

מינוי שר התפוצות

הצעה להחלטה

מחליטים:

א. בהתאם לסעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, למנות את ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, לתפקיד שר התפוצות, בנוסף על תפקידיו כראש ממשלה, שר ביטחון, שר בריאות וממלא מקום לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ב. הודעה על החלטה זו תימסר לכנסת, כנדרש בסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 2.6.19 הודיע ראש הממשלה לשר התפוצות, מר נפתלי בנט, על הפסקת כהונתו בממשלה בהתאם לסעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה. כהונת השר נפסקה בחלוף 48 שעות ממסירת כתב ההעברה מכהונה, ובעניינו ביום 4.6.19.

בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה החל ממועד זה כיהן ראש הממשלה כממלא מקום שר התפוצות, למשך פרק זמן של 3 חודשים.

סעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי עם בחירת כנסת חדשה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה. סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה מוסיף וקובע כי ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב) רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן. מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת.

בנסיבות הנוכחיות, רשאית הממשלה ה-34, שהוקמה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 וממשיכה לכהן מכוח סעיף 30(ב), למנות חבר כנסת לתפקיד של שר שחדל לכהן, במסגרת הסמכות הנתונה לה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, ללא אישור הכנסת.

בהתאם לסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א – 2001, יש להודיע על החלטה זו לכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת משפטית מצורפת להצעה זו

סיווגים

סיווג ראשי: 04מינויים ;

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ה בתשרי התש"ף
24 באוקטובר 2019



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ה תשרי, התש"ף

24 באוקטובר, 2019

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מינוי שר התפוצות

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. ביום 2.6.2019 הודיע ראש הממשלה לשר התפוצות, מר נפתלי בנט, על הפסקת כהונתו בממשלה, בהתאם לסעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה. בהתאם לסעיף האמור, כהונת שר בממשלה נפסקת בחלוף 48 שעות ממסירת כתב ההעברה מכהונה, ובענייננו ביום 4.6.2019.
2. בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה, ולפיכך מהמועד בו הופסקה הכהונה כאמור מלא ראש הממשלה את התפקיד, וזאת, לפרק זמן של שלושה חודשים, אשר הסתיימו ביום 4.9.2019.
3. סעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי עם בחירת כנסת חדשה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה. סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה מוסיף וקובע כי ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב), רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת.
4. ביום 9 באפריל 2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ואחת, וביום 30 באפריל 2019 הושבעה הכנסת העשרים ואחת. ביום 30 במאי 2019 אושר בכנסת חוק התפוצות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, שלפיו הכנסת העשרים ואחת תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה. ביום 17 בספטמבר 2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ושתיים, וביום 3 באוקטובר 2019 הושבעה הכנסת העשרים ושתיים.
5. הממשלה ה-34, שהוקמה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 וקיבלה את אמונה, מכנת מעת בחירתה של הכנסת העשרים ואחת מכוח עיקרון רציפות הממשלה הקבוע בסעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, ובמעמד זה היא מוסיפה לכהן גם עתה, לאחר כינוסה של הכנסת העשרים ושתיים. לפיכך, רשאית הממשלה ה-34 למנות חבר כנסת לתפקיד שר שחדל לכהן, במסגרת הסמכות הנתונה לה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, ללא אישור הכנסת.
6. לאור האמור מוצע למנות את ראש הממשלה לתפקיד שר התפוצות, שאותו מלא קודם לכן במשך שלושה חודשים מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, כל זאת בנוסף על תפקידיו כראש ממשלה, כשר הביטחון, כשר הבריאות וכממלא מקום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.
7. בהתאם לסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, יש להודיע על החלטה זו לכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכנת כממשלת מעבר, לאחר שהתקיימו הבחירות לכנסת ה-22 והושבעה הכנסת ה-22, אך טרם כינון הממשלה החדשה.
2. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית



היועצת המשפטית

המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פורסם ביום 26.12.2005 באתר הרשות השופטת; ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פורסם ביום 21.3.2006 באתר הרשות השופטת).

3. עניינה של הצעת ההחלטה הנוכחית הוא במינוי שר לממשלה, תחום שבו על פי הפסיקה יש לממשלה ולראש הממשלה שיקול דעת רחב. זאת ועוד, ההחלטה המתקבלת בעניין זה בממשלה הנוכחית מעצם טיבה תקפה עד לתום תקופת כהונתה בלבד ואינה כובלת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה. אף החשש מפני כריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי המינוי הוא בעל תחולה מוגבלת בהקשר זה, בשים לב לכך שמדובר בסמכות שהיא בעלת אופי מפלגתי-פוליטי מובהק.

מן העבר השני, יש להדגיש, כי סמכותה של ממשלה המכהנת מכוח עיקרון הרציפות למנות שרים ללא אישור הכנסת, מגודרת לנסיבות האמורות בסעיף 30(ד) לחוק-יסוד: הממשלה והיא בגדר חריג למצב הרגיל המחייב קבלת אישורה של הכנסת לצורך שינויים בהרכב הממשלה. זאת, בשים לב לצורך לאפשר תפקוד תקין של ממשלה המכהנת מכוח עיקרון הרציפות גרידא. מכל מקום, כמקובל, על כל מקרה בהקשר זה להיבחן בהתאם לנסיבותיו.

4. בענייננו, מינויו של ראש הממשלה לתפקיד שר התפוצצות לאחר שהשר הקודם חדל לכהן ולאחר שתקופת מילוי המקום לפי סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה הסתיימה, מכוח הסמכות הייחודית הנתונה לממשלה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, אינו חורג ממרחב שיקול הדעת הנתון לממשלה בעת הזו.

5. בהתאם למוצע, ראש הממשלה יתמנה לשר התפוצצות, בנוסף על תפקידיו כשר הביטחון ושר הבריאות וכממלא מקום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, תפקיד אותו הוא ממלא מיום 18.8.2019, מועד שבו חדל לכהן השר הקודם.

בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, נדרש בעבר לסוגיית סמכותו של ראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על המשרד (בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד נגד ראש הממשלה ואח', פסק דין משלים מיום 13.4.2016, פורסם באתר הרשות השופטת, להלן – בג"ץ יש עתיד). בית המשפט פסק, בדעת רוב, כי קיימת סמכות לראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על משרד, אולם לצד זאת נקבעה בדעת רוב "התראת בטלות" בסוגיית סבירות הכהונה במספר משרדים במקביל, ולפיה "ככל שלא ישתנה המצב הקיים מהותית במשך – למשל – כשמונה חודשים נוספים והנושא יבוא לביקורת שיפוטית, כמובן יישמעו טענות בלב פתוח, אך הסוגיה תהא ראויה לבירור מלא, שלא היה בעתירה זו" (פסקה ט' לחוות דעתו של המשנה לנשיאה דאז השופט אליקים רובינשטיין בבג"ץ יש עתיד).

בפסק הדין בבג"ץ יש עתיד, הצביע בית המשפט על הקשיים השונים הכרוכים ב"כהונה מקבילה", אך לא קבע כי על ראש הממשלה לפעול בדרך ספציפית על מנת לאינן והדגיש כי יתכנו הסדרים שונים אשר יימצאו במתחם הסבירות. גישה זו מתיישבת עם פסיקה קודמת של בית המשפט אשר הכירה בשיקול-הדעת הרחב ביותר הנתון לראש הממשלה בעניינים מעין אלו. לצד זאת, עלו מפסק הדין שתי אמות-מידה מרכזיות שעשויות לסייע בסימון גבולות מתחם שיקול-הדעת הנתון לראש הממשלה בעניין, והן – "איכות וכמות המשרדים שבהם מכהן ראש הממשלה" (שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט הנדל). לעניין השיקול הכמותי, צוין, כי אמנם, לא ניתן לקבוע נוסחה מספרית קשיחה לשאלת מספר התיקים שעליהם עשוי ראש הממשלה להיות ממונה באופן שיאפשר מילוי של התפקידים השונים באופן סביר תוך מתן שירות הולם לציבור, אך הנתון הכמותי הוא בכל זאת בעל משמעות בבחינת סבירות הכהונה המקבילה; ולעניין השיקול האיכותי, צוין, כי בהקשר זה יש להתייחס למשל להיקף הפעילות הכרוכה במשרדים האמורים, מרכזיותם במסגרת עבודת הממשלה ומידת השפעתם על זכויות יסוד. יוזכר, כי עמדותיהם של שופטי הרוב שיקפו ביקורת משמעותית על מצב הדברים שחל במועד מתן פסק הדין, תוך שצוין למשל כי סיתואציה זו – "גם אם פורמלית היא תקינה, מהותית אין כאן תקינות" (פסקאות ה' ו-ו' לפסק דינו של השופט רובינשטיין).



היועצת המשפטית

בעת מתן פסק הדין בבג"ץ יש עתיד כיהן ראש הממשלה בארבעה תפקידים מיניסטרטוריאליים נוספים על תפקידו כראש ממשלה (שר החוץ, שר התקשורת, השר לשיתוף פעולה אזורי ושר הכלכלה).

6. גם כעת, לאחר אישור מינויו של ראש הממשלה לתפקיד שר התפוצות הוא צפוי לכהן בארבעה תפקידים מיניסטרטוריאליים נוספים, כאשר ביחס לאחד מהם – שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – ראש הממשלה מכהן כממלא מקום השר מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים ואשר תסתיים לכל המאוחר ביום 18.11.2019.

מצב דברים זה מעורר קושי משפטי משמעותי, אשר לאור התראת הבטלות שניתנה בבג"ץ יש עתיד, וכן בשים לב לשיקולים שנקבעו בפסק הדין בעניין היקף ואיכות המשרדים שראש הממשלה יהיה רשאי לכהן בהם כשר במקביל, עלול להימצא כחורג ממתחם הסבירות.

עם זאת, כהונתו של ראש הממשלה כממלא מקום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים צפויה להסתיים לכל המאוחר ביום 18.11.2019. באותו מועד תידרש החלטה נוספת באשר לאיזו התפקיד דרך קבע, וממילא יהיה צורך לבחון את ההחלטה שתובא בנושא גם בראי פסיקת בית המשפט העליון הנוכרת לעיל.

התפקידים המיניסטרטוריאליים שימלא ראש הממשלה דרך קבע לאחר קבלת ההחלטה כוללים אפוא, נוסף לתפקידו כראש הממשלה, כהונה כשר בשני משרדים עתירי סמכויות ותפקידים (משרדי הביטחון והבריאות) וכשר התפוצות, אשר היקף תפקידיו וסמכויותיו מצומצם יחסית (כל זאת בנוסף למילוי מקום תפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כאמור).

בנוסף, המינויים הנעשים בעת הזו תקפים בכל מקרה רק עד לתום תקופת כהונתה של ממשלת המעבר (למעט המינוי לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שיפוג ביום 18.11.19 כאמור).

7. בנסיבות אלו, ובהתחשב בכך שפרק הזמן שבו ראש הממשלה צפוי לכהן בארבעה תפקידים מיניסטרטוריאליים נוספים קצר וקצוב ושעם סיום כהונתו כממלא מקום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ניתן יהיה לבחון את הנושא על פי הצורך פעם נוספת; לאור שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה דרך כלל ובתקופה זו בה מכהנת הממשלה כממשלת מעבר בפרט; ולאור היקף הסמכויות המצומצם יחסית הנתון לשר התפוצות – ניתן לומר כי מצב משפטי זמני וקצוב כאמור, אפשרי מבחינה משפטית.

8. יצוין כי ביום 14.12.2018, בעת שעמד על הפרק מינויו של ראש הממשלה לתפקיד שר הביטחון, נוסף על תפקידיו כראש הממשלה, כשר בריאות, כשר חוץ וכממלא מקום שר העלייה והקליטה, חווה היועץ המשפטי לממשלה דעתו כי מדובר במצב דברים מעורר קושי משפטי משמעותי, אשר עלול להימצא כחורג ממתחם הסבירות. עם זאת, לאור העובדה שגם אז דובר על מצב זמני וקצוב שלאחריו צפוי היה ראש הממשלה להישאר בתפקיד שר הבריאות והביטחון בלבד (כפי שאכן ארע בפועל), לא נמצאה מניעה משפטית לאישורו. עתירות שהוגשו לבית המשפט בסוף שנת 2018 כנגד כהונתו של ראש הממשלה כשר הביטחון, שר החוץ, שר הבריאות וממלא מקום שר העלייה והקליטה, התייתרו ונמחקו לאחר שראש הממשלה נותר בתפקיד שר הביטחון ושר הבריאות וחדל לכהן כשר החוץ ושר העלייה והקליטה, ובשים לב גם לכך שבמקביל הוחלט על הקדמת הבחירות לכנסת ה-21 (בג"ץ 8746/18 התנועה למען איכות השלטון נגד רה"מ ואח', ובג"ץ 8788/18 ח"כ לאה פדידה נגד רה"מ ואח', פסק דין מיום 20.3.2019, פורסם באתר הרשות השופטת).

מצב הדברים היום דומה במידה רבה לזה ששרר בחודש דצמבר 2018, כשבנסיבות הנוכחיות המינוי נעשה לכתחילה בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר.



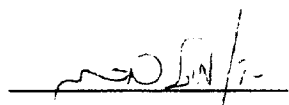
היועצת המשפטית

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין יועצים משפטיים שעמדתם מתחייבת.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.


יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית