

## אישור מינוי סגני שרים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט ים :

א. בהתאם לסעיף 25(א) לחוק יסוד: הממשלה, ולאחר שניתנה הסכמת ראש הממשלה, לאשר את מינויים של סגני השרים המפורטים להלן:

- חבר הכנסת יעקב ליצמן לסגן שר במשרד הבריאות, ממונה על ידי שר הבריאות.
- חבר הכנסת מאיר פרוש לסגן שר במשרד החינוך, ממונה על ידי שר החינוך.
- חברת הכנסת ציפי חוטובלי לסגנית שר במשרד החוץ, ממונה על ידי שר החוץ.
- חבר הכנסת יצחק כהן לסגן שר במשרד האוצר, ממונה על ידי שר האוצר.
- חבר הכנסת משולם נהרי לסגן שר במשרד הרווחה והשירותים החברתיים ממונה על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים.
- חבר הכנסת איוב קרא לסגן שר במשרד לשיתוף פעולה אזורי, ממונה על ידי השר לשיתוף פעולה אזורי.
- חבר הכנסת אלי בן-דהן לסגן שר במשרד הביטחון, ממונה על ידי שר הביטחון.

ב. בהתאם לסעיף 25(א) לחוק יסוד: הממשלה, למסור הודעה בכנסת על מינוי סגני השרים.

## דברי הסבר

### רקע כללי

עם הקמת הממשלה ה-34 מוצע לאשר את מינוי סגני השרים כמפורט בהצעה. בהתאם לסעיף 25(א) לחוק יסוד: הממשלה, סגני השרים מתמנים על ידי השרים הממונים על המשרדים שבהם סגני השרים אמורים לכהן, לאחר שניתנה הסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה. סגני השרים ייכנסו לתפקידיהם לאחר שהממשלה תודיע על דבר מינויים בכנסת. יובהר כי כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (בג"ץ 5079/90 ביטון נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(2) 827 (1991); ובג"ץ 3002/09 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש ממשלת ישראל), ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה 1.1301: סגן שר - היקף העניינים שניתן למסור לו), אין בהצעת החלטה זו משום גריעה כלשהי מאחריותו ומסמכויותיו של ראש הממשלה, המשמש גם כשר הבריאות, שר החוץ והשר לפיתוח אזורי, בעניינים של משרדים אלו, בהתאמה, לרבות הפעלת הסמכויות הסטטוטוריות המוקנות בידיה במסגרת המשרדים, הכרעה לגבי קידום נושאים הנמצאים בליבת העשייה של המשרדים, והבאתן לממשלה של הצעות החלטה מטעם המשרדים.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

### תקציב

לפי מכתבו של הממונה על התקציבים אל מזכיר הממשלה מיום 10.5.2015 העלות התקציבית לסגן שר נאמדת בכ-1.5 מלש"ח לשנה.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

בכל לשכת סגן שר יהיה איוש של צוות העובדים על-פי נציבות שירות המדינה.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ההצעה היא על דעת ראש הממשלה והשרים הרלוונטיים.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

### סיווגים

סיווג ראשי: 04מינויים

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ח באייר התשע"ה

17 במאי 2015



## היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח באייר, התשע"ה

17 במאי, 2015

תיק: 07 – החלטות ממשלה כללי

מזהה מלי: 359899D

### חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

מינוי סגני שרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

סעיף 31(ג) לחוק יסוד: הממשלה קובע כדלקמן:

"שר הממונה על משרד ראשי, בהסמכת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד; שר יכנס לתפקיד משהודיעה הממשלה בכנסת על מינוי...".

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

א. מספר סגני השרים על פי חוק יסוד: הממשלה.

סעיף 25 לחוק יסוד: הממשלה קובע בסופו כי:

"החל מהבחירות לכנסת ה-20 יתווסף ס"ק (ד):

(ד) מספר סגני השרים לא יעלה על ארבעה"

ביום 13.05.15 התקבל בכנסת "חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3 והוראת שעה לכנסת ה-20),

אשר קובע בסעיף 2:

"הוראות סעיפים 15(ו) ו-25(ד) לחוק היסוד לא יחולו על ממשלה שכוננה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20."

לפיכך אין הגבלה על מספר סגני השרים שניתן למנות בממשלה זו.

ב. מינוי סגני שרים בכלל ומינוי חבר הכנסת יעקב ליצמן לסגן שר במשרד הבריאות בפרט.

במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה, מיום 14.05.15, הדגיש היועץ המשפטי לממשלה את ההלכה הפסוקה, כי "עקרון היסוד, הנובע ממעמדו ואחריותו של שר בשיטתו הממשלית, כאמור בסעיפים 4 ו-5 לחוק יסוד: הממשלה, ומתפקידו של סגן השר, כאמור בסעיף 25 לחוק היסוד, הוא כי השר נושא באחריות לכל המתרחש במשרדו וכי סגן השר פועל רק "בשם השר" "ובמסגרת העניינים שמסר לו". היועץ המשפטי לממשלה פירט את ההנחיות שפרסם הקובעות את המגבלות על מילוי תפקידו של סגן שר, לרבות את ההנחיה שעודכנה בעקבות פסק הדין שניתן על ידי בג"צ ביום 09.06.2009. בג"צ נדרש לנושא בעקבות עתירה של ההסתדרות הרפואית נגד ראש הממשלה ואח' (בג"צ 3002/09), כאשר בממשלה ה-32 כיהן ראש הממשלה כשר הבריאות ואילו חבר הכנסת יעקב ליצמן כסגן שר במשרד הבריאות. בימה"ש קבע כי ממצב הדברים שבו הוטל מכלול ענייני המשרד על סגן השר, וסגן השר הוצג, ציבורית ופוליטית כ"סגן שר במעמד של שר",

**"יוצר קושי חוקתי היורד לשורש המבנה הפרלמנטרי של משטרינו וליחסים שבין הרשות המחוקקת והמבצעת, כמו גם ביחסי הרשות המבצעת פנימה".**

ביהמ"ש אמנם לא פסל אז את כהונתו של סגן השר ליצמן, וזאת כיון שייחס משקל ליסוד ההסתמכות שקנו הצדדים למר"מ הקואליציוני וראש הממשלה, ונוכח התרבות הפוליטית שנהגה קודם לפסק הדין, אך "הוסיף אמירה מפורשת לגבי הדין ותחולתו לעתיד לבוא", כהאי לישנא:

"בסופו של יום נאמר דברינו במצב צופה פני עתיד, ואכנה זאת "התראת בטלות";... נראה כי המוסד של "כאילו" של סגן שר הממלא את פונקציות השר עד קצה בול היכולת הפורמלית כשהשר המכהן הוא ראש הממשלה, להבדיל מסגן שר במתכונתו הבסיסי, הוא מוסד הקרב לתום דרכו. על המערכת הממשלתית ליתן דעתה כי פסק דין זה, אף אם לא הביא להתערבות שיפוטית נוכח הרקע שתואר, מהווה תמרור לעתיד. מה שאין אדם מן היישוב יכול לקבל כהגיוני ומתקבל על הדעת, ושיש לו פתרון אחר ראוי כי ייפתר בדרך הנכונה, ההוגנת כלפי כולי עלמא והמגשימה את רוח החוק, קרי, מינוי שר ככל משפטו וחוקתו. ראוי משרד ממשלתי כי מי שעומד בראשו בפועל, במהות, יהא בעל כל הכוחות והסמכויות, מהחל ועד כלה, למלא את תפקידו ולשרת את הציבור. כך יהא לעתיד לבוא, ואנו יוצאים מהנחה כי כך יהא בממשלה הבאה למצער. יתכן כמובן תמיד מינויו של סגן שר- אך ב"מימדי הטבעיים", לצד השר הפועל במשרד כשר...עד אותו מועד, פשיטא כי על ראש הממשלה האחריות לממש את אחריותו למשרד הבריאות באופן פעיל, וכן כי עליו להקפיד עם סגן השר באשר להנחיות היועץ המשפטי לממשלה כולן...".

ביום 06.05.2015 הוגשה לבג"צ עתירה על ידי מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד, נגד ראש הממשלה ואח', בדרישה כי לא ימונה סגן שר במעמד שר במשרד הבריאות, שכן הדבר מנוגד לדין, ואף עולה לכדי חוסר סבירות קיצונית המנוגדת לתקנת הציבור ולכללי מנהל תקין. העותרת סומכת עתירתה על ראיון לעיתון "ישראל היום" שנתן ח"כ ליצמן ובו הודה כי הוא מתעתד לפעול כשר הבריאות לכל דבר ועניין, שכן ההחלטה שלא להיות ממונה לשכר נובעת מהאידיאולוגיה החרדית שלפיה עדיף להמנע מלקחת חלק רשמי בהנגת המדינה. העותרת

ביקשה, בין היתר, צו ביניים אשר יורה כי ראש הממשלה מר בנימין נתניהו לא ימונה לשר הבריאות וכי חבר הכנסת יעקב ליצמן לא ימונה לתפקיד סגן שר במעמד שר במשרד הבריאות, עד ההכרעה בעתירה. ביהמ"ש קבע כי על המשיבים להגיש תגובתם המקדמית לעתירה עד יום 20.05.15.

כאמור, ביום 14.05.15 כתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה את דעתו בסוגיה. במכתבו נכתב, בין היתר, כי:

"העולה מן המקובץ הוא כי הדין אינו מתיר לחזור ולקיים את דפוס הפעולה שנהג ביחסים שבין שר הבריאות לסגן שר הבריאות בתקופת כהונת הממשלה ה-32. אם אמנם ימונה סגן שר במשרד הבריאות יהיה על שר הבריאות להבטיח כי טיב מעורבותו בענייני המשרד והיקפה מממשים באופן אמיתי, מהותי ועמוק את אחריותו כשר הממונה על המשרד. במלים אחרות, על השר לשמר בידיו שליטה אפקטיבית ומעורבות ממשית בניהול המשרד ובקביעת המדיניות. הפער שבין היקף התפרשות עיסוקו של סגן השר לשזה של השר אינו יכול להיות פער צר ופוראמלי ובוודאי שלא טכני ופיקטיבי בלבד.

אם ימונה סגן שר במשרד הבריאות יהיה על שר הבריאות לשקול היטב, בשים לב בין היתר לחשיבות המשרד, תפקיד המרכזי במימוש היבטים רגשים ומורכבים עבור הפרט ותקציביו הרבים, את היקף העניינים אשר יטיל על סגנו ואת מידת שליטתו ומעורבותו בכל אחד מהם. פשיטא שלא ניתן יהיה להטיל על סגן השר הפעלת סמכויות הנתונות לשר בדיון. אף אין מקום לאפשר לסגן השר להפעיל את הסמכויות הנתונות לשר בתקנון הממשלה...או בהחלטותיה. בעניינים האמורים יהיה חייב השר לשקול, להיוועץ ולהחליט בעצמו.

כמו כן על השר מוטלת החובה להיות מעורב מהותית בקבלת החלטות הנוגעות לסוגיות מרכזיות שיתעוררו בפעילות המשרד בתחומי קביעת מדיניות וישומה כאחד ובנסיבות המתאימות אף יהיה הכרח כי הוא עצמו יקבל את ההחלטות. קיום שגרת פגישות עתיות בתדירות סבירה של השר עם הנהלת המשרד עשוי לשרת כהלכה את עקרון האחריות המתואר לעיל."

עוד נקבע כי:

"למותר לציין כי סגן השר אף יהיה מוגבל בהיבטים אחרים המפורטים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כגון לגבי השתתפותו דרך קבע בשיבות הממשלה."

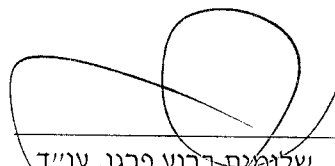
היועץ המשפטי לממשלה מסיים את מכתבו באומרו, כי כדי להבטיח כי ראש הממשלה והממשלה יוכלו לממש את רצונם באשר למינוי חבר הכנסת יעקב ליצמן לסגן שר במשרד הבריאות, יש לגבש מתווה בכתב באשר לדפוסי העבודה של סגן השר ליצמן במשרד הבריאות. על המתווה להיות מתואם עם היועץ המשפטי לממשלה, והוא יוגש לבית המשפט במסגרת המענה לעתירה דלעיל.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

אין יועצים משפטיים הרלוונטיים להצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

בכפוף להלכה הפסוקה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה המפורטת לעיל, אין מניעה לאשר את הצעת ההחלטה.



שלומית-ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת-המשפטית