

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - אחריות משותפת
תאריך: כ"ח אב התשמ"ה, 15 אוגוסט 1985 עדכון: מרץ 2003 מרץ 2013 מאי 2015 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1003 (21.479)	השתתפות שר בדיונים בכנסת

השתתפות שר בדיונים בכנסת

1. השאלה אם שר רשאי להשתתף בדיון בכנסת שלא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה אלא כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, אין לה תשובה מפורשת בחוק, בתקנון הכנסת או בתקנון לעבודת הממשלה.

2. שר אינו חייב להיות חבר הכנסת, להוציא ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי בממשלת חילופים (כהגדרתה בסעיף 13א לחוק-היסוד: הממשלה), וממלא מקום ראש הממשלה, שהחוק מחייב כי יהיו חברי הכנסת (סעיפים 5(ב) ו-5(ד) לחוק-היסוד). בפועל, כידוע, מקובל שרוב השרים הם חברי הכנסת.

3. אחת הזכויות הבסיסיות של חברי הכנסת היא זכות ההשתתפות בדיוני הכנסת, לרבות הזכות לנאום ולהצביע. כיוון שאין בחוק או בתקנון הכנסת הוראה השוללת זכות זאת מחבר הכנסת שהוא שר, שעה שהוא מבקש להשתתף בדיון לאו דווקא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה, יש להסיק מכך שזכות זאת קיימת ועומדת לו. כך אף, מכוח סעיף 23 לחוק-יסוד: הכנסת, לגבי שר שאינו חבר הכנסת, למעט הזכות להצביע בכנסת.

4. אכן, הלכה למעשה היו מקרים בהם שרים השתתפו בדיון בכנסת לא בתוקף מעמדם כחברי הממשלה אלא כחברי הכנסת. וכבר אמר א' צידון, בספרו "בית הנבחרים", כי הנחה היא ששר מדבר בשם הממשלה, "זולת אם המדבר הוא שר שאין הנושא הנדון בתחום סמכויותיו הישירות, והוא מתערב בדיון במגמה פולמוסית-סיעתית... אם הנושא הוא בעל אופי מפלגתי מובהק, ואין בו עמדה ממשלתית מגובשת, בוודאי הוא שהשר ינאם על חשבון הזמן של סיעתו". (שם, בעמ' 184, להלן: צידון).

5. עם זאת, קיימים כללים מיוחדים החלים על חבר הכנסת שהוא שר או סגן שר, מהם כללים המקנים לו זכויות-יתר ומהם כללים המטילים עליו מגבלות מסוימות. כך, לדוגמא, ניתן לציין את זכות היתר שנקבעה בסעיף 31(א) לתקנון הכנסת: "שר אחד, המדבר בשם הממשלה, רשאי לקבל את רשות הדיבור בכל שלב משלבי הדיון ובטרם החלה ההצבעה; ביקש שר נוסף לדבר בשם הממשלה, רשאי יושב ראש הישיבה לתת לו את רשות הדיבור, במסגרת זמן שלא תעלה על חמש דקות". ראו גם סעיף 53(ד) לתקנון הכנסת. המגבלות המוטלות על חבר הכנסת שהוא שר או סגן שר נובעות מן החוק, מתקנון הכנסת ומעקרונות משפטיים. כך למשל מנוע שר או

סגן שר מלהיות חבר בוועדה מוועדות הכנסת או ממלא מקום של חבר ועדה כאמור (סעיף 102(ד) לתקנון הכנסת), והטעם לכך הוא שהדבר נוגד את העיקרון של הפרדת הרשויות (צידון, בעמ' 265). כן ראו האמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1002 בעניין "הצטרפות שר וסגן שר להצעות חוק פרטיות" בדבר האיסור על יוזמת חקיקה פרטית של שר או סגן שר.

6. עיקרון האחריות המשותפת של הממשלה דורש כי שר או סגן שר לא יחלוק על החלטת הממשלה בפומבי, לרבות בדיוני הכנסת (סעיף 87 לתקנון לעבודת הממשלה). הווי אומר, שר אכן זכאי להשתתף בדיוני הכנסת אף שלא בתוקף מעמדו כחבר הממשלה, אלא גם כחבר הכנסת או כנציג סיעתו בכנסת, אך אין הוא רשאי לנקוט בדיון עמדה הנוגדת את עמדת הממשלה, והוא הדין אף בסגן שר. יודגש כי איסור זה חל כמובן גם על דיון בכנסת שנושאו הצעת חוק פרטית, ובכלל זה דיון מוקדם בהצעה. על כן מרגע שהחליטה הממשלה, במליאתה או באמצעות ועדת השרים לענייני חקיקה בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה, על עמדתה ביחס להצעת חוק פרטית מסוימת מחויבים השרים, בין שהם דוברים כנציגי הממשלה ובין שאינם, להציג עמדה זו בלבד ואל להם לסתור אותה בדבריהם במליאת הכנסת ובוועדותיה או בהצבעותיהם שם.

7. כלל זה יש לו חריג, במקרה של אישור מראש על-ידי הממשלה להביע עמדה נוגדת ובמקרה של מתן רשות מפורשת בהסכמים קואליציוניים לשר או לסגן שר לנקוט עמדה הנוגדת את עמדת הממשלה בעת הדיון בכנסת ואפילו להצביע נגד עמדת הממשלה (ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1000 בעניין "מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה").