

טיוטת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס') (אצילת סמכות לסגן שר), התשע"ח-2017 –

הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י מ :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס') (אצילת סמכויות לסגן שר), התשע"ח-2017, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בהצעת החוק.

דברי הסבר

רקע כללי

מטרת התיקון המוצע היא לאפשר אצילת סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר לידי סגן שר שמונה במשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר וזאת כמפורט בטיטוט החוק (מצ"ב).

סעיף 33 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד), אשר עניינו "אצילת סמכויות", קובע, בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), כי שר רשאי לאצול סמכות הנתונה לו על-פי חוק, סמכות שהועברה לו על-פי סעיף 31(ב) לחוק-היסוד, או סמכות שהממשלה אצלה לו (אם הסמיכה אותו לכך), לידי עובד ציבור. זאת, למעט סמכות להתקין תקנות.

לכך יוסף, כי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1304 בדבר "איסור אצילת סמכויות סטטוטוריות לסגן שר", נקבע – על יסוד פרשנות החוק ועל יסוד שיקולים נוספים הנובעים ממבנה המשטר החוקתי בישראל ומעקרונות היסוד של השיטה המשפטית – כי סגן שר אינו בגדר "עובד ציבור" לענין סעיף זה.

במצב המשפטי הקיים, שר אינו רשאי לאצול מסמכויותיו הסטטוטוריות לסגן שר.

הממשלה מבקשת כעת לאפשר, במשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר, אצילת סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר אל סגן שר שמונה באותו משרד. לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק-היסוד, על דרך של הוספת סעיף קטן (ג1), כך שייקבע כי כאשר ראש הממשלה מכהן כשר הממונה על משרד, יהיה רשאי הוא לאצול את סמכותו, בהתאם להוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג), גם לסגן שר באותו משרד.

עניינה של החלטה זו הוא באישור עקרוני של הצעת החוק המונחת על שולחן הממשלה, הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר את הצעת החוק על דעת הממשלה וזאת בהתאם לסעיף 41(א) לתקנון עבודת הממשלה, ולקצר את תקופת ההנחה על שולחן הכנסת ולהקדים את הדיון בהצעת החוק בקריאה ראשונה וזאת בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת.

הצורך באישור ההצעה ובקיצור הזמנים נובע מהרצון לאפשר את ייעול עבודת הממשלה, והקלת העומס המוטל על ראש הממשלה מתוקף סמכויות כשר.

המועד האחרון להגשת הערות לתזכיר שהופץ הוא ביום 29.12.2017. ככל שיתקבלו הערות עד לאותו מועד ויידרשו תיקוני נוסח – יופץ נוסח מעודכן.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

לעמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים אין מניעה משפטית בהגשת ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: חק"מ

תחום פעולה עיקרי: אחר



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

אישור טיוטת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס') (אצילת סמכות לסגן שר), התשע"ח-2017

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

עניינה של ההצעה להחלטת ממשלה הוא באישור טיוטת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס') (אצילת סמכות לסגן שר), התשע"ח-2017 (מצ"ב) וכן בקיצור ההליכים לאישור ההחלטה וקיצור תקופת ההנחה והקדמת הקריאה הראשונה.

בכל הנוגע לאישור הצעת החוק; עניינו של התיקון המוצע הוא בשינוי המצב הקיים כך שבמשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר, תותר הפעלת סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר בידי סגן שר שמונה באותו משרד (וראו בהרחבה בדברי ההסבר ובטיוטת החוק המצ"ב).

בכל הנוגע לקיצור הליך החקיקה; בשלב ראשון מבוקש שהממשלה תקבל החלטה לעשות שימוש בסמכותה הקבועה בסעיף 41(א) לתקנון עבודת הממשלה לפיה "הממשלה רשאית לקבוע כי החלטות ועדת שרים תהיינה 'על דעת הממשלה', או כי עניין מסוים הנדון בוועדת שרים יהיה 'על דעת הממשלה'". עוד קובע הסעיף כי "דין החלטות ועדת שרים במקרה האמור כדין החלטת ממשלה בישיבתה והן תצורפנה מיד לפרוטוקול החלטות הממשלה".

בשלב שני, ההצעה מבקשת כי הממשלה תפנה לכנסת ותבקש כי הכנסת, באמצעות ועדותיה, תעשה שימוש בסמכותה הקבועה בסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת. גם זאת, לשם השלמת הליך החקיקה במהירות האפשרית.

יצוין כי הצורך באישור ההצעה ובקיצור הזמנים נובע מהרצון לייעל את עבודת הממשלה ולהקל על העומס המוטל על ראש הממשלה במסגרת תפקידיו כשר.

להשלמת התמונה נוסף ונציין כי המועד האחרון להגשת הערות לתזכיר שהופץ הוא ביום 29.12.2017. מובן, כי ההערות שיתקבלו עד לאותו המועד ייבחנו במסגרת הליך גיבוש החקיקה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

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

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים היא שאין מניעה משפטית להגשת ההצעה.


לאה רקובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ט' טבת תשע"ח
27 דצמבר 2017
027-99-2017-012567

טיוטת חוק-יסוד

א. שם חוק-היסוד המוצע:

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (אצילת סמכות לסגן שר)

ב. עיקרי חוק-היסוד המוצע והצורך בו:

מטרת התיקון המוצע לאפשר אצילת סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר לידי סגן שר שמונה במשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר.

סעיף 33 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן – חוק-היסוד), אשר עניינו "אצילת סמכויות", קובע, בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), כי שר ראשי לאצול סמכות הנתונה לו על-פי חוק, סמכות שהועברה לו על-פי סעיף 31(ב) לחוק-היסוד, או סמכות שהממשלה אצלה לו (אם הסמיכה אותו לכך), לידי עובד ציבור. זאת, למעט סמכות להתקין תקנות. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1304 בדבר "איסור אצילת סמכויות סטטוטוריות לסגן שר", נקבע – על יסוד פרשנות החוק ועל יסוד שיקולים נוספים הנובעים ממבנה המשטר החוקתי בישראל ומעקרונות היסוד של השיטה המשפטית – כי סגן שר אינו בגדר "עובד ציבור" לעניין סעיף זה, ומכאן – כי במצב המשפטי הקיים, שר אינו ראוי לאצול מסמכויותיו הסטטוטוריות לסגן שר. בהנחיה מצוין, בין היתר, כי גם מלשון סעיף 25 לחוק-היסוד, אשר עניינו "סגני שרים", עולה כי סגן שר אינו מפעיל סמכויות סטטוטוריות עצמאיות, אלא הוא פועל, בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, "בשם השר שמינה אותו ובמסגרת העניינים שמסר לו" (שם, בסעיף קטן (ב)). לשון זו משקפת את תפיסת המחוקק באשר למהות ולהיקף תפקידו של סגן שר כמסייע לשר (לעניין מסגרת תפקידו של סגן שר ראו והשוו: בג"ץ 5079/90 ביטון נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(2) 827 (1991); בג"ץ 3002/09 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 9.6.2009); ובג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 23.8.2015)).

הממשלה מבקשת כעת לאפשר, במשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר, הפעלת סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר בידי סגן שר שמונה באותו משרד. לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק-היסוד, על דרך של הוספת סעיף קטן (ג), כך שייקבע כי כאשר ראש הממשלה מכהן כשר הממונה על משרד, יהיה ראשי הוא לאצול את סמכותו, בהתאם להוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג), גם לסגן שר באותו משרד.

יובהר, כי אין בתיקון המוצע כדי לשנות את המבנה המשטרי היסודי אשר מבחין בין תפקידו של שר – כחבר הממשלה וכממונה על משרד, לבין תפקידו של סגן שר – כמסייע בידי השר. כידוע, המבנה המשטרי בישראל הוא שהממשלה מורכבת משרים, שהם חברי הממשלה, ורק הם עשויים להיות ממונים על משרדים (סעיפים 4 ו-5 לחוק-היסוד). מתוקף היותו של שר ממונה על משרד, הוא אחראי לפעילותו של המשרד ולכל המתרחש בו, בפני ראש הממשלה, בפני הכנסת ובפני בציבור. לשם כך, פעמים רבות מוענקות לשר בחוק סמכויות בתחום פעילותו של המשרד עליו הוא מופקד, וכך, במכלול, הסמכות

והאחריות שלובות זו בזו. התיקון המוצע אינו גורע ממעמדו ומאחריותו של השר כממונה על משרד ועל ביצועם של חוקים כפי שהטילה עליו הכנסת. יתרה מכך. ברי, כי אצילת סמכות לידי סגן שר אינה הופכת אותו לשר או לחבר הממשלה. מכאן גם, כי אין בתיקון המוצע כדי לאפשר אצילת סמכויות הנתונות לשר לחבר הממשלה ואשר טבועות בתפקידו כשר, לידי סגן שר. כך למשל, לא ניתן לאצול לסגן שר את הסמכות ליטול חלק בהצבעות ובהחלטות של הממשלה; להיות חבר בוועדת שרים – בין ועדת שרים הפועלת מכוח חוק ובין ועדת שרים שמונתה על-ידי הממשלה לפי סעיף 31(ה) לחוק-היסוד; להגיש הצעות החלטה לממשלה או לוועדת שרים; וכיוצא באלו.

זאת ועוד. כידוע, מי שהוסמך מכוחה של אצילת סמכויות בא בנעליה של הרשות המוסמכת לכל דבר ועניין, אך היא עצמה אינה מתרוקנת מסמכותה, והיא רשאית לחזור ולבטל את האצילה בכל עת, על מנת לחזור ולהפעילה בעצמה. בנוסף, מאחר שהרשות המוסמכת ממשיכה לשאת באחריות, היא יכולה וחייבת להדריך את הגורם שלו היא מאצילה את הסמכות באשר לאופן הפעלתה (ראו למשל: דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** 173, 187-188 (כרך א', 2010)). מכאן, כי באצילת סמכות לידי סגן שר, כמוצע בתיקון זה, השר אינו מתפרק מאחריותו לביצועה התקין של הסמכות, הוא נדרש לקיים פיקוח ובקרה ביחס להפעלת הסמכות בידי סגן השר, והוא רשאי להפעיל את הסמכות בעצמו, כמו גם לבטל את האצילה בכל עת.

לבסוף, יוזכר, כי בהתאם לסעיף 10(ב)(12) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, פעולה של אצילת סמכות לפי סעיף 33 לחוק-היסוד, מחייבת פרסום הודעה ברשומות מטעם הממשלה.

ג. השפעת חוק-היסוד המוצע על החוק הקיים:

יתוקן סעיף 33 לפי הנוסח המוצע שלהלן.

ד. השפעת חוק-היסוד המוצע על תקציב המדינה, תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי:

אין.

ה. הערכת השפעות רגולציה (RIA)

החקיקה המוצעת אינה מחויבת בעריכת דו"ח RIA.

ו. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) סבורה כי אין מניעה משפטית להעלאת טיוטת חוק-היסוד לאישור הממשלה.

ז. להלן הנוסח המוצע:

טיוטת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס'...) (אצילת סמכות לסגן שר)

תיקון סעיף 33 1. בחוק-יסוד: הממשלה¹, בסעיף 33, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) כיהן ראש הממשלה כשר הממונה על משרד, רשאי הוא לאצול את סמכותו, בהתאם להוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג), גם לסגן שר באותו משרד."

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158; ס"ח התשע"ה, עמ' 249.