

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - רציפות הממשלה וסמכויותיה
תאריך: י"ט אלול התשמ"ד, 16 ספטמבר 1984 עדכון: יוני 1996 מרץ 2003 מרץ 2013 מאי 2020 מספר הנחיה: 1.1400 (21.474)	רציפות הממשלה

## רציפות הממשלה

### עקרונות יסוד

1. עם כינונה של ממשלה חדשה, מתעוררות שאלות משפטיות הקשורות במעבר מכהונתה של ממשלה אחת לכינונה וכהונתה של ממשלה חדשה. למתן תשובה על שאלות אלה, יש לגזור את הפתרונות תוך נתינת הדעת לעקרונות הקונסטיטוציוניים העומדים ביסוד הדברים.

2. העיקרון הקונסטיטוציוני הבסיסי הוא, כי הרשות השלטונית הקרויה "ממשלה" עומדת על מכונה, ואינה משתנה, חרף שינויים אישיים בהרכבה האישי, אם תוך כהונתה של הכנסת ואם עקב בחירות. זהו המסד לעיקרון המשפטי של "רציפות הממשל" (וראו סעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה). פעולה משפטית שעשתה ממשלה קודמת אינה מתבטלת עם כינונה של ממשלה חדשה, שכן הפעולה היא פעולת "ממשלה", וזו אחת ובלתי משתנה. אותו דין חל על פעולותיו המשפטיות של שר יחיד. יש להבחין בין הרשות המוסמכת הקרויה "שר" לבין האדם הממלא את תפקיד הרשות מעת לעת. שינויים אישיים אינם משפיעים על רציפות פעולותיה של הרשות המוסמכת בתורת שכזו. פעולה משפטית שעשה שר בעבר, אינה מתבטלת עם מינויו של אדם אחר לכהן בתפקיד אותו שר.

### פעולות ממשלה המעוגנות בהוראות חוק

3. מעיקרון הרציפות נובע כי החלטה של הממשלה או של שר, המעוגנת בהוראה מסוימת של חוק או תקנה, עומדת בעינה, חרף שינוי בהרכב האישי של הממשלה או חילופי שרים. כך, לדוגמא, חקיקת-משנה שעשתה הממשלה, ועדת שרים או שר יחיד, בעינה עומדת, ואינה משתנה עם חילופי הממשל. אם אצלה הממשלה מסמכויותיה, אין בשינוי האישי בהרכב הממשלה כדי להשפיע על אצילה זו. אם הממשלה היוצאת העבירה שטחי פעולה ממשרד פלוני למשרד אלמוני, לא יוחזרו מחוגי השעון מאליהם עם קום הממשלה החדשה. אם הממשלה או שר משריה מינו עובדים, נציגים, ועדות, מועצות וכיוצא בהם גופים, או אישרו את מינוים, יישארו המינויים והאישורים בתוקפם.

4. בעיה מיוחדת מתעוררת לעניין מינוי שעשתה הממשלה היוצאת, כאשר נושא המינוי הוא שר משריה. בעניין זה יש לנהוג כדלקמן:

- א. נתמנה שר בידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בציון תפקידו בלבד, המינוי אינו מתבטל עם כינונה של הממשלה החדשה ;
- ב. נתמנה שר בידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בנקיבת שם השר ולא לפי תפקידו, המינוי מתבטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה ;
- ג. נתמנה שר בידי הממשלה היוצאת, והמינוי הוא בנקיבת שמו של השר ובציון המשרד עליו הוא ממונה, המינוי מתבטל עם כינונה של הממשלה החדשה ;
- ד. מהאמור עולה שמינוי שר בלי תיק בידי הממשלה היוצאת בטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה.

### **פעולות מינהליות**

5. עיקרון הרציפות חל לא רק על החלטות הממשלה או שר משריה המעוגנות בהוראה מסוימת של חוק או תקנה, אלא גם על החלטות בעלות אופי מינהלי-שלטוני. לעניין זה, אין נפקא מינה אם ההחלטות נוגעות לכלל פעולות הממשלה, או אם הן נוגעות לתחומי האחריות של יחידה זו או אחרת במשרדי הממשלה. כך, למשל, אם מינה שר ועדה לבחינתו של נושא מסוים, תמשיך הוועדה בפעולותיה כפי שנקבע בכתב המינוי.

### **ועדות שרים**

6. בהתאם לאמור לעיל, עיקרון הרציפות חל אף על החלטות הממשלה המקימות את ועדות השרים ומכאן שאין הכרח כי הממשלה החדשה תשוב ותקים ועדות אלה. באשר להרכב הוועדות יובהר כי על מינוי של שר כחבר באחת הוועדות יחול האמור בפסקה 4 לעיל. לצד זאת, יובהר, כי אין פסול בנוהג שלפיו ממשלה חדשה מחליטה מחדש על הקמת ועדות השרים השונות, גם אם אין בכך צורך פורמלי, ונראה כי פעמים רבות עשוי להיות בכך צורך מעשי, בין היתר לאור מינויים של חלק מן השרים בנקיבת שמם. לחלופין, אין גם מניעה כי הממשלה תקצוב מראש בהחלטתה על הקמת ועדות שרים מסוימת את כהונתה של אותה ועדה לתקופת כהונתה של אותה ממשלה או לתקופה מסוימת אחרת.

### **התקנון לעבודת הממשלה**

7. נראה, כי מבחינה משפטית עיקרון הרציפות חל לעניין התקנון לעבודת הממשלה, אשר הממשלה קיבלה. מכוח סמכותה לפי סעיף 31(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, הממשלה היא שקובעת בתקנון את סדרי העבודה וסדרי ההצבעה בממשלה ובוועדותיה. יצוין כי גם בהקשר זה, אין פסול בנוהג שלפיו מאמצת הממשלה החדשה בהחלטה את התקנון (באמצעות אישורו מחדש), אף אם אין בו צורך פורמלי.

### **פעולות בתחום המשפט הפרטי**

8. עיקרון הרציפות חל לא רק על פעולות הממשלה כשלטון, אלא גם על פעולותיה של הממשלה בתחומי המשפט הפרטי. על כן, משנכרת חוזה כדון, מכוח החלטה של הממשלה היוצאת, או

שר משריה, החוזה עומד בעינו ובתוקפו. הוא הדין בפעולות אחרות של הממשלה בתחומי המשפט הפרטי.