

קביעת ממלא מקום שר והטלת תפקיד על שר

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. א. בהתאם לסעיף 24(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, לקבוע כי השר יריב לוין ימלא את מקום שר ירושלים ומסורת ישראל, זאת בנוסף על תפקידיו כשר המשפטים וכממלא מקום שר הפנים, שר העבודה והשר לשירותי דת.
ב. תקופת מילוי המקום על ידי השר לוין לא תעלה על שלושה חודשים מיום 17.7.2025, בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה.
ג. הודעה על החלטה זו תימסר לכנסת, בהתאם לסעיף 9(א)(7) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.
2. להטיל על השר שלמה קרעי את האחריות על אירוע ההילולה במירון לשנת תשפ"ו, בהתאם לסעיף 3 להחלטת הממשלה מס' 60 מיום 22.01.2023.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 15.7.2025 הגיש השר מאיר פרוש כתב התפטרות מתפקידו כשר ירושלים ומסורת ישראל לראש הממשלה. בהתאם לסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, כהונתו של השר בממשלה נפסקה ביום 17.7.2025.

סעיף 24(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי אם חדל שר לכהן ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה. לכן, משנפסקה כהונתו של השר פרוש בממשלה, החל ראש הממשלה לשמש ממלא מקום שר ירושלים ומסורת ישראל.

כעת מוצע לקבוע כי השר יריב לוין ימלא את תפקיד שר ירושלים ומסורת ישראל. זאת, נוסף על תפקידיו כשר המשפטים וכממלא מקום שר הפנים, שר העבודה והשר לשירותי דת.

בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום על ידי השר לוין לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתו של השר פרוש, קרי – שלושה חודשים מיום 17.7.2025.

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

סעיף 3 להחלטת ממשלה מס' 60 מיום 22.1.2023 (להלן – החלטה 60) כולל התייחסות מפורטת לאחריות שהוטלה בהחלטה על שר ירושלים ומסורת ישראל לאירוע ההילולה במירון, ובין היתר, לאחריות ליישום המלצות ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון. עתה מוצע להטיל על השר שלמה קרעי את האחריות על אירוע ההילולה במירון לשנת התשפ"ו, בהתאם לסעיף 3 להחלטה 60.

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' 60 מיום 22.1.2023.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: 05 מממשלה;

תחום פעולה עיקרי: 09 אחר

מגיש: ראש הממשלה

י"ב באלול התשפ"ה
05 בספטמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ב באלול התשפ"ה

5 בספטמבר 2025

סימוכין: 7393593097

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: קביעת ממלא מקום שר והטלת תפקיד על שר.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 15.7.2025 הגיש השר מאיר פרוש לראש הממשלה כתב התפטרות מתפקידו כשר ירושלים ומסורת ישראל. בהתאם לסעיף 22(א) לחוק-יסוד: הממשלה, כהונתו של השר בממשלה נפסקה בחלוף 48 שעות ממסירת הודעת ההתפטרות, קרי - ביום 17.7.2025.

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 כהונתו של השר פרוש בממשלה, החל ראש הממשלה למלא את מקומו.

כעת מוצע לקבוע כי השר יריב לוין ימלא את תפקיד שר ירושלים ומסורת ישראל. זאת, נוסף על תפקידיו כשר המשפטים וכממלא מקום שר הפנים, שר העבודה והשר לשירותי דת.

בהתאם לסעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה, תקופת מילוי המקום על ידי השר לוין לא תעלה על שלושה חודשים מעת סיום כהונתו של השר פרוש, קרי – שלושה חודשים מיום 17.7.2025.

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

סעיף 3 להחלטת ממשלה מס' 60 מיום 22.1.2023 (להלן – **החלטה 60**) כולל התייחסות מפורטת לאחריות שהוטלה בהחלטה על שר ירושלים ומסורת ישראל לאירוע ההילולה במירון, ובין היתר לאחריות ליישום המלצות ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון. עתה מוצע להטיל על השר שלמה קרעי את האחריות על אירוע ההילולה במירון לשנת התשפ"ו, בהתאם לסעיף 3 להחלטה 60.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

המצב הנוכחי, שבו ראש הממשלה ממלא את מקום שר ירושלים ומסורת ישראל, מעורר קושי משפטי נוכח ההלכה הפסוקה המכונה "הלכת דרעי-פנחס" (בג"ץ 3094/93 ובג"ץ 4267/93), שלפיה הימנעות מסיום כהונתו של שר בממשלה אשר הוגש נגדו כתב אישום בעבירות חמורות עולה כדי חוסר סבירות קיצוני.

עם קבלת ההחלטה דנן, יוסר הקושי שבכהונת ראש הממשלה כממלא מקום שר ירושלים ומסורת ישראל.

אשר לקביעת השר יריב לוין כממלא מקום של ארבעה שרים שהתפטרו מהממשלה, בנוסף לתפקידו הקבוע – 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



היועצת המשפטית

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).

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 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). 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 בארבע 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 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, הרציונליים שנקבעו בפסיקה רלוונטיים גם כשמדובר בריבוי תיקים בידי השרים, ובפרט כשלא קיימת קרבה או השקה בין תחומי העיסוק של השרים ותחומי העיסוק של המשרדים האחרים שאליהם מוצע למנותם כממלאי מקום השרים שעמדו בראשם.



היועצת המשפטית

עם זאת, בשים לב לכך שהמצב המשפטי שיחול בהתאם להצעת ההחלטה הנוכחית כמפורט לעיל צפוי להימשך לתקופת ביניים קצרה וקצובה בזמן, לכל היותר כחודשיים, כפי שנקבע בסעיף 24(ג) לחוק יסוד: הממשלה; כיוון שחלק משמעותי מתחומי העיסוק של שר ירושלים ומסורת ישראל (אירוע ההילולה במירון) יבוצע על ידי שר אחר; נוכח שיקול-הדעת הרחב הנתון לראש הממשלה ולממשלה באשר למבנה ולהרכב הממשלה; ולאור הצורך לאפשר לראש הממשלה ולממשלה שהות קצרה אך סבירה לארגון מחדש של מבנה הממשלה נוכח התפטרותם של מספר שרים לאחרונה במקביל, ניתן לומר כי הקושי המשפטי המתעורר במינוי ממלא מקום שר אינו מקים מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

אשר להטלת האחריות על אירוע ההילולה במירון על השר שלמה קרעי, וזאת ללא העברת שטח הפעולה עצמו ממשרד ירושלים ומסורת ישראל למשרד התקשורת שבאחריותו – הרי שהיא מעוררת קושי משפטי. הוראות חוק-יסוד: הממשלה קובעות, בין היתר, כי "שר יהיה ממונה על משרד...." (סעיף 5ג לחוק-יסוד: הממשלה) וכן כי "...שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר" (סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה). זאת מכיוון ששטחי הפעולה שעליהם אחראי השר נכללים במסגרת המשרד שעליו הוא ממונה ומצב הדברים שלפיו שר ממונה על שטח פעולה במשרד שעליו ממונה שר אחר מעוררת קושי בהיבטים הנוגעים לאחריות המיניסטרילית של השר – כפועל יוצא מהפקדתו על תחום פעולה שנמצא באחריותו של שר אחר. קשיים נוספים עשויים להתעורר לעניין שאלת אחריותו של השר הממונה על המשרד ביחס לשטח הפעולה שנתון בתחומו על אף שהופקד עליו שר אחר, הממשקים בין שני השרים, ואופן הסדרת ההיבטים הארגוניים-מינהליים הנוגעים לשטח הפעולה. עם זאת, משמדובר בהטלת אחריות שנועדה לתת מענה לחוסר שנוצר עקב התפטרות שר ירושלים ומסורת ישראל וכאשר בהתאם להוראות סעיף 24(ג) לחוק-יסוד: הממשלה עתיד להתמנות שר קבוע למשרד ירושלים ומסורת ישראל, והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד היא אירוע מסובך הדורש זמן ארוך, בפרט שמדובר בנושא מורכב וכאשר למשרד התקשורת אין זיקה לתחומי העיסוק של שטח פעולה זה, אין בקושי המשפטי האמור בנסיבות העניין כדי להוות מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה. יובהר כי לאור הוראות סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה, העובדה ששטח הפעולה נותר במשרד ירושלים ומסורת ישראל אינה גורעת מאחריותו של השר שלמה קרעי בפני ראש הממשלה גם ביחס למילוי תפקידו זה. על גורמי הניהול והמקצוע הרלוונטיים במשרד ירושלים ומסורת ישראל לתת דעתם לקשיים האמורים על מנת לוודא את ההתנהלות התקינה בנושא אירוע ההילולה במירון.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לא רלוונטי.

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

בשים לב לאמור לעיל, ולאחר תיאום עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד

משנה ליועצת המשפטית