



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, א' אייר תשפ"א
13 אפריל 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-011056
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
מר צחי ברוורמן
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: כינוס ועדות שרים סטטוטוריות בהן חבר שר המשפטים
סמך: מכתבי לראש הממשלה ולראש הממשלה החלופי מיום 26.3.2021

במכתבי שבסמך עמדתי על כך שעם פקיעת כהונתו של ממלא מקום שר המשפטים ביום 1.4.2021, וללא מינוי שר משפטים קבוע, עלולה להיגרם פגיעה מהותית באינטרסים ציבוריים חשובים עליהם מופקד שר זה, לרבות בכל הקשור לפעילותן של ועדות שרים בהן הוא חבר מכוח חוק.

עניינו של מכתבי הנוכחי בשלוש ועדות שרים מסוג זה: ועדת השרים לענייני בטחון לאומי, שהוקמה בחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: "הקבינט המדיני-בטחוני" ו"חוק הממשלה"), ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי, שהוקמה בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: "ועדת השב"כ" ו"חוק השב"כ"), ועדת השרים שהוקמה מכוח סעיף 46 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "קבינט הקורונה" ו"חוק הקורונה").

בתמצית, בנקודת הזמן הנוכחית, ועדות אלו אינן יכולות להפעיל את הסמכויות המוקנות להן ולקבל החלטות; הגם שניתן לכנס את חבריהן לשם שמיעת סקירות או קיום דיונים, שאינם כרוכים בקבלת החלטות מתוקף תפקידן כוועדות שרים. ביחס לקבינט המדיני-בטחוני, ניתן להביא לשינוי המצב המתואר באמצעות השוואת מספר חברי הוועדה מצד כל "גוש" (דהיינו, שרים בעלי זיקה לראש הממשלה או בעלי זיקה לראש הממשלה החליפית). במצב דברים כאמור, ניתן יהיה בנסיבות מסוימות של דחיפות ורגישות הדיון לכנס את הקבינט גם לשם קבלת החלטות, אפילו אם בין חבריו לא יימצא שר המשפטים. לגבי שתי הוועדות הנוספות – ועדת השב"כ וקבינט הקורונה, רק מינוי שר משפטים יאפשר להן להפעיל את הסמכויות המוקנות להן בדרך של קבלת החלטות בנות תוקף, כאשר לגבי קבינט הקורונה, נדרש בנוסף להביא גם להשוואת מספר חברי הוועדה מכל "גוש".

וכעת, אפרט את הדברים.



היועץ המשפטי לממשלה

1. מספר השרים החברים בוועדות השרים וזיקתם

א. סעיף 13א(ד) לחוק יסוד: הממשלה, שנקבע כחלק מהמנגנונים להבטחת עיקרון הפריטטיות בעבודת ממשלת החילופים, קובע כדלקמן:

(1) מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה יהיה שווה למספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי; ואולם לא היה מספר השרים שווה כאמור, תקבע הממשלה מנגנון הצבעה שלפיו כוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה בממשלה יהיה שווה לכוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי, או כללים לעניין אופן קבלת ההחלטות שיבטיחו יחס כאמור;

(2) הוראות פסקה (1) רישה לעניין מספר השרים יחולו גם על ועדות שרים, למעט על ועדות שרים שזהות חבריהן נקבעה בחוק, אם החוק האמור אינו מאפשר לממשלה למנות להן חברים נוספים (ההדגשה נוספה).

ב. לגבי הקבינט המדיני-בטחוני וקבינט הקורונה קובע החוק את ההוראות הבאות:

(1) סעיף 6 לחוק הממשלה קובע את הרכב הקבינט המדיני-בטחוני: "ראש הממשלה – יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר; הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה" (ההדגשה נוספה).

(2) סעיף 46 לחוק הקורונה קובע את הרכב ועדת הקורונה: "(א) אין בהוראות פרקים ג' ו-ד' כדי למנוע מהממשלה מלפעול באמצעות ועדת שרים ... ובלבד שבועדת השרים שתמנה הממשלה יהיו חברים ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, שר הביטחון, שר המשפטים, שר האוצר, השר לביטחון פנים, שר הבריאות ושר הכלכלה והתעשייה. (ב) הממשלה רשאית למנות לוועדת השרים חברים נוספים, ובלבד שמספר חבריה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה" (ההדגשה נוספה).

ג. מהאמור עולה כי ביחס לשתי ועדות השרים הללו, מחייב חוק-יסוד: הממשלה לקיים שוויון בין מספר השרים החברים בהן בעלי הזיקה לראש הממשלה לבין מספר השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי. **במצב הדברים הקיים, דרישה זו אינה מתקיימת ביחס לאף אחת מהוועדות, ולפיכך, ועדות אלו אינן יכולות להפעיל את הסמכויות הנתונות להן, ולאמץ החלטות מחייבות.**



היועץ המשפטי לממשלה

ד. לעניין זה יצוין כי בעוד שביחס למליאת הממשלה, קובע חוק היסוד כי ניתן "לפצות" על פער במספר השרים המשתייכים לכל אחד מהגושים, באמצעות הסדרי הצבעה מתאימים שיבטיחו שוויון בכוח ההצבעה בין הגושים, הרי שאפשרות זו אינה קיימת לפי חוק היסוד ביחס לוועדות השרים. בהקשר האחרון, לשון החוק מתייחסת אך ורק לחובת קיומו של שוויון במספר השרים המזוהים עם כל "גוש".

ה. למען הסדר הטוב יובהר כי אין באמור כדי למנוע את כינוסן של הוועדות לצורך שמיעת סקירה או קיום דיון שאינם כרוכים בקבלת החלטה, שכן, ככלל, באפשרות שרי הממשלה לקיים דיונים ולהיוועץ במסגרת פורומים שונים. **כן יובהר כי ניתן לרפא את הפגם המתואר באמצעות השוואת מספר השרים החברים בהם מטעם כל "גוש".**

ו. בכל הנוגע לוועדת השב"כ, סעיף 5(ב) לחוק השב"כ קובע את הרכב הוועדה: "ועדת השרים תמנה חמישה חברים, ובממשלת חילופים כהגדרתה בסעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה – שישה חברים; ראש הממשלה יכהן כיושב ראש הוועדה, ובין חבריה ייכללו שר הביטחון, שר המשפטים והשר לביטחון הפנים" (ההדגשה נוספה). כיום חברים בוועדה 5 חברים בלבד (במקום 6), מאחר שלא מכהן בה שר משפטים, כך שהרכב הוועדה כיום אינו שוויוני בין הגושים. אמנם, בלשון החוק אין התייחסות מפורשת לדרישת השוויון המספרי בין חברי הוועדה המקיימים זיקה לכל "גוש", אך נראה כי תכלית התיקון העקיף בחוק השב"כ שבוצע במסגרת תיקון "ממשלת החילופים" וקבע מספר שרים זוגי בעת שמכהנת ממשלת חילופים, הייתה לשמור על מצב זה גם בוועדת השב"כ. כפי שיפורט להלן, ממילא, ואף בהתעלם שאלת חובת השוויון בין הגושים בוועדה זו, לעמדתו, בהעדר שר משפטים מכהן, ועדת השב"כ לא תוכל להפעיל את סמכויותיה ולקבל החלטות.

2. חברותו של שר המשפטים בוועדה

א. כאמור לעיל, בכל אחת משלוש הוועדות המדוברות, מורה החוק המסמך, אשר קבע את הרכב הוועדה, על חברותו של שר המשפטים.

ב. כפי שנקבע בהלכה הפסוקה, במצב בו לא קיים מי מחבריה של ועדה אשר הוסמכה לפעולה מסוימת, מדובר ב"וועדה מקוטעת", כאשר "אין ועדה מקוטעת יכולה למלא את המשימה שהוטלה על הוועדה השלמה" (בג"ץ 3/58 **יונה ברמן ואח' נ' שר הפנים** יב 1493 (1958)). ודוק, כפי שהובהר בהלכת **ברמן**, מצב זה הוא בניגוד למצב בו חברי הוועדה קיימים, אך חלקם לא נוכחים – אז יחול סעיף 20 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 לפיו ניתן להסתפק ברוב מבין חברי הוועדה – שהרי "רוב חברי חבר מסויים נקראים בשם "רוב" כאשר חברי



היועץ המשפטי לממשלה

המיעוט עדיין קיימים, ולא כאשר אלה חדלו מלהתקיים". ברבות השנים, צומצמה הלכה זו למצבים בהם מדובר בגוף שיפוטי או מעין שיפוטי, וכן, כאשר מדובר בהרכב הטרוגני שחבריו מייצגים אינטרסים שונים ומסוימים (בג"ץ 233/86 **יצחק בן צדוק נ' שר הפנים** מ(4) 505 (1986)). במקרים אחרים, אין מניעה כי ועדה תפעל בהרכב חסר.

ג. יישום ההלכה האמורה ביחס לוועדות השרים הנדונות, מוביל למסקנות הבאות:

(1) הקבינט המדיני-בטחוני – מחד גיסא ועל פני הדברים, מדובר בוועדה הטרוגנית, שכן ניתן להניח כי קביעת המחוקק לגבי חברי הממשלה הספציפיים נועדה דרך כלל לייצג את האינטרסים המוסדיים עליהם הם אמונים מתוקף עמידתם בראש משרדיהם. מאידך גיסא, מדובר בוועדה שהרכבה רחב באופן יחסי, בשעה שהחוק עצמו קבע שהיא יכולה לפעול בהרכב רחב עוד יותר ובלבד שמספר חבריה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה, וליבת עבודתה בתחום המדיני-בטחוני. לנוכח זאת, ניתן היה לטעון כי תכלית קביעת הרכב הוועדה באופן זה נבע ממעמדם של השרים הבכירים המנויים בה, ולא דווקא לשם ייצוג אינטרס מוסדי ספציפי. טענה שכזו תוביל למסקנה כי אין עניינו בוועדה בעלת הרכב הטרוגני כהגדרתו בפסיקת בית המשפט, ומשכך – כי אין מניעה שזו תפעל אף בהרכב חסר שאינו כולל את שר המשפטים. אין לכחד כי מדובר במהלך פרשני מוקשה, ואולם לנוכח מאפייני עבודת הקבינט המדיני-בטחוני, לעמדתנו נכון כי יתאפשר כינוס הקבינט המדיני-בטחוני גם לשם קבלת החלטות, כאשר ישנם טעמים מדיניים-בטחוניים חיוניים המצדיקים דיון והחלטה דווקא בפורום זה ולא במליאת הממשלה. זאת, הגם שהממשלה ממילא מוסמכת אף היא לדון בכלל נושאים אלה, ועל אף שמדובר כאמור בפרשנות מוקשית מבחינה משפטית. בכל מקרה, גם אם תאומץ פרשנות זו, כל עוד לא מתקיימת בקרב חברי הקבינט המדיני-בטחוני הוראת השוויון בין מספר השרים החברים בכל אחד מהגושים, אין ביכולתו של הקבינט המדיני-בטחוני להפעיל את סמכויותיו בדרך של קבלת החלטות בנות תוקף.

(2) קבינט הקורונה – במקרה זה, אף אילו ניתן היה לצלוח את המשוכה שאינה מאפשרת את פעילות הוועדה מחמת היותה ועדה מקוטעת, הרי שסעיף 46 לחוק הקורונה, שצוטט לעיל, קובע כאמור באופן מפורש כי תנאי לכך שהממשלה תוכל להפעיל את סמכויותיה לפי החוק באמצעות ועדת שרים, הוא שבועדה יהיו חברים מספר שרים המצוינים באופן פרטני, ובהם גם שר המשפטים. על כן, בהעדר שר משפטים לא תוכל הממשלה להפעיל את סמכויותיה באמצעות קבינט הקורונה.

(3) ועדת השב"כ – כאמור לעיל, לוועדה זו הרכב מצומצם שהשרים החברים, אשר החוק קבע בו (5 חברים ככלל, ו-6 חברים בממשלת חילופים), מייצגים באופן מובהק אינטרסים שונים בקשר לנושאים הביטחוניים עליהם הוועדה מופקדת. מדובר אפוא



היועץ המשפטי לממשלה

בהרכב הטרוגני, בו כל חבר אמון על ייצוג אינטרסים מוסדיים שונים, ולפיכך, בהיעדר שר משפטים מכהן, גם ועדה זו לא תוכל להפעיל את סמכויותיה.

3. לסיכום הדברים, ולמען הסדר הטוב, אבקש לשוב על עיקרי מסקנותיי:

- א. בעת הזו, בהעדר שר משפטים מכהן, שלוש הוועדות הנדונות – הקבינט המדיני-בטחוני, קבינט הקורונה וועדת השב"כ, אינן יכולות להפעיל את סמכויותיהן ולקבל החלטות בנות תוקף. יובהר לעניין זה, כי לממשלה כמובן עומדת הסמכות לדון ולהחליט במקום ועדות השרים שהסמיכה, ובמצב הדברים הנוכחי נראה שזו דרך המלך.
- ב. ביחס לקבינט המדיני-בטחוני, ניתן, גם אם בדוחק, לבוא לכלל מסקנה כי אין מניעה שיפעיל סמכויותיו, לרבות על דרך קבלת החלטות, בהינתן טעמי דחיפות וחיוניות המחייבים זאת, ובלבד שמספר השרים המשתייכים לכל אחד מהגושים יהיה שווה. זאת, אף ללא מינויו של שר משפטים.
- ג. ביחס לוועדת השב"כ, תנאי להפעלת סמכויותיה הוא מינויו של שר משפטים.
- ד. ביחס לוועדת הקורונה, תנאי להפעלת סמכויותיה הוא מינויו של שר משפטים והשוואת מספר החברים בה המקיימים זיקה לכל אחד מהגושים.
- ה. אין באמור לעיל כדי למנוע מוועדות אלו להתכנס לשם שמיעת סקירות ואף בכדי לדון בנושאים שונים, ללא הפעלת סמכויותיהן באמצעות קבלת החלטות בנות תוקף; וזאת, בשים לב לאפשרות הנתונה לשרים להתייעץ ולדון בנושאים כאמור בכל פורום שיבחרו.

בברכה,
אביחי מנדלבליט

העתק:

ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה
ח"כ בני גנץ, ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון
ח"כ יולי אדלשטיין, שר הבריאות
ח"כ אלי כהן, שר המודיעין ומ"מ יו"ר ועדת השרים לענייני שב"כ
מר נדב ארגמן, ראש שירות הביטחון הכללי
מר מאיר בן שבת, ראש המטה לביטחון לאומי
המשנים ליועץ המשפטי לממשלה
גב' שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
מר אורי שוורץ, היועץ המשפטי למשרד הבריאות
היועץ המשפטי לשירות הביטחון הכללי