

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה   | משפט מינהלי<br>ממשלה – שרים               |
|--|---|
| תאריך: י"ב אדר התשס"א, 7 מרץ 2001<br>עדכון: מרץ 2003<br>מאי 2020<br>מספר הנחיה: 1.1104 | שר בלי תיק -<br>שר ללא אחריות לתחום פעולה |

### שר בלי תיק - שר ללא אחריות לתחום פעולה<sup>1</sup>

1. לא ניתן להעביר תחומי פעולה לאחריותו של שר ללא תיק, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן. נקדים מספר הערות כלליות על מודל הסמכות המינהלית בכלל, ובהתייחס לממשלה בפרט, לשם הבהרת הדברים.

2. המודל המבני של כל סמכות מינהלית מורכב ממבנה תלת-קומתי: המרכיב הפרסונלי (האדם המשמש בפועל בתפקיד בזמן נתון), האורגן המינהלי (תואר התפקיד) והפונקציה המינהלית (נושא הסמכות).

המרכיב הפרסונלי במבנה מתמלא תוכן בדרך של מינוי, ולעיתים בדרך של בחירה. האורגן והפונקציה נקבעים לרוב בדין בדרך של הענקת סמכות, שהיא יצירת הקשר המשפטי בין אורגן מינהלי, קיים או חדש, לפונקציה המוגדרת בדין. יש שהפונקציה אינה מוגדרת בדין ספציפי, אלא מקורה במסגרת סמכויות הממשל הכלליות של הממשלה, מכוח סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה.

3. שינויים במבנה הנזכר לעיל יכול שיתבצעו לגבי כל אחד ממרכיביו: לגבי המרכיב הפרסונלי – השינוי יכול להתרחש בדרך של פיטורין, התפטרות, פרישה וכיוצא באלה. לגבי הקשר שבין האורגן לפונקציה – השינוי יכול להתבצע באמצעות אצילת הסמכות, העברת הסמכות, נטילת הסמכות או בדרך של שינוי בדין עצמו.

4. מבנה הסמכות המינהלית והדרכים לשינוי במבנה זה בכל הנוגע לממשלה, הרכבה ותפקידיה זכו להסדר מקיף בחוק-יסוד: הממשלה. המודל כאן, בהתאמה, הוא:

- \* השר (המרכיב הפרסונלי) – האדם הממלא את התפקיד בזמן נתון.
- \* האורגן (תואר התפקיד) – למשל: שר האוצר או שר הביטחון.
- \* המשרד הממשלתי (הפונקציה) – מורכב משטחי (תחומי) פעולה שונים.

בהתאם לסעיף 13(ד) לחוק-יסוד: הממשלה, משהורכבה הממשלה תתייצב לפני הכנסת ותודיע, בין היתר, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים. בכך באים לידי ביטוי

<sup>1</sup> יצוין, כי במסגרת חוק-יסוד הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה), אשר התקבל בכנסת ביום 7.5.20, נקבעה בחוק-היסוד הוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23, אשר לפיה, על אף האמור בסעיף 5(ג) לחוק-היסוד, ממשלת חילופים, כהגדרתה בסעיף 13א לחוק-היסוד, רשאית להחליט, באישור הכנסת, כי במשרד שממונה עליו שר יתמנה שר נוסף, שיהיה אחראי, בכפוף לשר שממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי פעילות המשרד, והכול בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה, ובהסכמת ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי ובכפוף להוראות סעיף 13א(ד) (ראו שם, בסעיף 35(3)). נכון לעתה, הסדר זה טרם יושם ומשמעויותיו המשפטיות טרם נותחו באופן ממצה, ועל כן הנחיה זו אינה מתייחסת אליו.

המרכיב הפרסונלי ומרכיב האורגן דלעיל. אשר למרכיב הפונקציה, קובע סעיף 5(ג) לחוק-היסוד, כי "שר יהיה ממונה על משרד, ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק".

חלוקת התפקידים כאמור אינה "קשיחה", ורשאית הממשלה, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים (סעיף 31(א)), לצרף שר חדש לממשלה (סעיף 15), להעביר סמכויות סטטוטוריות משר אחד לשר אחר (סעיף 31(ב)), לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם, ולהקים משרדים חדשים (סעיף 31(ג)). כן רשאית הממשלה להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד (סעיף 31(ד)), ועל כך עליה להודיע לכנסת.

מהמקובץ לעיל עולה, אפוא, כי המחוקק נתן בידי הממשלה כלים חוקיים לביצוע שינויים בכל המרכיבים של מבנה הממשלה.

5. נחזור, אפוא, לאמור בראש הדברים – לא ניתן להעביר שטחי פעולה לאחריותו של שר בלי תיק. לא יכול שהיה "שר בלי תיק", כאשר בפועל הוא ממונה על "תיק", היינו – תחום פעולה אחד או יותר.

סעיף 5(ג) לחוק-היסוד קובע לענייננו שתי חלופות באשר למעמדו של שר: "שר יהיה ממונה על משרד, ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק". מכאן שבהתאם לחוק-היסוד, שר יכול שיהיה רק אחד משני אלה: "שר ממונה על משרד" או "שר בלי תיק". החוק אינו מאפשר סטטוס ביניים של שר שאינו ממונה על משרד (תיק), אך ממונה על "שטחי פעולה".<sup>2</sup>

גם מלשונו של סעיף 31(ד) לחוק-היסוד עולה בבירור, כי "שטח פעולה" לעולם צמוד למשרד שכן הוא מסמיך את הממשלה "להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד".

מכאן, שלא ניתן להעביר שטחי פעולה אלא ממשרד אחד למשרד אחר, ואין אפשרות להעבירם לאחריותו של שר ללא משרד (תיק).

6. אשר על כן, המסקנה היא כי לא ניתן להעביר תחומי פעולה לאחריותו של שר ללא תיק, אלא במסגרת הקמת משרד חדש, עליו יופקד השר בו מדובר, אשר יהפוך בכך ממילא לשר עם תיק (משרד).

7. יודגש עם זאת, כי אין באמור לעיל כדי לשלול הטלת תפקידים על-ידי ראש הממשלה על שר ללא תיק, בהם יפעל מטעם הממשלה או מטעם ראש הממשלה, וזאת כל עוד אינם כרוכים בניהול משרד או שטח פעולה שהוא חלק ממשרד (כגון, שר המתאם בין הממשלה לכנסת, או שר המתאם את פעולות הממשלה בנושא זה או אחר). כן אין באמור לעיל כדי לשלול העברת סמכויות לשר ללא תיק, שאין עמן העברת שטח פעולה (למשל, במצב של ניגוד עניינים של השר בעל הסמכות), ומובן שאין באמור לעיל כדי לשלול מילוי מקום על-ידי שר ללא תיק לפי

<sup>2</sup> כמפורט בהערת השוליים שבראשית ההנחיה, ראו בעניין זה את הסייג לעניין מינוי שר נוסף במשרד, אשר נקבע בהוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23.

סעיף 24 לחוק-יסוד : הממשלה (ובממשלת חילופים גם כאמור בסעיף 43ד(ג)-(ד)).