

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה | משפט מינהלי ממשלה - סגני שרים |
|---|---------------------------------------|
| תאריך: ד' טבת התשנ"א, 21 דצמבר 1990 עדכון: יוני 1996 מרץ 2003 מרץ 2009 מרץ 2013 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1301 (21.451א) | סגן שר - היקף העניינים שניתן למסור לו |

סגן שר - היקף העניינים שניתן למסור לו

1. האם רשאי שר למסור לסגנו תחום פעילות בהיקף המלא של מכלול ענייני המשרד שעליו הוא מופקד, או שמא צריכה מסגרת העניינים להיות מוגבלת?

2. ככלל, היקף העניינים שימסור שר לסגנו יהיה נתון קודם לכל לשיקול-דעתו של השר ולנסיבות המיוחדות של המשרד: יש אשר יראה השר להיעזר בסגן השר בתחום צר של עניינים, ויש שיראה לנכון להיעזר בו בתחום רחב, או אף במכלול ענייני המשרד; הכל תלוי בשר, בסגן השר ובמסגרת העניינים.

3. הייתכן שהשר ישל מעליו את כל האחריות של ניהול משרדו ויטילנה על סגנו?

על כך יושב, כי אין במסירת תפקידים לסגן שר על-פי חוק-היסוד משום גריעה כל שהיא מאחריותו של השר לענייני משרדו, לא מן ההיבט של האחריות כלפי ראש הממשלה, ולא מן ההיבט של האחריות כלפי הכנסת, הנובעת מן האחריות המשותפת של הממשלה. יש להדגיש, כפי שהדבר הוצג בכנסת בעת שנוסד המעמד של סגני שרים, כי כל עיקרו של סגן שר לא בא אלא כדי לסייע לשר במילוי תפקידו, וכל פעולתו היא בשם השר שמינה אותו. כללו של דבר, על-ידי מסירת תפקידים לסגן שר רק הוקל מעל השר העומס אשר עליו, ולא נגרע כל מאום מתפקידו, או מחובתו, או מאחריותו של השר (ראו גם: אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** 866-867 (כרך ב', מהדורה שישית, 2005). עמדה זו אומצה בעבר על-ידי בית המשפט העליון תוך שהוא מדגיש כי מסירת היקף בלתי-מוגבל של עניינים מאת השר לסגנו מותנה בהקפדה על האמור לעיל, קרי שלא תגרע אחריותו של השר וכי לא יהיה לסגן השר דבר משל עצמו אלא שהוא יראה עצמו לכל דבר ועניין כפועל בשם השר, כמצוות חוק-היסוד. כך קבע בית המשפט לעניין זה בבג"ץ 5079/90 **ביטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד מה(2) 827 (1991):

"סגן השר אינו נמנה על חברי הממשלה. מינויו בא כדי להקל על השר – הממונה על המשרד – בעבודתו ולסייע לו בכל אשר יתבקש על ידו, הן במשרד, בועדות שרים ובועדות הקשורות לעבודת המשרד, והן בכנסת ובועדותיה[...]. היקף התפקידים שהשר רשאי להטיל על הסגן אינו מוגבל, ובלבד שמתקיימים

ונשמרים שני תנאים: האחד – שהאחריות לענייני המשרד, הן כלפי ראש הממשלה (סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה) והן כלפי הכנסת, מוטלת היא על השר; והשני – שסגן השר פועל בשמו של השר, מכוחו ועל דעתו...

7. על-פי האמור, הפיסקה המופיעה בסעיף-קטן א, לעניין מינויו של סגן השר במשרד העבודה והרווחה, היינו המילים: "ויפעל בו כשר לכל דבר", פיסקה זו בטלה היא. סגן שר אינו פועל כשר, לא לעניין אחד ולא לכל דבר. פועל הוא, כאמור בסעיף 35 הנ"ל, בשם השר שמינה אותו, ובמסגרת העניינים שמסר לו השר. וכך אכן נאמר בהמשכו של סעיף-קטן א, כי שר העבודה והרווחה יסמין את סגן השר לפי סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה [כיום, סעיף 25 לחוק-היסוד], לפעול בשמו בכל העניינים שמשרד העבודה והרווחה פעיל בהם וששר העבודה והרווחה הסמיכו לפעול בהם. דומה שהמלים האמורות "ויפעל בו כשר לכל דבר" לא נאמרו אלא לתפארת המליצה, שהרי אין הן עולות בקנה אחד עם המשכו של הסעיף, כאמור לעיל. על כל פנים, כדי להוציא מלבם של חוששים ועותרים, אנו מחליטים כי מילים אלה אינן עולות בקנה אחד עם הוראות החוק ומגמתו, ועל כן בטלות הן, דברים בעלמא, ללא נפקות משפטית ומעשית כלשהי. וכבר אמרנו לעיל, שכך כבר קיבלו המשיבים על עצמם" (שם, בעמ' 830-831; ההדגשות כולן במקור).

לאורך השנים, אולי גם על יסוד הפסיקה הנזכרת והנחיה זו עצמה, התפתחה פרקטיקה פוליטית לפיה פעמים רבות מתמנה סגן שר במשרד שעליו ממונה (במקרה הטיפוסי בהקשר זה) ראש הממשלה, וזה האחרון מוסר לידי סגן השר, מכוח סעיף 25 לחוק-היסוד, את כל ענייני המשרד. אמנם מבחינה פורמלית הקפידו הממשלות שאישרו מינוי כאמור על התנאים הפורמליים שנקבעו בפסק דין ביטון הנזכר לעיל ולכאורה לא נגרעה אחריות השר הממונה וסגן השר פעל רק בשם השר ובעניינים שנמסרו לו. אולם, למעשה, נמתחו הגבולות עד מאוד ונמצא כי סגן השר במצבים הללו פעל, למעשה גם אם לא להלכה, ונחזה, באופן ציבורי גם אם לא באופן משפטי, כ"סגן שר במעמד של שר", קרי – כ"בעל הבית" של המשרד, אשר על פיו יישק דבר, משל היה לשר עצמו. נזכיר כי בית המשפט בפרשת ביטון שלל מכל וכל את האפשרות שסגן שר יפעל במשרד "כשר לכל דבר".

בחלוף העתים נדרש בית המשפט העליון למצב דברים זה ועמד על הקשיים החוקתיים שהוא טומן בחובו. בבג"ץ 3002/09 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 9.6.09) להלן: פרשת ההסתדרות הרפואית הבהיר בית המשפט כי הפער שנוצר בין המציאות לבין המשפט בסוגיה זו שוחק את אמון הציבור במערכת הפוליטית. יתר על כן, בית המשפט מצא פגם במצב שבו נמנעת מעורבותו של השר בענייני המשרד, בשל כך שסגן השר מנהל למעשה את המשרד, עד כדי שאין תוכן ממשי לאחריותו החוקתית של השר למשרדו, כמצוות חוק-יסוד: הממשלה.

בפרשת ההסתדרות הרפואית נדונה כהונתו של סגן שר במשרד הבריאות כאשר ראש הממשלה כיהן גם בתפקיד שר הבריאות. בסופו של דבר נמנע בית המשפט העליון מלהתערב ולהורות על פסילת המינוי, על אף שמצא שאין הוא נותן משקל ראוי למבנה החוקתי בהתאם לחוק-היסוד, וזאת בין היתר בשל החידוש שיש בהתפתחות משפטית זו נוכח הפרקטיקה הפוליטית ארוכת השנים. יחד עם זאת בית המשפט העליון הרחיב את ההלכה שנקבעה בפרשת **ביטון** בהציבו אמות-מידה מהותיות לבחינת סבירותה של הטלת מכלול ענייני המשרד על סגן השר.

מפסק הדין ב**פרשת ההסתדרות הרפואית** עלה כי החלטה של שר הממונה על משרד, ובכלל זה ראש הממשלה, להטיל על סגן השר במשרדו את מכלול ענייני המשרד, עלולה לחרוג ממתחם הסבירות ולהיפסל אם אין היא נותנת למעשה תוכן ממשי לאחריותו המיניסטריאלית של השר. עוד עלה, כי בהקשר זה יש לשקול בין היתר את חשיבות המשרד, השפעת תפקודו על כלל הציבור, תקציב המשרד והיקף הסמכויות הנתונות לשר, לרבות התפקידים האחרים שבהם נושא אותו שר במשרדים אחרים. המקרה של ראש הממשלה אשר מכהן כממונה על משרד גדול וחשוב נוסף הוא מקרה בולט שבו מתחדדים הקשיים החוקתיים ולאור פסיקת בית המשפט העליון נדמה כי יהיה קשה למצוא לו הצדקה אלא בנסיבות חריגות ביותר. וכך ציין השופט רובינשטיין ב**פרשת ההסתדרות הרפואית**:

"בסופו של יום נאמר כי דברינו במבט צופה פני עתיד, ואכנה זאת 'התראת בטלות'; [...] נראה כי המוסד של 'כאילו', של סגן שר הממלא פונקציות השר עד קצה גבול היכולת הפורמלית כשהשר המכהן הוא ראש הממשלה, להבדיל מסגן שר במתכונתו הבסיסית, 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. ... 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" (שם, פסקה מ"א לפסק הדין).

בהמשך לכך, בפסק דינו בבג"ץ 3132/15 **מפלגת יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל** (ניתן ביום 23.8.15), בית המשפט העליון נדרש לסוגיה פעם נוספת, בהרכב מורחב, והפעם מצא לנכון לממש את "התראת הבטלות" שניתנה ב**פרשת ההסתדרות הרפואית** תוך שקבע כי המצב שהתקיים באותה עת של כהונת סגן שר במשרד הבריאות כאשר ראש הממשלה מכהן כשר הבריאות עולה כדי אי סבירות קיצונית שדינו להתבטל (פסקה כ"ו לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין). בית המשפט ציין כי הגיע לכלל מסקנה ש"אין מחלוקת כיום שהמוסד הפוליטי ה'הסטורי' של 'סגן שר במעמד שר', שלא היה לו עיגון בדין מעולם, אינו חוקי ואינו עומד בתנאי חוק יסוד: הממשלה, הן בעדשת מעמדו של שר והן בעדשת מעמדו של סגן שר. על כן אין קושי ליתן צו מוחלט, לפיו אין בנמצא יצור חוקי הקרוי סגן שר במעמד שר; ובכך אנו ממשיכים את אשר ננקט ב**פרשת ההסתדרות הרפואית**" (פסקה ט"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין). בית המשפט הוסיף והורה על בטלותו של מתווה ממשלתי שגובש להסדרת דפוסי עבודתו של סגן שר

הבריאות וכן הורה, בדעת רוב, כי סגן השר יחדל לכהן בתפקידו זה, וזאת נוכח העמדה כי אלו לא יוכלו לעמוד בגבולות הדין הלכה למעשה.

יובהר, כי הנחיה זו עוסקת במסירת עניינים מטעם השר לטיפול סגנו ולא באצילת סמכויות הנתונות לשר לפי חוק. לעניין זה ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1304 בעניין "איסור אצילת סמכויות סטוטוריות לסגן שר" וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1300 בעניין "מעמדו של סגן שר".