

מינוי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הצעה להחלטה

מחליטים :

א. בהתאם לסעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, למנות את ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו, לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בנוסף על תפקידיו כראש ממשלה, שר הבריאות, שר התפוצות וממלא מקום שר החקלאות ופיתוח הכפר.

ב. הודעה על החלטה זו תימסר לכנסת, כנדרש בסעיף 9(א)(10) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 16.8.2019 מסר ח"כ חיים כ"ץ את כתב התפטרותו מתפקידו כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בהתאם לסעיף 22(א) לחוק יסוד: בממשלה, ההתפטרות נכנסה לתוקף בחלוף 48 שעות, דהיינו ביום 18.8.2019.

בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, החל מן המועד האמור מכהן ראש הממשלה כממלא מקום שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. סעיף 24(ג) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי תקופת מילוי המקום כאמור לא תעלה על שלושה חודשים.

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 הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת.

בהתאם לסמכות הנתונה לממשלה לפי סעיף 30(ד) האמור, מוצע למנות ראש הממשלה לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, זאת בנוסף על תפקידיו כראש ממשלה, שר הבריאות, שר התפוצות וממלא מקום שר החקלאות ופיתוח הכפר (תפקיד שאותו ימלא מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, החל מיום 15.11.2019, מועד בו צפוי להיכנס לתוקפו כתב ההתפטרות שהגיש ביום 13.11.2019 השר אורי אריאל).

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

מוגש על ידי ראש הממשלה

ט"ז בחשון התש"ף
14 בנובמבר 2019



היועצת המשפטית

ירושלים, ט"ז חשוון, התש"ף

14 בנובמבר, 2019

7149149599

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: מינוי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום 16.8.2019 מסר ח"כ חיים כ"ץ את כתב התפטרותו מתפקידו כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. בהתאם לסעיף 22(א) לחוק יסוד: בממשלה, ההתפטרות נכנסה לתוקף בחלוף 48 שעות, ובעניינו ביום 18.8.2019.
2. בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה, ולפיכך מהמועד בו ח"כ כ"ץ חדל לכהן כשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מילא ראש הממשלה את התפקיד. בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום כאמור לא תעלה על שלושה חודשים המסתיימים ביום 18.11.2019.
3. 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 הכנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה אינו טעון אישור הכנסת.
4. 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 2019 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים ושתיים, וביום 3 באוקטובר 2019 הושבעה הכנסת העשרים ושתיים.
5. 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, לאחר כינוסה של הכנסת העשרים ושתיים. לפיכך, רשאית הממשלה ה-34 למנות חבר כנסת לתפקיד של שר שחדל לכהן, במסגרת הסמכות הנתונה לה לפי סעיף 30(ד) לחוק יסוד: הממשלה, ללא אישור הכנסת.
6. לאור האמור מוצע למנות את ראש הממשלה לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שאותו מילא קודם לכן במשך כשלושה חודשים מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, כל זאת בנוסף על תפקידיו כראש ממשלה, כשר הבריאות, כשר התפוצות וכממלא מקום שר החקלאות ופיתוח הכפר (לתפקיד אחרון זה צפוי להיכנס ראש הממשלה לאור הוראת סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, החל מיום ששי, 15.11.2019, מועד בו ייכנס לתוקפו כתב ההתפטרות שהגיש השר אורי אריאל ביום 13.11.2019).



היועצת המשפטית

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

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלת מעבר, לאחר שהתקיימו הבחירות לכנסת ה-22 והושבעה הכנסת ה-22, אך טרם כינון הממשלה החדשה.
2. 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 פרופ' 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).
3. עניינה של הצעת ההחלטה הנוכחית הוא במינוי שר לממשלה, תחום שבו על פי הפסיקה יש לממשלה ולראש הממשלה שיקול דעת רחב. זאת ועוד, ההחלטה המתקבלת בעניין זה בממשלה הנוכחית מעצם טיבה תקפה עד לתום תקופת כהונתה בלבד ואינה כובלת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה. אף החשש מפני כריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי המינוי הוא בעל תחולה מוגבלת בהקשר זה, בשים לב לכך שמדובר בסמכות שהיא בעלת אופי מפלגתי-פוליטי מובהק.
- 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. מכל מקום, כמקובל, על כל מקרה בהקשר זה להיבחן בהתאם לנסיבותיו.
4. בעניינו, מינויו של ראש הממשלה לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מוצע ערב סיומו של פרק הזמן שבו מילא תפקיד זה מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה, לאחר התפטרותו של השר הקודם מן התפקיד. בנסיבות אלו, החלטה על מינוי שר העבודה, הרווחה ושירותים החברתיים כשלעצמה, באופן שימנע מצב בו התפקיד אינו מאויש, אינה חורגת ממרחב שיקול הדעת הנתון לממשלה בעת הזו במסגרת הסמכות הייחודית הנתונה לה לפי סעיף 30(ד) האמור.
5. בהתאם למוצע, ראש הממשלה יתמנה לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בנוסף על תפקידיו כשר הבריאות ושר התפוצות, וכממלא מקום שר החקלאות ופיתוח הכפר. יצוין כי במקביל, במהלך השבוע החולף ראש הממשלה חדל לכהן כשר הביטחון.
6. בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, נדרש בעבר לסוגיית סמכותו של ראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על המשרד (בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד נגד ראש הממשלה ואח', פסק דין משלים מיום 13.4.2016, פורסם באתר הרשות השופטת, להלן – בג"ץ יש עתיד). בית המשפט פסק, בדעת רוב, כי קיימת סמכות לראש הממשלה לכהן במקביל כשר הממונה על משרד, אולם לצד זאת נקבעה בדעת רוב "התראת בטלות" בסוגיית סבירות הכהונה במספר משרדים במקביל, ולפיה "ככל שלא ישתנה המצב הקיים מהותית במשך – למשל – כשמונה חודשים נוספים והנושא יבוא לביקורת שיפוטית, כמובן יישמעו טענות בלב פתוח, אך



היועצת המשפטית

הסוגיה תהא ראויה לבירור מלא, שלא היה בעתירה זו (פסקה ט' לחוות דעתו של המשנה לנשיאה דאז השופט אליקים רובינשטיין בבג"ץ יש עתיד).

בפסק הדין בבג"ץ **יש עתיד**, הצביע בית המשפט על הקשיים השונים הכרוכים ב"כהונה מקבילה", אך לא קבע כי על ראש הממשלה לפעול בדרך ספציפית על מנת לאינן והדגיש כי יתכנו הסדרים שונים אשר יימצאו במתחם הסבירות. גישה זו מתיישבת עם פסיקה קודמת של בית המשפט אשר הכירה בשיקול-הדעת הרחב ביותר הנתון לראש הממשלה בעניינים מעין אלו. לצד זאת, עלו מפסק הדין שתי אמות-מידה מרכזיות שעשויות לסייע בסימון גבולות מתחם שיקול-הדעת הנתון לראש הממשלה בעניין, והן – **"איכות וכמות המשרדים שבהם מכהן ראש הממשלה"** (שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט הנדל). **לעניין השיקול הכמותי**, צוין, כי אמנם, לא ניתן לקבוע נוסחה מספרית קשיחה לשאלת מספר התיקים שעליהם עשוי ראש הממשלה להיות ממונה באופן שיאפשר מילוי של התפקידים השונים באופן סביר תוך מתן שירות הולם לציבור, אך הנתון הכמותי הוא בכל זאת בעל משמעות בבחינת סבירות ה"כהונה המקבילה"; **ולעניין השיקול האיכותי**, צוין, כי בהקשר זה יש להתייחס למשל להיקף הפעילות הכרוכה במשרדים האמורים, מרכזיותם במסגרת עבודת הממשלה ומידת השפעתם על זכויות יסוד. יוזכר, כי עמדותיהם של שופטי הרוב שיקפו ביקורת משמעותית על מצב הדברים שחל במועד מתן פסק הדין, תוך שצוין למשל כי סיטואציה זו – **"גם אם פורמלית היא תקינה, מהותית אין כאן תקינות"** (פסקאות ה' ו-ו' לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

בעת מתן פסק הדין בבג"ץ **יש עתיד** כיהן ראש הממשלה בארבעה תפקידים מיניסטריאליים נוספים על תפקידו כראש ממשלה (שר החוץ, שר התקשורת, השר לשיתוף פעולה אזורי ושר הכלכלה).

7. גם כעת, ראש הממשלה צפוי לכהן בארבעה תפקידים מיניסטריאליים נוספים, כאשר ביחס לאחד מהם – שר החקלאות ופיתוח הכפר – ראש הממשלה יכהן כממלא מקום השר מכוח סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה החל מיום 15.11.2019, בעקבות התפטרותו של השר אורי אריאל.

התפקידים המיניסטריאליים שימלא ראש הממשלה, דרך קבע, לאחר קבלת ההחלטה כוללים, נוסף לתפקידו כראש הממשלה, כהונה כשר בשני משרדים עתירי סמכויות ותפקידים (משרד הבריאות ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) וכשר התפוצות, אשר היקף תפקידיו וסמכויותיו מצומצם יחסית.

לאור התראת הבטלות שניתנה בבג"ץ **יש עתיד**, וכן בשים לב לשיקולים שנקבעו בפסק הדין בעניין היקף ואיכות המשרדים שראש הממשלה יהיה רשאי לכהן בהם כשר במקביל, מצב דברים זה מעורר קושי משפטי בהיבטי סבירות.

עם זאת, מצב הדברים האמור צפוי להמשך רק עד לתום תקופת כהונתה של ממשלת המעבר, והוא ממילא זמני. כמו כן מינויו של ראש הממשלה לתפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים נעשה בהמשך ישיר לתקופה שבה מילא תפקיד זה במילוי מקום, ויש בכך למנוע חילופי שרים במשרד במועד בו משך ה"כהונה הצפוי הוא קצר, על כל היתרונות הנובעים מכך.

יצוין כי מילוי מקום שר החקלאות ופיתוח הכפר מוגבל גם מכוח הוראת סעיף 24(ג) לחוק יסוד: הממשלה, לפרק זמן מירבי של שלושה חודשים. בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק יסוד: הממשלה, המועד האחרון לכינונה של הממשלה ה-35 הוא מוקדם אף יותר (למעט במקרה שיידרשו בחירות נוספות, אולם במצב כזה בחלוף שלושה חודשים תידרש ממילא החלטה נוספת באשר לאיזו תפקיד שר החקלאות ופיתוח הכפר דרך קבע, ויהיה צורך לבחון את ההחלטה שתובא בנושא גם בראי פסיקת בית המשפט העליון הנזכרת לעיל).

8. בנסיבות אלו, ובהתחשב בכך שמצב הדברים שבו ראש הממשלה צפוי לכהן בארבעה תפקידים מיניסטריאליים נוספים הוא זמני; לאור שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה דרך כלל ובתקופה זו בה מכהנת הממשלה כממשלת מעבר בפרט;



היועצת המשפטית

ובשים לב גם לכך שראש הממשלה מילא את תפקיד שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים במשך שלושת החודשים האחרונים ברצף - ניתן לומר כי מצב משפטי זמני כאמור, אפשרי מבחינה משפטית.

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