

שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהתאם לסעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה, למנות את השר יריב לוין לתפקיד שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל, נוסף על תפקידו כשר המשפטים.

החלטה זו תובא לאישור הכנסת, כנדרש בחוק היסוד.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 15.7.2025 הגיש שר ירושלים ומסורת ישראל כתב התפטרות לראש הממשלה, ביום 17.7.2025 הגיש שר העבודה כתב התפטרות לראש הממשלה וביום 18.7.2025 הגיש השר לשירותי דת כתב התפטרות לראש הממשלה.

סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה. לכן, משנפסקה כהונתם של השרים האמורים בממשלה, החל ראש הממשלה למלא את מקומם, ובהמשך, בהחלטות ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 ומס' 3346 מיום 7.9.2025 מונה השר יריב לוין, בין היתר, למלא מקום שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל.

בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונת השרים שהתפטרו מהממשלה, קרי: תקופת מילוי המקום של שר ירושלים ומסורת ישראל הסתיימה ביום 17.10.2025 ותקופת מילוי מקום שר העבודה והשר לשירותי דת הסתיימה ביום 20.10.2025.

סעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה קובע שהממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים.

לאור האמור מוצע לקבוע כי השר יריב לוין ימונה לתפקיד שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל באופן קבוע, בנוסף על תפקידו כשר המשפטים.

למען הסר ספק, מובהר כי האחריות על אירוע ההילולה במירון לשנת תשפ"ו, בהתאם לסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 60 מיום 22.1.2023, תישאר בידי השר שלמה קרעי, כפי שנקבע בסעיף ב' בהחלטת ממשלה מס' 3346 מיום 7.9.2025.

בהתאם להוראת סעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה, החלטה זו טעונה את אישור הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025

החלטת ממשלה מס' 3346 מיום 7.9.2025.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם הצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 05 ממשלה

תחום פעולה: ייקרי: 09 אחר

מגיש: ראש הממשלה

ג' בכסלו התשפ"ו
23 בנובמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, מוצ"ש, ב' בכסלו התשפ"ו
22 בנובמבר 2025
סימוכין: 930032049

סימוכין: חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 15.7.2025 הגיש שר ירושלים ומסורת ישראל כתב התפטרות לראש הממשלה, ביום 17.7.2025 הגיש שר העבודה כתב התפטרות לראש הממשלה וביום 18.7.2025 הגיש השר לשירותי דת כתב התפטרות לראש הממשלה. סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי אם חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה. לכן, משנפסקה כהונתם של השרים האמורים בממשלה, החל ראש הממשלה למלא את מקומם, ובהמשך, בהחלטות ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 ומס' 3346 מיום 7.9.2025, מונה השר יריב לוין, בין היתר, לממלא מקום שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל.

בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונת השרים שהתפטרו מהממשלה, קרי: תקופת מילוי המקום של שר ירושלים ומסורת ישראל הסתיימה ביום 17.10.2025 ותקופת מילוי מקום שר העבודה והשר לשירותי דת הסתיימה ביום 20.10.2025, ומאז התנהלו המשרדים האמורים ללא שר מכהן.

סעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה קובע שהממשלה רשאית, באישור הכנסת, לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים.

לאור האמור, מוצע לקבוע כי השר יריב לוין ימונה לתפקיד שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל באופן קבוע, בנוסף על תפקידו כשר המשפטים.

בהתאם להוראת סעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה, החלטה זו טעונה את אישור הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור, בהתאם להוראת סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי מקום שרים לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתם, ולפיכך, תקופת מילוי המקום של שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל הסתיימה לפני כחודש ומאז לא מכהנים שרים באותם משרדים, דבר המקשה על התפקוד של המשרדים ועל ביצוע תפקידיהם. לפיכך, ועל מנת לצמצם את הפגיעה בתפקוד המשרדים, החליטה הממשלה ביום 16.11.2025 (החלטת



היועצת המשפטית

ממשלה מס' 3492) להעביר לראש הממשלה, בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, סמכויות הקבועות בחוק של שרים נעדרים, ובכללן סמכויות של שר העבודה, אשר קיימת דחיפות וחיוניות בהפעלתן לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמונים המשרדים. הובהר בהחלטה כי העברת הסמכויות תהא עד למינוי שר עבודה, וכי הסמכויות יחזרו באופן אוטומטי לשר העבודה מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

קבלת ההחלטה נותנת מענה לקושי שנוצר בהעדר שרים מכהנים במשרדים האמורים.

עם זאת, קושי משפטי משמעותי המתעורר בהקשר זה נוגע למצב של ריבוי תפקידי השרים שאותם ימלא השר יריב לוי, מעבר לתקופה שבה מילא את התפקידים במילוי מקום, ולפרק זמן שאינו ידוע. כאמור, כבר בטרם קבלת ההחלטה דנה, נוצר מצב שבו השר יריב לוי, בנוסף לתפקידו הקבוע כשר המשפטים, שימש כממלא מקום של ארבעה שרים: שר הפנים, שר העבודה, השר לשירותי דת ושר ירושלים ומסורת ישראל. קבלת ההצעה תביא לכך ששלושה (מתוך ארבעה) תפקידים שמילא השר יריב לוי כממלא מקום באופן זמני יהפכו קבועים.

בית המשפט העליון נדרש בעבר לסוגיית כהונתו של ראש הממשלה במקביל כשר הממונה על מספר משרדים (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 "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 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 הכהונה 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). עוד צוין בפסק הדין בעניין זה כי: "ראש הממשלה נושא באחריות כבדה לביטחונם ורווחתם של אזרחי ישראל, והוא ממלא שורה ארוכה של תפקידים על פי חוק. יש יסוד לחשש כי נטילת מעמסה כבדה נוספת, בדמות מספר משרדי ממשלה בעלי היקף פעילות רחב, תפגע ביכולתו להקדיש את כולו למשימות שלפניו, ותאלץ אותו לפזר את משאביו בצורה שאינה מיטבית ואינה יעילה. חשש זה מתעצם ככל שהיקף המעמסה המיניסטריאלית גדל – מבחינה כמותית ואיכותית גם יחד. גם האדם המוכשר ביותר, ובעל הכוונות הטובות ביותר, כפוף למגבלות מרחב הזמן המשותף לכולנו, שלא ניתן להגמיש או להרחיב. ... הנה כי כן, גם אם קשה לקבוע את



היועצת המשפטית

גבול היכולת, אין ספק כי גבול כזה אכן קיים, ומן הראוי להתחשב בו הן לטובת הציבור – והן לטובת המנהיג" (שם, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט הנדל).

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).

בשנת 2018 הוגשו עתירות נוספות בסוגיית סמכותו של ראש הממשלה לכהן כשר הממונה על ארבעה משרדי ממשלה, בנוסף להיותו ראש ממשלה (משרד הביטחון, משרד החוץ, משרד הבריאות ומשרד העליה והקליטה) (בג"ץ 8746/18 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה ואח'** ובג"ץ 8788/18 **חברת הכנסת לאה פזידה נ' ראש הממשלה ואח'**). עיקר טענות העותרים היה כי מדובר במצב של חריגה קיצונית ממתחם הסבירות תוך הפניה להערות בית המשפט בפסק הדין האמור בבג"ץ 3132/15. עתירות אלו נמחקו, בהסכמת העותרים, ביום 20.3.2019 לאור השינוי בתשתית העובדתית שעמדה בבסיס העתירות נוכח העובדה שראש הממשלה חדל מלכהן כשר העליה והקליטה וכשר החוץ ולנוכח הקדמת הבחירות לכנסת ה-21.

הגם שבמקרה דנא לא מדובר בריבוי תיקים בידי ראש הממשלה, הרציונלים שנקבעו בפסיקה רלוונטיים גם כשמדובר בריבוי תיקים בידי שר אחר, ובפרט כשלא קיימת קרבה או השקה בין תחומי העיסוק השונים המופקדים בידי שר. עמדה זו הוצגה על-ידנו כבר במסגרת מינויים של השרים חיים כץ ויריב לוין כממלאי מקום של מספר שרים שהתפטרו, ובאותה עת הבהרנו כי העובדה שמדובר במינוי זמני לפרק זמן של שלושה חודשים – מביאה לכך שזהו קושי משפטי שאינו עולה כדי מניעה משפטית. ברי, כי קיבוע המצב של ריבוי תיקים לפרק זמן שאינו ידוע, מביא להחמרת הקושי המשפטי הגלום במינויים. במילים אחרות: מצב שבו השר לוין יכהן במינוי של קבע כשר הממונה על ארבעה משרדי ממשלה, חלקם משרדים משמעותיים, ודאי בתקופה הנוכחית, ובעלי היקף פעילות רחב מאוד – מעורר קושי משפטי משמעותי ביותר, אשר הולך ומתעצם ככל שחולף הזמן.

לקושי זה מתווסף קושי נוסף, והוא קיבוע האפשרות למצבים של ניגודי עניינים מוסדיים במצב שבו שר אחד מייצג אינטרסים של מספר משרדים. טענות לעניין זה התעוררו לאחרונה במסגרת בג"ץ 57385-08-25 **ורשה וייצן עורכי דין נ' ראש הממשלה**. בעתירה טענו העותרים כי קיים ניגוד עניינים במצב שבו שר המשפטים מכהן גם כממלא מקום שר הפנים. זאת, בשל כך ששר המשפטים הוא המוסמך למנות דינים לבית הדין לעררים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בעוד שאלה מקבלים החלטות בהליכים שבהם מעורב שר הפנים מכוח אותו חוק. מבלי לקבוע מסמרות בעניין, ביום 15.10.2025 ניתן פסק דין הדוחה את העתירה, וזאת נוכח ההבהרות שניתנו על ידי המדינה, שלפיהן כהונתו של שר המשפטים כממלא מקום שר הפנים היא קצרה (עד שלושה חודשים ממועד סיום כהונתו של שר הפנים שכהן בתפקיד, דהיינו, עד יום 22.10.25) ולא ניתן להאריכה, ובשל כך במהלך תקופה זו, לא עתיד שר המשפטים להידרש לקבלת החלטות בנושאים שעלולים לעורר חשש לניגוד עניינים מוסדי.

עם זאת, נוכח שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה; לאור המצב שכבר נוצר, שבו בהיעדר מינוי שרים קבועים נותרו המשרדים ללא שרים; **ובמיוחד בשים לב לכך שעל פי הנמסר לנו מאת מזכיר הממשלה, הכוונה היא שמצב זה יהיה זמני וקצר ככל הניתן**, הרי שעל אף הקושי המשפטי המשמעותי בריבוי תיקים במינוי של קבע בידי השר יריב לוין, **בנקודת הזמן הנוכחית**, הקושי המשמעותי שתואר אינו עולה כדי מניעה משפטית.

להשלמת התמונה יצוין כי לאחר קבלת ההחלטה יוותר עדיין משרד הפנים ללא שר (תקופת מילוי המקום של השר יריב לוין כשר הפנים הסתיימה ביום 22.10.2025), על כל הקשיים הכרוכים במצב זה. בעניין זה נמסר לנו ממזכיר הממשלה כי יש כוונה לפעול בהקדם למנות שר קבוע גם למשרד זה.



היועצת המשפטית

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

כאמור לעיל, על אף הקושי המשפטי המשמעותי, בנקודת הזמן הנוכחית אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית