

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - ועדות שרים
תאריך: ז' תמוז התשנ"ו, 24 יוני 1996 עדכון: מרץ 2003 מרץ 2009 מרץ 2013 דצמבר 2017 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1200	ועדות שרים וסמכויותיהן

ועדות שרים וסמכויותיהן

סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה". לפי סעיף 5(א) לחוק-היסוד, "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים ובממשלת חילופים – גם מראש ממשלה חלופי". לעתים, פעילות הממשלה אינה מתבצעת בהרכבה המלא, אלא באמצעות ועדות שרים. ככלל, קיימים שני סוגים של ועדות שרים: **האחד**, ועדות שרים שמונו על-ידי הממשלה מכוח סעיף 31(ה) לחוק-היסוד. **והשני**, ועדות שרים הפועלות מכוח חוק ספציפי (אלו מכונות לעתים "ועדות שרים סטטוטוריות"). להלן יובאו דגשים באשר למאפייני פעילותן וסמכויותיהן של ועדות השרים השונות.

ועדות שרים שמונו על-ידי הממשלה לפי סעיף 31(ה) לחוק-היסוד

1. סעיף 31(ה) לחוק-היסוד קובע:

"הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה".

הממשלה, במליאתה, אינה מסוגלת לעסוק במאות אלפי נושאים הטעונים החלטה, ולכן פועלות ועדות השרים כזרועה הארוכה של הממשלה. כאמור, בהתאם לסעיף 31(ה) האמור, הממשלה רשאית לפעול באמצעות ועדות השרים שמינתה. ואולם, אין היא חייבת לעשות כן. מכל מקום, אין במינוי ועדת שרים כדי לגרוע מסמכויות הממשלה כגוף.

2. ככלל, החלטותיהן של ועדות השרים מובאות לידיעת חברי הממשלה, והחלטה אשר אין עוררים עליה, בדרך הקבועה בתקנון לעבודת הממשלה, מקבלת תוקף של החלטת ממשלה בתום שבועיים ממועד ההפצה לשרים (סעיף 39(ב) לתקנון לעבודת הממשלה). הממשלה רשאית לקבוע, לגבי עניין מסוים או לגבי סוג מסוים של עניינים, כי החלטות ועדת שרים תהיינה "על דעת הממשלה", קרי בלתי ניתנות לערעור (ראו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1201 בעניין "דין החלטה של ועדת שרים 'על דעת הממשלה' כדין החלטת ממשלה (העדר זכות ערעור)". במקרה כזה, דין החלטת ועדת השרים כאמור כדין החלטת ממשלה בישיבתה והיא תצורף מיד לפרוטוקול החלטות הממשלה (סעיף 41(א) לתקנון לעבודת הממשלה).

3. עולה מן האמור, כי ככלל, ועדות שרים שמינתה הממשלה יונקות את סמכויותיהן מן הממשלה, הבוחרת לפעול בעניינים מסוימים באמצעות ועדות. מכאן, כי הממשלה היא המוסמכת לקבוע את תחומי פעילותן של ועדות השרים והיא המוסמכת גם לשנותם. לקביעת גדרי הסמכות של ועדת שרים חשיבות רבה על מנת שתהיה בהירות ביחס לסמכויותיה ותחומי עיסוקה ותימנע אי-ודאות בנוגע ליחס בין סמכויותיהן של ועדות שונות (ראו לעניין זה גם סעיף 35(ב) לתקנון לעבודת הממשלה). חשיבותו של עניין זה נובעת גם מהאפשרות שיש בידי ועדת שרים כאמור להפעיל סמכות שהוקנתה בחיקוק לממשלה, כפי שיוסבר להלן. אשר על כן, בעת מינויה של ועדת שרים ראוי להגדיר מראש בצורה ברורה ומקיפה ככל הניתן מהו תחום עיסוקה של הוועדה ומהן סמכויותיה.

4. כאמור, ועדת שרים שמונתה לפי סעיף 31 לחוק-היסוד, רשאית להפעיל סמכות שהוקנתה בחיקוק לממשלה, בין אם הוסמכה לכך מפורשות על-ידי הממשלה ובין אם לאו. זאת, ובלבד שמדובר בנושא השייך לתחום עיסוקה של הוועדה, ושהממשלה לא קבעה כי אין בסמכותה של ועדת שרים להפעיל סמכות זו. הטעם לקביעה כי ועדת שרים כאמור מוסמכת להפעיל סמכות סטטוטורית הנתונה לממשלה, נובע מכך שההחלטות המתקבלות על-ידי ועדות שרים אלה מקבלות, בהתאם להוראות שנקבעו בתקנון לעבודת הממשלה, תוקף של החלטת ממשלה, וככלל, אלא אם נקבע אחרת כאמור בתקנון, ניתן לערור עליהן למליאת הממשלה. מכאן, כי מדובר במנגנון עבודה פנימי של הממשלה באשר לפרוצדורה שבה משתכללות החלטות הממשלה, אשר אין מניעה להפעילו אף מקום שבו החלטת ממשלה מסוימת מקורה בדרישה סטטוטורית. עם זאת, כפי שנקבע בתקנון הממשלה, הוראה זו לא תחול אם משתמעת כוונה אחרת מן החיקוק שהקנה את הסמכות וכן לא תחול על הפעלת סמכויות הממשלה לפי חוק-יסוד: הממשלה, למעט הסמכות השיורית של הממשלה לפי סעיף 32 לחוק-היסוד (ראו: סעיף 35(ג) לתקנון לעבודת הממשלה).

5. מרבית ועדות השרים המתמנות על-ידי הממשלה הן ועדות המוסמכות לקבל החלטות אופרטיביות במקום הממשלה. כך למשל, ועדת השרים לענייני חקיקה דנה וקובעת את עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק פרטיות המוגשות לכנסת וכן דנה בטיטות חוק ממשלתיות ומאשרת את הגשתן לכנסת. הממשלה, במליאתה, אינה נדרשת לעניינים אלה, אלא אם כן מוגש ערר, או אם ראש הממשלה החליט לכלול את הנושא, באופן מיוחד, על סדר יומה של הממשלה.¹ לעומת זאת, יש שהממשלה מקימה ועדת שרים אד-הוק שתפקידה לבחון סוגיה מסוימת ולהביא המלצותיה לפני הממשלה. ועדה מסוג זה אינה אמורה לקבל החלטות בשם הממשלה, כי אם להביא את ממצאיה ואת המלצותיה לפני הממשלה, על מנת שהיא תקבל החלטות בנושא. כאמור, לפי חוק-יסוד: הממשלה, הקמת ועדה וקביעת הנושא המסור לטיפול הן בסמכות הממשלה.

¹ על-פי התקנון לעבודת הממשלה, ראש הממשלה רשאי גם להורות ליושב ראש ועדת שרים לדחות קיומה של ישיבה בעניין מסוים, או לא לדון בעניין מסוים, או לא לקבל החלטה בעניין מסוים, מטעמים מיוחדים שיובהרו ליושב ראש הוועדה. סעיף זה לא יחול על ועדות שרים הפועלות על-פי חוק (סעיף 27 לתקנון).

ועדות שרים הפועלות על-פי חוק ("ועדות שרים סטטוטוריות")

6. לעתים המחוקק בעצמו קובע את עצם החובה להקים ועדת שרים לנושא מוגדר, ואף קובע את הרכבה. בחלק מן המקרים, החוק אינו מעניק לוועדה כאמור סמכויות סטטוטוריות מוגדרות, שאז הדבר נתון לשיקול-דעתה של הממשלה, ואף במקרה זה – כפי שצוין לעיל – יש חשיבות רבה לכך שהממשלה תגדיר סמכויות אלו בצורה ברורה ומפורשת ככל הניתן. דוגמה לוועדה כאמור היא ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, הפועלת מכוח סעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, אשר סמכויותיה, בעיקרן, אינן מוגדרות בחוק. לפיכך, נהוג כי הממשלה קובעת בהחלטה מטעמה את סמכויותיה של הוועדה.

7. במקרים אחרים, החוק מקים ועדת שרים מיוחדת לעניין מסוים ומעניק לה סמכויות מוגדרות באותו עניין. כזו היא, למשל, ועדת שרים אשר נדרש אישורה לביצוע פעולות מסוימות באתרי עתיקות לתכלית דתית (סעיף 29(ג) לחוק העתיקות, התשל"ח-1978). בית המשפט העליון הבהיר, כי סמכות הממשלה, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה לשר אחד לידי שר אחר, כאמור בסעיף 31(ב) לחוק-היסוד, משתרעת גם על סמכות הנתונה לשר כחבר בוועדת שרים סטטוטורית, אשר הרכבה נקבע בחוק (בג"ץ 5743/18 הרב ברוך וידר, ראש ישיבת הכותל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 1.8.2018), והשוו גם: בג"ץ 5197/18 בצדק נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 15.8.2018)).

8. בית המשפט העליון פסק עוד, כי כאשר המחוקק קבע סמכות מסוימת והפקידה בידי ועדת שרים סטטוטורית, אין בידי הממשלה הסמכות לעסוק בנושא זה, גם לא במסגרת סמכותה השיווית שלפי סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה (בג"ץ 2918/93 עיריית קרית גת נ' מ"י, פ"ד מז(5) 832, 844 (1993)). עם זאת, שר המעוניין בכך יכול להציע לראש הממשלה כי הממשלה במליאתה תקיים דיון בעניין שבסמכות ועדת שרים סטטוטורית. במסגרת דיון כאמור רשאית הממשלה, אם תראה לנכון לעשות כן, להנחות את חברי ועדת השרים לקבל החלטה התואמת את עמדת הממשלה (והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1001 בעניין "המעמד של החלטת ממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין"). אפשרות זו עולה בקנה אחד עם עיקרון האחריות המשותפת של שרי הממשלה. כך הדבר, למשל, לגבי ועדת השרים לענייני הפרטה, אשר הוסמכה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 להחליט בעניינים המנויים בסעיף 59 שבו.

9. בשונה מהחלטות של ועדות שרים הממונות לפי סעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה, החלטות של ועדות שרים סטטוטוריות אינן מצטרפות לפרוטוקול החלטות הממשלה ואינן מקבלות תוקף של החלטת ממשלה. החלטות ועדות שרים אלה עומדות בפני עצמן ואין אפשרות לערור עליהן. כפועל יוצא מכך שהחלטה של ועדת שרים סטטוטורית אינה בגדר "החלטת ממשלה", ומכך שאין לכלל חברי הממשלה אפשרות לערור עליה, ועדת שרים כאמור אינה יכולה להפעיל סמכות שהוקנתה בחיקוק לממשלה. בהתאם לכך, נקבע בתקנון לעבודת הממשלה כי ההוראה שעניינה הפעלה סמכות הנתונה לממשלה על-פי חיקוק, לא תחול על ועדות שרים הפועלות על-פי חוק, אלא אם הדבר עולה בקנה אחד עם החוק המסדיר את פעילות ועדת השרים (ראו: סעיף 44 לתקנון). למען הסר ספק, יובהר, כי הגם שדין של החלטות ועדות סטטוטוריות אינו

כדין החלטת ממשלה כאמור, הרי שהן מחייבות כמו החלטת ממשלה.