

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי הרשות המחוקקת - חקיקה
תאריך: אלול התשס"ג, ספטמבר 2003 עדכון: חשוון התשס"ז, נובמבר 2006 מספר הנחיה: 2.3203	המדיניות לגבי הקמת בתי דין מנהליים

## המדיניות לגבי הקמת בתי דין מנהליים

### מבוא

1. הנחיה זו יוצאת מטעם היועץ המשפטי לממשלה, על דעת שר המשפטים. ההנחיה הוכנה בשיתוף עם המועצה לבתי דין מנהליים, אשר מונתה על-ידי שר המשפטים, על-פי סעיף 47 לחוק בתי דין מנהליים, התשנ"ב - 1992 (להלן - **חוק בתי דין מנהליים**).
2. מטרת ההנחיה היא לפרט את השיקולים אותם יש לשקול בעת הצעת חקיקה חדשה, בה מוקנית סמכות מינהלית לגופים מנהליים, בעניין דרך הביקורת השיפוטית על החלטות המינהל לפי החקיקה החדשה המוצעת. השיקולים בהנחיה יתייחסו לשאלה, מתי ראוי להקים "בית דין מנהלי" למטרות הביקורת השיפוטית על פי החוק המוצע (ראו פסקה 3(א) להלן), בהבדל מהביקורת השיפוטית אשר יכולה להיות בידי הרשות השופטת לערכאותיה (ראו פסקאות 3(ב), (ג), (ד) ו-ה) להלן).
3. הביקורת השיפוטית על החלטות המינהל בישראל, נערכת, בסוגי הליכים, ולפני ערכאות, כדלקמן:
 

(א) בהליך של "ערר" לפני "בית דין מנהלי", על-פי הגדרת המונח "בית דין מנהלי" בחוק בתי דין מנהליים;

(ב) בהליך של "עתירה" לפני בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק בג"ץ, לפי הסעיפים 15(ג) ו-1(ד) לחוק יסוד: השפיטה;

(ג) בהליך של "עתירה מינהלית" לפני בית משפט לעניינים מנהליים, לפי חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000;

(ד) בהליך של "ערעור מינהלי" לפני בית משפט לעניינים מנהליים, על החלטות של טריבונלים מעין-שיפוטיים, לפי חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס - 2000;

(ה) בהליכי "ערעור" לפני ערכאות שונות במערכת השפיטה: בית המשפט העליון, בית משפט מחוזי, בית משפט שלום, בית משפט לענייני משפחה, בית משפט לעניינים מקומיים, בית משפט לתעבורה, בית הדין הארצי לעבודה, בית דין אזורי לעבודה. (ראו בנושא זה הנחיה 2.3201 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה "מדיניות חקיקה - ערכאת הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות", מיום 1.9.2002).

4. חוק בתי דין מינהליים קובע הוראות כלליות בעניין הקמתם ופעילותם של בתי דין מינהליים. הנושאים העיקריים שלגביהם נקבעו הוראות בחוק בתי דין מינהליים, הם כדלקמן:

(א) חברי בית דין מינהלי: מינוי חברי בית דין מינהלי; יושבי ראש של מותבים בבית דין מינהלי; ראש בית דין מינהלי וסגן ראש בית דין מינהלי; סמכויות ראש בית דין מינהלי ויושב ראש של מותב; תקופת כהונה של חבר בית דין מינהלי; אי-מינוי ואי-כהונה כחבר בית דין מינהלי, עקב ניגוד עניינים; אי-תלות של חבר בית דין מינהלי; קביעת אזור שיפוט ומקום המושב של בית דין מינהלי; הפסקת כהונה של חבר בית דין מינהלי;

(ב) מותב של בית דין מינהלי: אי-השתתפות חבר בית דין מינהלי עקב ניגוד עניינים בערר מסוים; מותב חסר ומותב קטוע בבית דין מינהלי; סיום דיון על ידי חבר בית דין מינהלי שכהונתו נסתיימה או נפסקה;

(ג) סדרי דין וראיות בבית דין מינהלי: אי-תחולת דיני הראיות על בית דין מינהלי, למעט לעניין ראיות חסויות; מועד להגשת ערר לבית דין מינהלי; זכות עיון בתיק הרשות המינהלית. כמו כן נקבעו הוראות בנושא זה בתקנות בתי דין מינהליים (סדרי דין), התשנ"ב - 1992;

(ד) סמכויות של בית דין מינהלי: עיכוב ביצוע של ההחלטה נושא הערר; החלטות ביניים; מתן תוקף לפשרה; סמכויות בית דין מינהלי בערר; פסיקת הוצאות;

(ה) החלטה של בית דין מינהלי: חילוקי דעות במותב; מתן ההחלטה; הודעה על זכות ערעור ומועדה; תיקון טעות בהחלטה; ביצוע ההחלטה;

(ו) ערעור על החלטה של בית דין מינהלי: זכות ערעור לבית משפט מחוזי כדן יחיד או לבית המשפט העליון; ערעור ברשות לבית המשפט העליון, על החלטת בית המשפט המחוזי בערעור; ערעור ברשות על החלטת ביניים של בית דין מינהלי; עיכוב ביצוע עד להכרעה בערעור.

### המועצה לבתי דין מינהליים

5. על פי סעיף 47 לחוק בתי דין מינהליים, מינה שר המשפטים את המועצה לבתי דין מינהליים. תפקידי המועצה לבתי דין מינהליים, שנקבעו בסעיף 149(1) לחוק בתי הדין המינהליים, כוללים ייעוץ לשר המשפטים או לשר אחר הנוגע בדבר, בכל הקשור לבתי דין מינהליים, דרך כלל או לבתי דין מסוימים, או לעניינים מסוימים, לרבות בדבר "הקמת בתי דין חדשים או ביטולם ומיזוגם של בתי דין קיימים", וכן "הוצאת הנחיות בעניינים שאינם עניני שפיטה".

6. הנחיה זו הוגשה לשר המשפטים על-ידי המועצה לבתי דין מינהליים, במסגרת הוראות סעיף 149(1) לחוק בתי דין מינהליים. כאמור לעיל, ההנחיה מתפרסמת על-ידי היועץ המשפטי לממשלה על דעת שר המשפטים.

## הגדרות

7. הגדרת "בית דין מינהלי", בסעיף 1 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב - 1992, היא כדלקמן:

" **בית דין מינהלי** - ערכאה המוקמת בידי שר או רשות מינהלית אחרת ויש לה סמכות שפיטה, בין אם היא מכונה בית דין, ועדת ערר או ועדת ערעור ובין אם היא מכונה בשם אחר. "

המונח "**סמכות שפיטה**" מוגדר בסעיף 1 לחוק בתי דין מינהליים, כ"סמכות להחליט בריב שרשות מינהלית צד לו".

## ההקמה של בית דין מינהלי – בחוק

8. סעיף 1 לחוק יסוד: השפיטה קובע כי אפשר שסמכות שפיטה תהיה נתונה, לא רק בידי בית משפט, אלא גם בידי **בית דין**, "והכל כפי שנקבע בחוק". בסעיף 2 לחוק בתי דין מינהליים, נקבע כי "בית דין מינהלי יוקם בחוק".

9. לאור זאת, לאחר חקיקת חוק בתי דין מינהליים, אין להקים בית דין מינהלי בתקנה או בהוראת מינהל, אלא בחוק בלבד.

## תחולת חוק בתי דין מינהליים

10. סעיף 4(א) לחוק בתי דין מינהליים קובע כי "הוראות חוק זה יחולו על בית דין המנוי בתוספת וכן על כל ערכאה אחרת שהוראה בחוק קבעה כי יחולו עליה הוראות חוק זה". סעיף 4(ב) לחוק בתי דין מינהליים מסמיך את שר המשפטים, בהתייעצות עם השר הממונה על ביצוע חיקוק שמכוחו מוקם בית דין ועם המועצה לבתי דין מינהליים, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לשנות את התוספת לחוק בתי דין מינהליים, דהיינו - להוסיף בית דין מינהלי קיים לתוספת לחוק או לגרוע בית דין מינהלי מהתוספת.

11. לפיכך, הוראות חוק בתי דין מינהליים אינן חלות על כל בתי הדין המינהליים שהוקמו לפני חקיקת חוק בתי דין מינהליים או לאחר מכן, או על בתי דין מינהליים שיוקמו בעתיד, אלא אם כן הוספו לתוספת לחוק בתי דין מינהליים או שהוראה בחוק קבעה את תחולת חוק בתי דין מינהליים עליהם (דוגמת סעיף 12ב(ג) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה - 1995).

12. עם זאת, על-פי סעיף 53 לחוק בתי דין מינהליים, הוראות פרק ג' של החוק בדבר המועצה לבתי דין מינהליים ותפקידיה, חלות גם על בתי דין מינהליים שאינם כלולים בתוספת לחוק בתי דין מינהליים.

### **הוראות חוק בתי דין מינהליים - הוראות שיוריות**

13. בסעיף 4(ג) לחוק בתי דין מינהליים נקבע כי "על אף האמור בסעיף קטן (א) לא תחול הוראה של חוק זה על בית דין אם קיימת בחוק אחר הוראה לאותו עניין החלה על אותו בית דין". פירוש הדבר הוא, כי הוראות חוק בתי דין מינהליים הן "הוראות שיוריות".

14. לפיכך, הוראה מסוימת של חוק בתי דין מינהליים, אינה חלה על בית דין מינהלי שבמסגרת חוק זה, ככל שקיימת בחוק אחר הוראה לאותו עניין החלה על אותו בית דין מינהלי.

לדוגמה: בסעיף 8(א) לחוק בתי דין מינהליים נקבע כי תקופת הכהונה של חבר בית דין תהיה שלוש שנים. ככל שחוק אשר יקים בית דין מינהלי מסוים, ייקבע כי תקופת הכהונה של חבר אותו בית דין תהיה תקופה שונה משלוש שנים, תחול הוראת אותו חוק, ולא תחול הוראת סעיף 8(א) לחוק בתי דין מינהליים, אף אם מנוי אותו בית דין בתוספת לחוק בתי דין מינהליים.

### **תנאי להקמה – קיומו של ריב שרשות מינהלית צד לו**

15. בשלב הראשון של בחינת השיקולים בקשר להקמת בית דין מינהלי בחקיקה חדשה, יש לבחון האם הערכאה שמוצע להקים אותה, היא אכן ערכאה הממלאת אחר הגדרת "סמכות שפיטה" שבסעיף 1 לחוק בתי דין מינהליים (ראו פסקה 7 לעיל), דהיינו – שהערכאה מחליטה "ברוב שרשות מינהלית צד לו" (לדוגמה, ועדת הערעור לפי סעיף 26 לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), תשי"ט - 1959 - [נוסח משולב], בה קצין התגמולים הוא צד לדיון ולהליך).

16. ככל שבחקיקה החדשה המוצעת, אין מדובר ב"ריב שרשות מינהלית צד לו", אלא בהליך אזרחי המתנהל בין יחידים או גופים (לרבות המדינה כגוף משפטי, בהבחנה מ"רשות מינהלית"), אין להקים לשם כך "בית דין מינהלי", אלא יש להשאיר את הביקורת השיפוטית בעניין זה בידי ערכאה מערכאות הרשות השופטת.

17. עם זאת, לאור ההסדר הממצה והרחב אשר נקבע בחוק בתי דין מינהליים (ראו פסקה 4 לעיל) לעניין פעולות בית דין מינהלי, אין מניעה לכך כי בחקיקה חדשה תוקם ערכאת שיפוט אשר תאמץ את הוראות חוק בתי דין מינהליים, כולן או מקצתן, גם אם אין מדובר ב"ריב שרשות מינהלית צד לו", אלא בעניין שרשות מינהלית שותפה או מעורבת בו, על-פי דין.

18. לדוגמה: בית הדין לחוזים אחידים, אשר הוקם לפי סעיף 6 לחוק החוזים האחידים, התשמ"ג - 1982, איננו דן בהליכים שהם בגדר "ריב שרשות מינהלית צד לו", ואף על פי כן חל עליו חוק בתי דין מינהליים (ראו פסקה 14 לתוספת לחוק בתי דין מינהליים). זאת בשל האינטרס הציבורי הבא לידי ביטוי בכך שהיועץ המשפטי לממשלה הוא משיב בבקשה לאישור חוזה אחיד והוא גם בעל זכות להגיש בקשה לבית הדין לבטל תנאי מקפח בחוזה אחיד (ראו סעיפים 12(ב) ו-16(א) לחוק החוזים האחידים, התשמ"ג - 1982), וכן לאור מהותן של ההשלכות של ההליכים לפי חוק החוזים האחידים.

### הקמת בתי דין מינהליים

19. המגמה בעניין הקמת בתי דין מינהליים, מצאה ביטוי ב-ע"א 6365/00 אברהם בר אור ואח' נגד נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז הצפון ואח' (פ"ד נו(4) 38, 45-46), כדלקמן:

**"המגמה ליצירת גופי ערר פנימיים אינה נחלתו הבלעדית של החוק [חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965]. זה שנים מספר נוטה המחוקק להכיר בחשיבות הציבורית של הקמת גופי ערר פנים-מינהליים במגזרים השונים של הרשויות המינהליות במטרה ליישב במהירות סכסוכים המתגלעים בין הפרט לרשות המינהלית, ומתוך תקווה כי גישה זו עשויה לטפח יחסים תקינים והוגנים בין האזרח לשלטון...**

20. מגמה זו עמדה ביסוד חקיקת חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב - 1992 (ראו הצעת חוק בתי דין מינהליים, תשנ"א - 1991, בעמ' 334), אך מעבר לכך הביאה לשכלולה של מערכת ענפה של גופי ערר והשגות פנים-מינהליים אשר מטרתם לתקן את המעוות ברשות המינהלית מבלי להזדקק לערכאה שיפוטית חוץ מינהלית.

21. בגישה זו טמון הגיון רב. ראשית, היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי-המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המינהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקת שנייה - רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון.

22. קיימים עניינים או נושאים שבהם שיקולים מיוחדים מקנים עדיפות להקמת בית דין מינהלי בחקיקה לצורך דיון בנושא מסוים, לעומת הפניית הדיון בנושא בפני ערכאות שיפוטיות של הרשות השופטת.

23. להלן הנחיה כללית ושיקולים נוספים לגבי השאלה האם ראוי להקים "בית דין מינהלי", בחקיקה חדשה, כדי להקנות לו סמכות שפיטה בעניין מסוים.

### הנחיה כללית

24. על-פי מהותם ואופיים של ההליכים העתידיים להידון בפני בית דין מינהלי, יש לבחון, ככלל, נושאים עיקריים אלה:

- (א) הנושאים אשר יידונו בבית הדין המינהלי, יהיו בעלי אופי ספציפי, להבדיל מנושאי מדיניות כללית;
- (ב) הנושאים אשר יידונו בבית הדין המינהלי, יהיו מבוססים על מערכת עובדות בלתי מורכבת, הניתנת ליישום משפטי קל יחסית או שהם נושאים בתחומים שבהם נדרשת מומחיות מקצועית מיוחדת;
- (ג) היקף ההליכים הצפוי בבית הדין המינהלי, מצדיק הקמת בית דין מינהלי;
- (ד) העברת הנושאים האמורים לטיפולו של בית דין מינהלי, תקל על העומס של מערכת השפיטה.

### שיתוף "נציגי ציבור"

25. ככלל, מותב של בית דין מינהלי כולל גם "נציגי ציבור", וזאת בנוסף ליושב ראש מותב של בית הדין, שהוא שופט, שופט-לשעבר או מי שהוא בעל הכשרה משפטית (ראו סעיף 7 לחוק בתי דין מינהליים). יש בתי דין בהם "נציגי הציבור" הם נציגים של הציבור שהחלטותיו של בית הדין המינהלי מתייחסות אליו, כגון ציבור צרכנים או ציבור עוסקים בעיסוק מסוים (ראו לדוגמה סעיף 32 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1998, בו נקבע כי בין חברי בית הדין להגבלים עסקיים יהיו נציגים של ארגוני צרכנים ושל ארגונים כלכליים). יש בתי דין שנציגי הציבור מתמנים לצורך מומחיות, נסיון או כשירות מקצועית מסוימת שיש להם בקשר לתחום המיוחד בו עוסק בית הדין (כגון, רופאים, מהנדסים, רואי חשבון).

26. שיתוף נציגי ציבור בהפעלת הביקורת השיפוטית, משקף את המשטר הדמוקרטי, ויש בו כדי לשפר את שיתוף הפעולה בין המינהל הציבורי לבין הציבור הנוגע בדבר באותו תחום, ולהגביר את האמון של הציבור בבית הדין. כמו כן, שיתוף נציגי הציבור בהפעלת הביקורת השיפוטית, עשוי להקנות לבית הדין המינהלי התמצאות והבנה בתחום הנדון, שיש בהן כדי לשפר את הביקורת. שיקול זה עשוי לתמוך בהפקדת הביקורת השיפוטית בנסיבות כאלה בידי בית דין מינהלי.

27. ייתכן כי בנסיבות מסוימות, שיתוף "נציגי ציבור" עשוי להכביד מבחינה מינהלית על ניהול הדיון בבית הדין המינהלי ועל ניהול המערך האדמיניסטרטיבי הכרוך בכך. אך, נראה שבנסיבות המתאימות, היתרונות של שיתוף "נציגי ציבור" במותב של בית הדין המינהלי, עשויים לגבור על החסרונות.

28. מקום שמבקשים למנות שופט-מכהן כיושב ראש של בית דין מינהלי, יש, ככלל, לצרף נציגי ציבור למותב בית הדין. אי-צירוף נציגי ציבור במותב בית דין מינהלי בראשות שופט-מכהן, פירושו שההליך בפני אותו בית דין מינהלי הוא למעשה הליך בפני ערכאה במערכת השפיטה, ולא במסגרת בית דין מינהלי, שלגביו קיימים דינים מיוחדים, לרבות הוראות בענייני סדרי דין וראיות (ראו בעניין זה גם פסקה 36 להלן).

ההנחיה בפסקה זו חלה גם במקרים דלקמן:

(א) כאשר בחוק המקים את בית הדין המינהלי נקבע כי שופט יהיה יושב ראש של בית הדין המינהלי, אך בפועל מתמנה כיושב ראש בית הדין, שופט-לשעבר, בהתאם לסעיף 16 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד – 1984;

(ב) כאשר בחוק המקים את בית הדין המינהלי נקבע במפורש כי יושב ראש של בית הדין המינהלי יכול שיהיה שופט אך מי שהוא כשיר להיות שופט.

### שיקולי מומחיות

29. ישנם תחומים שבהם החלטות מינהליות, מחייבות ידע מקצועי או טכני מובהק. כך לדוגמא, כאשר מדובר בביקורת על החלטות של רופא או ועדה רפואית הקובעים נכות או דרגת נכות. במקרים אלה עשויה להידרש מומחיות מיוחדת באותו תחום כדי לקיים ביקורת שיפוטית ראויה. כך למשל במקרים מסוימים ביקורת שיפוטית על ידי בית משפט לא תיתן פתרון מספק לבעיה, וגם האפשרות להסתייע בעצת מומחים אין בה די.

לדוגמה: בוועדת הערעור לפי סעיף 26(א) לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט - 1959 [נוסח משולב], כולל הרכב הוועדה, מלבד יושב ראש הוועדה, לפחות רופא אחד.

30. במקרים בהם נראה ששיתוף מומחים בערכאה המפעילה את הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות מסוג זה תביא לביקורת שיפוטית טובה יותר, יהווה הדבר שיקול התומך בהקמת בית דין מינהלי לצורך הפעלת הביקורת.

31. שיקול המומחיות של בית דין מינהלי צריך להתייחס להליכים שבהם ראוי שבעל המומחיות לא יהיה בגדר מומחה או יועץ מקצועי בלבד, אלא ראוי שהוא יקח חלק בהכרעה השיפוטית, באופן עצמאי וללא תלות.

## הליכים מיוחדים

32. מהות ההחלטות המינהליות העומדות לביקורת שיפוטית עשויה להוביל למסקנה, כי רצוי שהביקורת תופעל בהליכים מיוחדים, השונים באופן יסודי מן ההליכים המקובלים בערכאה שיפוטית.

33. יש שההחלטה המינהלית עוסקת בעניין בעל ערך כספי מועט, ולפיכך חשוב במיוחד שהליך הביקורת השיפוטית יהיה זול. במקרה כזה נודעת חשיבות להליך שאינו כרוך בסדרי דין או דיני ראיות מורכבים, מן הסוג המצריך מיומנות של עורך דין.

34. בדומה לכך, אפשר שמהות העניין תקנה חשיבות מיוחדת למימד הזמן, ולפיכך תדרוש כי הביקורת השיפוטית תופעל בהליך פשוט שיכול להסתיים במהירות. כך, למשל, כאשר פרנסתו של אדם תלויה באופן ישיר ומידי בהחלטה הנדונה.

35. כמו כן, ייתכן כי לגבי הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות בתחום מסוים, יש הצדקה להפעלת ביקורת אינקוויזטורית, להבדיל מביקורת אדברסרית המופעלת כרגיל על ידי ערכאה שיפוטית. באופן עקרוני, אפשר שחוק יפקיד את הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות בתחום מסוים בידי ערכאה שיפוטית ויקבע הוראות מיוחדות לגבי הליך הביקורת, כגון פטור מסדר הדין ודיני הראיות הנוהגים בערכאה שיפוטית. עם זאת, ההנחה היא כי ביקורת המופעלת על ידי ערכאה שיפוטית תהיה נוטה לכיוון הדפוסים המקובלים בערכאה שיפוטית בנוגע לסדרי הדין ודיני הראיות. לפיכך, אם מהות העניין מצדיקה ביקורת לפי דפוס שונה באופן ניכר, הדבר יהווה שיקול תומך בזכות הקמתו של בית דין מינהלי לצורך זה.

## שיקולים מיוחדים

36. בנוסף לשיקולים המנויים לעיל עשויים להיות שיקולים נוספים המצדדים בהפקדת הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות מסוימות בידי בית דין מינהלי אשר יוקם לשם כך. לדוגמה, אפשר שחוק יקבע הסדרים חדשים בתחום מסוים, על מנת שיבוצעו תוך פרק זמן קצוב, וצפוי כי ביצוע החוק יעורר מספר רב של סכסוכים, שהאינטרס הציבורי דורש כי יוכרעו במהירות. אם בתי המשפט אינם מסוגלים לקבל על עצמם משימה כזאת, יתכן שתהיה הצדקה להקים בית דין מינהלי, שידון בסכסוכים אלה מתוך כוונה שיסיים את תפקידו בזמן שנקצב (ראו, לדוגמה, ועדת הערר שהוקמה לפי סעיף 21 לחוק פיצוי מפוני סיני, התשמ"ב - 1982).



37. בכל מקרה בו נשקלת הקמתו של בית דין מינהלי, יש צורך לבחון את היתרונות שבהפקדת הביקורת השיפוטית בעניין הנדון בידי בית דין מינהלי, אל מול היתרונות שבהפקדת הביקורת השיפוטית בידי ערכאה שיפוטית. לצורך זה יש לקחת בחשבון גם את האפשרות לקבוע בחוק הוראות מיוחדות בנוגע להליך הביקורת בבית המשפט, כדי להתאים את ההליך לצרכים המיוחדים של העניין הנדון. יש לבחון האם קיימים שיקולים לעניין מומחיות או הליכים מיוחדים, או שיקולים מיוחדים המטים את הכף לטובת הקמת בית דין מנהלי.

### **שילוב ומיזוג בתי דין מינהליים**

38. אם הכף נוטה לצד הפקדת הביקורת השיפוטית, בחקיקה חדשה, בידי בית דין מינהלי, עדיין יש לשקול אם ראוי להקים בית דין מינהלי חדש, או שיש להפקיד את הביקורת השיפוטית בידי בית דין מינהלי קיים, או שיש למזג כמה בתי דין מינהליים לבית דין מינהלי בעל סמכות רחבה יותר (כגון חקלאות, מסים).

39. במסגרת זו, ולשם ייעול התיפקוד של בתי הדין המינהליים, יש לשקול גם מינוי של אותם חברי בית דין, או חלק מהם, בבתי דין שונים בתחום מסוים או בתחומים דומים, במסגרת ארגונית אחת.

### **יושב ראש המותב של בית דין מינהלי**

40. על-פי סעיף 7 לחוק בתי דין מינהליים, יושב ראש המותב של בית דין מינהלי "יהיה שופט או מי שכשיר להתמנות כשופט בית משפט שלום". יצוין, כי על-פי סעיף 16 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד - 1984, כאשר נקבעה בחיקוק הסמכה למנות שופט או מי שכשיר להיות שופט, ליושב ראש של ועדה או של גוף אחר, ניתן במקרה זה למנות כיושב ראש הוועדה או הגוף האחר, גם מי שהיה שופט שלום ויצא לקצבה או פרש.

41. כקו מנחה, ולאור מהות תפקידו השיפוטי של בית דין מינהלי, יש לעמוד על כך שיושב ראש המותב של בית דין מינהלי יהיה בעל הכשרה משפטית מתאימה. כדי להקל על מערכת השפיטה, יש, ככלל, להימנע מקביעה כי יושב ראש המותב של בית דין מינהלי יהיה שופט, אלא יש להעדיף בחקיקה חדשה המקימה בית דין מינהלי, קביעה מפורשת כי יושב ראש המותב של בית דין מינהלי יהיה שופט-לשעבר או מי שכשיר להיות שופט. רק במקרים חריגים המצדיקים זאת, יש מקום לקבוע בחקיקה חדשה המקימה בית דין מינהלי, כי שופט יהיה יושב ראש המותב של בית דין מינהלי (ר' פסקה 23 לעיל, בקשר לשיתוף נציגי ציבור בבית הדין המינהלי במקרה זה).

## ערכאת הערעור על החלטות של בתי דין מינהליים

42. בסעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים נקבעו הוראות בעניין ערעור על החלטות של בתי דין מינהליים, שחוק בתי דין מינהליים חל עליהם. הערעור (הן הערעור בזכות והן הערעור ברשות לגבי החלטות ביניים), מוגש לבית המשפט המחוזי, אשר דן בערעור לפני שופט כדן יחיד. אם יושב ראש המותב בבית הדין המינהלי הוא שופט המכהן בבית משפט מחוזי, מוגש הערעור לבית המשפט העליון. פסק הדין של בית המשפט המחוזי בהליך ערעור על החלטה סופית של בית דין מינהלי, ניתן לערעור נוסף, ברשות, לפני בית המשפט העליון.
43. כאמור בפסקאות 12 ו-13 לעיל, הוראות סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים, בעניין ערכאות הערעור על החלטות של בתי דין מינהליים, חלות, ככל שאין בחוק אחר הוראה אחרת בעניין ערכאת הערעור על החלטת בית דין מינהלי מסוים.
44. על-פי סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס - 2000, דנים בתי המשפט לעניינים מינהליים (במסגרת בתי המשפט המחוזיים), גם בהליכי "ערעור מינהלי" על החלטות של טריבונלים מעין-שיפוטיים, לרבות בתי דין מינהליים שחוק בתי דין מינהליים חל עליהם.
45. לדוגמה: הערעור על החלטת ועדת הערר לפי סעיף 35 לחוק העתיקות, התשל"ח - 1978, הכלולה בתוספת לחוק בתי דין מינהליים מוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים (ראו פסקה 8 לתוספת השניה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס - 2000 וסעיף 36א לחוק העתיקות, התשל"ח - 1978).
46. בניסוח הצעת חוק הכוללת הצעה להקים בית דין מינהלי, יש לבחון האם מתאים לקבוע כי ערכאת הערעור על החלטות בית הדין המינהלי שמוצע להקימו, תהיה בית המשפט לעניינים מינהליים או שיש להחיל על בית הדין המינהלי את הוראות סעיף 45 לחוק בתי דין מינהליים.
47. ככל שיוצע לקבוע בהצעת החוק כי הגשת הערעור תהיה לבית משפט לעניינים מינהליים, יש להוסיף הוראה זו, בדרך של תיקון עקיף, אף בתוספת השניה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס - 2000.

## מיקום בית הדין אשר מוצע להקימו

48. רצוי כי בית הדין ימוקם במבנים אשר אינם שייכים למשרד הממשלתי אשר את פעולתו הוא אמור לבקר. יש להבטיח מתן שירותי מזכירות מתאימים והולמים ובמסגרת נפרדת, ככל האפשר, מהמנגנון הרגיל של המשרד הממשלתי.

### **התייעצות במועצה לבתי דין מינהליים**

49. סעיף 49 לחוק בתי דין מינהליים קובע כי אחד מתפקידי המועצה לבתי דין מינהליים, הוא לייעץ לשר המשפטים או לשר אחר הנוגע בדבר, בעניין "הקמת בתי דין חדשים או ביטולם או מיזוגם של בתי דין קיימים".

50. היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחיה 2.3202 מיום 23.3.1995 בעניין "התייעצות במועצה לבתי-דין מינהליים", את הנוהל לפיו יפעלו היועץ המשפטי של משרד והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בהליך ההתייעצות במועצה לבתי דין מינהליים, בכל הנוגע להקמתו של בית דין מינהלי חדש ולעריכת שינויים ותיקונים הקשורים לבית דין מינהלי קיים. בהתאם לחוק ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, חובה, אפוא, על היועץ המשפטי של משרד ממשלתי היוזם הצעת חוק הכוללת הקמה של בית דין מינהלי או שינוי או תיקון לגבי בית דין מינהלי קיים, להביא הצעה זו לדיון במועצה לבתי דין מינהליים, בשלב מוקדם ככל שניתן, אך לא מאוחר ממועד הפצת תזכיר-חוק.

### **דברי הסבר להצעת החוק**

51. הצעת חוק המציעה להקים בית דין מינהלי תציג בדברי ההסבר את השיקולים שיש בהם כדי להצדיק הקמתו של בית דין מינהלי, בהתאם להנחיה זו.

### **החלת חוק בתי דין מינהליים**

52. הצעת חוק הכוללת הצעה להקים בית דין מינהלי תציין, בהתאם לסעיף 4(א) לחוק בתי דין מינהליים, כי חוק בתי דין מינהליים יחול על בית הדין המינהלי שמוצע להקימו. החלת חוק בתי דין מינהליים על בית הדין המינהלי אשר מוצע להקימו, תיעשה בדרך של הכללת בית הדין המינהלי בתוספת לחוק בתי דין מינהליים, בדרך של תיקון עקיף לחוק בתי דין מינהליים.

53. ככלל, החלת חוק בתי דין מינהליים על בית הדין המינהלי אשר מוצע להקימו, תהיה ללא שינוי הוראות חוק בתי דין מינהליים. ככל שקיימים שיקולים המצדיקים החלת הוראות חוק בתי דין מינהליים על בית הדין שמוצע להקימו, בשינויים מסוימים, או אם היו שיקולים המצדיקים אי-תחולה של חוק בתי דין מינהליים על בית הדין שמוצע להקימו, יוצגו שיקולים אלה בדברי ההסבר להצעת החוק.

54. בניסוח הצעת חוק הכוללת הצעה להקים בית דין מינהלי, כאשר מוצדק שלא להחיל עליו את חוק בתי דין מינהליים, כאמור בפיסקה 47 לעיל, ינוסחו סעיפי ההצעה, ככל שניתן, באופן שלא יסתרו את העיקרים והעקרונות שנקבעו בחוק בתי דין מינהליים, אלא אם כן קיימים שיקולים מיוחדים המצדיקים סתירה כזאת בעניין מסוים. שיקולים אלה יוצגו בדברי ההסבר להצעת החוק.

#### **פיקוח על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)**

55. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) ינקוט בצעדים שיבטיחו כי הצעת חוק שאינה מתיישבת עם הנחיה זאת, תובא בהקדם לדיון במועצה לבתי דין מינהליים, ובינתיים יעוכב הטיפול בהצעת החוק, אלא אם כן קבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) כי צרכים מיוחדים מצדיקים המשך הטיפול בהצעה.

56. הצעת חוק פרטית שהוגשה לכנסת ושיש בה הצעה להקמת בית דין מינהלי, תובא לדיון במועצה לבתי דין מינהליים, לאחר אישור הצעת החוק בדיון המוקדם בכנסת.