



ירושלים: כ"ד חשוון תשפ"ד
08 נובמבר 2023
תיקנו: 803-98-2022-000055
סימוכין: 803-99-2023-061191

לכבוד
עו"ד יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום

הרינו לפנות אליך בנושא שבנדון, על דעת היועצת המשפטית לממשלה.

1. במסגרת התמודדות הממשלה עם מצב החירום הלאומי השורר במדינת ישראל מאז המתקפה הרצחנית של ארגון הטרור חמאס ביום 7.10.2023 ותחילה של המערכה הצבאית "חרבות ברזל", פעלנו על מנת להעמיד לרשות הממשלה כלים משפטיים חיוניים בלוח זמנים קצר, וכן, על מנת להקל ככל הניתן על עבודת הממשלה בנסיבות המורכבות שהתעוררו.

2. בחלוף תקופה של חודש ימים בה מדינת ישראל מצויה במצב המתואר, נבקש לפנות אליך בעניין שתי סוגיות הנוגעות להתנהלות הממשלה בתקופה זו, מתוך הבנה כי אנו מצויים ב"שגרת חירום", שעלולה להמשיך זמן רב, ועל כן, נדרש למצוא את האיזון הנכון בין צורכי השעה הדחופים לבין התנהלות תקינה של הרשות המבצעת. סוגיה אחת נוגעת לסמכות החריגה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, והשנייה עוסקת באופן קבלת החלטות הממשלה בתקופת החירום.

תקנות שעת חירום

3. במסגרת ההתמודדות עם מצב החירום במערכה הצבאית "חרבות ברזל", נדרש כאמור לייצר כלים משפטיים שונים אשר ישמשו את גורמי הממשלה השונים. בחלק מהמקרים, למרות המאמצים למציאת פתרונות במסגרת הדין הקיים, אין בתשתית המשפטית הקיימת כדי לספק את המענה הנדרש למצב החירום הנוכחי, ונדרש לפעול לשינויו. עד עתה, מתן מענה למצב זה נעשה במסגרת שימוש בסמכות הממשלה לפי סעיפים 38-39 לחוק-יסוד: הממשלה.

מדובר בסמכות חריגה השמורה למצבי קצה, אשר תחומה לנסיבות שבהן אין כלים משפטיים אחרים להתמודד עם המצב שנוצר. בהתאם לפסיקה, סמכות זו נועדה לתת מענה למקרים החריגים שבהם צרכי מצב החירום אינם מאפשרים ללכת בדרך המלך של תיקון חקיקה בכנסת (ראה בעניין זה גם את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 2.3100 בנושא "חקיקת משנה: נוהל והנחיות").

4. גם בשעת חירום הקשה והמורכבת שבה אנו מצויים, על הממשלה לפעול במסגרת מגבלות הדין, מצוות חוק-יסוד: הממשלה וההלכה הפסוקה. יתר על כן, ככל שתקופת החירום נמשכת, כך גובר הנטל להצדיק את השימוש בתקנות שעת חירום, חלף קידומה של חקיקה בכנסת. זאת, גם בשים לב לפתיחת כנס החורף של הכנסת ולחזרתה לפעילות.

5. לפיכך, מבחינה משפטית – למעט במקרים חריגים ביותר – לא ניתן יהיה עוד להמשיך ולעשות שימוש בכלי של התקנת תקנות שעת חירום. ככל שנדרש יהיה להרחיב את סמכויות הממשלה מעבר לדין הקיים, יש לפעול בדרך של קידום הצעות חוק ממשלתיות.

קבלת החלטות ממשלה מהותיות באישור טלפוני

6. ההתמודדות עם אירועי המערכה הצבאית "חרבות ברזל" חייבה את הממשלה לקבל החלטות רבות משמעות, בהיבטים אזרחיים, כלכליים וביטחוניים, הקשורים בניהול המלחמה והשלכותיה החברתיות. כל זאת, במציאות ביטחונית מורכבת שבה היה קושי בכינוס סדיר של הממשלה לשיבותיה השבועיות. בחודש החולף אושרו על ידי הממשלה החלטות רבות, יתכן שאף מרביתן, בדרך של משאל טלפוני לפי סעיף 19(א) לתקנון עבודת הממשלה.

7. עם זאת, בחלוף חודש מתחילת המלחמה, וכאשר אנו מצויים כאמור במצב של "שגרת חירום", שב ומתגבר הצורך בשמירה על תהליכי דיון מתאימים בממשלה, בעיקר ביחס להצעות החלטה מהותיות בעלות השלכות כלכליות, חברתיות, ביטחוניות או אחרות, והחזרת היחס בין הכלל לחריגים על מכונו, בהתאמה לנסיבות החירום כמובן.

8. כידוע, דרך המלך לקבלת החלטות ממשלה היא באמצעות הגשת הצעות מחליטים לסדר היום של ישיבת הממשלה, דיון בהן והצבעה. על מנת לדון בהצעות כאמור בדרך המלך, נדרש שהממשלה תתכנס לשיבותיה בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, הקובע בסעיף 12(א) כי ככלל, "ישיבה רגילה של הממשלה תתקיים בכל יום א' בשבוע באולם ישיבות הממשלה בירושלים".

9. כפי שעולה מנספח ד' לתקנון עבודת הממשלה שכותרתו "נוהל עבודת הממשלה בחירום", ובפרט סעיף 5 לנוהל העוסק בעבודת הממשלה, גם במצב חירום יש מקום לכנס את הממשלה לשיבותיה הסדירות. אימוץ החלטת ממשלה שלא במסגרת ישיבתה צריך להיות מצומצם למקרים חריגים, בהם ישנו "צורך בקבלת החלטה דחופה", כאמור בהוראת סעיף 19(א) לתקנון. במקרים בהם ניתן להעלות את הנושא לדיון בישיבת הממשלה, יש לעשות כן, בכדי לאפשר ליבון ראוי של הנושאים המובאים לאישור וטיוב ההחלטה במקרים בהם הדבר נדרש.

10. בחלוף חודש ממועד תחילת המלחמה, מן הראוי, וככל שהדבר ניתן, לאשר את החלטות הממשלה בישיבת הממשלה הקרובה למועד גיבושן. זאת ועוד, דווקא בתקופה זו, בה מקודמות החלטות ממשלה רבות העוסקות במענה הממשלתי למצב החירום שהתרגש עלינו, נודע משנה חשיבות לתיאום ולסנכרון בין המשרדים, וגם היבט זה יקבל מענה טוב יותר בהבאת הדברים לדיון במליאת הממשלה.

11. על כן, נכון לשוב ולכנס באופן סדיר את ישיבות הממשלה גם בעת הזו ולדון בהצעות ההחלטה בדרך המלך, בפרט בהחלטות מהותיות ועקרוניות, הכרוכות בהיבטים כלכליים, חברתיים או ביטחוניים. השימוש בכלי של משאל טלפוני בהתאם לסעיף 19(א) לתקנון עבודת הממשלה, צריך להישמר למקרים החריגים שבהם ישנה דחיפות שאינה מאפשרת להמתין לישיבת ממשלה קרובה.

12. אנו עומדים לרשותכם בכל עת, ונמשיך לסייע בכל אשר נדרש על מנת להעמיד בפני הממשלה את מירב הכלים להתמודדות עם מצב החירום.

13. נודה על הבאת הדברים בפני חברי הממשלה.

בברכה,



ד"ר גיל לימון, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

משפט ציבורי-מינהלי



אביטל סומפולינסקי, עו"ד

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

משפט ציבורי-חוקתי

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה

משנים ליועצת המשפטית לממשלה