



מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"ה חשוון תשפ"ד  
09 נובמבר 2023

אל:

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

גב' אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
משפט ציבורי-חוקתי

שלום רב,

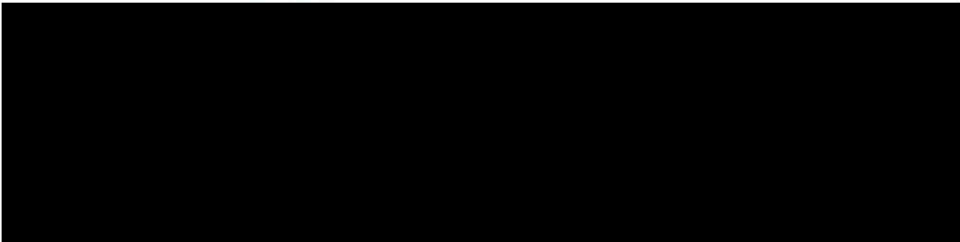
**הנדון: החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום**  
מכתבכם מיום 08.11.2023 סימוכין: 803-99-2023-061191

בהתייחס למכתכם הנ"ל, הנני מתכבד להשיבכם כדלקמן:

1. בפתח הדברים, אבקש לציין לשבח את שיתוף הפעולה הקיים עד כה בין מזכירות הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה וכל המשנים שלה מאז פרוץ המלחמה בשבת ה-7 באוקטובר, לילות כימים, ימי חול ושבתות, 24/7.
2. שת"פ זה סייע רבות לתפקודה היעיל של הממשלה, כאשר במשך חודש ימים העבירה הממשלה 73 החלטות (!) במשאלים טלפוניים לפי סעיף 19א' בתקנון לעבודת הממשלה וכן 14 תקנות שעת חירום, שנועדו כולן לסייע במאמץ המלחמתי ולמתן מענה דחוף לצורכי העורף.
3. **וידוגש**, מצב החירום שמדינת ישראל מצויה בו כעת בשל המלחמה, אינו מצב החירום "השגרתי" המוכרז לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה ומאריך משנה לשנה, ברצף, מקום המדינה ואשר תואם למעשה את מה שהגדרתם "כשגרת החירום" בסעיף 7 למכתבכם.
4. לראשונה מאז נחקק סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, הכריזה מדינת ישראל על מצב של מלחמה ולפיכך, יש לראות את מצב החירום כמצב של מלחמה בהתאם להגדרתו בסעיף 2(א) לנספח ד' בתקנון לעבודת הממשלה, העוסק בהתנהלות הממשלה בעת מלחמה.
5. ביום 26 באוקטובר 2023 שיגר הח"מ מכתב לחברי הממשלה, במסגרתו יידע אותם על הנחיית ראש הממשלה לפעול בהתאם למתכונת חירום לפי נספח ד' בתקנון לעבודת הממשלה.  
העתק המכתב מצ"ב.

6. במכתב, הודיע הח"מ לחברי הממשלה כי הממשלה וועדותיה, תאשרנה בעת מלחמה זו רק החלטות הקשורות למצב המלחמה וכי כל הצעת החלטה אחרת – לא תעלה להצבעה בממשלה.

7. בהתאם לסעיפים 5 א' עד י' לנספח ד' (שם) ראש הממשלה מוסמך לקבוע את תדירות כינוסה של הממשלה, את מיקום כינוסה במקום אחר מהמקום הרגיל ואף מוסמך לקבוע הוראות והנחיות אחרות לפי הצורך.

8. 

ב.מ

9. למותר לציין, כי הצעת החלטה שניתן להמתין עימה עד לכינוסה של הממשלה, לא תובא להצבעה במשאל טלפוני אלא לדיון בממשלה, אך בשונה מהאמור בסעיף 11 למכתבכם, הרי שבעת מלחמה זהו החריג לכלל.

10. באשר לתקנות שעת חירום, לא מצאתי מקור בדין, בפסיקה או בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 2.3100 בנושא "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" אשר יכול לשלול את סמכותה של הממשלה בעת מלחמה להמשיך ולתקן תקנות שעת חירום ולהעבירן בממשלה במשאל טלפוני (כעולה מסעיף 5 למכתבכם: "לא ניתן יהיה עוד להמשיך ולעשות שימוש בכלי של התקנת תקנות שעת חירום") וזאת ביחוד כאשר חעוגן החוקתי (סעי' 39 לחוק יסוד הממשלה) העניק את הסמכות ואת שיקול הדעת- לראש הממשלה: "ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום וכו'" וזאת מבלי לפגוע בסמכות לקיום ביקורת שיפוטית על כל החלטה מנהלית כזו.

11. מתוקף סמכותי כמזכיר הממשלה, אני אחראי להבטיח את תפקודה של הממשלה בהלימה למצב החריג שבו אנו מצויים; במלחמה רב-זירתית, במצב מיוחד בעורף, במציאות שבה פונו מבתיהם למעלה מ-200 אלף אזרחים ולפיכך יש לעשות שימוש בכל הכלים החוקתיים והתקנוניים העומדים לרשות הממשלה, בפרשנות המרחיבה ביותר, לטובת אזרחי המדינה ואין זה הזמן או המקום לכבול את ידי הממשלה בכבלים משפטיים מיותרים.

12. "ועת צרה היא ליעקב וממנה יושע" (ירמיהו ל', ז')

ב ב ר כ ה ,

יוסי פוקס

מזכיר הממשלה

העתק: חברי הממשלה



מזכיר הממשלה

ירושלים, י"א בחשוון תשפ"ד  
26 אוקטובר 2023

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

**הנדון: עבודת הממשלה במתכונת חירום**

בתקופת חירום זו בה אנו מצויים, אבקש לחדד ולהבהיר מספר עניינים הקשורים להתנהלות הממשלה וועדות השרים בתקופה זו.

ככלל מתנהלת הממשלה, בתקופה זו במתכונת חירום, על פי הנחיית ראש הממשלה ועל פי ההוראות הנכללות בנספח ד' בתקנון לעבודת הממשלה וכפי שיפורט להלן:

1. [REDACTED] התכנסה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בשל מלחמה שנכפתה על מדינת

ישראל באמצעות מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה

ב.מ

ההודעה נמסרה לכם בהתאם לסעיף 40(ג) לחוק יסוד: הממשלה ובמקביל נמסרה ההודעה גם לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, על פי הוראות החוק.

2. היות שקיימת הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, הכרזה הקיימת מאז קום המדינה והוארכה לאחרונה על ידי הכנסת לבקשת הממשלה ביום 13.6.2023 עד ליום 12.6.2024, ובייחוד לאור ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, מתקינה הממשלה תקנות שעת חירום (תקש"ח) ההכרחיות לתמיכה ולסיוע בהתנהלות במלחמה.

3. בהתאם לאמור, הנחיתי, מאז פרוץ המלחמה, כי הממשלה וועדות השרים ככלל, תאשרנה בעת חירום זו החלטות חקשורות למצב המלחמתי בלבד או לעניינים המתחייבים משעת חירום זו.

לאור זאת יובהר כי הצעות להחלטה שתובאנה על ידיכם ושאינן קשורות באופן ישיר למצב החירום, תחויבנה באישור מקדים של ראש הממשלה.

4. נכון למועד זה, התכנסה עד עתה הממשלה לשיבות מיוחדות בתל אביב שבהן נסקרו הערכות וניתנה תמונת מצב על ניהול המלחמה. בכוונתי להמשיך לפעול לכינוסה של הממשלה לשמיעת עדכונים ודיווחים בהתאם להנחייתו של ראש הממשלה.
5. מפאת מגבלות ההתכנסות ובשל הדחיפות בקבלת ההחלטות בנושאים של התקנת תקש"חים, צווים והכרזות הכרחיות ועוד, המחייבות את אישורכם המייד, נשלחות ההצעות להחלטה אליכם לאישור באמצעות משאל טלפוני או בקבוצת הוואטסאפ המשמשת את הממשלה. אנא היו זמינים וערניים למשאלים אלו.
6. אבקשכם לוודא כי כל אחד ואחת מכם פועל לפי תחום אחריותו בהתאם לנוהלי החירום וההנחיות המחייבות את משרדיכם.
- כן אבקש מכם להודיע לחתום מטה על מקום הימצאותכם ועל דרכי התקשרות עמכם, ככל שאינכם זמינים בנסיבות חירום או נסיבות ביטחוניות אחרות המונעות קשר רציף עמכם.
7. במהלך תקופת החירום מופעל במשרד ראש הממשלה מערך הסברה לאומי העוסק בתחומי ההסברה מול התקשורת הישראלית והתקשורת הזרה ומתאם את פעילות מערכי הדוברות השונים. אבקשכם להיעזר במערך זה ולהימנע מלהוציא הודעות לתקשורת או להתראיין באופן שאינו מתואם עם מערך ההסברה הלאומי.
- לסיום אציין כי אני, יחד עם צוות עובדי מזכירות הממשלה, עומדים לרשותכם וזמינים 24 שעות ביממה לכל שאלה או הבהרה בעניין התנהלות הממשלה וועדות השרים בתקופה זו.
- לנוחיותכם מצ"ב העתק מנספח ד' לתקנון לעבודת הממשלה.
- בטוחני שבעבודת ממשלה מלוכדת ומאוחדת נצלח כולנו תקופה קשה זו.

בברכה,



יוסי פוקס  
מזכיר הממשלה

העתק: היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה  
ראש המטה לביטחון לאומי  
המנהלים הכלליים, משרדי הממשלה

## נספח ד' בתקנון לעבודת הממשלה

### נוהל עבודת הממשלה בחירום

#### 1. כללי

- (א) בבסיס ארגון עבודת הממשלה בחירום עומד נוהל עבודת הממשלה בחירום.
- (ב) מטרת הנוהל היא להגדיר ולקבוע את סדרי עבודת הממשלה בחירום כנספח לתקנון עבודת הממשלה.
- (ג) למען הסר ספק, מובהר כי נוהל זה דן במצבי חירום פרטניים ואינו דן במצב החירום הכללי הקיים במדינה ושהוכרז בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה.
- (ד) אין באמור בנוהל זה כדי לפגוע בסמכות הנתונה לממשלה או לשר משריה לפעול במצבי חירום על-פי כל דין.

#### 2. מצבי חירום אפשריים

"מצב חירום" – מצב המצריך היערכות מיוחדת ופעילות רב תחומית ברמה הלאומית. מצב החירום יכול לנבוע מאחד מאלה:

- (א) מלחמה כוללת או עימות מוגבל או נסיבות העשויות להוביל למערכה כזו;
- (ב) פיגוע "טרור על" קונבנציונלי או בלתי קונבנציונלי, לרבות שיבוש מערכות מידע הגורם לסיכון בנפש או נזק לתשתיות "סייבר טרור";
- (ג) אסון טבע – רעידת אדמה, שיטפון וכדומה;
- (ד) מגיפה;
- (ה) תקלה תפעולית, כגון תקלה הגורמת להתפשטות חומר מסוכן או חומר רדיולוגי, וכדומה העשויה לגרום לאסון המוני.

#### 3. הודעה על הפעלת הממשלה במתכונת חירום והפעלת מנגנוני הממשלה בחירום

- (א) ראש הממשלה יהיה מוסמך לקבוע כי לעניין הפעלת הממשלה מתקיים מצב חירום בהתאם לנוהל זה.
- (ב) בקשה להפעלת הממשלה בחירום תובא בפני ראש הממשלה על-ידי שר בממשלת ישראל או על-ידי כל גורם אחר הכפוף לראש הממשלה.

#### 4. הפעלת מנגנוני משרד ראש הממשלה בעת הכרזה על הפעלת הממשלה במתכונת חירום

בהתקיים מצב חירום תינקטנה הפעולות הבאות:

(א) מזכיר הממשלה יודיע על מצב החירום, בהקדם האפשרי, לכל חברי הממשלה. כל אחד מחברי הממשלה יפעל על-פי תחומי אחריותו ויודיע על מצב החירום לגורמים הכפופים לו. חברי הממשלה יודיעו למזכירות הממשלה על מקום הימצאם ועל דרכי ההתקשרות עמם בכל עת על-מנת שניתן יהיה לאתרם ולזמנם לשיבות לפי הצורך.

(ב) מזכיר הממשלה יודיע על מצב החירום, בהקדם האפשרי, לנשיא המדינה, ליושב ראש הכנסת, ולגורמים נוספים על-פי הנחיית ראש הממשלה.

(ג) מזכיר הממשלה, ראש המטה לביטחון לאומי, המזכיר הצבאי של ראש הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש הסגל וראש מערך ההסברה במשרד רה"מ יפעילו, כל אחד בתחום אחריותו, את נוהל החירום של המנגנונים שהם אחראים עליהם, וזאת כדי לאפשר את פעילותם התקינה והיעילה של הממשלה ושל ראש הממשלה במצב החירום.

#### 5. עבודת הממשלה לאחר הכרזה על הפעלת הממשלה במתכונת חירום

(א) בהתקיים מצב חירום תתכנס הממשלה, בהקדם האפשרי, לשיבה ראשונה בה יינתן עדכון על המצב ויתקבלו החלטות בהתאם. ראש הממשלה יקבע בישיבתה הראשונה של הממשלה את התדירות הנדרשת להתכנסויותיה. ראש הממשלה יקבע ישיבות נוספות, לפי הצורך.

(ב) הממשלה תתכנס לשיבותיה, במקום מושבה הרגיל במשרד ראש הממשלה בירושלים. ואולם, אם הנסיבות יחייבו זאת, או אם קבע כך ראש הממשלה, תתכנס הממשלה במקום אחר שיקבע וזאת כדי להבטיח את פעולתה התקינה.

(ג) הוראות תקנון עבודת הממשלה יחולו גם על דיוני הממשלה בעת התכנסותה במצב של חירום בשינויים המתחייבים. ראש הממשלה יהיה מוסמך לקבוע הוראות והנחיות אחרות לעניין זה ככל שיידרש.

(ד) ראה ראש הממשלה כי המצב מחייב כינוס ועדת שרים כלשהי או קבוצת שרים לנושא מיוחד - ינחה את מזכיר הממשלה לכנסם.

(ה) ראש הממשלה ייקבע את סדר היום לשיבת הממשלה, ואת משכו של הדיון.

(ו) הממשלה תקבל דיווח עדכני ושוטף על המצב, וכן כל מידע רלוונטי לצורך קבלת החלטות.

(ז) הנושאים, התצוגות והעזרים המיועדים להצגת הנתונים לממשלה יתואמו על-ידי ראש המטה לביטחון לאומי, מזכיר הממשלה והמזכיר הצבאי לראש הממשלה. ראש המטה לביטחון לאומי יתאם זאת עם המרכז לניהול משברים לאומיים (להלן - מני"ל) והגורמים המתאימים.

- (ח) יירשם תמליל מדיוני הממשלה ומדיוני ועדות השרים או קבוצת השרים שיתכנסו בעת חירום. הדיונים יתועדו במקביל גם בהקלטה.
- (ט) החלטות הממשלה והחלטות ועדות השרים יועברו לאלתר על-ידי מזכיר הממשלה לגורמים הנוגעים בדבר לצורך ביצוע.
- (י) סודיות הדיונים תיקבע בהתאם לסעיף 35 לחוק יסוד: הממשלה. מזכיר הממשלה יהיה אחראי לחדד את העניין בעת ישיבות הממשלה, ועדות השרים או כל הרכב שרים אחר.

#### 6. תפקידי הממשלה ופעולותיה בשעה שקיים מצב חירום

- (א) הממשלה תעקוב אחר התפתחות מצב החירום ותנחה, ככל הנדרש, את משרדי הממשלה, הרשויות והזרועות האחרות של המדינה כיצד לטפל באירוע, בהשלכותיו ובתוצאותיו, לרבות:
- (1) להנחות בכל הנוגע לגיוס אמצעים וכוח אדם לטיפול במצב.
  - (2) להנחות, ככל הנדרש, בכל הנוגע לפעילות האזרחית והחזרה לחיים תקינים בתום מצב החירום.
  - (3) להנחות את מערכי ההסברה והדוברות בארץ ובעולם.
- (ב) במצב חירום שעניינו מלחמה, עימות מוגבל או פעילות ביטחונית משמעותית בלבד –
- (1) הממשלה, או כל צוות שרים שיוסמך על-ידי הממשלה, יגדירו את המטרות, ויורו את צה"ל וזרועות הביטחון האחרות באשר ליעדים הנדרשים מהם לצורך הפעילות.
  - (2) הממשלה, או כל צוות שרים שיוסמך על-ידי הממשלה, יאשרו את ביצוע התוכניות האסטרטגיות שיוצגו על-ידי צה"ל וזרועות הביטחון האחרות, ויעקבו אחר מהלכי המלחמה, העימות המוגבל או הפעילות הביטחונית.
  - (3) הממשלה תדון, ככל שניתן בישיבתה הראשונה שלאחר תחילת מצב החירום, בצורך להכריז על "מצב מיוחד בעורף" לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"י – 1949. החליטה הממשלה כי יש מקום להכרזת "מצב מיוחד בעורף" – תפעל לפי האמור בחוק ההתגוננות האזרחית בעניין זה. אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מסמכותו של שר הביטחון להכריז על "מצב מיוחד בעורף", אם שוכנע שר הביטחון כי קיימות נסיבות מצדיקות הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והממשלה טרם הכריזה על כך.
- (ג) אם לא קיימת הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: ממשלה – תדון הממשלה, ככל שניתן בישיבתה הראשונה שלאחר תחילת מצב החירום, בצורך להכריז מצב חירום

לפי סעיף זה. החליטה הממשלה כי יש מקום להכרות מצב חירום לפי סעיף זה – תפעל על-פי האמור בחוק יסוד הממשלה.

(ד) ראש הממשלה, וכן כל שר בתחום אחריותו, יבחן את הצורך בהתקנת "תקנות שעת חירום", לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, ויביא בפני הממשלה את המלצתו בדבר התקנת תקנות שעת חירום כאמור. אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מסמכותו של ראש הממשלה להתקין תקנות שעת חירום או להסמיק שר להתקין, אם לא ניתן לכנס את הממשלה ואם קיים צורך דחוף וחיוני בהתקנתן.

(ה) שר הביטחון יביא בפני הממשלה, ככל שניתן בישיבת הממשלה הראשונה שתתכנס לאחר תחילת מצב חירום, את המלצתו בדבר הפעלת "משק לשעת חירום", כמשמעותו בהחלטת הממשלה מס' 1716 מיום 6/7/1986 והחלטת הממשלה מס' 1080 מיום 13/2/2000. הממשלה תדון בהמלצת שר הביטחון ותקבל החלטה בעניין זה.

(ו) הממשלה תדון בצורך להסמיק את שר הביטחון לפעול לגיוס חיילי מילואים לשירות בנסיבות חירום לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים, התשס"ח – 2008, או לשירות במצב מיוחד לפי סעיף 9 לחוק שירות המילואים, לפי העניין. אין באמור בסעיף זה כדי

(ז) לגרוע מסמכותו של שר הביטחון לקרוא לחיילי מילואים לשירות בצווי חירום, בהסכמת ראש הממשלה, אם שוכנע כי עקב דחיפות העניין יש לעשות כן עוד לפני שניתן לקבל את אישור הממשלה.

(ח) שר הביטחון ידווח לממשלה על גיוס אמצעים וציוד לפי חוק רישום ציוד וגיוסו, התשמ"ז – 1987.

(ט) הממשלה תדון בצורך לפעול לקבלת תמיכה וסיוע חוץ בתחום המדיני, הצבאי והאזרחי.

(י) הממשלה תדון בהנחיות הנדרשות בכל הנוגע להגנת העורף האזרחי והפעילות האזרחית, לרבות החזרה לחיים תקינים בתום מצב החירום.

(יא) הממשלה תדון ותנחה בדבר ההסברה והדוברות לציבור בארץ ובעולם.

## 7. מתווה לדיוני הממשלה בשעה שקיים מצב חירום

רשימת הנושאים שיוצגו לממשלה:

במצב חירום שעניינו מלחמה, עימות מוגבל או פעילות ביטחונית משמעותית:

(1) תמונת מצב האויב (על-פי חזיתות) ביבשה, באוויר ובים.

(2) תמונת מצב כוחותינו (על-פי חזיתות) ביבשה, באוויר ובים.

(3) תוכניות צה"ל, לרבות דרכי פעולה אפשריות וחלופות.



- (4) כיווני התפתחות אפשריים ב 48- השעות הבאות.
- (5) דרישות לסיוע חוץ בתחום הצבאי (אם יהיו כאלה).
- (6) תמונת מצב העורף, לרבות גורמי הפגיעה, היקפי הפגיעה בעורף והמשמעויות של הנזקים שנגרמו לעורף.
- (7) תמונת מצב בהיבטים של מל"ח, (לרבות תמונת מצב ברשויות המקומיות הנתונות לאיום).
- (8) תמונת מצב מדינית.
- (9) הערכת מצב בתחום ההסברה.
- (10) נושאים נוספים ע"פ קביעת ראש הממשלה.

האחריות לוודא הצגת הנושאים על-ידי השרים וראשי הגופים תהיה על ראש המטה לביטחון לאומי. על בסיס הצגת תמונת המצב תקיים הממשלה הערכת מצב בה יבחנו החלופות ויתקבלו החלטות.

#### **8. דוברות, הסברה ומסירת מידע לציבור בשעה שקיים מצב חירום**

- (א) במהלך מצב החירום יופעל במשרד ראש הממשלה מערך הסברה לאומי בחירום אשר יעסוק בתחומי ההסברה מול התקשורת הישראלית והתקשורת הזרה, ויתאם את פעילות מערכי הדוברות השונים.
- (ב) הממשלה תודיע לציבור על קיומו של מצב חירום. כן תימסר הודעה לציבור על הכרזות והחלטות אחרות של הממשלה, לרבות: הכרזת מצב מיוחד בעורף, הפעלת מערך מל"ח, התקנת תקנות שעת חירום.
- (ג) הממשלה תודיע לציבור, באורח שוטף ותכוף, על דיוניה ועל החלטותיה ככל שאין בהודעות משום פגיעה בביטחון המדינה והציבור ובאינטרסים חיוניים של המדינה או הציבור.
- (ד) ההודעות ימסרו באמצעי התקשורת, ע"י גורם בכיר כפי שייקבע על-ידי ראש הממשלה או הממשלה, ועל ידו בלבד.



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 צרכי 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 החלטות 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