

מינוי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. בהתאם לסעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה למנות את ח"כ אופיר אקוניס לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בנוסף לתפקידו כשר המדע והטכנולוגיה.
- ב. הודעה על החלטה זו תימסר לכנסת, כנדרש בסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

דברי הסבר

ביום 1.1.2020 הודיע ראש הממשלה כי הוא מתפטר מתפקידו כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, וכי התפטרותו תכנס לתוקף בחלוף 48 שעות ממועד מסירתה. החל במועד בו נכנסה התפטרותו לתוקף המשיך ראש הממשלה למלא תפקיד זה באופן זמני לפי סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

סעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי עם בחירת כנסת חדשה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.

הממשלה ה-34, שהוקמה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וקיבלה את אמונה, מכהנת מעת בחירתה של הכנסת העשרים ואחת מכוח עיקרון רציפות הממשלה הקבוע בסעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, ובמעמד זה היא מוסיפה לכהן גם כעת.

סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה מוסיף וקובע כי ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב), רשאית למנות חבר הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת.

בהתאם לכך מוצע למנות את ח"כ אופיר אקוניס לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בנוסף לתפקידו כשר המדע והטכנולוגיה.

בהתאם לסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, יש להודיע על החלטה זו לכנסת.

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ו בטבת התש"ף

23 בינואר 2020



היועצת המשפטית

כ"ו טבת, ירושלים, התש"ף

23 בינואר, 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מינוי שרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. ביום 1.1.2020 הודיע ראש הממשלה כי הוא מתפטר מתפקידו כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בהודעה נאמר כי התפטרותו תכנס לתוקפה בחלוף 48 שעות ממסירתה.
2. חוק יסוד: הממשלה קובע הוראות המתייחסות להתפטרות שר מן הממשלה אולם אינו קובע הסדר מפורש למצב שבו שר המכהן ביותר ממשרד אחד, מתפטר מתפקידו כשר במשרד מסוים, וממשיך לכהן ביתר תפקידיו כחבר ממשלה, או למצב שבו ראש הממשלה, המכהן גם כשר הממונה על משרד, מתפטר מתפקידיו כשר. בסעיף 22 לחוק יסוד: הממשלה, המסדיר התפטרות שר מהממשלה, נקבע כי במקרה שבו שר מתפטר מן הממשלה, כהונתו בממשלה נפסקת 48 שעות לאחר שכתב ההתפטרות נמסר לראש הממשלה, זולת אם חזר בו השר מהתפטרותו קודם לכן. בשים לב לכך שזהו ההסדר החוקי הקרוב ביותר לענייננו, ולאור הרציונליים העומדים ביסודו, ובהתחשב גם במה שנעשה במקרים דומים בעבר, ראש הממשלה הודיע כאמור כי התפטרותו מתפקידיו כשר תפוצות וכשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תכנס לתוקף בחלוף 48 שעות ממועד מסירתה כאמור. החל מהמועד שבו נכנסה ההתפטרות לתוקף מילא ראש הממשלה באופן זמני את התפקיד האמור, מכח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה.
3. ברקע הדברים יצויין כי ביום 12.12.2019 הודיע ראש הממשלה – במסגרת תגובתו לעתירות אשר עסקו, בין היתר, בהמשך כהונתו בתפקידים המיניסטריאליים הנוספים שבהם הוא מכהן נוכח החלטת היועץ המשפטי לממשלה על החלטת כתב אישום נגדו – כי הוא יחדל לכהן כשר במשרדים הנוספים שעליהם הוא ממונה עד ליום 1.1.2020 (בג"ץ 7871/19 ע"ד שפיק רפול נגד ראש הממשלה ואח' בג"ץ 7928/19 התנועה למען איכות השלטון נגד ראש הממשלה ואח', פסק דין מיום 12.12.2019, פורסם באתר הרשות השופטת).
4. סעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי עם בחירת כנסת חדשה תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה. סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה מוסיף וקובע כי ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב), רשאית למנות חבר כנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת. זאת, בשונה ממצב דברים רגיל שבו צירוף שר לממשלה, לפי סעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, ושינוי בחלוקת התפקידים בין השרים, לפי סעיף 31(א) לחוק יסוד: הממשלה, טעונים אישור הכנסת.
5. ביום 9 באפריל 2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ואחת, וביום 30 באפריל 2019 הושבעה הכנסת העשרים ואחת. ביום 30 במאי 2019 אושר בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, שלפיו הכנסת העשרים ואחת תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה. ביום 17 בספטמבר



היועצת המשפטית

2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ושתיים, וביום 3 באוקטובר 2019 הושבעה הכנסת העשרים ושתיים. ביום 12.12.2019 אושר בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, תש"ף-2019, ולפיו הכנסת העשרים ושתיים תתפזר לפני גמר כהונתה והבחירות לכנסת העשרים ושלוש יתקיימו ביום 2.3.2020.

6. הממשלה ה-34, שהוקמה בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 וקיבלה את אמונה, מכהנת מעת בחירתה של הכנסת העשרים ואחת מכוח עיקרון רציפות הממשלה הקבוע בסעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה, ובמעמד זה היא מוסיפה לכהן גם עתה.

7. בהתאם לכך מוצע כי הממשלה תמנה, מכוח סמכותה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, את ח"כ אופיר אקוניס לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בנוסף לתפקידו כשר המדע והטכנולוגיה.

8. בהתאם לסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, יש להודיע על החלטה זו לכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

9. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה לאחר שהתקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, תש"ף-2019, פחות מחודש וחצי לפני מועד הבחירות לכנסת ה-23, שתהיינה הבחירות השלישיות לכנסת בתוך פרק זמן של כשנה.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 5167/00 פרוץ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פורסם ביום 26.12.2005 באתר הרשות השופטת; ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פורסם ביום 21.3.2006 באתר הרשות השופטת).

10. עניינה של הצעת ההחלטה הנוכחית הוא במינוי שרים לממשלה, תחום שבו על פי הפסיקה יש לממשלה ולראש הממשלה, ככלל, שיקול דעת רחב. זאת ועוד, ההחלטה המתקבלת בעניין זה בממשלה הנוכחית, מכוח הסמכות הייחודית הנתונה לממשלה בעת הזו, מוגבלת מעצם טיבה תקפה עד לתום תקופת כהונתה בלבד ואינה כובלת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה. בהתאם לפסיקה, המגבלות החלות ביחס לעריכת מינויים בכירים בתקופת בחירות - הן מבחינת תוכן והן מבחינת תכליתן - אינן רלוונטיות בהכרח למינוי שרים בתקופת ממשלת מעבר (בג"ץ 3889/19 אני ואתה - מפלגת העם הישראלית נ' ח"כ בנימין נתניהו - ראש הממשלה, פסק דין מיום 11.7.2019, פורסם באתר הרשות השופטת, להלן - עניין אני ואתה).

מן העבר האחר, יש להדגיש, כי סמכותה של ממשלה המכהנת מכוח עיקרון הרציפות למנות שרים ללא אישור הכנסת, מגודרת לנסיבות האמורות בסעיף 30(ד) לחוק-יסוד: הממשלה והיא בגדר חריג למצב הרגיל המחייב קבלת אישורה של הכנסת לצורך שינויים בהרכב הממשלה. זאת, בשים לב לצורך לאפשר תפקוד תקין של ממשלה המכהנת מכוח עיקרון הרציפות גרידא.

תכליתו המרכזית של סעיף 30(ד) האמור היא שמירה על תפקודה התקין של הממשלה. חוק-יסוד: הממשלה משנת 1968 קבע בסעיף 25 את עיקרון רציפות הממשלה לאותם ימים, אשר הביא לידי ביטוי בסעיף קטן (ג) את עיקרון הקפאת הרכב הממשלה שלפיו "אין יוצא ואין בא", ולפיו לא היתה



היועצת המשפטית

אפשרות לערוך שינויים כלשהם בהרכב ממשלה שכיהנה מכוח עקרון הרציפות. הוראה זו הושמטה בנוסחיו הבאים של חוק יסוד: הממשלה. לפי פרופ' שטרית, מהפרוטוקולים של דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט, שנערכו לקראת חקיקת חוק-יסוד: הממשלה בנוסחו כיום, ניתן ללמוד כי השמטה זו הייתה מכוונת: "נטען כי אין לאפשר מצב שבו השרים אנוסים למלא את תפקידם, או לחלופין ראש הממשלה מצוי במצב שבו עזבו שרים את הממשלה והוא אינו יכול למנות להם מחליפים. לפיכך, כאמור בסעיף קטן (ד), ממשלת המעבר רשאית למנות חבר כנסת לשר במקום שר שחדל לכהן ללא צורך באישור הכנסת" (שמעון שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת – פירוש לחוק-יסוד: הממשלה** כרך ב, עמוד 519 (2018)).

11. בפועל, הממשלה אישרה בחודשים האחרונים שורה של מינויים מכוח סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, בנסיבות שונות. עתירה ראשונה שהוגשה בנושא זה, בחודש יוני 2019, ואשר התמקדה בעיקרה בסמכות העתירה האמורה התמקדה בעיקרה בשאלת סמכות הממשלה באותו מועד, לאחר שנחקק החוק להתפזרות הכנסת ה-21 ולפני הבחירות לכנסת ה-22, למנות שרים חדשים מכוח סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, נדחתה (עניין **אני ואתה**).

בעקבות מינויו של שר ביטחון לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, במקום ראש הממשלה שחדל לכהן בתפקיד זה, הוגשה בחודש נובמבר 2019 עתירה נוספת אשר התמקדה בין היתר בהיקף סמכותה של הממשלה לפי הסעיף האמור, לרבות בהתייחס למצב שבו שר (או בעניינו ראש הממשלה) חדל לכהן בחלק מתפקידיו המיניסטריליים אולם לא חדל לכהן בממשלה. בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 7510/19 **יוסי אור הכהן ואח' נגד ראש הממשלה ואח'** (ניתן ביום 9.1.2020, פורסם באתר הרשות השופטת), נקבע ביחס לסמכות הממשלה לעשות שימוש בסעיף 30(ד), כדלקמן:

"המסקנה המתבקשת בהינתן לשון חוק היסוד בכללותו, ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 30(ד) לחוק היסוד ותכליתו האובייקטיבית, היא שיש למרש בצמצום את הסמכות המוקנית בסעיף זה לממשלת מעבר, כך שתבטיח את המשך העשייה השלטונית ותמנע פגיעה אפשרית באינטרס הציבורי. בשונה מממשלה הזוכה לאמון הכנסת אשר לה מוענק חופש פעולה ניכר בכל הנוגע למינוי שרים, על ממשלת מעבר להימנע מביצוע שינויים בהרכבה מקום שבו הדבר אינו דרוש לשם הבטחת תפקודה התקין. בהקשר זה יש להבחין בין מצבים שבהם מתעורר צורך – כדוגמת הצורך להחליף שר שהתפטר מהממשלה או שנפטר חלילה – ובין מצבים שאין בהם חשש להיווצרותו של "חלל שלטוני" – למשל, כאשר הממשלה שואפת לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים המכהנים או לצרף שר חדש במקום שר המוסיף לכהן כחבר בממשלה בתפקיד שר אחר. זאת אלא אם כן נוצר מצב דברים מיוחד למשל, כאשר קיימת מניעת מן הדין המחייבת שר לעזוב את תפקידו במשרד מסוים, אך הוא אינו מנוע מלהמשיך ולכהן בממשלה בתפקידים אחרים. במצב כזה ניתן לומר שקיים צורך להחליפו, בהתאם לתכלית שאותה נועד להגשים סעיף 30(ד) לחוק היסוד, דהיינו – לשם הבטחת תפקודה התקין של הממשלה.

ברי כי בין הקטגוריות הללו עשויה להתהוות קשת של מצבים מורכבים שבהם עולה הצורך למנות שר חדש. במצבים כאלה תידרש ממשלת המעבר להפעיל את שיקול דעתה בהתאם לעקרונות שנקבעו בעניין וייס. יהא עליה לאזן בין הצורך בהבטחת יציבות והמשכיות שלטונית ובין האיפוק הנדרש מממשלת מעבר הנגזרים ממעמדה כממשלה שאינה נהנית עוד מאמון הכנסת, ובשים לב לרגישות הפוליטית המאפיינת את תקופת כהונתה של ממשלת מעבר, המחייבת כי מינויים של שרים יעשה משיקולים של שמירה



היועצת המשפטית

על האינטרס הציבורי ועל תפקודה התקין של הממשלה ולא משיקולים מפלגתיים או אלקטורליים גרידא" (סעיף 15 לפסק דינה של הנשיאה).

12. בענייננו, מינוי שר העבודה, הרווחה ושירותים חברתיים מוצע לאחר התפטרותו של ראש הממשלה מתפקיד זה, ומיתר תפקידיו המיניסטריאליים, בנסיבות שתוארו לעיל. יצוין כי ליתר התפקידים כאמור כבר מונו שרים תחתיו.

נראה כי מקרה זה נכנס לגדר אותם מקרים מורכבים אליהם התייחס בית המשפט העליון כמתואר לעיל, אשר לגביהם נדרשת הממשלה להפעיל שיקול דעת המאזן בין הצורך בהבטחת יציבות והמשכיות שלטונית לבין האיפוק המתחייב ממנה כממשלת מעבר. בנסיבות המתוארות, בהן ראש הממשלה הודיע על הפסקת כהונתו בכלל תפקידיו המיניסטריאליים הנוספים כאמור, נראה כי ההחלטה בדבר מינוי שר עבודה, רווחה ושירותים חברתיים נכנסת בגדר המקרים בהם רשאית הממשלה להפעיל את סמכותה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה כאמור.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית