

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ז חשוון תש"פ
25 נובמבר 2019

מס' מסמך: 004-99-2019-024489
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל: משתתפי הדיון

הנדון: סיכום דיון – משמעות מנהליות-חוקתיות של הגשת כתב אישום נגד ראש ממשלה בעודו מכהן ב"ממשלת מעבר"

היום, ה-25.11.2019 התקיים דיון בנושא שבנדון בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ובהשתתפות פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), מנהל מחלקת הבג"צים וכן נציגים נוספים ממחלקות אלה.

לנוכח החלטת היועץ המשפטי לממשלה מיום 21.11.2019 בדבר גיבוש כתב אישום נגד ראש הממשלה בגין עברות שונות, מרמה והפרת אמונים, וכן על רקע פניות שהגיעו בעקבותיה, מתעוררות סוגיות משפטיות שונות, בהן סוגיות משפטיות תקדימיות וכבדות משקל.

בשים לב בין היתר, לתקדימיות המצב ולמורכבות ולרגישות השאלות המשפטיות המתעוררות, עסק הדיון רק בסוגיות העומדות על הפרק ואשר דרושות להכרעה בעת הזו.

בתוך כך, נדונו הטענות כי לאור פסיקת בית המשפט הידועה כהלכת פנחסי-דרעי,¹ קמה חובה משפטית כי ראש הממשלה יתפטר מתפקידו זה בהתאם להוראת סעיף 19 לחוק יסוד: הממשלה (להלן: חוק היסוד). כן נדונו הטענות כי גיבוש כתב האישום נגד ראש הממשלה מקים נבצרות ממילוי תפקידו, כאמור בהוראת הסעיפים 16(ב), 20(ב) ו-30(ב) לחוק היסוד.

לעומת זאת, לא עסק הדיון באפשרות האלת מלאכת הרכבת הממשלה על-ידי נשיא המדינה על חבר כנסת שהוחלט להגיש נגדו כתב אישום, הואיל ומדובר בסוגיה שהינה תאורטית לעת הזו.

היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון כדלהלן:

¹ בג"ץ 4267/93 אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המדינות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441 (1993). (להלן: עניין פנחסי); בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 404, 422 (1993) (להלן: עניין דרעי).

1. התפטרותו של ראש ממשלה מתפקידו והשלכותיה מוסדרות בסעיף 19 לחוק היסוד, אשר קובע, בין היתר: "...התפטרות ראש ממשלה – כהתפטרות הממשלה".
2. כידוע מאז בחירתה של הכנסת ה-21 ביום 9.4.2019 מכהנת הממשלה הנוכחית – היא הממשלה ה-34 – מכוח עיקרון "רציפות הממשלה" ולא מכוח אמון הכנסת. זאת, בהתאם להוראת סעיף 30(ב) לחוק היסוד, אשר קובעת כי: "עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה כאמור בסעיפים 18, 19, 20, 21 או 29, תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה".
3. ההוראות הנוגעות לרציפות הממשלה ולכהונתה של "ממשלת מעבר" מתייחסות גם לכהונת ראש ממשלה העומד בראשותה כאמור, תוך שנקבע בהן, בסעיף 30(ג) לחוק היסוד, כדלקמן: "ראש הממשלה שהתפטר ימשיך במילוי תפקידו עד שתיכון הממשלה החדשה; נפטר ראש הממשלה, נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו או הופסקה כהונתו מחמת עבירה, תקבע הממשלה שר אחר שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה, לכהן ראש הממשלה בפועל עד שתיכון הממשלה החדשה".
4. מן ההוראות הנזכרות לעיל עולה כי התפטרות ראש ממשלה, מביאה למצב לפיו ימשיך לכהן בראשות ממשלת מעבר. על כן, הלכה למעשה, אין לסיום הכהונה לפי סעיף 19 לחוק היסוד נפקות מעשית בעת הזו. משכך ברי כי במצב דברים של ממשלת מעבר, ממילא **לא ניתן לומר שקיימת חובה משפטית על ראש ממשלה להתפטר מתפקידו זה**. יוזכר כי עמדה זו קיבלה ביטוי בשנת 1977 בחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' אהרון ברק, אשר הבהיר, על יסוד ניתוח הוראות חוק יסוד שחלו באותה עת ודומות ביסודן לאלו החלות כיום כי "...האפשרות שראש הממשלה יתפטר מתפקידו ב"ממשלת מעבר" – אינה קיימת".
5. אשר לטענות לפיהן גיבוש כתב אישום עשוי כשלעצמו, להקים עילה לנבצרות של ראש הממשלה ממילוי תפקידו, קובעת הוראת חוק-יסוד: הממשלה בסעיף 16:
 - (ב) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה; חלפו 100 ימים רצופים שבהם כיהן ממלא מקום ראש הממשלה במקום ראש הממשלה והוא לא חזר למלא את תפקידו, יראהו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו.
 - (ג) לא היה ממלא מקום לראש הממשלה או שנבצר ממלא מקום ראש הממשלה למלא את תפקידו לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב), תקבע הממשלה שר אחר, שהוא חבר הכנסת, למלא תפקידים אלה."
 כך נקבע בסעיף 20(ב) לחוק יסוד: הממשלה:

"נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו".
6. הגם שלשון החוק אינה מפרטת באופן ממצה את הנסיבות שעשויות להביא לנבצרות כאמור, ואלה אף טרם לובנו כל צרכן בפסיקת בית המשפט העליון, דומה כי לשון החוק ותכליתו מכוונות בעיקרן למצב דברים בו מתקיימות נסיבות, סובייקטיביות או אובייקטיביות, השוללות באופן מעשי את המשך תפקודו של ראש הממשלה.
7. בהקשר זה, יוזכר כי בשנת 2008, במענה לעתירה שביקשה לקבוע כי נבצר מראש הממשלה דאז, מלמלא את תפקידו, הביע היועץ המשפטי לממשלה את העמדה כי: "המונח נבצרות בהקשר זה הוא, בעיקרו של דבר, שאלה שבעובדה, כלומר – האם נבצר מנושא המשרה, באופן זמני, למלא את תפקידו באופן ראוי .. נוכח אופייה ומאפייניה של הנבצרות כאמור, ההכרעה בדבר קיומה של נבצרות תהא מסורה, בראש ובראשונה, בידי נושא המשרה עצמו ("הנבצר"), למעט מצבים של מניעה אובייקטיבית (כגון כאשר מדובר במחלה המונעת מהנבצר מודעות

למצבו), או כאשר הדין קבע במפורש את הגורם שבידיו לקבוע קיומה של נבצרות "2. בעניין זה, מצא בית המשפט, כי אין מקום להתערבת בקביעת היועץ המשפטי לממשלה לפיה לעת הזו יש להותיר את סוגיית הנבצרות הזמנית במישור הציבורי-פוליטי ואין מקום לקביעה משפטית מטעמו בסוגייה.

8. נוכח האמור, אף בנסיבות דנן, יש להותיר את סוגיית הנבצרות הזמנית במישור הציבורי-פוליטי ואין מקום בעת הזו לקביעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה כי נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו.

9. אשר לשאלת המשך כהונתו של ראש הממשלה בתפקידים מיניסטריאליים נוספים (כיום מכהן ראש הממשלה גם כשר הבריאות, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שר התפוצות ומ"מ שר החקלאות ופיתוח הכפר) – סוגיה זו תיבחן בהמשך.

בברכה,



ד"ר גיל לימון, עו"ד
עוזר בכיר ליועץ המשפטי לממשלה

העתק:

עו"ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת
עו"ד אודית קורנלדי-סירקיס, היועצת המשפטית לנשיא המדינה

² תגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בבג"ץ 6231/08 יצחק נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם באר"ש, 4.8.2008).