

## שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהתאם לסעיף 31(א) לחוק-יסוד: הממשלה, למנות את השר חיים כץ לתפקיד שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי, נוסף על תפקידיו כשר התיירות ושר הבינוי והשיכון.

החלטה זו תובא לאישור הכנסת, כנדרש בחוק היסוד.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 17.7.2025 הגישו שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי 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, בהחלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 מונה השר חיים כץ לממלא מקום שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי.

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 הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי תסתיים ביום 20.10.2025.

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

כעת, לקראת סיומן של תקופת מילוי המקום של שר הבריאות ושל שר הרווחה והביטחון החברתי בהתאם לחוק, מוצע לקבוע כי השר חיים כץ ימונה לתפקיד שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי באופן קבוע, בנוסף על תפקידיו כשר התיירות וכשר הבינוי והשיכון. 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 שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

**סיווגים**

סיווג ראשי: 05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר

מגיש: ראש הממשלה

כ"ו בתשרי התשפ"ו  
18 באוקטובר 2025



## היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ז בתשרי התשפ"ו  
19 באוקטובר 2025  
סימוכין : 8630886812

**סימוכין : חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:** שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

ביום 17.7.2025 הגישו שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי כתבי 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, בהחלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 מונה השר חיים כץ למלא מקום שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי.

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 הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי תסתיים ביום 20.10.2025.

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

כעת, לקראת סיומה של תקופת מילוי המקום של שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי, מוצע לקבוע כי השר חיים כץ ימונה לתפקיד שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי באופן קבוע, בנוסף על תפקידו כשר התיירות וכשר הבינוי והשיכון.

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

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

כאמור, בהתאם להוראת סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי מקום שרים לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתם, ולפיכך, תקופות מילוי המקום של שר הבריאות ושל שר הרווחה והביטחון החברתי עתידות להסתיים בימים הקרובים.

קבלת ההחלטה תמנע את הריק שעלול היה להיווצר בתום התקופה המקסימלית לכהונת ממלא מקום השרים.

קושי משפטי משמעותי המתעורר בהקשר זה נוגע להמשך המצב של ריבוי תפקידי השרים שאותם ימלא השר חיים כץ, מעבר לשלושת חודשי מילוי המקום, ולפרק זמן שאינו ידוע. כבר בטרם קבלת ההחלטה דנא, נוצר מצב שבו השר חיים כץ, בנוסף לתפקידו הקבוע כשר התיירות, שימש כממלא מקום שר הבינוי והשיכון, תפקיד שאליו מונה באופן קבוע ביום 14.9.2025; וכן שימש כממלא מקום של שר הבריאות ושל שר הרווחה והביטחון חברתי. קבלת ההצעה דנא תביא לכך שהתפקידים שמילא השר חיים כץ כממלא מקום באופן זמני יהפכו קבועים.



## היועצת המשפטית

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 ימצאו 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 המיניסטרילית 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 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 מיניסטריליים 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 פדידה נ' ראש הממשלה ואח'**). עיקר טענות העותרים היה כי מדובר במצב של חריגה קיצונית ממתחם הסבירות תוך הפניה להעדר 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 העלייה



## היועצת המשפטית

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 בידיו של השר. עמדה זו הוצגה על-ידינו 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 שאיננו עולה כדי מניעה משפטית. ברי, כי קיבוע המצב של ריבוי תיקים לפרק זמן שאיננו ידוע, מביא להחמרת הקושי המשפטי הגלום במינויים. במילים אחרות: מצב שבו שהשר כץ 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 למצבי 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 דיינים 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, ובעניינו, 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 החשש שבהיעדר מינוי שרים קבועים יוותרו 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 חיים כץ, **בנקודת הזמן הנוכחית**, הקושי המשמעותי שתואר אינו עולה כדי מניעה משפטית.

להשלמת התמונה יצוין כי קיימים משרדים נוספים שבראשם עומד או עמד עד לאחרונה כממלא מקום השר יריב לוין: פנים, עבודה, שירותי דת וירושלים ומסורת ישראל (החלטות ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 ומס' 3346 מיום 7.9.2025). בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום של שר ירושלים ומסורת ישראל הסתיימה ביום 17.10.2025; תקופת מילוי המקום של שר העבודה והשר לשירותי דת תסתיים ביום 20.10.2025 ותקופת מילוי המקום של שר הפנים תסתיים ביום 22.10.2025. בענין זה נמסר לנו ממזכיר הממשלה כי יש כוונה לפעול בהקדם למנות שר קבוע למשרדים אלו.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

לא רלוונטי.



היועצת המשפטית

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

בנקודת הזמן הנוכחית, ולנוכח ההודעה שמדובר במצב שאמור להיות קצר וזמני, הקושי המשפטי המשמעותי שתואר אינו עולה כדי מניעה משפטית.

אורלי פישמן אורן, עו"ד  
משנה ליועצת המשפטית