

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - סגני שרים מעמדו של סגן שר
תאריך: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 עדכון: מרץ 2013 מאי 2015 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1300 (21.451, 21.451א)	

מעמדו של סגן שר

1. הוראת החוק המרכזית הנוגעת לענייננו היא זו האמורה בסעיף 25 לחוק-יסוד: הממשלה, שזו לשונו:

"(א) שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד;¹ סגן שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו; לסגן שר שמונה על-ידי ראש הממשלה ייקרא "סגן שר במשרד ראש הממשלה".

(א1) סמוך ככל האפשר למינויו, יצהיר סגן השר לפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני (השם) מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כסגן שר, ולקיים את החלטות הכנסת".

(ב) סגן שר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת הענינים שמסר לו.
..."

לעניין סגן שר בממשלת חילופים, כהגדרתה בסעיף 13א לחוק-יסוד: הממשלה, ראו גם את האמור בסעיף 43 לחוק-היסוד.²

2. הכהונה והמעמד של סגן שר נוצרו בחוק המעבר (תיקון), התשי"א-1951. מעמדם של סגני השרים נדון אז בכנסת בהרחבה, והודגש באותו דיון שאין הכוונה לעשותם לחברי ממשלה, אלא שהרעיון למנותם בא כדי להקל על השרים בעבודתם, ובמיוחד להקל עליהם בכל אשר להופעותיהם בכנסת. בהתאם לכך, גם נקבע כי סגן שר חייב שיהיה חבר הכנסת.

להלן מדברי שר המשפטים דאז בקריאה הראשונה של הצעת החוק:

"הממשלה הודיעה, בזמן התייצבותה לפני הכנסת, שבדעתה למנות סגני שרים שלא יהיו חברי הממשלה, ולא יטלו מאומה מאחריותם של השרים, אלא יהיו עוזרים לשרים, בעיקר בעבודתם הפרלמנטרית... הרעיון היסודי של סגני שרים,

¹ ובתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 – או שני סגני שרים (ראו: סעיף 15(1) לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה).

² ובתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 – ראו גם את הוראת השעה לעניין מינוי שני סגני שרים (סעיף 5(4) לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה).

שיהיו מוגבלים בסמכויותיהם כפי שתיארת, אושר על-ידי הכנסת בזמנו, כאשר
אשרה את תכנית הממשלה" (דברי הכנסת, התשי"א, כרך 8, בעמ' 836-838).

ובקריאה השנייה, בתשובה להסתייגות של חבר הכנסת ש. כץ, אמר יושב-ראש ועדת החוקה,
חוק ומשפט את הדברים הבאים:

"... אין רואים את סגני השרים כחברי הממשלה, אלא רואים בהם יד עוזרת לשר
במילוי תפקידו".

"... הגענו להכרה שאולי מוסד זה של סגני שרים, עוזרי שרים, שהשרים ישתפּוּם
במילוי התפקיד אשר הוטל עליהם, יהא בו משום מוצא מן המצב הקשה
שהשרים נתונים בו מבחינת עומס העבודה, ותו לא" (שם, עמ' 1017).

3. נוסחו של סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה מתשכ"ח, העוסק בתפקידו של סגן שר, זהה בעיקרו
לנוסח הסעיף בחוק המעבר, וזאת למעט שינוי אחד, אשר מדגיש, כמבואר להלן, את אופי
תפקידו של סגן השר כעוזר ומסייע לשר ולא כבעל תפקיד סטטוטורי עצמאי. סעיף 11א(ג)
לחוק המעבר קבע:

"סגן שר יפעל, במשרד ובכנסת, בשם חבר הממשלה שמינה אותו, במסגרת העניינים
שהוקצו והסמכויות שהוענקו לו על-ידי אותו חבר הממשלה".

לעומת זאת, סעיף 35 לחוק-יסוד: הממשלה מתשכ"ח, שהחליף את סעיף 11א(ג), ושכותרת
השוליים שלו היא "תפקידו של סגן שר", קבע:

"סגן שר יפעל, בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו ובמסגרת
העניינים שמסר לו השר".

השוואה בין הנוסחים מעלה, כי בעוד בשני הנוסחים מודגש כי סגן השר פועל, בכנסת ובמשרד,
"בשם השר", הרי בנוסח מתשכ"ח הושמטו המילים "והסמכויות שהוענקו לו" שהיו בנוסח
מתשי"א, אשר יכלו להתפרש כמאפשרות הענקת (אצילה) של סמכויות סטטוטוריות לסגן שר.
הגדרת מסגרת תפקידו של סגן השר נותרה אפוא "במסגרת העניינים שמסר לו השר". אין יותר
"הענקת סמכויות" אלא רק "מסירת עניינים", ביטוי המצביע יותר על תפקידים ציבוריים-
מינהליים ולא סטטוטוריים.

4. חוק-יסוד: הממשלה מתשנ"ב (1992) ואחריו גם חוק-יסוד: הממשלה הנוכחי שימרו את
הנוסח של סעיף 35 לחוק מתשכ"ח, בסעיף 25(ב) שנוסחו הובא לעיל, וממילא גם את התכלית
ואת המהות וההיקף של תפקידו של סגן שר. כלומר, תפיסה זו של מהות תפקידו של סגן שר,
כ"יד עוזרת לשר במילוי תפקידו", ולא כמי שייטול מסמכויות השר, לא שונתה עם חקיקת חוק-
יסוד: הממשלה בתשכ"ח, שהחליף לעניין זה, כמו לעניינים נוספים, את הוראות חוק המעבר,
כפי שאכן הובהר בהליך החקיקה (ראו: דברי הכנסת, תשכ"ח, כרך 52, בעמ' 3311, וכן פסקי

דינו של בית-המשפט העליון בבג"ץ 9/82 ח"כ וירשובסקי נ' שר המשפטים, פ"ד לו(1) 645 (1982), בבג"ץ 171/78 אשכר בע"מ נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד לו (3) 141 (1982) ובבג"ץ 3002/09 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 9.6.2009), הכולל סקירה מקיפה על מעמדו של סגן שר, וראו בפסקאות כ"ו-ל"ב לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

תפיסה זו השתמרה כאמור גם במסגרת חוק-יסוד: הממשלה בנוסחו הנוכחי. אמנם, חריג צר ומצומצם לעניין זה נקבע בחוק-היסוד בשנת 2018, עת נוסף לחוק-היסוד סעיף 33(ג1) אשר מכוחו ניתן לאצול סמכויות סטטוטוריות הנתונות לשר לידי סגן שר שמונה במשרד שראש הממשלה מכהן בו כשר, במגבלות האמורות שם (חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 5), ס"ח התשע"ח-2018 מס' 2682, בעמ' 112). עם זאת, יש להדגיש, כי כפי שגם הובהר בדברי ההסבר להצעת החוק בעניין, אין בתיקון זה כדי לשנות את המבנה המשטרי היסודי אשר מבחין בין תפקידו של שר – כחבר הממשלה וכממונה על משרד, לבין תפקידו של סגן שר – כמסייע בידי השר. בתוך כך, ברי, כי אף אצילת סמכויות לידי סגן שר בנסיבות האמורות בסעיף 33(ג1) אינה הופכת אותו לשר או לחבר הממשלה. מכאן גם כי אין בסעיף זה כדי לאפשר אצילת סמכויות הנתונות לשר כחבר הממשלה ואשר טבועות בתפקידו כשר לידי סגן שר, וכך למשל – לא ניתן לאצול לסגן שר את הסמכות ליטול חלק בהצבעות ובהחלטות של הממשלה; להיות חבר בוועדת שרים; ולהגיש הצעות החלטה לממשלה או לוועדת שרים (ראו: דברי הסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 6) (אצילת סמכות לסגן שר), ה"ח הממשלה התשע"ח-2018 מס' 1185, בעמ' 212).

5. לאור כל האמור לעיל, יש להישמר מטשטוש האבחנה הברורה בין שר לבין סגן שר, ועל סגן שר למלא תפקידו בפועל בהתאם לכך.