

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - שכר שרים וסגני שרים
תאריך: כ"ה אב התשס"א, 14 אוגוסט 2001 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 מספר הנחיה: 1.1600 (1.1800)	שימוש ברכב צמוד על-ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים

שימוש ברכב צמוד על-ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים

1. בהחלטה של ועדת השרים לכלכלה מיום 23.7.01 (כל / 24) נקבע, כי בני זוג של שרים יהיו רשאים לנהוג ברכב השרד הצמוד של השרים, וכן כי בני משפחה מדרגה ראשונה של סגני שרים יהיו רשאים אף הם לנהוג ברכב השרד הצמוד של סגני השרים, בהתאם לכללים שפורטו בהודעת חשב הכנסת לחברי הכנסת מיום 24.8.2000.

האם החלטה זו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 36 לחוק-יסוד: הממשלה?

2. סעיף 36 לחוק-יסוד: הממשלה, שנכנס לתוקפו עם הבחירות לכנסת ה-16, קובע לאמור:

"משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריהם, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מועדונית שהכנסת הסמיכה לכך."

סעיף זה החליף את סעיף 45 לחוק-יסוד: הממשלה (מתשנ"ב), לפיו:

"משכורתם של ראש הממשלה, השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריהם, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק או בהחלטה של הכנסת, או של ועדה ציבורית שהכנסת מינתה לכך."

3. השאלה העומדת בפנינו היא האם ההרשאה לבני המשפחה בדרגה ראשונה של שרים וסגני שרים לנהוג ברכב השרד הצמוד היא בגדר "תשלומים אחרים" במובן סעיף 36 הנזכר לעיל. ככל שהתשובה לכך היא חיובית, הסמכות לקבוע הרשאה כאמור היא בידי הועדה הציבורית שמונתה על-ידי הכנסת (לפי סעיף 45, וכיום בידי ועדה מועדונית הכנסת, לפי סעיף 36), וועדת השרים לא היתה רשאית לקבל החלטה זו.

4. בחוות-דעת מאפריל 1975 של היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מאיר שמגר, שהופנתה למזכיר הממשלה, קבע מר שמגר כי החזר תשלומי אש"ל של שרים והוצאות אירוח וכיבוד הכרוכים בתפקיד, לפי החלטה של ועדת שרים תא / 6 הם בגדר "תשלומים אחרים" במובן סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה מתשכ"ח (כיום, סעיף 36 הנזכר לעיל), ולפיכך קביעתם היא בסמכות ועדת הכספים של הכנסת ולא בסמכות ועדת השרים. כן קבע מר שמגר, כי מאחר והוראת סעיף 37 היא הוראה קונסטיטוציונית, יש לפרש את המונח "תשלומים אחרים" בצורה רחבה.

סעיף 37, אותו החליף סעיף 45 לחוק-יסוד: הממשלה (מתשנ"ב), שהוחלף כאמור בסעיף 36 לחוק מתשס"א, קבע כדלקמן:

"שרים וסגני שרים יקבלו שכר ותשלומים אחרים כפי שייקבעו על-ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים".

בחוות-דעת נוספת מאותה שנה של מ"מ היועץ המשפטי דאז, מר צבי טרלו, נקבע כי בעוד הוראות בדבר דירות שרד ושירותים רפואיים לשרים ובני משפחותיהם הם בגדר "תשלומים אחרים", רכב שירות הדרוש לשר במישרין לצרכי ביצוע תפקידיו, אינו בגדר "תשלומים אחרים", אלא הוא דומה לטלפון ולכלים אחרים בלשכתו של השר, העומדים לרשותו לצורך מילוי תפקידו.

... חוות-הדעת מצורפות כנספח להנחיה זו.

5. הדברים שנקבעו לעניין סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה הקודם יפים גם לענייננו.

בהחלטת ועדת השרים לכלכלה הנדונה אין מדובר על העמדת רכב שירות לשרים ולסגני השרים עצמם, לצרכי מילוי תפקידם, אלא בהחלטה המתירה לבני משפחתם של השרים וסגני השרים לעשות שימוש ברכב השירות לצרכיהם הפרטיים.

בנסיבות אלה, ברור לחלוטין כי מדובר בהטבה כספית, שהיא בגדר "תשלומים אחרים" לשרים ולסגני השרים, ולא באמצעי בדומה לטלפון ולכלים אחרים בלשכתו של השר העומדים לרשותו לצורך מילוי תפקידו, כאמור בחוות-דעתו של מר טרלו לעיל.

במאמר מוסגר יוער, כי נראה שגם לגבי השרים וסגני השרים עצמם, מדובר לכאורה ב"נושא מעורב", שכן בצד השימוש לצרכי התפקיד, רשאים הם לעשות שימוש ברכב השירות גם לצרכים פרטיים, ומטעם זה נזקף במשכורתם סכום בגין שימוש פרטי זה. עם זאת, מאחר ובנוגע לשם ולסגני השרים, להבדיל מבני משפחותיהם, השימוש ברכב השירות לצרכי התפקיד הוא השימוש הדומיננטי, ייתכן ואין מקום להכליל שימוש זה בגדר "תשלומים אחרים", ומ"מ נותיר נושא זה לעת הזאת בצריך עיון.

הערה:

בחוות-הדעת שעליה מבוססת הנחיה זו נקבע כי על ועדת השרים לכלכלה לבטל את החלטתה כל / 24 ולהחליט, אם תראה לנכון, על העברת העניין להחלטת הועדה הציבורית, שפעלה מכוח סעיף 45 לחוק-יסוד: הממשלה (תשנ"ב).

נספח**אש"ל שרים והחזרת הוצאות אירוח וכיבוד**

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ח בניסן תשל"ה
9 באפריל 1975

1522

אל: מזכיר הממשלה

הנדון: החלטת הממשלה בעניין אש"ל שרים
סמך: מכתבכם מיום 12.3.75.

1. סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה קובע:

"37. שרים וסגני שרים יקבלו שכר ותשלומים אחרים כפי שייקבעו על-די החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים".

2. השאלה העומדת לעניינו היא האם החזרת הוצאות אש"ל לשרים והחזרת הוצאות אירוח וכיבוד הכרוכים בתפקידם - לפי החלטת ועדת השרים תא/6 מיום 31.12.74 - הם "תשלומים אחרים" במשמעות סעיף 37 הנ"ל שועדת הכספים של הכנסת היא המוסמכת לקבעם.

3. לכאורה נראה שכל תשלום שאיננו שכר - יהא זה החזר הוצאות אש"ל או החזר הוצאות כיבוד ואירוח - הוא בגדר "תשלום אחר" שמסמכות ועדת הכספים לקובעו; דהיינו, המחוקק אבחן כאן בין שכר, שאף הוא תשלום, לבין כל תשלום אחר. באשר לשכר קבע המחוקק בגוף הסעיף שהוא ישולם והותיר לכנסת לקבוע את שיעורו; ואילו בעניין תשלומים אחרים, לא נקב המחוקק איזה הם אלא הותיר לכנסת גם לקבועם וגם לקבוע שיעורם.

4. לשון דומה לזו שבסעיף 37 של חוק-יסוד: הממשלה נקט המחוקק לגבי נושאי משרה בשלטון אחרים וזאת עשה בחוק-יסוד: נשיא המדינה; חוק השופטים; חוק מבקר המדינה; חוק הדיינים; חוק הקאדים; חוק בתי-דין דרוזיים והחוק לקביעת משכורתם של נשיא המדינה, חברי הממשלה והרבנים הראשיים לישראל - שבכולם נמסרה סמכות הקביעה לרשות המחוקקת - וכן בחוק בנק ישראל בו נמסרה סמכות הקביעה לממשלה.

5. בחוק שכר חברי הכנסת - בו נמסרה סמכות הקביעה של שכר חברי הכנסת לרשות המחוקקת אבחן המחוקק לא רק בין משכורת לתשלומים אלא גם בין תשלומים לבין הענקות ("לחברי הכנסת ישולמו מאוצר המדינה משכורת, הענקות ותשלומים בהתאם לחוק זה"). המחוקק מפרט שם את מרכיבי השכר, את ההענקות ואת התשלומים שישולמו לח"כים: (להחזר הוצאות אש"ל, לכיסוי דמי הבראה וריפוי הוא קורא תשלומים ואילו להחזר הוצאות מיוחדות שהוציאו ח"כים לרגל מילוי תפקידיהם הוא קורא הענקות, אם כי הענקה, הגם שיש בה מן המתנה - גם היא במובן הרחב בבחינת תשלום).

6. (א) נראה לי כי אין לצורך ענייננו חשיבות לאבחנה זו בין "תשלומים" ל"הענקות" שהובא בחוק שדן בחברי כנסת. אנו דנים כאן במטריה קונסטטוציונית ובאיוון ושיווי המשקל

שבין רשויות השלטון. בחוק-יסוד: הממשלה הוסמכה הרשות המחוקקת לקבוע את התשלומים לרשות המבצעת. ז"א שאת המחסום לקביעת התשלומים ולשיעורם שמר המחוקק בידי רשות אחרת מזו אשר לה משלמים. על כן יכול היה המחוקק להסתפק בלשון כללית (היינו "שכר ותשלומים אחרים") ולא היה צריך להצר מסמכותה של הרשות האחרת ע"י קביעת מרכיבי השכר ופירוט התשלומים האחרים וכן לא אבחן את עניין התשלומים בידי אותו גוף לו הם משתלמים יצר המחוקק את המחסום על-ידי פירוט ואיתור של כל תשלום ותשלום בגוף החוק וגם דייק בהבחנה - שאולי לא היה צורך בה - בין תשלום להענקה.

(ב) במשפט מתאנה (ד"נ 13/60 פד"י ט"ז עמ' 430) נדונה סמכות נשיא המדינה "לחון עבריינים ולהפחית עונשים" לפי חוק המעבר - והשאלה היתה הם "המרת עונש בעונש" היא גם כן בגדר הפחתת עונשים. השופט אגרנט עמד שם על הפירוש הרחב שיש לתת לחוקים קונסטיטוציוניים המדברים בקיצור לשון והרי קצת מדבריו:

"בשים לב לתכנון הקונסטיטוציוני המובהק של החוק האמור, ובהתחשב במגמה שמאחורי הניסוח המקוצר והכללי של הסמכויות המוזכרות בו, הריני סבור, שהדרך לפרש את אלה האחרונות אינה חייבת להיות זו של מתן פירוש מצמצם דווקא. בזמנו הזהיר זקן-השופטים האמריקני John Marshall שיש להביא בחשבון, שעה שבאים לפרש חלק זה או אחר מחוקת ארצות-הברית, כי

"it is a constitution we are expounding"

(M'Culloch v. Maryland; 4 Law Ed. 579, 602 [10])

משמעות האמרה הזאת היא - ביאר השופט פרנקפורטר (Frankfurter) במשפט Youngstown הנ"ל (שם, [9], עמ' 1309) - כי כאשר העניין נוגע במסמך הקובע את מסגרת השלטון במדינה, על בית-המשפט להשקיף מתוך "מבט רחב" (Spacious view) על הסמכויות האמורות בו."

חוק-יסוד: הממשלה הוא חוק קונסטיטוציוני וסעיף 37 מדבר בקיצור לשון ונראה שחש פרשו בצורה רחבה דהיינו לא לצמצם את המונח "תשלומים" ולהוציא "הענקות" וכו ממנו.

(ג) הערת אגב, אם נפרש את סעיף 37 על דרך הצמצום כי אז יהא צורך לפרש על דרך זו גם את סעיף 39 לחוק-יסוד: הכנסת: סעיף זה קובע ש"חברי הכנסת יקבלו שכר כפי שנקבע בחוק. האם נאמר שחוק שכר חברי הכנסת המקנה לחברי הכנסת גם זכות להענקות ותשלומים איננו תואם את סעיף 39 לחוק-היסוד?

7. אשר על כן נראה שהתשלומים שנקבעו בהחלטת ועדת השרים תא/ 6 צריכים להיקבע ע"י ועדת הכספים.

ב ב ר כ ה,

מאיר שמגר
היועץ המשפטי לממשלה

העתק:
שר המשפטים
שר האוצר

**סמכות ועדת הכספים לעניין רכב שירות, דירות שרד,
אשפוז ושירותי ריפוי לשרים ולבני משפחותיהם**

היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ו' בתמוז תשל"ה
15 ביוני 1975

1, 4/956

לכבוד

מר ישראל קרגמן, ח"כ
יושב ראש ועדת הכספים,
הכנסת,
ירושלים

אדוני יושב-ראש הועדה,

הנדון: סמכות ועדת הכספים לעניין רכב שירות, דירות שרד,
אשפוז ושירותי ריפוי לשרים ולבני משפחותיהם
סמך: 1) סיכום מס' 279 משיבת ועדת הכספים ביום י' בסיון תשל"ה (20.5.75);
2) מכתבו של מזכיר ועדת הכספים מיום י"א בסיון תשל"ה (21.5.75).

1. סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה, מורה לאמור: "שרים וסגני שרים יקבלו שכר ותשלומים אחרים כפי שייקבעו על-ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך את ועדת הכספים". נתבקשתי לחוות את דעתי בשאלה אם הנוסח הקיים של החוק מאפשר לוועדה לקבוע כללים בדבר רכב שירות ודירות שרד לשרים ובדבר מתן אישפוז ושירותים רפואיים אחרים לשרים ולבני משפחותיהם. לשון אחר: האם אלה הם בגדר תשלומים, טובין או שירותים שהממשלה היא המוסמכת להחליט על נתינתם; הוא שמא הם בגדר "תשלומים אחרים" כמשמעותם בסעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה, שאז הכנסת - או ועדת הכספים שהוסמכה לכך על-ידי הכנסת - היא הקובעת אותם.

2. אחלק תשובתי לשלושה:

- (א) התשלומים, הטובין או השירותים האמורים - למעט שירות רכב - הם "תשלומים אחרים", לעניין הוראת החוק האמורה, והרשות המוסמכת לקבעם היא ועדת הכספים.
- (ב) רכב שירות איננו נכלל ב"תשלומים אחרים" כמשמעותם בהוראת החוק דנן, והרשות המוסמכת לעניין הרכב היא הממשלה.
- (ג) ועדת הכספים, בהיותה הרשות המוסמכת לגבי נושא (א) - מוסמכת גם לקבוע כללים בנדון.

3. לנושא 2(א):

- (א) היועץ המשפטי לממשלה, בחוות-דעתו מיום כ"ח בניסן תשל"ה (9.4.75), קבע כי יש לפרש את סעיף 37 של חוק-יסוד: הממשלה בצורה רחבה, ולא לצמצם את המונח תשלומים. הוא אף ביאר מדוע אין להקיש מפירוד לשונו של סעיף 5 לחוק שכר חברי הכנסת, תשי"ט - 1949, על קיצור לשונו של סעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה.

(ב) הווה אומר כי עלינו לשוות נגד עינינו את אופיה הקונסטיטוציוני של הוראת חוק-היסוד ואת המטרה שהמציב לעצמו המחוקק, דהיינו - שהרשות המחוקקת היא אשר תפסוק מה יינתן לשרים בתורת שכר ותשלומים אחרים.

(ג) נראה לי שלעניין תשלומים אלה אין נפקא מינה אם הם ניתנים בכסף או בשווה-כסף, ישירות לשר או למאן-דהוא המספק לשאר נכס לשימוש, טובין או שירותים, ואם התשלומים נעשים בעד שירותים לשר או לבני משפחתו, יוצאים מכלל זה נכסים, כלים ושירותים שמעמידה המדינה לרשותו של השר והם דרושים ישירות לביצוע תפקידו.

(ד) אם, למשל, ניתן תשלום בעד שירותי נקיון בדירת השרד של השר, והוא מבוצע במישרין מקופת המדינה לידי מי שמבצע את עבודות הנקיון, הריהו בגדר "תשלומים אחרים". הוא הדין לגבי אישפוז ושירותים רפואיים; ואין הבדל אם ניתנו אלה האחרונים לשר או לבני משפחתו. שונה בתכלית היא עמדת לשכה לרשות השר, כולל טלפון המצוי בלשכתו ושאר מכשירים; מובן מאליו שאין לראות בהם תמורה הניתנת לשר בעד ביצוע תפקידו וזהו, ביסודו של דבר, פירוש הדיבור "תשלום". מכאן שהם טעונים החלטה של ועדת הכספים.

(ה) דירת שרד היא בגדר "נושא מעורב": הדירה ניתנת לשר כדי שישב בירושלים, סמוך למקום מושבן של הכנסת ושל הממשלה. בידוע הוא שעבודתו של השר נעשית גם מחוץ למקום עבודתו ומחוץ לשעות העבודה הרגילות; דירת השרד היא בשבילו גם מקום לעבודה ולאירוח במסגרת חובות הייצוג הרובצות עליו. מאידך משמשת דירת השרד גם לצרכיו האישיים שאינם חלק מעבודתו, וכן למגורי בני משפחתו. התוצאה היא שהעמדת דירת מגורים לרשותם של השר ובני משפחתו (וכן מתן כספים לכיסוי הוצאות החזקה, שירותים, ריהוט, מסים ואגרות) היא לפחות בחלקה "תשלום" בשווה כסף לשר, ולכן היא טעונה החלטה של ועדת הכספים.

4. לנושא 2(ב):

השימוש במכונית השרד דרוש לשר ישירות לביצוע תפקידו, והיא דומה בנדון זה לטלפון ולכלים אחרים בלשכתו של השר. אין, איפוא, בהעמדתה לרשות השר משום מתן תמורה הניתנת לו בעד ביצוע תפקידו, ומכאן שאין בכך משום "תשלום אחר" לעניין ההוראה שבחוק-יסוד: הממשלה.

5. לנושא 2(ג):

עצם הסמכות שניתנה בחוק-יסוד: הממשלה לכנסת או לוועדת הכספים להחליט בדבר התשלומים, מחייבת קיום סמכות בידי הכנסת או הוועדה לעשות זאת בדרך של כללים; ולא - תיאלץ להיזקק לסמכותה לגבי כל שר ושר בנפרד ולגבי כל תשלום ותשלום בנפרד. עיקרון זה, התופס לגבי רשויות מינהליות, ודאי תופס לגבי הרשות המחוקקת עצמה.

בכבוד רב,

צבי טרלו

מ"מ היועץ המשפטי לממשלה

העתק: שר המשפטים
שר האוצר