפשר למספר לא מבוטל של שרים וסגני שרים להתמקד בעבודתם ברשות המבצעת בעקבות הפסקת כהונתם בכנסת.

סעיף קטן (ד) של סעיף 42 לחוק יסוד: הכנסת, קובע את המספר המרבי של שרים או סגני שרים שהם חברי הכנסת אשר רשאים לעשות שימוש בהסדר המיוחד הקבוע בסעיף.

וזו לשונו של סעיף קטן (ד):

“(ד) הוראות אלה יחולו לעניין מספר חברי הכנסת המרבי באותה סיעה שרשאים להפסיק את חברותם הכנסת לפי סעיף זה, ובלבד שבכל מקרה לא יפסיקו את חברותם יותר מחמישה חברי הכנסת מאותה סיעה:

(1) רשאים להפסיק את חברותם שליש מחברי הכנסת מאותה סיעה; ואולם, מנתה הסיעה לכל היותר 12 חברי הכנסת – יחולו הוראות אלה:

(א) מנתה הסיעה לכל היותר שלושה חברי הכנסת – רשאי להפסיק את חברותו חבר כנסת אחד;

(ב) מנתה הסיעה בין ארבעה לשישה חברי הכנסת – רשאים להפסיק את חברותם שני חברי הכנסת;

בחוקי־יסוד: משק המדינה², בסעיף 3(ב)(1), במקום "אך לא יאוחר מ־45 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף" יבוא "אך לא יאוחר מ־50 ימים לפני היום הקובע כאמור באותו סעיף, ולעניין תקופת 50 הימים כאמור לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערביהם כמשמעותם באותו סעיף".

דברי הסבר

הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת לפני היום ה־85 מיום כינונה, יהיה היום הקובע, היום שאחרי תום 50 ימים מהיום שבו הניחה הממשלה את ההצעה³, מוצע לתקן את חוקי־יסוד: משק המדינה, ולקבוע בו כי בתקופה כאמור בסעיף 36א(ב) לחוקי־יסוד: הכנסת, תניח הממשלה את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת במועד שקבעה ועדת הכספים של הכנסת, אך לא יאוחר מ־50 ימים לפני היום הקובע כאמור בסעיף האמור. גם לעניין זה מוצע להבהיר כי בתקופת 50 הימים כאמור לא יובאו בחשבון מועדי ישראל וערבי מועדי ישראל כמשמעותם לפי סעיף 36א(ב) לחוקי־יסוד: הכנסת, בנוסחו המוצע.

חברי הכנסת מקרב אותה סיעה המכהנים כשרים או כסגני שרים ואשר להם מותר לעשות שימוש בסעיף 42ג. המספר המרבי יהיה של חמישה חברי הכנסת, וזאת בסיעה שבה עשרה חברי הכנסת או יותר. בסיעה שבה חברים שבעה עד תשעה חברי הכנסת, יהיה המספר המרבי ארבעה חברי הכנסת, ובסיעה בת ארבעה עד שישה חברים יהיה המספר המרבי שלושה חברי הכנסת.

סעיף 3 סעיף 3(ב)(1) לחוקי־יסוד: משק המדינה, קובע את המועד שלא יאוחר ממנו על הממשלה להניח את הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת. בהמשך לתיקון המוצע לסעיף 36א(ב) לחוקי־יסוד: הכנסת, בסעיף 1 להצעת חוקי־יסוד ז', שלפיו אם "הניחה הממשלה את

² ס"ח התשל"ה, עמ' 206; התשפ"א, עמ' 252.