

שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

הצעה להחלטה

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

החלטה זו תובא לאישור הכנסת כנדרש בחוק היסוד.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 12.6.2025 בשעה 14:00 הגיש שר הבינוי והשיכון, הרב יצחק גולדקנופף, כתב התפטרות לראש הממשלה. בהתאם לסעיפים 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה ו-35 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, כהונתו של השר בממשלה נפסקה ביום 15.6.2025.

בעקבות התפטרותו של שר הבינוי והשיכון, נקבע בהחלטת הממשלה מס' 3151 מיום 16.6.2025, כי השר חיים כץ ימלא את מקום שר הבינוי והשיכון, נוסף על תפקידו כשר התיירות.

בהתאם להוראת סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים, דהיינו – תקופת מילוי המקום תמה ביום 15.9.2025.

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

כעת, לקראת סיומה של תקופת מילוי המקום בהתאם לחוק, מוצע לקבוע כי השר חיים כץ ימונה לתפקיד שר הבינוי והשיכון באופן קבוע, לאחר שכהן כממלא מקום שר השיכון מיום 16.6.2025, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3151 מיום 16.6.2025. זאת, בנוסף על תפקידו כשר התיירות.

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

להשלמת התמונה יצוין כי בעקבות התפטרות שרים נוספים בממשלה, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 כי השר חיים כץ ישמש גם כממלא מקום שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי. תקופת מילוי המקום האמורות יוכלו להימשך עד ליום 20.10.2025.

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' 3151 מיום 16.6.2025.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 05 ממשלה;

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"א באלול התשפ"ה
14 בספטמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, כ' באלול התשפ"ה
13 בספטמבר 2025
סימוכין: 4866872093

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 12.6.2025 בשעה 14:00 הגיש שר הבינוי והשיכון, הרב יצחק גולדקנופף, כתב התפטרות לראש הממשלה. בהתאם לסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, כהונתו של השר בממשלה נפסקת בחלוף 48 שעות ממסירת הודעת ההתפטרות. כיוון שתקופה זו הסתיימה ביום המנוחה, הרי שבהתאם לסעיף 35 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, נדחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה בשעה 10:00. דהיינו, כהונתו של השר גולדקנופף בממשלה נפסקה ביום 15.6.2025 בשעה 10:00.

בעקבות התפטרותו של שר הבינוי והשיכון, נקבע בהחלטת הממשלה מס' 3151 מיום 16.6.2025, כי השר חיים כץ ימלא את מקום שר הבינוי והשיכון, נוסף על תפקידו כשר התיירות.

בהתאם להוראת סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתו של השר גולדקנופף, דהיינו – תקופת מילוי המקום תסתיים ביום 15.9.2025.

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

כעת, לקראת סיומה של תקופת מילוי המקום בהתאם לחוק, מוצע לקבוע כי השר חיים כץ ימונה לתפקיד שר הבינוי והשיכון באופן קבוע, בנוסף על תפקידו כשר התיירות.

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

להשלמת התמונה יצוין כי בעקבות התפטרות שרים נוספים בממשלה, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 3290 מיום 29.7.2025 כי השר חיים כץ ישמש גם כממלא מקום שר הבריאות ושר הרווחה והביטחון החברתי. תקופת מילוי המקום האמורות יוכלו להימשך עד ליום 20.10.2025.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

כאמור, בהתאם להוראת סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתו של השר גולדקנופף, דהיינו – תקופת מילוי המקום תסתיים ביום 15.9.2025.

קבלת ההחלטה תימנע את הריק שעלול היה להיווצר בתום התקופה המקסימלית לכהונת ממלא מקום שר.



היועצת המשפטית

קושי משפטי המתעורר בהקשר זה נוגע לריבוי התיקים בידי השר חיים כץ – כבר בטרם קבלת ההחלטה דנא, נוצר מצב שבו השר חיים כץ, בנוסף לתפקידו הקבוע כשר התיירות, משמש כממלא מקום של שלושה שרים: בינוי ושיכון, בריאות, ורווחה וביטחון חברתי. לאחר קבלת ההצעה הנוכחית מספר התיקים לא ישתנה, אולם תפקיד שר הבינוי והשיכון יהפוך קבוע ולא זמני, כממלא מקום.

בית המשפט העליון נדרש בעבר לסוגיית כהונתו של ראש הממשלה לכהן 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 לבידור 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 לאיינם 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 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



היועצת המשפטית

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 העלייה והקליטה וכשר החוץ ולנוכח הקדמת הבחירות לכנסת ה-21.

גם 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.

עם זאת, בשים לב לכך שרק שני תפקידים הם קבועים (שר התיירות ושר הבינוי והשיכון) והחזקה בשני התיקים הנוספים (בריאות ורווחה וביטחון חברתי) צפויה להימשך לתקופת ביניים קצרה וקצובה בזמן, לכל היותר עד יום 20.10.2025, כפי שנקבע בסעיף 24(ג) לחוק יסוד: הממשלה; נוכח שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה; לאור הצורך לאפשר לראש הממשלה ולממשלה שהות קצרה נוספת לארגון מחדש של מבנה הממשלה נוכח התפטרותם של מספר שרים במקביל; לאור העובדה שהשר חיים כץ כבר משמש מזה כשלושה חודשים בתפקיד ממלא מקום שר הבינוי והשיכון, עובדה המעניקה לו יתרון במינוי לתפקיד הקבוע; ולאור החשש שבהיעדר מינוי שר קבוע יוותר המשרד ללא שר, הקושי המשפטי המתעורר אינו מקים מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

לאור האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית