



**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה**

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ז' בניסן ה'תשפ"ד

15 באפריל, 2024

לכבוד  
עו"ד יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

שלום רב,

**הנדון: הטיפול הממשלתי ביישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון**

אבקש לפנות אליך בנושא שבנדון, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, כדלקמן:

1. ביום רביעי, 3.4.2024, בשעות הערב, העבירה הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה אלינו ואל שאר משרדי הממשלה הנוגעים לעניין טיוטת הצעת מחליטים בעניין הקמת צוות שרים שילמד את דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון ויגיש לממשלה את המלצותיו ביחס ליישום המלצות הדוח בהיבטים מסוימים (להלן: "הצעת המחליטים" ו-"דוח ועדת החקירה", בהתאמה). נמסר לנו שהכוונה היא להביא את הצעת החליטים לדיון בממשלה כבר ביום ראשון ה-7.4.2024.
2. במסגרת שיח מאומץ משותף של מזכירות הממשלה עם גורמי ייעוץ וחקיקה והלשכות המשפטיות של משרד ראש הממשלה ושל המשרד לשירותי דת, שנמשך ממועד קבלת הצעת המחליטים ועד לכניסת השבת, סוכם על מספר תיקונים בטיוטת הצעת המחליטים. כך סוכם על הצורך כי צוות השרים יבחן את כלל ההמלצות המקצועיות האופרטיביות הנוגעות לממשלה, ולא רק את חלקן. בנוסף, סוכם כי בשים לב למסקנות/ממצאים האישיות שנכללו בדוח ועדת החקירה נגד ראש הממשלה, הצעת המחליטים תוגש על-ידי השר לשירותי דת, וכי ראש הממשלה עצמו לא ישתתף בדיון. עוד סוכם באותו הקשר, כי בראש צוות המנכ"לים שמוצע להקים במסגרת הצעת המחליטים, יעמוד מנכ"ל המשרד לשירותי דת, וכי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה חבר בצוות, אך לא יעסוק בדברים שעלול להיות בהם כדי להשפיע על חלקו של ראש הממשלה בדוח.
3. לצד האמור, התחדד כי יש צורך לערוך מספר בירורים נוספים, הן ביחס להשלמות עובדתיות והן ביחס להשלמות משפטיות נדרשות. משכך, ביקשנו על דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, כי הבאת הצעת המחליטים לדיון בממשלה תידחה בשבוע. ואכן, ההצעה לא נוספה לסדר יומה של הממשלה. ודוק: בשום שלב, לא הוצגו בפנינו טעמי דחיפות לכך שהנושא יובא לדיון בישיבת הממשלה שנערכה ביום 7.4.2024.

4. אף על פי כן, בפתח ישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 7.4.2024, והגם שהדבר לא נכלל בסדר יומה של הממשלה ואף לא נמסר לנו על הכוונה לעשות כן, הקריא ראש הממשלה הנחייה מטעמו (להלן: "ההנחיה") שתואמת (אם כי לא באופן מלא) את נוסח הצעת המחליטים, אשר סוכם שלא תעלה לדיון בישיבה. לפי הנחיית ראש הממשלה, יוקם צוות שרים לבחינת ההמלצות האופרטיביות בדוח ועדת החקירה, המוגדרות כהמלצות רוחב. יצוין, כי היקף הבחינה שהוגדר במסגרת ההנחיה הוא מצומצם יותר מהיקף הבחינה עליו דובר במסגרת השיח שנערך בקשר להצעת המחליטים.
5. במהלך ישיבת הממשלה, הבהרתי כי ראש הממשלה אינו יכול להנחות כאמור, בשל המסקנות האישיות בעניינינו שנכללו בדוח ועדת החקירה, ואף ציינתי כי עובר לישיבת הממשלה, הוסכם שהצעת מחליטים בנושא תובא לממשלה על-ידי השר לשירותי דת.
6. השתלשלות אירועים זו מעוררת מספר קשיים משפטיים, כפי שיפורט להלן, אשר מחייבים כי השר לשירותי דת יגבש הצעת מחליטים בנושא, אשר תובא לדיון בממשלה, לאחר תהליך סדור, חלף ההנחיה.
7. **ראשית**, מאחר שדוח ועדת החקירה קובע אחריות אישית על ראש הממשלה, ובהינתן שבאופן עקרוני, הדיון של הממשלה או של צוות שרים מטעמה בדוח עשוי לעסוק במישרין או בעקיפין גם בחלקים בדוח שנוגעים לראש הממשלה, הרי שראש הממשלה מצוי בניגוד עניינים בכל הקשור למתן הנחיות לגורמי הממשלה כיצד לנהוג ביחס לדוח ועדת החקירה, לרבות האופן בו יאומץ או ייושם.
8. **שנית**, הבאת הנושא לדיון בממשלה ללא הכללתו קודם לכן בסדר היום של הישיבה, ובפרט בהינתן שעבודת המטה לגיבוש הצעת החלטה לממשלה באותו עניין ממש כבר החלה, אך לא הושלמה, מעוררת לכל הפחות חשש לעקיפת דרך העבודה התקינה של הממשלה. מכאן, שעיקרי הדברים והקשיים שתוארו במכתבי מיום 8.2.2024 באשר לחשיבות שבקבלת החלטות ממשלה באופן תקין תקפים ונכונים גם במקרה הזה, ועל כן, נדרש לקדם את הצעת ההחלטה על בסיס תשתית מקצועית, חלף הנחיית ראש הממשלה.
9. **לבסוף**, אזכיר, כי על הממשלה מוטלת החובה לדון בממצאי ובהמלצות ועדת חקירה ולתת להם את המשקל הראוי ולקבוע האם וכיצד ליישומן. כפי שנעשה אף במקרי עבר, הממשלה רשאית, בטרם יובא הדבר באופן סופי לדיון ולהכרעה במליאתה, להקים לשם כך צוות ייעודי – יהא זה צוות שרים או צוות מקצועי, אשר ילמד את דוח הוועדה ואת המלצותיו. אותו צוות ייעודי יוכל לבחון גם את הדרכים ליישם את ההמלצות ולהעריך את העלויות התקציביות הנדרשות לשם כך. אם תבחר הממשלה לפעול בדרך זו, על מנת שתוכל לקיים את חובתה לדון בהמלצות ועדת החקירה תוך זמן ראוי, יהיה עליה לקבוע את מסגרת הזמן להגשת חוות הדעת של הצוות הייעודי, ולאחר מכן, לקיים דיון בהמלצות ועדת החקירה לאחר שתוגש לה חוות הדעת של הצוות.
10. אדגיש, כי החובה של הממשלה לדון בהמלצות ועדת החקירה ולתת להן משקל ראוי, חלה על כלל המלצותיה של הוועדה אשר נוגעות לנושאים שבסמכותה של הממשלה. בעניינינו, ההנחיה שניתנה, שלא על-ידי הממשלה, נוגעת רק לחלק מההמלצות שנכללו בדוח ועדת החקירה, מבלי

שהוסברו הטעמים לכך. כתוצאה מכך, היקף הסמכויות שהוקנו בהנחיה לצוות השרים מצומצם ביחס להיקף החובה שחלה הממשלה לדון בדוח.

11. לאור כל האמור, על מנת למנוע תקלה ולהבטיח שהממשלה תיישם כנדרש את חובתה על-פי דין לדון בדוח ועדת החקירה, נבקש, כי השר לשירותי דת יגבש הצעת מחליטים, בהליך סדור ובהתאם לתקנון עבודת הממשלה, וכי הצעה זו תובא לדיון בממשלה, לאחר השלמת עבודת ההכנה הנדרשת. כל זאת, בטרם יחל הצוות את פעילותו.

12. אנו עומדים כתמיד לרשותכם על מנת לסייע בגיבושה של החלטה זו.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד  
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
 (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת



מזכיר הממשלה.

ירושלים, ח' ניסן התשפ"ד  
16 באפריל 2024

לכבוד:  
ד"ר גיל לימון, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
משפט ציבורי-מנהלי

שלום רב,

הנדון: הטיפול הממשלתי ביישום דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון חר מירון  
מענה למכתבך מיום 15.4.2024

בהתייחס למכתבך שבנדון, אתכבד להשיבך כדלקמן:

1. במכתבך ישנן טעויות עובדתיות משמעותיות שמובילות למסקנה הפוכה מזו שהגעת אליה במכתבך וכפי שיפורט להלן בהרחבה והכל מתועד במזכירות הממשלה.
2. למען הסדר הטוב ובהמשך למכתביי הקודמים, יש להזכיר תחילה מהן סמכויות הממשלה וראש הממשלה על פי כל דין ובהתאם לתקנון לעבודת הממשלה ובחקשר זה מה לא מצוי כלל בתחום סמכותו של הייעוץ המשפטי לממשלה, כאשר כל אחד מהסעיפים שלהלן משקף דרישות שונות שלכם מהתקופה האחרונה:
  - א. הייעוץ המשפטי לממשלה אינו גורם בעל זכות וטו על הנושאים שיידונו או שלא יידונו בממשלה או על מועד הדיון.
  - ב. הייעוץ המשפטי לממשלה אינו גורם בעל זכות וטו על איזו הצעת החלטה תעלה או לא תעלה למעטפה לשם הכללתה בסדר היום של הממשלה.
  - ג. הייעוץ המשפטי אינו מוסמך להורות לשר בממשלה לגבש הצעת החלטה או להורות למזכיר הממשלה להעלות למעטפה הצעת החלטה שגובשה.
  - ד. מליאת ממשלת ישראל איננה חותמת גומי להצעת החלטה שגובשה ונכללה בסדר היום של הממשלה והיא סוברנית לעשות בה תיקונים ולהצביע עליה על תיקוניה.
  - ה. הצורך בצירוף חוות דעת משפטית לכל הצעת החלטה שעולה למעטפה בהתאם לסעיף 4(ג) לתקנון לעבודת הממשלה (להלן: "התקנון") אינו מעניק לייעוץ המשפטי לממשלה זכות וטו לעכב את גיבוש הצעת החלטה אלא להיפך, הוא מחייב את הייעוץ המשפטי של המשרד הרלוונטי לצרף חוות דעת במועד שבו נתבקש לכך ולכלול בה את העמדה המשפטית התומכת או שוללת את אותה הצעת החלטה.
  - ו. בהתאם לסעיף 4(ח) לתקנון, **ראש הממשלה רשאי** במקרים מיוחדים **או** בשל דחיפות העניין להורות למזכיר הממשלה להעמיד על סדר יומה של ישיבת הממשלה גם הצעה שלא נכללו בה הוראות סעיפים 4(א)-(ו), כולן או מקצתן (ר"ל שניתן להביא גם הצעת החלטה ללא חו"ד משפטית, כפי שנעשה למשל בישיבה שהתקיימה בליל התקציב בנוכחות המשנה ליועמ"שית). לא הוענקה לייעוץ המשפטי לממשלה שום סמכות בנושא זה.

- ז. בהתאם לסעיף 9 לתקנון, "ראש הממשלה רשאי להרשות, לפי הצורך, חריגה מהוראות סעיפים 9-1 לפרק זה, כולן או מקצתן." גם כאן לא התעקף לייעוץ המשפטי לממשלה שום סמכות בנושא.
- ח. בהתאם לסעיף 19(א) לתקנון, כאשר "ראה ראש הממשלה צורך בקבלת החלטה דחופה של הממשלה, רשאי הוא להורות למזכיר הממשלה להביא נוסח ההצעה לפני השרים בדרך של משאל בעל-פה", גם בסעיף זה אין זכר לסמכות כלשהי של הייעוץ המשפטי לממשלה להגבלת שיקול דעתו של ראש הממשלה.
- ט. מזה שנות דור, קיימת לראש ממשלה בישראל, ורק לו, סמכות טבועה להנחות שרים בממשלה בכל דבר, לרבות הקמת צוותי שרים והדבר נרשם בפרוטוקול הממשלה כסעיף בממשלה להבדיל ממספר החלטות ממשלה. פעולה זו אינה מצריכה פרסום מוקדם בסדר היום של הממשלה או חוות דעת משפטית (נוהג זה היה גם בימים שבהם אתה כיהנת כיועץ בכיר למזכיר הממשלה כפי שעולה מהפרוטוקולים...).
3. ויודגש כבר כעת, ממשלת ישראל והח"מ כמזכיר הממשלה, לא חרגו ולו פעם אחת מהדין, מהפסיקה או מהתקנון בנושא כלשהו מאז הקמת הממשלה. ככל שאתה סבור אחרת, אנא התכבד והפנה את הח"מ להחלטה/הנחיה פרטנית וכן לסעיף כלשהו בחקיקה או בפסיקה רלוונטית, ובמענה להפניות אלו יצורפו כל ההחלטות וההנחיות שהתקבלו באותה דרך בדיוק בכל ממשלה אחרת, לרבות בתקופות בהן כיהנת כיועץ בכיר למזכיר הממשלה.
4. לגופם של הדברים ובהתייחס להשתלשלות הדברים במציאות (וכפי שתיאר הח"מ בישיבת הממשלה), ביום 7 במרץ 2024, למוחרת יום פרסום דו"ח מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לאסון מירון (להלן: "הדו"ח") ולאחר שהדו"ח נמסר כדין לחברי הממשלה, הנחה ראש הממשלה את הח"מ בהנחיה שפורסמה ברבים (ר' גוגל) כדלקמן:
- "ראש הממשלה נתניהו הנחה את מזכיר הממשלה להביא תוך 30 יום הצעת החלטה בעניין יישום לקחי דו"ח מירון".
5. במשך ארבעה שבועות מאז שמסר ראש הממשלה את הנחייתו זו לח"מ, לא השמעת קול כלשהו בנושא ולא בכדי; ראשית, נחשפת כמו כולם בתקשורת להנחיית ראש הממשלה לח"מ והבנת שהנושא מטופל ושנית, הייעוץ המשפטי לממשלה אינו "מאן דאמר" בשאלה (כמפורט בסעי' 3 א לעיל) מתי, איך או כיצד תחליט הממשלה לבחון וליישם את הדו"ח. כידוע לך היטב, לא הייתה עקביות בדרך שבה טיפלו ממשלות בישראל בדו"חות מעין אלו לבד מהנוהג, שהוא המכנה המשותף, לפיו על ממשלה בישראל להידרש לדו"ח.
6. עם קבלת הנחיית ראש הממשלה, פנה הח"מ ליחידה המקצועית במזכירות הממשלה, בראשות עו"ד עמי כהן (סגן בכיר למזכיר הממשלה) על מנת שילמד את ההיסטוריה של יישום דו"חות מעין אלו בממשלות ישראל ויגבש יחד עם הלשכה המשפטית במשרד רה"מ טיוטת הצעת החלטה ראשונית בנושא, אשר תובא לממשלה במועד שהנחה ראש הממשלה, קרי עד ליום 7 באפריל 2024.
7. ביום 2 באפריל 2024, הושלמה עבודת המטה המקצועית והמשפטית (כאשר המתווה שהוצע היה סנכרון בין החלטות ממשלה בעקבות שלוש ועדות חקירה קודמות) ונעשתה פנייה מוקדמת לשרים המיועדים להיות חברים בצוות עוד בטרם נעשתה הפצה משפטית בין המשרדים, בשל רגישות הנושא, כאשר כולם יודעים את

סד הזמנים, נוכח הנחייתו של ראש הממשלה וצוין במפורש בכל תפוצת הדוא"ל שהצעת ההחלטה תעלה לדיון בממשלה ביום 7 באפריל 2024.

8. נודה ולא נבוש. אנו נוהגים לבצע את הנחיות ראש הממשלה.

9. ביום 3 באפריל 2024 נעשתה הפצה משפטית של הצעת ההחלטה למשרדים הרלוונטיים ולמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ובאותו יום ולמוחרת, היה שיח רציף בין כל הגורמים הרלוונטיים והוטמעו כל הערותיהם, כולל הערות המשנה ליועמ"שית עוה"ד כרמית יוליס. סוכם גם בידיעתך (!) כי הצעת ההחלטה תעלה למעטפה לא יאוחר מיום שישי 5 באפריל 2024 בשעה 12:00.

10. ביום שישי במהלך הבוקר העברת לעו"ד עמי כהן שתי הערות אחרונות מטעמכם; הראשונה, הצעת ההחלטה תוגש ע"י השר לשירותי דת ולא ע"י ראש הממשלה והשנייה, כי הצוות יוכל לדון בעוד נושאים מעבר לאלו שפורטו בהצעה. הערות אלה התקבלו. סוכם בין הלשכה המשפטית במשרד רה"מ לבין הלשכה המשפטית במשרד לשירותי דת, כי הלשכה המשפטית במשרד לשירותי דת תעביר חוות דעת המשפטית המתבססת על סיוטת חוות הדעת המשפטית שגובשה בלשכה המשפטית במשרד רה"מ במטרה לסיים את המלאכה ולהעלות הצעת ההחלטה שמגיש השר לשירותי דת למעטפה לכל המאוחר במוצ"ש.

11. עם צאת השבת, קיבל הח"מ הודעת וואטסאפ מיועמ"שית משרד ראש הממשלה, עוה"ד שלומית ברנע-פרגו, כהאי לישנא:

"יוסי שבוע טוב. היועצת מבקשת שהצעת ההחלטה בעניין מירון לא תעלה השבוע עד לסיום הבדיקה העובדתית והמשפטית".

12. בעקבות הודעה זו, המליץ הח"מ לראש הממשלה לוותר על הצעת ההחלטה ולהסתפק בהנחיה של ראש הממשלה להקמת צוות השרים, זאת על אף התערבות חריגה בסדרי עבודת הממשלה מצד היועצת המשפטית לממשלה, שגרמה להפרת הנחיה מפורשת של ראש הממשלה למזכיר הממשלה. ודוק, מי שקורא את מכתבך כעת, לאחר שתוארו העובדות כהווייתן, משפשף עיניו כלא מאמין, כאשר במקום לציין לשבח את מזכיר הממשלה, בחרת להעביר עליו ביקורת.

13. לא זו אף זו, מכתבך שבנדון נשלח עשרה ימים לאחר אותה הודעת וואטסאפ אלמותית שבה היועמ"שית בלמה את הגשת הצעת ההחלטה לממשלה לצורך "סיום הבדיקה העובדתית והמשפטית". וראה זה פלא, אין במכתבך שום התייחסות כלל לאותה "בדיקה עובדתית ומשפטית" שביצעתם או שלא ביצעתם ולא הצבעת על חוסר כלשהו בהצעת ההחלטה כפי שהייתה מוכנה להעלאה למעטפה בטרם נבלמה על ידיה.

14. נזכיר, כי המדובר היה בהצעת החלטה להקים צוות שרים (ולא ועדת שרים כהגדרתה בתקנון) שיגבש הצעת החלטה בתוך 90 יום. הצעת ההחלטה ממילא אמורה לעבור לבסוף תחת "מסרקות הברזל" של הייעוץ המשפטי לממשלה, אז לשם מה היה העיכוב הזה בהצעת ההחלטה על עצם הקמת הצוות כאשר בסופו של דבר מדובר ביישום דו"ח העוסק בדיני נפשות?

15. בהתייחס לטענותיך בסעיפים 7-9 על "קשיים משפטיים" כביכול בתהליך, הרי שהן משוללות כל יסוד משפטי, כמפורט לקמן ומוצע לעיין בהנחיית ראש הממשלה (סעיף 1672 של הממשלה מיום 7.4.2024). בנוסף, בדקתי עם "זקני" המזכירות ולא מוכרת "הנחייה" בממשלה של שר שאינו ראש הממשלה בעצמו, להבדיל מהצעת החלטה שיכולה להיות מוגשת על ידי כל שר בממשלה:

א. באשר לטיעון כי האחריות האישית שהוטלה על ראש הממשלה במסגרת הדו"ח מעמידה את ראש הממשלה בניגוד עניינים למתן הנחיות לגורמי הממשלה כיצד לנהוג, הרי שסעיף ב' בהנחייתו קובע מפורשות כי "צוות השרים יתכנס בתיאום בין יו"ר הצוות וממלא מקומו ויבחן את ההמלצות האופרטיביות בדו"ח..המוגדרות כהמלצות הרחוב והשר לשירותי דת יגיש בתוך 90 ימים הצעת החלטה לאישור הממשלה ביחס ליישום ההמלצות". היות שהדו"ח לא קבע שום המלצות אופרטיביות כנגד ראש הממשלה, לא ברורה טענת ניגוד העניינים במתן הנחיה זו להקמת צוות השרים שזה תפקידו, מה גם שאין שר אחר שמוסמך ליתן הנחיות לשרים בממשלה זולת ראש הממשלה.

ב. ככל שאתה עומד על כך שרה"מ מצוי בניגוד עניינים שמונע ממנו אפילו מתן הנחיה כאמור (עמדה שחבעת בממשלה לאחר שניתנה הנחיית רה"מ לפרוטוקול), נבקשך להעביר בדחיפות חוו"ד משפטית, כפי שדרש שר המשפטים בישיבת הממשלה, אשר תסביר מהו ניגוד עניינים לשיטתך בשים לב לדרישתך זו מרה"מ, בעוד שבמקרה מובהק הרבה יותר קבעת כללים אחרים לחלוטין. כך בהחלטת הממשלה בנושא ועדת החקירה לעניין השימוש ברוגלות, שבעניינה מצא הייעוץ המשפטי לממשלה לנכון להתערב ולהגביל את יכולת הוועדה לקיים את הבדיקה שהוטלה עליה ואף תמך בעמדת העותרים לבג"ץ, תוך שמדובר על פניו בניסיון להגביל בדיקה הנוגעת במישרין לייעוץ המשפטי לממשלה וזאת בשעה שבעניין דו"ח מירון עסקינן בוועדה שסיימה עבודתה ובמימוש מסקנות שאין להן כל נגיעה לרה"מ ובהטלת המשימה על צוות שרים בראשות השר לשירותי דת ללא קביעת מגבלות לגופם של הצעדים.

ג. באשר לטיעון כי הבאת הנושא לדיון בממשלה ללא הכללתו קודם לכן בסדר היום של הישיבה הייתה משום "עקיפת דרך העבודה התקינה של הממשלה" הרי שההיפך הוא נכון ובשים לב לכך שהיית שותף לתהליך וטיוטת הצעת ההחלטה פורסמה ברבים לקראת הדיון בממשלה, הניסיון לשכתב את המציאות אינו ראוי. זאת בייחוד כאשר עבודת המטה המקצועית נעשתה במקרה זה לעילא ולעילא בדיוק כפי שביקשת במכתב שאליו הפנית מיום 8.2.24, מעבר למפורט בסעיף 3 לעיל כי מדובר בסמכותו הבלעדית של ראש הממשלה בהתאם לתקנון.

16. בסיכומי של עניין ובהתייחס לסעיף 9 למכתבך, הוקם לפני שבוע צוות שרים בראשות השר לשירותי דת (ואשר ראש הממשלה ומנכ"ל משרדו אינם שותפים בו) לפי סעיף 1672 של הממשלה מיום 7.4.2024 ומשעה שצוות השרים הוקם, אין כל משמעות לכך שהקמתו הייתה בעקבות הנחיית רה"מ ולא כצוות שרים שגובש על ידי השר לשירותי דת עצמו (כפי שהערת בהערת אגב לפרוטוקול). בכל מקרה צוות השרים בראשות השר לשירותי דת יפעל באותה מתכונת בדיוק, כך שאף לשיטתך, התייתרה בעיית ניגוד העניינים.

17. נעדכן כי הצוות אמור להתכנס בהקדם ולגבש בתוך 90 יום (פחות שבוע) הצעת החלטה לממשלה בעניין יישום ההמלצות בתהליך סדור ובהתאם לתקנון לעבודת הממשלה. גם נציגת הייעוץ המשפטי לממשלה זומנה לישיבה כך שהיא תוכל להעיר כל הערה משפטית רלוונטית תוך כדי התהליך ולא כ"בלם יד" של היועצת המשפטית לממשלה, ערב העלאת הצעת החלטה לממשלה.

18. לסיום, מדינת ישראל מצויה מזה כחצי שנה במציאות ביטחונית מורכבת, כזו שחייבה את הפעלת נוהל עבודת הממשלה בחירום לפי נספח ד' לתקנון על מנת להבטיח תפקוד ממשלתי רציף ואפקטיבי ולמרות זאת, ההתערבות של הייעוץ המשפטי לממשלה בעבודת הממשלה, דווקא בתקופה זו, לרבות סיכול/עיכוב הבאת הצעות החלטה לממשלה, "דרישות" "והוראות" חדשות לבקרים, שאינן מעוגנות בחוק או בפסיקה ו/או סותרות את התקנון, היא חסרת תקדים, יש בה משום הסגת גבולה של הממשלה ומעבר חד מפיקוח משפטי רצוי לצורך שיפור המנהל התקין למצב של שיטור יתר המוגע בעבודתה הסדורה של הממשלה וביכולת המשילות שלה.

בכבוד רב,

יוסי פוקס



מזכיר הממשלה

העתיקים:

היועצת המשפטית לממשלה  
 המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
 היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
 היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת





**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה**

**(משפט ציבורי-מינהלי)**

ירושלים: כ"ז בניסן ה'תשפ"ד

5 במאי, 2024

**לכבוד  
עו"ד יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה**

שלום רב,

**הנדון: הטיפול הממשלתי ביישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון**

סימוכין: מכתבי מיום 15.4.2024; מכתב מיום 16.4.2024

בהמשך למכתבך שבסימוכין מיום 16.4.2024, אבקש להשיבך, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, כדלקמן:

1. כפי שפורט בהרחבה במכתבי מיום 15.4.2024, מתן הנחיה על-ידי ראש הממשלה ביום 7.4.2024 בדבר הטיפול הממשלתי ביישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (להלן: "ההנחיה" ו-"דוח ועדת החקירה", בהתאמה) ותוכנה של ההנחיה מעלים קשיים משפטיים, אשר בגינם לא ניתן ליישם הנחיה זו במתכונתה הנוכחית.

2. במענה לנטען במכתבך, אבקש לשוב ולהדגיש, כי אנו בייעוץ המשפטי לממשלה פועלים באופן שוטף יחד עם הממשלה כדי לקדם את מדיניותה, בגבולות הדין. בהקשר שבנדון, כפי שגם עולה ממכתבך, קיימנו שיח מאומץ ואינטנסיבי, בשיתוף מזכירות הממשלה והלשכות המשפטיות של משרד ראש הממשלה ושל המשרד לשירותי דת, ממועד קבלת טיוטת הצעת המחליטים בנושא שבנדון, על מנת להשלים את הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת, ולאפשר את העלאת הצעת המחליטים לאישור הממשלה במועד המבוקש. לצערנו, לא הסתייע בידנו להשלים בחינה זו עובר לשיבת הממשלה, ועל כן ביקשנו לדחות בשבוע את הבאת הצעת המחליטים לדיון בממשלה. בקשה מסוג זה אינה חריגה ביחס להחלטות ממשלה שלא קיימת דחיפות מיוחדת בהבאתן לאישור הממשלה, בדומה להחלטה שבנדון. המשרד לשירותי דת, אשר סוכם כי יגיש את הצעת המחליטים לממשלה, נענה בחיוב לבקשה.

3. כפי שצינת במכתבך, תקנון עבודת הממשלה מקנה לראש הממשלה סמכות לאשר דיון בממשלה בנושא שלא הועמד על סדר יומה או להרשות חריגה מהוראות התקנון העוסקות בקביעת סדר יומה של הממשלה. ואולם, מדובר בסמכויות חריגות, שיש להפעילן רק במקרים של דחיפות מיוחדת ומטעמים מיוחדים. אין מקום לעשות בסמכויות אלו שימוש תדיר, כפי שנעשה בעת האחרונה, למטרה של עקיפת דרכי העבודה התקינות של הממשלה והתחמקות מהצורך בעבודת ההכנה המקצועית והמשפטית הנדרשת. באופן דומה, אף אין מקום להגדיר החלטת ממשלה כ"הנחיה" במטרה לעקוף את הצורך בהבאת הצעת מחליטים סדורה.

4. על הממשלה מוטלת החובה לדון בממצאי ובהמלצות ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון, לתת להמלצות את המשקל הראוי ולקבוע האם וכיצד ליישמן. הקמת צוות ייעודי, שידון בנושא ושיביא את המלצותיו בפני הממשלה – היא דרך ראויה ומתאימה. כך נעשה במקרי עבר וכך גם היה מוסכם שיעשה במקרה זה. עם זאת, מעבר לקשיים שנפלו בהליך קבלת ההנחיה, גם תוכן ההנחיה שניתנה בסופו של יום לוקה בחסר, שכן היא מקיפה רק חלק מההמלצות בדוח ועדת החקירה הנוגעות לממשלה, ואשר חלה על הממשלה חובה לדון בהן. לא ברור מי יבחן את יתר ההמלצות המקצועיות שנכללות בדוח ועדת החקירה.
5. נוכח כל האמור לעיל, קיימת מניעה ליישם את ההנחיה במתכונתה הנוכחית. כפי שצוין במכתבי שבסימוכין, על מנת לרפא את הפגמים המשפטיים שנפלו בהנחיה, ולהבטיח שהממשלה תיישם כנדרש את חובתה על-פי דין לדון בדוח ועדת החקירה, נדרש כי השר לשירותי דת יגבש הצעת מחליטים כפי שסוכם, בהליך סדור ובהתאם לתקנון עבודת הממשלה, וכי הצעה זו תובא לדיון בממשלה. בהתחשב בעובדה שעיקר העבודה על הצעת המחליטים כבר נעשתה, מדובר בהליך שניתן ליישמו באופן פשוט ומהיר.
6. עוד אבקש למסור, כי בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה, לנוכח הפגמים המשפטיים שנפלו בהנחיה, לא נוכל ליטול חלק בעבודת צוות השרים, עד לאישורה של החלטת ממשלה סדורה בהליך תקין כאמור. גם מטעם זה, נדרש להסדיר את הנושא בהחלטת ממשלה מתאימה, לאור חשיבות מעורבותנו בעבודת צוות השרים, בדגש על היבטים בדוח ועדת החקירה שעסקנו בהם בהרחבה בעבר, למשל סוגיית הפקעת הבעלות באתר; היבטים שיש לנו בהם מומחיות, כמו שאלת האישיות המשפטית של הגוף שיוקם; והיבטים שדוח ועדת החקירה קבע לגביהם במפורש כי נדרשת מעורבות היועצת המשפטית לממשלה ביישומם או בהסדרתם.
7. לסיכום הדברים, נבקש להדגיש – ועדת חקירה ממלכתית היא כלי מרכזי לבחינה בלתי תלויה של עניינים בעלי חשיבות ציבורית, לרבות בדיקת האחריות של הדרג המדיני והמקצועי בהקשרים שונים. מדובר באמצעי חשוב ומשמעותי לשם שמירת שלטון החוק, ויש בו כדי להבטיח בין היתר עמידה של מדינת ישראל בסטנדרטים בינלאומיים של בדיקה וחקירה.<sup>1</sup> מכאן, גם החשיבות היתרה בכך שהטיפול הממשלתי במסקנות הוועדה ובהמלצותיה יעשה באופן שתואם את הדין, על-פי הייעוץ המשפטי שניתן לממשלה, ותוך שמירה על תקינות עבודתה של הממשלה. אנו כתמיד עומדים לרשותכם לשם כך.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, עו"ד  
 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
 (משפט ציבורי-מינהלי)

<sup>1</sup> ראה את חלקו השני של דוח הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל), שעסק בנושא: "מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי" (פברואר 2013).

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)  
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה  
היועצת המשפטית למשרד לשירותי דת



מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"ט בניסן התשפ"ד  
07 מאי 2024

לכבוד  
ד"ר גיל לימון, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הטיפול הממשלתי ביישום דוח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון  
סימוכין: מכתבד מיום 15.4.2024; מכתבי מיום 16.4.2024; מכתבד מיום 5.5.2024

1. מכתבד שבנדון מיום 5.5.2024 התקבל במזכירות הממשלה, באופן מקרי לחלוטין, 7 דקות לאחר סיום הישיבה הראשונה של צוות השרים בראשות השר לשירותי דת לגיבוש הצעת החלטה ליישום ההמלצות האופרטיביות בדו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (להלן דו"ח מירון).
2. במכתבד חזרת על הטענות שהעלית במכתבד מיום 15.4.2024, שעליהן השיב לך הח"מ, דבר דבור על אופניו, במכתב תשובה מיום 16.4.2024. מכל מקום פטור בלא כלום אי אפשר, בייחוד נוכח טענות חדשות שהעלית במכתבד המבקשות להעמיק את הסגת גבולה של הממשלה מצד הייעוץ המשפטי לממשלה, הרבה מעבר למה שתואר בסעיפים 2א-ט' למכתב האמור.
3. ראשית, יודגש כי ממשלת ישראל מנסה מזה 30 יום לקדם ולרז את העבודה הנדרשת ליישום מסקנות דו"ח מירון מהסיבות שמנית בסעיף 7 למכתבד, אולם הייעוץ המשפטי לממשלה מעכב זאת.
4. בתחילה ביקשתם לעכב בשבוע העלאה לממשלה של הצעת החלטה טכנית שנועדה רק להקים צוות שרים וזאת מסיבה עלומה, לאחר מכן טענתם טענות שונות נגד הנחיית ראש הממשלה להקים את צוות השרים וכעת אתם מבקשים לעכב את עבודת צוות השרים על יסוד טענה חדשנית שלפיה כביכול "קיימת מניעה ליישם את ההנחיה במתכונתה הנוכחית".
5. ודוק, במכתבד הקודם תיארת זאת כקושי משפטי אך לא הגדרת זאת כמניעה משפטית וכעת אתה מגדיר זאת כמניעה אך מבלי להגדירה כמניעה משפטית, כאשר לא השתנה דבר בין מכתבד הקודם למכתבד הנוכחי זולת העובדה שצוות השרים התכנס בפועל כדי לקדם את הנושא, והח"מ מתקשה להבין מהי תכלית פנייתך, בשים לב לכך שכבר הובהר במכתבו הקודם (סעיף 16) שמשעה שהוקם הצוות בפועל ובראשו עומד השר לשירותי דת, לגורם

- שהינחה על הקמתו (ראש הממשלה) אין קשר לאופן עבודתו או להצעה שתגובש ובייחוד כאשר השר לשירותי דת הוא זה שיגיש את הצעת ההחלטה המערכתית לממשלה.
6. יודגש, כי כל התזה הזאת שלפיה צוות שרים בראשות השר לשירותי הדת מנוע מלהמשיך להתכנס ולגבש טיוטת הצעה להחלטה למימוש ההמלצות האופרטיביות של דו"ח מירון, שתובא ממילא להתייחסות הייעוץ המשפטי לממשלה בטרם תובא לממשלה רק משום שלשיטתך ההנחיה על עצם הקמת הצוות לא יכלה להינתן על ידי ראש הממשלה, תמוהה, דווקנית ולא ברור על מה היא נסמכת בשים לב לכך שאין בדו"ח מירון כל המלצה אופרטיבית נגד ראש הממשלה ולעובדה שבכוונת הממשלה לממש את ההמלצות האופרטיביות של הדו"ח, לרבות בנושאים שאליהם התייחסת בסעיף 6 למכתבך.
7. יוער, כי הצעת ההחלטה הראשונית, הטכנית, שתוכננה לעלות לממשלה רק כדי להניע את התהליך ועוכבה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, לא נדרשה מכוח הדין. לא בכדי, במשך תקופה של כ-30 יום מאז שנתנה הנחיית רה"מ לח"מ, עם פרסומו של דו"ח מירון, ועד למועד העיכוב של העלאת הצעת ההחלטה לממשלה, לא פניתם אלינו כלל בנושא. בנוסף הנך מופנה שנית למפורט בסעיף 2א-ג' למכתב מיום 16.4.2024 באשר לסמכויות שהוקנו בחוק לראש הממשלה ולמזכיר הממשלה בלבד ולא לייעוץ המשפטי לממשלה.
8. בנסיבות אלה ואף לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה (שאינה מקובלת), שלפיה "קיימת מניעה ליישם את ההנחיה במתכונתה הנוכחית" הרי שאין כל מניעה כי השר לשירותי דת ידלג על שלב זה של ההנחיה ויתקדם באופן ישיר לגיבוש הצעת החלטה מערכתית ליישום ההמלצות האופרטיביות של דו"ח מירון וזה למעשה מה שעושה בפועל צוות השרים בראשות השר לשירותי הדת, על דעתי כמזכיר הממשלה.
9. ככל שתסירו את הווטו שהטלתם על השתתפותה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עוה"ד כרמית יוליס, בישיבות הצוות (שאליהן זומנה פעמיים) ניתן יהיה להתקדם באופן מעשי בהפקת לקחי האסון וזאת במקום לעכב את התהליך, כפי שאתה עושה עד כה.
10. לחילופין וככל שזה מסייע לעניין (וכפי שהערת בהערת אגב בישיבת הממשלה והח"מ התייחס לכך בסעיף 16 למכתבו מיום 15.4.2024), יודיע השר לשירותי דת לח"מ על הקמת צוות שרים (באותו הרכב) לצורך גיבוש הצעת ההחלטה המערכתית ליישום ההמלצות האופרטיביות של דו"ח מירון על מנת שצוות השרים החדש ישאב את כוחו מהשר לשירותי דת ולא מהנחיית ראש הממשלה.
11. **בכל מקרה אין כל כוונה לכלות כעת זמן נוסף ולהגיש את הצעת ההחלטה הראשונית שעיקבתם (והתייתרה) ועד היום בחלוף 60 יום טרם גיליתם את הסוד הכמוס של מסקנות "הבדיקה העובדתית והמשפטית" שבגינה נימקתם את העיכוב.**
12. יש לתמוה על מה שכתבת בסעיף 3 סיפא נגד הנוהל בן עשרות שנים של "הנחיות ראש ממשלה" בישיבות הממשלה, הנכללות כסעיף בפרוטוקול הממשלה שאינן במעמד של החלטת ממשלה כפי שפורט בסעיף 2(ט) במכתב האמור מיום 16.4.2024, כאשר בתקופת

כהונתך כיועץ בכיר למזכיר הממשלה דאז, עו"ד אביחי מנדלבלויט, נמצאו בחיפוש ראשוני במזכירות הממשלה לפחות 16 הנחיות שונות של ראש הממשלה שאינן החלטות ושלא נכללו בסדר יומה של הממשלה ומופיעות כסעיף בפרוטוקולים של ישיבות הממשלה ובכללן גם הנחיות בדבר הקמת צוותים שונים.

13. האם גם אתם קיבלתם מכתב מהייעוץ המשפטי לממשלה דאז הטוען כי "אין מקום להגדיר החלטת ממשלה כהנחיה במטרה לעקוף את הצורך בהבאת הצעה להחלטה סדורה?" או שמא שפר מזלכם ובאותה תקופה הייעוץ המשפטי לממשלה נמנע מהסגת גבולה של הממשלה.

בכבוד רב,



יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי חוקתי)  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)  
היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה  
היועצת המשפטית של המשרד לשירותי דת

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

### ייעוץ וחקיקה

ירושלים: ל' ניסן תשפ"ד

08 מאי 2024

תיקנו: 803-98-2013-000138

סימוכין: 803-99-2024-024048

לכבוד:

מר מיכאל מלכיאלי

מר מאיר פרוש

השר לשירותי דת

השר לירושלים ומסורת ישראל

שלום רב,

### הנדון: הילולת ל"ג בעומר במירון ויישום המלצות ועדת החקירה

מכתבי השר פרוש מיום 2.5.24, 6.5.24; מכתבינו לשר פרוש מימים 2.5.24, 3.5.24  
מכתבי מזכיר הממשלה מימים 16.4.24, 7.5.24; מכתביו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מר גיל  
לימון מימים 15.4.24, 5.5.24

- בהמשך לפרסומן של מסקנות דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון מירון, ולחלופת המכתבים שבסמך עם השר לירושלים ומסורת ישראל ועם מזכיר הממשלה, אבקש להשיבכם ולהתייחס לנושאים שבנדון. בראשית הדברים נציין את המובן מאליו – גורמי יעוץ וחקיקה עומדים לרשותכם על מנת לסייע בטיפול בנושא ובהשלמת החקיקה הנדרשת.
- במכתבו של השר לירושלים ומסורת ישראל שבסמך, מיום 6.5.24, הובא בפנינו מתווה מצומצם לקיום הילולת ל"ג בעומר במירון השנה. בהתאם לאמור במכתב, המתווה גובש לאור המלצת המשטרה. כפי שכתבנו במכתבנו הקודם, לקראת ההילולה הקרובה קיים צורך לקבוע מתווה שיתחשב בנסיבות הביטחוניות המיוחדות המתקיימות בעת הנוכחית ובהמלצות גורמי הבטחון בעניין, כמו גם בהמלצות ועדת החקירה.
- בעניין זה עולה הצורך לבחון האם המתווה הכולל קיום שלוש הדלקות, עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת החקירה שהמליצה, ככלל, על הדלקה אחת, מהו היקף המשתתפים הצפויים להגיע לאתר, והאם מתוכננים אירועים נוספים במסגרת ההילולה. כמו כן, נבקש לדעת האם המתווה האמור תואם גם עם פיקוד העורף. לאחר קבלת הבהרה בנושאים אלו, נבקש לבדוק האם יש התאמות נוספות, מעבר לאלו שכבר תואמו עימנו, שיש לבצע בהצעת החוק שעתידה להגיע בקרוב לדיון בוועדה לביטחון לאומי בכנסת.

4. באשר להקמת צוות השרים ליישום המלצות דו"ח ועדת החקירה, ובהמשך לאמור בחילופי המכתבים בין מזכיר הממשלה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) שבסמך, ובפרט בסעיף 10 למכתבו של מזכיר הממשלה מיום 7.5.24, הרי שעל השר לשירותי דת להודיע למזכיר הממשלה על הקמת צוות השרים שיעסוק ביישום המלצות הדו"ח.
5. בהתאם לשיח שהתקיים בין הגורמים המקצועיים, יש להנחות כי צוות השרים, אשר יפעל מכוח הודעת השר לשירותי דת, יעסוק בהמלצות הרוחב המפורטות בשער השלישי לדו"ח ועדת החקירה, וכן בהמלצות לפי גופים המפורטות בשער הרביעי לדו"ח. כמו כן, מוצע כי צוות השרים יעסוק גם בהמלצות הנוגעות לטווח הזמן המידי בתקופת הביניים שעד להטמעת ההמלצות, ובפרט אלו שנוגעות לניהול מתחם קבר הרשב"י בעת הזו.
6. המלצות הצוות יובאו בפני הממשלה, לשם קיום חובתה לדון בממצאי ובהמלצות ועדת החקירה, לתת להמלצות את המשקל הראוי ולקבוע האם וכיצד ליישמן.

בברכה,

  
עו"ד כרמית יוליס

המשנה ליועצת המשפטית  
לממשלה (משפט אזרחי)

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה

יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל

מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

עו"ד אריאל סיזל, היועץ המשפטי, המשרד לביטחון לאומי

עו"ד גליה קליין, היועצת המשפטית, המשרד לשירותי דת

עו"ד שירן שושנה, היועצת המשפטית, משרד ירושלים ומסורת ישראל