‏ז' אב, תשע"ה

‏23 יולי, 2015

אל: חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט

מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה

מסמך רקע לדיון הקבוע ליום י"א באב התשע"ה (27 ביולי 2015) בעניין הצעות חוק לקביעת הסדר "נורבגי": התפטרות של שר וסגן שר מהכנסת

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון - הפסקת חברות של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר)

הצעת חוק הפסקת חברות של חבר הכנסת המכהן כשר או כסגן שר (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015

תמצית

שתי הצעות החוק הממשלתיות שבנדון, שעברו אמש בקריאה ראשונה, עניינן החלת הסדר חוקתי-משטרי חדש, המכונה "המודל הנורבגי" (בשינויים מסוימים), אשר יאפשר לשרים וסגני שרים להתפטר מהכנסת למשך כהונתם ברשות המבצעת, ולחזור לכנסת עם התפטרותם מהממשלה, שאז חבר הכנסת שהחליף אותו יחדל לכהן כח"כ.

בקליפת אגוז, המודל המוצע אינו מקובל בעולם, גם בקרב המדינות שאמצו את "המודל הנורבגי", שכן מודל זה במשמעותו החוקתית עוסק בהפרדה שבין בית הנבחרים לרשות המבצעת לצורך היכולת של כל גוף למלא את תפקידו בצורה המיטבית מתוך תפיסה של הפרדת רשויות ויכולת ביקורת מוגברת של הפרלמנט, ועוד – מתוך רצון שהמכהנים בכל אחת מהרשויות יתמסרו לעבודתם באותה הרשות בלבד. מתוך ההיגיון הפנימי הזה (שאינו נקי גם מחסרונות, והעיקרי שבהם הוא אותו ניתוק גמור שמרחיק את השרים מבניין הפרלמנט ומקשר ומעורבות רצויים עם הכנסת וועדותיה) נגזרים ההסדרים, כשברוב המדינות שאמצו את המודל, אין ההתפטרות מן הפרלמנט תלויה ברצונו הטוב של השר אלא היא הוראה חוקתית מחייבת, שלא כפי שמוצע כאן. לעניין אחרון זה יש חריגים בעולם, אך לא מצאנו תקדים להוראה נוספת שמוצעת כאן, שלפיה רק שר אחד מכל סיעה יוכל להתפטר מהכנסת, מה שמכרסם בתועלת של ההסדר החוקתי, ולכן גם לא קיים במדינות שאמצו את המודל, ועוד מוצע כאן כי שרים יוכלו "להתחלף" ביניהם מי יישא ב"הרחקה" מן הכנסת, דבר שחותר תחת ההיגיון של ההפרדה לצורכי התמקדות בתפקיד המיניסטריאלי, ובהתמקצעות בכל אחת מהרשויות. כן חותר הדבר תחת היציבות של תפקוד הכנסת בכך ששרים ייצאו ממנה וייכנסו אליה. עוד הוספה לטיוטת החוק בישיבת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 20.7.15 מגבלה ולפיה כל ההסדר יחול רק על מפלגות קטנות ובינוניות. גם כאן, אין היגיון חוקתי למגבלה.

בנוסף, מוצע להחיל את המודל על סגני שרים. לטעמנו הדבר מחייב דיון במעמדו ובתפקידו של סגן השר במשטרנו. נדגיש כבר עתה שאין דברנו עוסקים ישירות בעתירה המתבררת כעת בבג"ץ שעניינה מה פירוש "סגן שר במעמד שר" והאם הסדר כזה הוא אפשרי. הבעיה שלנו, שהחלת "המודל הנורווגי" על סגן שר מעצימה אותה באופן מוחלט, היא מהו "סגן שר במעמד סגן שר". ניתוק הקשר שבין סגן השר לבין הכנסת, קשר שהיווה בעבר בסיס לחוות דעת[[1]](#footnote-1) בעניין תפקידיו ומעמדו במשטרנו, משנה את התפיסה לגביו ומחייב דיון בתפקידים שמיועדים לסגן השר בהיותו חלק מהרשות המבצעת, אם גם לא חלק מהממשלה במובן הצר (כגון, למשל, האפשרות לקבוע בחוק היסוד את הסמכות להטיל עליו תפקידים משמעותיים יותר מהיום, לרבות האצלת סמכויות סטטוטוריות). נושא מעמדו של סגן שר עלה בדיוני ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת ה-19 בדיוני "המשילות", וחברי הוועדה הציעו להגביל את מספר סגני השרים בממשלה לארבעה נוכח התפקיד הלא משמעותי שממלא סגן השר[[2]](#footnote-2). ואולם כעת, נוכח ההצעה לנתק את הקשר שבין סגן השר לכנסת, ניתן לצקת תוכן לתפקיד, (ולדון שנית גם בהגבלה המתאימה על המספר).

דיון חוקתי שעתיד להיכנס לתוקף מידי יכול להקשות על בירור יסודי וענייני של הסוגיות, שכן ברור לכל מיהם האנשים שעתידים ליהנות מההסדר[[3]](#footnote-3) או להיפך, בכנסת זו. אצלנו לא קיים הכלל שתיקון חוקתי לא חל באופן מידי ולא ראינו שהצעת חוק היסוד שבפנינו כוללת תחילה עתידית, מה שמעצים את ההיבט הפוליטי של ההצעות. ניכר שההסדרים עוצבו מתוך התבוננות בצרכי המפלגות בכנסת הנוכחית ולאו דווקא מתוך שיקולים חוקתיים כלליים שיהיו תקפים גם בעתיד. מהאופן שבו עוצבה הצעת חוק היסוד עולה במשתמע רתיעה מהמודל, ולפיכך נשאלת השאלה מה ההצדקה החוקתית שמצאה הממשלה לאמצו. בוועדת החוקה חוק ומשפט יש צורך לדון במשמעות החוקתית של ההצעות, וללבנה כיאות. אם ההיבט הפוליטי לא יאפשר ליבון ושינוי של הצעת חוק היסוד, הרי שיוסף לחוקי היסוד שלנו מודל חוקתי שאינו מיטבי, רק בשל אילוץ פוליטי מידי.

בנוסף, יש משמעויות להחלת "המודל הנורבגי" גם במישורים של חקיקה רגילה. והמשמעויות הללו יצוינו להלן, ככל שמדובר בתיקונים החשובים או החיוניים ביותר. נוכח אילוצי הזמן, תיקונים בחקיקה רגילה שאינם כאלה לא יצוינו כאן וניתן יהיה ליזום אותם בהמשך.

"המודל הנורבגי"

ההסדר החוקתי בנורבגיה – וכך גם, בין היתר, בשוודיה, בלגיה, צרפת, הולנד, נורבגיה ופורטוגל – אוסר על שרים לכהן כחברי פרלמנט. הסדר זה נקרה "incompatibility" , או "אי-התאמה", בין תפקיד של חבר ברשות המחוקקת וחבר ברשות המבצעת. קיימים הבדלים בפרטי המנגנון בין המדינות בשל הבדלים בתרבות הפוליטית והחוקתית שלהן, אך ככלל משמעות אי ההתאמה היא איסור על השר לכהן כחבר פרלמנט.

ברוב המדינות שבהן קיים הסדר של "אי-התאמה", כגון בבלגיה ושוודיה, שר שהתפטר מהפרלמנט רשאי לחזור לפרלמנט אם וכאשר הוא עוזב את הרשות המבצעת; מדינות אחרות, כגון צרפת והולנד, קובעות שהשר לא ישוב עוד לכהן בפרלמנט[[4]](#footnote-4). גם "המוסד" של חבר הפרלמנט שנכנס "על-תנאי" כמחליף לשר אינו אחיד, בעיקר לעניין שיטת בחירתו והיקף פעילותו בפרלמנט[[5]](#footnote-5).

בישראל, בדומה למדינות אחרות שלא אמצו את הרעיון של אי-התאמה, אין נתק בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת. בחלק קטן מהן, כגון אירלנד ואוסטרליה, השר חייב להיות חבר פרלמנט. במספר רב יותר של מדינות (בין היתר בבריטניה, דנמרק, פינלנד, גרמניה, והונגריה), שר יכול שיהיה חבר פרלמנט, ויכול שיתמנה מבחוץ – וכך גם המצב החוקתי היום בישראל. המסורת הפוליטית בכל מדינה מכתיבה את הנעשה בפרקטיקה, וכמובן משתנה גם במהלך הזמן (לדוגמא, בבריטניה, למרות שבמשך שנים הייתה מסורת לפיה שרים יהיו חברי פרלמנט, בשנים האחרונות אנו עדים למעבר לשיטה של שרים "מקצועיים" שאינם חברי פרלמנט[[6]](#footnote-6)). מצאנו מדינות בודדות – אוסטריה[[7]](#footnote-7) ולטביה – שבהן אין הסדר של אי התאמה ולפיכך שר יכול להיות חבר פרלמנט או להתפטר מהפרלמנט כרצונו, ובכל זאת השר לשעבר רשאי לחזור לפרלמנט אם הוא מתפטר מהממשלה (דהיינו, יש הסדר של חבר פרלמנט מחליף/על-תנאי).

יש שטוענים כי ההסדר של אי-התאמה מקורו במשטר נשיאותי, בו יש הפרדת רשויות ברורה ונוקשה.[[8]](#footnote-8) החלת אי-התאמה במשטרים פרלמנטריים, שבהם אותם אנשים שולטים הן ברשות המחוקקת והן ברשות המבצעת, והרשות המבצעת מכהנת מכוח אמון הפרלמנט, נחשב לתופעה חדשה יחסית. במובן מסוים הסדר של אי-התאמה חותר תחת העקרונות של משטר פרלמנטרי המבוסס על קשר הדוק בין הפרלמנט לבין הרשות המבצעת. ובכל זאת, גם במשטר פרלמנטרי ניתן להצביע על יתרונות למודל של אי-התאמה: ראשית, יש בו כדי לתרום להגברת הפרדת הרשויות בפן של הפרלמנט כמפקח על הרשות המבצעת. שר הממונה על משרד, ואחראי כלפי הציבור לנעשה במשרדו, נמצא בניגוד עניינים מובנה כאשר הוא יושב בפרלמנט ונדרש לבקר את משרדו שלו. שנית, ההסדר עשוי לשפר את עבודת הרשות המבצעת, בכך שמאפשר לשרים להתמקד ולהתמקצע בעבודתם במשרד. שלישית ההסדר עשוי לשפר את עבודת הרשות המחוקקת, בכך שמגדיל את מספר חברי הפרלמנט שפנויים לפעול בוועדות ובמליאה, (בעיקר מגדיל את מספר החברים ממפלגות השלטון שיתמקדו בעבודה הפרלמנטרית).

בתוך המודל הזה, הסדר שמאפשר לשר לחזור לפרלמנט אחרי שמפסיק לכהן בממשלה מתמרץ את השר להתפטר ולממש את היתרונות שלעיל, שכן מקומו בפרלמנט מובטח. בנוסף, הסדר כזה עשוי לתרום ליציבות הממשלה המכהנת - חבר הפרלמנט שנכנס במקום השר היוצא לא ימהר להצביע נגד הממשלה בהצבעות אי-אמון, דבר שיביא לאיבוד מקומו בפרלמנט.

להסדר של אי-התאמה יש גם חסרונות.[[9]](#footnote-9) הוא מנתק את הקשר בין השרים לבין חברי הפרלמנט ברמה היום-יומית: מטבע הדברים, ככל שהשרים ממעטים להגיע לבניין הפרלמנט, יהיו לחברי הפרלמנט פחות הזדמנויות לשוחח אתם וללבן, גם בצורה לא פורמאלית, עניינים הקשורים למשרדם. בנוסף, הוא מגדיל במעגלי השלטון את מספר הנציגים של המפלגות השותפות לקואליציה, בצורה שאינה תואמת את רצון הבוחר. חסרון נוסף להסדר של אי-התאמה הוא העלות הכספית. ההסדר יכול (בשיטה שבה אין הגבלה על מספר השרים) לתמרץ את הממשלה למנות מספר רב יותר של שרים, כדי להגדיל את נציגיה במעגלי השלטון, וכדי לאפשר ליותר מועמדים להיכנס לפרלמנט.

בתוך המודל הזה, הסדר שמאפשר לשרים לחזור לפרלמנט אחרי שמפסיקים לכהן בממשלה, עשוי להביא למספר רב מדי של חברי פרלמנט שמכהנים "על-תנאי", דבר שישפיע על פעילותם, בעיקר בהצבעות אי אמון ובהצבעות חשובות אחרות. לעומת זאת, השרים לא יחששו ממשבר קואליציוני, כי הם יודעים שמקומם בפרלמנט מובטח – מה שעלול לערער את היציבות של הממשלה.

התיקון המוצע:

התיקון המוצע אינו מציע הסדר של אי-התאמה בין התפקיד של שר ובין התפקיד של חבר כנסת, כמתואר לעיל, אלא להיפך. ראש הממשלה (וכן ממלא מקומו ומי שהתמנה לראש ממשלה בפועל) יהיה חייב לשמש גם כחבר הכנסת וכן גם לגבי השרים האחרים, עולה מן ההצעה שאין רצון להחיל את המודל של אי התאמה בישראל. גם היום שר אינו חייב לשמש כחבר הכנסת ולכן יכול להתפטר מהכנסת וייכנס לכנסת הבא אחריו ברשימת המועמדים אלא שאין יכולת לחזור מהתפטרות כזו. מכאן, שתכלית ההצעה היא לאפשר לרשימה בכנסת להכניס חבר כנסת מחליף/על-תנאי במקום שר או סגן שר שיתפטר מהכנסת, כאשר תישמר לאחרונים הזכות לחזור לכנסת אם יחדלו לכהן ברשות המבצעת. לפי המוצע, רק חבר כנסת על-תנאי אחד מכל רשימת מועמדים יכול לכהן בכנסת (במילים אחרות – בכל רגע נתון, רק שר או סגן שר אחד מכל מפלגה יכול להתפטר מהכנסת עם אפשרות לחזור). לחבר הכנסת המחליף יהיו כל הזכויות והחובות של חבר כנסת "רגיל" במשך כהונתו בכנסת, וההצעה שומרת על עצמאותו - השר שהתפטר מהכנסת לא יהיה רשאי להחליט שאינו מרוצה מתפקודו של חבר הכנסת המחליף אותו, ולחזור לכנסת תוך כדי כך שהוא ממשיך לכהן כחבר הממשלה. השר שהתפטר יהא רשאי לחזור מהתפטרותו ולחזור לכנסת רק במקרים מוגבלים – אם הוא חדל להיות שר/סגן שר, או אם התמנה לראש הממשלה (כולל ממלא מקום וראש ממשלה בפועל). ההצעה שומרת גם על כוחו של השר שמתפטר לפי מודל זה, בכך שניתן יהיה להטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה על אף שאינו חבר הכנסת.

מוצע עוד לקבוע מנגנון "החלפה", לפיו שני שרים מאותה רשימה המכהנים ברשות המבצעת רשאים להודיע שהם "מחליפים" ביניהם מי ימשיך לכהן כחבר כנסת, ומי יתפטר מהכנסת.

יודגש כי הממשלה מבקשת להחיל את ההסדר המוצע הן על שרים והן על סגני שרים, למרות שהיום סגני שרים חייבים להיות חברי הכנסת. בהמשך נעמוד על ההשלכות של החלת ההסדר על סגן שר.

ההסדר המוצע מצריך תיקונים בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה (ור' נוסח משולב, מצ"ב). בנוסף, אם ההסדר יחול על סגני שרים, המחוקק יידרש לשורה של תיקונים בחוקים רגילים, שבהם יוכרע האם מעמדו של סגן שר שאינו חבר כנסת מקביל למעמדו של שר או של חבר כנסת, בנושאים מגוונים, כפי שיפורט להלן. הצעת החוק מציינת את התיקונים הנדרשים בחוק הכנסת, השתנ"ד-1994, חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, חוק הגבלת פרסומים (גופים ציבוריים), התשנ"ו-1996, וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

ההסדר המוצע, מצד אחד, אינו מגשים בצורה מלאה את המטרות של הסדר אי-התאמה כפי שהוא קיים בעולם: כאשר ההסדר חל רק על חלק מהסיעות המשתתפות בממשלה, כאשר הוא וולונטרי, וכאשר רק אחד מכל מפלגה רשאי להתפטר מהכנסת, ההנמקות שעומדות בבסיס המודל לעניין השבחת העבודה ברשות המבצעת וברשות המחוקקת מתקיימות בצורה חלשה. לא נוספים חברי פרלמנט רבים, ולא חל שינוי בעבודתם של רוב השרים. מנגנון ההחלפה המוצע מאפשר לחברי המפלגה ל"החליף" ביניהם בלי שיש סיבה משטרית-חוקתית לעשות כן, ובאופן שמחליש עוד יותר את ההנמקות שעניינן השבחת העבודה ברשות המבצעת ויציבות הכנסת. אולם – וכפועל יוצא מכך – גם החסרונות של הסדרי אי-התאמה מתקיימים בצורה מוגבלת: הקשר בין הרשויות לא מתנתק באופן מוחלט, והעלות התקציבית של ההסדר נמוכה. גם החששות לגבי חברי הכנסת המחליפים שנכנסים לכנסת על-תנאי, למרות שעדיין קיימים, יהיו רלבנטיים רק למספר קטן של נציגים.

נעיר עוד כי אין אנחנו יכולות לצפות את ההשפעות של התיקון המוצע, שהמהווה הסדר ייחודי בעולם, על הפוליטיקה הפנימית של המפלגות ועל הכנסת. מי מתוך המפלגה יתפטר מהכנסת? האם שרים רבים ירצו להתפטר או להיפך, ואיך תחליט כל מפלגה מי יתפטר? עד כמה תשפיע הזהות של המועמד הבא בתור על החלטת השר אם להתפטר (במיוחד ברשימות משותפות)? בנוסף, יש אפשרות תיאורטית ששר יתפטר למרות שאין עוד מועמדים ברשימה שלו, והכנסת תישאר עם פחות מ-120 חברים.

סגני שרים:

מוצע כי ההסדר החדש יחול גם על סגני שרים, מה שמעלה שאלות אודות תפקידו של סגן שר. החלת ההסדר המוצע על סגני שרים מייצרת תפקיד חדש במישור החוקתי: סגן שר שאינו חבר הכנסת. עד היום, הדבר לא התאפשר. גם לפי התיקון, הדבר יתאפשר אך ורק במסגרת הסדר של חבר כנסת מחליף – עדיין לא תהיה אפשרות למנות מלכתחילה סגר שר שאינו חבר כנסת. הסדר מוצע זה אינו נקי מבעיות, שכן מעמדו ותפקידו של סגן שר עדיין מעורפלים, והתיקון המוצע מעמיק את הערפל.

סעיף 25(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע את המסגרת החוקתית לגבי סגני השרים:

**"25. סגני שרים**

(א)שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד; סגן שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה על ידי ראש הממשלה ייקרא "סגן שר במשרד ראש הממשלה".

(ב) סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת הענינים שמסר לו.

(ג) חבר הכנסת שפרש מסיעתו לא יתמנה לסגן שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק; לענין סעיף קטן זה, "פרישה מסיעה" – כהגדרתה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה. (סעיף קטן זה לא חל על הכנסת ה-20, לפי הוראת השעה שעברה בתחילת הכנסת ה-20)"

סגן שר הוא "אנדרוגינוס קונסטיטוציוני", כפי שכינה אותו השופט רובינשטיין.[[10]](#footnote-10) הוא חלק מהרשות המבצעת, אך יש מגבלות מסוימות על פעילותיו בממשלה; הוא גם חבר ברשות המחוקקת, אך גם שם הוא מוגבל בעבודתו. ב-1951, כאשר המוסד של סגן שר נכנס לראשונה לחוק המעבר, יו"ר ועדת החוקה אמר במליאה מפורשות כי "אין רואים את סגני השרים כחברי הממשלה, אלא רואים בהם יד עוזרת לשר במילוי תפקידו." שר המשפטים דאז, הבהיר במליאת הכנסת "שבדעתה [של הממשלה] למנות סגני שרים שלא יהיו חברי הממשלה, ולא ייטלו מאומה מאחריותם של השרים, אלא יהיו עוזרים לשרים, בעיקר בעבודתם הפרלמנטרית" החלטות שונות של היועץ המשפטי לממשלה במהלך השונים הדגישו כי סגן שר, למרות שהוא חלק מהרשות המבצעת, אינו חבר מלא בממשלה (ר' לדוגמא הנחיה 1.1300, "מעמדו של סגן שר"). לכן אין הוא רשאי לשבת דרך קבע בישיבות הממשלה ולהצביע, אך בעניינים המסורים לטיפולו (הנחיה 1.1302), לדבר בכנסת בניגוד לעמדת הממשלה, ואין לאצול לו סמכויות סטטוטוריות (הנחיה 1.1304). סגן השר מקבל "עניינים" לטיפולו, ולא מקבל "סמכויות" – והאחריות המיניסטריאלית לנעשה במשרד מוטלת במלואה על השר, ולא על סגן השר. מכאן שייתכן שסגן השר לא יעשה עבודה משמעותית במשרד ויתהלך בו כמעט באפס מעשה. אלו היו הטענות שנשמעו בוועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת ה-19, בדיוני "המשילות"[[11]](#footnote-11).

כאמור, גם בכנסת סגן שר אינו מתפקד כחבר כנסת מן המניין על אף שהוא חייב להיות חבר הכנסת. מלכתחילה סגן שר היה אמור לעזור לשר בעיקר בעבודה בכנסת, וכך גם אפשר לראות מנוסח סעיף 25 שצוטט לעיל ("סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד"). כפי שכתב השופט רובינשטיין במאמרו, "ראשיתו [של מוסד סגני השרים] במסורת הבריטית, שעניינה תפקוד הסגן כזרוע פרלמנטרית של השר"[[12]](#footnote-12). אולם במשך השנים צומצמה יכולתו של סגן השר לפעול בכנסת, בשל נאמנותו לרשות המבצעת ואי יכולתו למלא תפקיד של מבקר או תפקיד עצמאי של חבר הכנסת. במשך השנים תוקן תקנון הכנסת והיום סגן שר אינו רשאי להיות חבר בוועדות הכנסת, להיבחר ליו"ר הכנסת או לסגנו (ס' 2(ד) לתקנון), להציע הצעות חוק (ס' 75 לתקנון), להציע הצעות לסדר (ס' 52 לתקנון), להפנות שאילתות (ס' 46 לתקנון), להיבחר כנציג לוועדה מוועדות המינויים (ס' 62 לתקנון), להיות חבר בשדולה בכנסת (ס' 138 לתקנון) ועוד. בעבודתו בכנסת, סגן שר מסתפק בהצגת דברים במליאה בשם השר בענייני המשרד בו הוא מכהן – אין הוא רשאי להיות חלק מהעבודה הפרלמנטרית הקבועה.

החלת ההסדר החדש על סגני שרים מנתקת סופית את סגן השר מהתפקיד המקורי שלו כעוזר בענייני הכנסת (במקרים מסוימים), מבלי להסדיר כראוי את מהות התפקיד ומעמדו של סגן שר ברשות המבצעת. ככל שמדובר בשינוי בתפיסה החוקתית של המוסד של סגן שר, מוצע לשקול לשנות את הסמכויות שניתנות לסגן השר ברשות המבצעת, ואת האחריות המוטלת עליו. מוצע בראש ובראשונה לחייב את השר להגדיר את הנושאים שהוא מעביר לטיפולו של סגן השר, ולשקול לאפשר לסגן השר להפעיל סמכויות סטטוטוריות. אפשר גם לשקול את האפשרות למנות סגן שר "מקצועי" לעזרה בעבודת המשרד. עוד מוצע להסדיר את תנאי הכשירות של סגן השר, שכן היום יש הבדל בתנאי הכשירות לכהונה בכנסת (לפי ס' 6 לחוק-יסוד: הכנסת) ולכהונה בממשלה (לפי ס' 6 לחוק-יסוד: הממשלה), ואין הוראה מפורשת לגבי סגן שר. ככל שיש אפשרות שסגן השר לא יהיה חבר כנסת, נדמה כי ראוי שתנאי הכשירות של השרים יחולו על סגני שרים, ויש לקבוע זאת בחוק היסוד. מוצע גם לחשוב מחדש על ההגבלה על מספר סגני השרים ל-4 כפי שנקבעה בחוק היסוד בכנסת הקודמת מתוך ראיית תפקידו של סגן השר כתפקיד לא משמעותי (התיקון נדחה לא מכבר, בהוראת שעה, לכנסת הבאה).

למסמך זה נלווה מסמך נוסח עם הצעות לתיקונים ולתוספות בחוקי היסוד ובחקיקה רגילה הן כזו שמושפעת ישירות מהחלת "המודל הנורבגי", (במיוחד על סגני שרים) והן כזו שמושפעת מכך בצורה עקיפה. נוכח אילוצי הזמן, כפי שציינו בתחילת מסמך זה, התיקונים הנלווים המוצעים הם החשובים ביותר ולא כוללים את כל העניינים בחקיקה שעשויים להיות מושפעים, שבהם ניתן לטפל מאוחר יותר.

1. של היועץ המשפטי לממשלה ושל המשנים ליועץ המשפטי לממשלה. [↑](#footnote-ref-1)
2. היו חברי כנסת שהציעו להעצים את תפקידו של סגן השר אך נוכח רצון המציעים לסיים את הדיונים לא נדון עניין זה לעומק ולכן הסתפקו בהגבלה חמורה של המספר, ללא חריגים. [↑](#footnote-ref-2)
3. לו הסדר זה היה ידוע מראש, היה הדבר יכול גם להשפיע על סדר המועמדים ברשימה לכנסת, בעיקר במפלגות (והן הרוב היום בכנסת) שאינן מקיימות בחירות מקדימות. [↑](#footnote-ref-3)
4. עם זאת, בצרפת קיימת מסורת ולפיה חבר הפרלמנט שנכנס במקומו של השר מתפטר מיוזמתו מהפרלמנט, נערכות בחירות חלקיות, ובדרך כלל חבר הפרלמנט/השר לשעבר נבחר שוב; בהולנד יש לו עדיפות להחליף חבר פרלמנט אחר במידת הצורך. ההסדרים מתוארים בחוו"ד מ-2006 של ה-European Commission for Democracy through Law (מס' 382/2006) – בעניין הזכות של חברי פרלמנט לשעבר באוקרינה לחזור לפרלמנט לאחר שחדלו לבצע תפקיד ברשות המבצעת. [↑](#footnote-ref-4)
5. וראו לעניין זה "איסור כהונה כפולה בפרלמנט ובממשלה ושיטת חבר פרלמנט מחליף ("החוק הנורבגי") – היבטים של ההסדרה בארבעה פרלמנטים", מרכז מחקר ומידע של הכנסת, מאי 2007. <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01767.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. "Putting Goats Amongst the Wolves: Appointing Ministers from Outside Parliament", Ben Yong and Robert Hazell, The Constitution Unit, University College London, 2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. לפי מידע שנאסף ב-2010 בשירות המחקר של הפרלמנט האירי ("ECPRD Request 1429 – Appointment of Ministers, Final Summary" Updated 4 May 2010. Prepared by Oireachtas Library and Research Service, Ireland). [↑](#footnote-ref-7)
8. Van der Hulst, "The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study", IPU 2000 47. [↑](#footnote-ref-8)
9. לפירוט של העמדות השונות בעד ונגד ההסדר, ר' גם ""החוק הנורבגי": אוסף מקורות", מרכז מחקר ומידע של הכנסת, פברואר 2003. <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H30-01-2007_9-09-17_mmm.doc> [↑](#footnote-ref-9)
10. אליקים רובינשטיין, "חוק יסוד הממשלה המקורי - הלכה למעשה", משפט וממשל ג' (תשנ"ו) 571, עמ' 624. [↑](#footnote-ref-10)
11. לא נעסוק כאן בסיטואציה ההפוכה, הנדירה, שבה החליטה הממשלה שלא למנות שר בריאות "במשרד מליאה" אלא למנות סגן שר "במעמד של שר", שמטפל בכל ענייני המשרד. כאן מתעוררת השאלה של סגן שר שמשמש שר, ללא שר של ממש שמנהל את המשרד, ולא השאלה מה תפקידו של סגן שר שהוא סגן שר אמתי. יוער שההסדר צלח את מבחן בג"צ בשנת 2009 (בג"צ 3002/09 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש הממשלה), אך נאמר שם שהוא "מתקרב לאי סבירות בולטת" (פסקה מ' לפסק דינו של השופט רובינשטיין), וניתנה "התראת בטלות". ההמשך של הדיון החוקתי בעניין מתקיים בימים אלה: ביום 13.7.15, הוציא בית המשפט צו על תנאי המורה למדינה לנמק (בתוך שבוע) "מדוע לא יבוטל המוסד של "סגן שר במעמד שר" בכלל, ובמשרד הבריאות בפרט, בשל אי-חוקיות" (בג"צ 3132/15, מפלגת יש עתיד נ' ראש הממשלה). [↑](#footnote-ref-11)
12. שם. [↑](#footnote-ref-12)