

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - רציפות הממשלה וסמכויותיה
תאריך: כ"ב אדר התשס"ב, 6 מרץ 2002 עדכונים: מרץ 2003 מרץ 2009 מרץ 2013 מספר הנחיה: 1.1450 [1.1403]	סמכויות הממשלה והשרים - העברה ואצילה

סמכויות הממשלה והשרים - העברה ואצילה

1. סמכות סטטוטורית של שר

סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע שסמכות הנתונה על-פי חוק לשר אחד, רשאית הממשלה להעבירה לשר אחר, באישור הכנסת. כאשר המדובר בסמכות סטטוטורית של שר, המחוקק קבע במפורש שהסמכות תהיה נתונה לשר מסוים. האם הממשלה יכולה להעביר סמכות סטטוטורית של שר לועדת שרים? יש להשיב על כך בשלילה.

לפי סעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א - 1981, לשון יחיד - אף לשון רבים במשמע, ומכאן ש"שר", אף "שרים" במשמע. מכאן לכאורה, שהממשלה רשאית להעביר סמכות הנתונה על-פי חוק לשר אחד למספר שרים. ואולם, לא יהיה נכון לומר שמספר שרים כמוהם כועדת שרים. ועדת שרים אינה רק קבוצה של מספר שרים, היא יצור מסוג אחר; זהו גוף קולגיאלי, בלתי קבוע ובעל הרכב משתנה. ועדות מוקמות ומבוטלות והממשלה רשאית לשנות את הרכבן כל אימת שהיא מעוניינת בכך. להבדיל, סמכות סטטוטורית מחייבת ודאות, כך שבכל עת יהיה ידוע מיהו הנושא בסמכות. הכנסת, המאשרת את העברת הסמכות משר לשר אינה מאשרת את הרכב ועדות השרים, את הקמתן או את ביטולן. לפיכך, אין הממשלה יכולה להעביר סמכות סטטוטורית של שר לועדת שרים.

2. סמכות סטטוטורית של הממשלה

סעיף 33(א) לחוק-יסוד: הממשלה, קובע כי:
**"סמכות הנתונה על-פי דין לממשלה רשאית הממשלה לאצול לאחד השרים;
 סעיף זה לא יחול על סמכויות הממשלה לפי חוק-יסוד זה, למעט סמכויות לפי
 סעיף 32".**

הסמכות לאצול כוללת גם את הסמכות לבטל את האצילה ולשוב ולאצול את הסמכות לאחר. לפיכך הממשלה, ברצותה אוצלת את הסמכות לשר אחד, וברצותה נוטלת ממנו את הסמכות ואוצלת אותה לשר אחר (או מפעילה את הסמכות באמצעות ועדת שרים). במקרה כזה, המדובר בביטול אצילה של סמכות ההחלטה או הפעולה משר אחד ואצילת הסמכות לשר אחר וזאת

לעניין מסוים. אין המדובר בהעברת שטח הפעולה ממשרד למשרד (לפי סעיף 31(ד) לחוק-היסוד). על ביטול אצילה ואצילה לשר אחר אין צורך באישור הכנסת, וגם אין חובת הודעה לכנסת.

3. סמכות שיורית של הממשלה

סמכויות רבות המופעלות על-ידי שרי הממשלה ועובדי המדינה, אינן מעוגנות במפורש בחקיקה, אלא מתבססות על סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה, המעגן את סמכות הממשל הכללית. סעיף זה קובע כי:

”הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת”.

סעיף 33(א) לחוק-היסוד קובע במפורש, בניגוד לחוק-היסוד הקודם, שהממשלה יכולה לאצול את סמכותה השיורית המעוגנת בסעיף 32 לחוק-היסוד.

4. חובת פרסום ברשומות

לפי סעיפים 10(ב)(11) ו-12 לחוק הממשלה, התשס”א - 2001, תפורסם הודעה ברשומות, מטעם הממשלה, על החלטת הממשלה לאצילת סמכות שלה לשר, בין שהיא סמכות סטטוטורית של הממשלה ובין שהיא סמכות שיורית שלה וכן על החלטת הממשלה להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, לשר אחר. אם המדובר בהעברת שטח פעולה, תהיה חובת הודעה לכנסת לפי סעיף 9(א)(11) לחוק הממשלה, התשס”א - 2001.