

שינוי בחלוקת התפקידים בין שרים

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהתאם לסעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, למנות את ראש הממשלה בנימין נתניהו לתפקיד שר הביטחון, זאת בהמשך למילוי התפקיד על ידיו מיום 18.11.2018, בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה.
ההחלטה לפי סעיף זה תובא לאישור הכנסת.

2. הממשלה רושמת לפנייה את הודעתו של ראש הממשלה כי בכוונתו להביא לאישורה של הממשלה בתוך כשבוע הצעה שעניינה מינוי שר עליה וקליטה שימלא את התפקיד במקומו של ראש הממשלה, וכן בכוונתו להביא לאישור הממשלה בהקדם ולא יאוחר ממהלך חודש ינואר 2019, הצעה שעניינה מינוי שר חוץ שיחליף את ראש הממשלה בתפקידו זה.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 15.11.2018 הגישו שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן, ושרת העלייה והקליטה דאז סופה לנדבר, לראש הממשלה את כתב התפטרותם מן הממשלה.

בהתאם לסעיף 22(א) לחוק יסוד: הממשלה ולסעיף 5(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 נפסקה חברותם בממשלה ביום 18.11.2018 בשעה 10:00. בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, החל ממועד זה מכהן ראש הממשלה כממלא מקום שר הביטחון וכממלא מקום שר העלייה והקליטה, זאת בנוסף על תפקידיו כשר חוץ וכשר בריאות.

סעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים. בהתאם לכך מוצע כעת למנות את ראש הממשלה לשר ביטחון דרך קבע. ההחלטה בעניין זה תובא לאישור הכנסת כמתחייב מהוראות סעיף 31(א) האמור.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה מצורפת להצעת ההחלטה.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ה' בטבת התשע"ט
13 בדצמבר 2018



היועצת המשפטית

ירושלים, ה' בטבת התשע"ט

13 בדצמבר 2018

סימוכין: 0451308267

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: שינוי בחלוקת התפקידים בין שרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. ביום 15.11.2018 הגישו שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן, ושרת העלייה והקליטה דאז סופה לנדבר, לראש הממשלה את כתב התפטרותם מן הממשלה.
בהתאם לסעיף 22(א) לחוק יסוד: הממשלה (להלן – חוק היסוד) ולסעיף 35 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, נפסקה חברותם בממשלה ביום 18.11.2018 בשעה 10:00.
2. סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה (להלן – חוק היסוד) קובע כי אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה. סעיף 24(ג) מוסיף וקובע כי תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים. בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק היסוד, החל מיום 18.11.2018 מכהן ראש הממשלה כממלא מקום שר הביטחון וכממלא מקום שר העלייה והקליטה.
3. סעיף 31(א) לחוק היסוד קובע כי הממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים. בהתאם לכך מוצע כעת לקבוע כי ראש הממשלה יכהן בתפקיד שר הביטחון דרך קבע. ההחלטה טעונה אישור הכנסת.
4. בהצעת ההחלטה מוצע גם לרשום את הודעת ראש הממשלה כי בכוונתו לאישורה של הממשלה בתוך כשבוע הצעה שעניינה מינוי שר עליה וקליטה שימלא את התפקיד במקומו של ראש הממשלה, וכן הצעה למינוי שר חוץ שיחליף אותו בתפקידו זה, וזאת בהקדם ולא יאוחר ממהלך חודש ינואר 2019.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ראש הממשלה מכהן כיום, בנוסף לתפקידו כראש ממשלה, כשר בריאות ושר חוץ, וכן כממלא מקום שר הביטחון ושר העלייה והקליטה. בהתאם למוצע, לאחר אישור ההצעה בממשלה ואישור השינוי בחלוקת התפקידים בין השרים בכנסת, יכהן ראש הממשלה, בנוסף לתפקידו כראש ממשלה, כשר ביטחון, שר בריאות ושר חוץ וכממלא מקום שר העלייה והקליטה.

לצד זאת נרשמת הודעתו של ראש הממשלה בדבר כוונתו להביא לאישור הממשלה הצעות בעניין מינוי שר עליה וקליטה ושר חוץ, בתוך המועדים שצוינו לעיל.

בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, נדרש בעבר לסוגיית סמכותו של ראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על המשרד (בג"ץ 3132/15 **מפלגת יש עתיד נגד ראש הממשלה ואח'**, פסק דין משלים מיום 13.4.2016, פורסם באתר הרשות השופטת, להלן – **בג"ץ יש עתיד**). בית המשפט פסק, בדעת רוב, כי קיימת סמכות לראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על משרד, אולם לצד זאת נקבעה בדעת רוב "התראת בטלות" בסוגיית סבירות הכהונה במספר משרדים במקביל, ולפיה **"ככל שלא ישתנה המצב הקיים מהותית במשך – למשל – כשמונה חודשים נוספים והנושא יבוא לביקורת שיפוטית, כמוכן יישמעו טענות בלב פתוח, אך הסוגיה תהא**



היועצת המשפטית

ראויה לבירור מלא, שלא היה בעתירה זו (פסקה ט' לחוות דעתו של המשנה לנשיאה דאז השופט אליקים רובינשטיין בבג"ץ יש עתיד).

בפסק הדין בבג"ץ יש עתיד, הצביע בית המשפט על הקשיים השונים הכרוכים ב"כהונה מקבילה", אך לא קבע כי על ראש הממשלה לפעול בדרך ספציפית על מנת לאיינם והדגיש כי יתכנו הסדרים שונים אשר יימצאו במתחם הסבירות. גישה זו מתיישבת עם פסיקה קודמת של בית המשפט אשר הכירה בשיקול-הדעת הרחב ביותר הנתון לראש הממשלה בעניינים מעין אלו. לצד זאת, עלו מפסק הדין שתי אמות-מידה מרכזיות שעשויות לסייע בסימון גבולות מתחם שיקול-הדעת הנתון לראש הממשלה בעניין, והן – **"איכות וכמות המשרדים שבהם מכהן ראש הממשלה"** (שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט הנדל). **לעניין השיקול הכמותי**, צוין, כי אמנם, לא ניתן לקבוע נוסחה מספרית קשיחה לשאלת מספר התיקים שעליהם עשוי ראש הממשלה להיות ממונה באופן שיאפשר מילוי של התפקידים השונים באופן סביר תוך מתן שירות הולם לציבור, אך הנתון הכמותי הוא בכל זאת בעל משמעות בבחינת סבירות ה"כהונה המקבילה"; **ולעניין השיקול האיכותי**, צוין, כי בהקשר זה יש להתייחס למשל להיקף הפעילות הכרוכה במשרדים האמורים, מרכזיותם במסגרת עבודת הממשלה ומידת השפעתם על זכויות יסוד. יוזכר, כי עמדותיהם של שופטי הרוב שיקפו ביקורת משמעותית על מצב הדברים שחל במועד מתן פסק הדין, תוך שצוין למשל כי סיטואציה זו – **"גם אם פורמלית היא תקינה, מהותית אין כאן תקינות"** (פסקאות ה' ו-ו' לפסק דינו של השופט רובינשטיין). עוד צוין בפסק הדין בעניין זה כי: **"ראש הממשלה נושא באחריות כבדה לביטחונם ורווחתם של אזרחי ישראל, והוא ממלא שורה ארוכה של תפקידים על פי חוק. יש יסוד לחשש כי נטילת מעמסה כבדה נוספת, בדמות מספר משרדי ממשלה בעלי היקף פעילות רחב, תפגע ביכולתו להקדיש את כולו למשימות שלפניו, ותאלץ אותו לפזר את משאביו בצורה שאינה מיטבית ואינה יעילה. חשש זה מתעצם ככל שהיקף המעמסה המיניסטרואלית גדל – מבחינה כמותית ואיכותית גם יחד. גם האדם המוכשר ביותר, ובעל הכוונות הטובות ביותר, כפוף למגבלות מרחב הזמן המשותף לכולנו, שלא ניתן להגמיש או להרחיב. ... הנה כי כן, גם אם קשה לקבוע את גבול היכולת, אין ספק כי גבול כזה אכן קיים, ומן הראוי להתחשב בו הן לטובת הציבור – והן לטובת המנהיג"** (שם, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט הנדל).

כזכור, בעת מתן פסק הדין בבג"ץ יש עתיד כיהן ראש הממשלה בארבע תפקידים מיניסטרואליים נוספים על תפקידו כראש ממשלה (שר החוץ, שר התקשורת, השר לשיתוף פעולה אזורי ושר הכלכלה).

לאחר אישור הצעת ההחלטה הנוכחית צפוי ראש הממשלה לכהן במינוי של קבע בשלושה משרדים נוספים (ביטחון, בריאות וחוף), וכן כממלא מקום שר העלייה והקליטה. מצב דברים זה מעורר קושי משפטי משמעותי, אשר לאור התראת הבטלות שניתנה בבג"ץ יש עתיד וכן בשים לב לשיקולים שנקבעו בפסק הדין בעניין היקף המשרדים ואיכות המשרדים שראש הממשלה יהיה רשאי לכהן בהם כשר במקביל, עלול להימצא כחורג ממתחם הסבירות. עם זאת, וכאמור לעיל, בכוונתו של ראש הממשלה לפעול גם לעניין מינוי שר עלייה וקליטה ולמינוי שר חוף במקומו, בתוך פרקי הזמן שפורטו לעיל, כך שה"כהונה" בארבעה משרדים כאמור צפויה לתקופה קצרה שלאחריה ראש הממשלה צפוי להיוותר כשר הממונה על שני משרדים נוספים (ביטחון ובריאות). יצוין, כי הגם שכהונת ראש הממשלה כשר הביטחון ושר הבריאות, נוסף על תפקידו כממונה על משרד ראש הממשלה, גם היא אינה חפה מקשיים לאור היקף ואופי הפעילות המצטברת של משרדים אלו, נראה כי בהתאם לאמות-המידה שפורטו לעיל, מצב דברים עתידי זה לא יעלה לכדי חריגה ממתחם הסבירות.

על רקע זאת – בכפוף לכך שהמצב המשפטי שיחול בהתאם להצעת ההחלטה הנוכחית כמפורט לעיל צפוי להימשך לתקופת ביניים קצרה וקצובה בזמן; לאור שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה; ולאור הצורך לאפשר לראש הממשלה ולממשלה שהות קצרה אך סבירה לארגון מחדש של מבנה הממשלה נוכח התפטרותם הבלתי-צפויה של שר הביטחון ושרת העלייה והקליטה, ניתן לומר כי מצב משפטי זמני, קצר וקצוב כאמור, אפשרי מבחינה משפטית.

לבסוף יצוין, כי ביומיים האחרונים הוגשו לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק שתי עתירות שעניינן ריבוי התיקים שבהם מחזיק ראש הממשלה, זאת בהמשך להתראת הבטלות שניתנה בבג"ץ יש עתיד (בג"ץ 8746/18 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה ואח' ובג"ץ 8788/18 חה"כ פדידה נ' ראש הממשלה ואח'). באחת



היועצת המשפטית

העתירות (בג"ץ 8788/18) התבקש גם צו ביניים המבקש להביא לסיום כהונתו של ראש הממשלה כשר חוץ, שר ביטחון ושר העלייה והקליטה.

בית המשפט הורה למדינה להגיש תגובה מקדמית לשתי העתירות, וכן תגובה לבקשה לצו ביניים, עד ליום 25.12.2018, ולעת עתה לא ראה לנכון לתת צו ארעי במעמד צד אחד. תשובתה המלאה והמפורטת של המדינה, הכוללת התייחסות למצב המשפטי בשלמותו, תינתן במסגרת ההליכים כמקובל. מכל מקום, למען הסדר הטוב, תימסר לבית המשפט בבג"ץ 8788/18 הודעה על המוצע במסגרת הצעת ההחלטה הנוכחית, וזאת עוד בטרם הבאתה לאישור הממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

בשים לב לאמור לעיל בפרק הקשיים המשפטיים, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית