



היועצת המשפטית

משרד התפוצות |  
יוצרים עתיד יהודי משותף



# נוהל העברת תפקיד בעת חילופי שרים ובעת כינון ממשלה חדשה



יוני 2021

תמוז התשפ"א

## תוכן עניינים

---

- א. עיקרי חוק־יסוד: הממשלה.....1
- ב. כללים בדבר מניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים.....9
- ג. חוק חופש המידע.....12
- ד. אופן פעולת הרשות המנהלית.....15
- ה. דגשים מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.....17
- ו. הסמכות להתחייב בשם המדינה.....45
- ז. כללים בדבר מתן חסות.....47
- ח. כללים בדבר גיוס תרומות.....49
- ט. כללים בדבר הבטחות מנהליות.....50
- י. מתנות.....52
- יא. נסיעות לחו"ל.....58
- יב. מינויים.....64
- יג. עיקרי ההוראות הכלולות בתקנון עבודת הממשלה.....67
- יד. חוות דעת משפטית להצעת החלטה.....74
- טו. עיקרי חוק־יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, תשי"ח – 1958.....75
- טז. תקנות שעת חירום וחקיקה להתמודדות עם נגיף הקורונה.....78
- יז. נספח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.....89

## א. עיקרי חוקי־סוד: הממשלה

❖ הרכבת הממשלה:<sup>1</sup> משהגיע השעה לכונן ממשלה חדשה, יטיל נשיא המדינה, לאחר היועצות עם נציגי הסיעות בכנסת, על חבר כנסת שהסכים לכך, את תפקיד הרכבת הממשלה. הנשיא יטיל את התפקיד כאמור בתוך שבעה ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות או מיום היווצרות העילה לכינון ממשלה חדשה, ובמקרה של פטירת ראש הממשלה – בתוך 14 ימים מיום הפטירה.

לחבר הכנסת שנשיא המדינה הטיל עליו את התפקיד להרכיב ממשלה, נתונה תקופה של 28 ימים. הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות, ובלבד שלא תעלינה יחד על 14 ימים.

לאחר הרכבת הממשלה, יודיע על כך חבר הכנסת לנשיא המדינה וליו"ר הכנסת, ויו"ר הכנסת יודיע על כך לכנסת ויקבע ישיבה לצורך כינון הממשלה, בתוך 7 ימים מיום ההודעה לכנסת.

חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה יעמוד בראשה, כראש הממשלה. אולם, בממשלת חילופים, בראש הממשלה יעמוד לסירוגין, חבר הכנסת שהרכיב את הממשלה וחבר כנסת נוסף.

לאחר שהורכבה הממשלה היא תתייצב בפני הכנסת ותודיע על זהות ראש הממשלה, קווי היסוד של מדיניותה, הרכבה, וחלוקת התפקידים בין השרים, ותבקש את אמון הכנסת. בממשלת חילופים תודיע הממשלה גם על זהות ראש הממשלה החלופי, מועד החילופים, זהות השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה וזהות השרים בעלי זיקה לראש הממשלה החלופי.

הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם.

משהביעה הכנסת אמון בממשלה, יצהירו ראש הממשלה וכל אחד מהשרים הצהרת אמונים לפני הכנסת בנוסח הקבוע בחוק. בממשלת חילופים, ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יצהירו הצהרת אמונים לגבי תקופת כהונתם לפני ולאחר מועד החילופים.

עריכת החילופים במועד החילופים לא תהיה טעונה הבעת אמון נוספת של הכנסת והצהרת אמונים נוספת של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי ולא יראו את החילופים כהתפטרות הממשלה, ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי או ככינון ממשלה חדשה.

---

<sup>1</sup> על פי סעיף 11 לחוקי־סוד: הכנסת, תוצאות הבחירות יפורסמו ברשומות תוך שמונה ימים מיום הבחירות.

בממשלת חילופים מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה יהיה שווה למספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי. אם מספר השרים לא יהיה שווה, הממשלה תקבע מנגנון הצבעה שלפיו כוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה יהיה שווה לכוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי.

ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי יהיו מבין חברי הכנסת. שר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת.

שר יהיה ממונה על משרד, ואולם יכול שיהיה שר בלי תיק. ממשלת חילופים רשאית להחליט, באישור הכנסת, כי במשרד שממונה עליו שר יתמנה שר נוסף, שיהיה אחראי, בכפוף לשר שממונה על המשרד, לתחומים מסוימים בתחומי פעילות המשרד, והכל בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת הממשלה ובהסכמת ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי.

ניתן למנות את אחד השרים, שהוא חבר כנסת, לתפקיד ממלא מקום ראש הממשלה. אין חובה למנות ממלא מקום כאמור. בממשלת חילופים ראש הממשלה החלופי יהיה ממלא מקום ראש הממשלה ולא ימונה לראש הממשלה ממלא מקום אחר.

❖ מינוי שר נוסף וסגן שר: ראש הממשלה רשאי להציע לממשלה לצרף שר נוסף לממשלה. החליטה הממשלה לצרף שר, תודיע לכנסת על צירופו של השר הנוסף ועל תפקידו - ובממשלת חילופים גם על זיקתו לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי. המינוי טעון אישור הכנסת, ולאחר אישור הכנסת ייכנס השר לכהונה ויצהיר הצהרת אמונים.

שר הממונה על משרד, רשאי למנות לאותו משרד סגן שר אחד או שני סגני שרים מבין חברי הכנסת, בהסכמת ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי בהתאם לזיקת השר הממונה ובאישור הממשלה (בדומה, יוכל ראש הממשלה למנות סגן שר במשרדו). סגן שר יכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו. בממשלת חילופים, בהודעת הממשלה בכנסת על מינויו של סגן השר, תודיע הממשלה על זיקתו לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי. סמוך ככל האפשר למינויו יצהיר סגן השר הצהרת אמונים.

חבר כנסת שפרש מסיעתו לא יתמנה לסגן שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת. הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.

❖ מינוי מקום לראש הממשלה ולשר: נעדר ראש הממשלה מן הארץ, יזמן ממלא מקומו את ישיבות הממשלה וינהל אותן. לא מונה ממלא מקום, תקבע הממשלה שר שהוא חבר כנסת למלא את מקומו. היה ונבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא ממלא מקומו את תפקידו, עד לתקופה בת 100 ימים רצופים.

בהעדר ממלא מקום או אם נבצר ממלא מקום ראש הממשלה לבצע תפקידו זה, תקבע הממשלה שר אחר, שהוא חבר כנסת, למלא את התפקיד. כאמור לעיל, בממשלת חילופים ראש הממשלה החילופי יהיה ממלא מקום ראש הממשלה ולא ימונה לראש הממשלה ממלא מקום אחר.

חלפו 100 הימים וראש הממשלה לא חזר למלא את תפקידו, יראו אותו כמי שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, וביום ה-101 להעדרו רואים את הממשלה כאילו התפטרה.

שר שחדל לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את תפקידו ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי או שר אחר שתמנה הממשלה לפי הצעת ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי, לתקופה של עד שלושה חודשים. ממלא מקום של שר בממשלת חילופים, יהיה שר בעל זיקה זהה לזו של השר שאת מקומו הוא ממלא.

❖ הפסקת כהונתו של ראש ממשלה: ראש ממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להתפטר על ידי הגשת כתב התפטרות לנשיא המדינה. התפטרות ראש הממשלה כמוה כהתפטרות הממשלה כולה.

ראש ממשלה או ממלא מקומו, שחדל להיות חבר כנסת, רואים אותו כאילו התפטר מכהונתו ביום שבו נפסקה חברותו בכנסת. התפטרות ראש הממשלה תהא כהתפטרות הממשלה כולה.

בממשלת חילופים: חדל ראש הממשלה בממשלת חילופים לכהן בתפקידו בתקופה שעד מועד החילופים יראו את הממשלה כאילו התפטרה, למעט במקרים הנקובים בסעיף 43א(א) לחוק יסוד: הממשלה: (1) כהונתו של ראש הממשלה נפסקה מחמת עבירה בהתאם לסעיף 18 לחוק היסוד; (2) ראש הממשלה בחר מיוזמתו להתפטר מהממשלה; (3) ראש הממשלה נפטר; (4) נבצר מראש הממשלה, דרך קבע, למלא את תפקידו, מסיבות בריאותיות בלבד, וחלפו 100 ימים שבהם מכהן ממלא מקומו במקומו; (5) ראש הממשלה בחר מיוזמתו להתפטר מהכנסת. בחוק נקבעו הסדרים למקרים אלה.

לא תיפתח חקירה פלילית נגד ראש ממשלה אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.<sup>2</sup> הכנסת רשאית בהחלטת רוב חבריה להעביר מכהונתו ראש ממשלה שהורשע בעבירה ובית המשפט קבע בפסק דינו שיש עמה משום קלון. החליטה הכנסת כאמור, יראו את הממשלה כאילו התפטרה עם קבלת ההחלטה. תוך 30 ימים מיום מתן פסק הדין, תחליט ועדת הכנסת של הכנסת בדבר המלצתה לעניין העברת ראש הממשלה מכהונתו, ותביא את המלצתה בפני מליאת הכנסת. לא הביאה ועדת הכנסת את המלצתה בתוך המועד האמור, יעלה יו"ר הכנסת את העניין לדיון במליאת הכנסת. לא הועבר ראש הממשלה מכהונתו ופסק הדין כנגדו נעשה סופי, תיפסק כהונתו של ראש הממשלה ויראו את הממשלה כאילו התפטרה ביום שבו פסק הדין נעשה סופי.

<sup>2</sup> בתיקון לחוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 משנת 2005 (תיקון מס' 33) נקבע כי אין לחבר הכנסת חסינות בפני דין פלילי, אלא אם כן החליטה על כך הכנסת, לפי בקשתו.

❖ הפסקת כהונתו של שר וסגן שר: שר, למעט ראש הממשלה, רשאי לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו, להתפטר מהממשלה על ידי הגשת כתב התפטרות לראש הממשלה. כהונתו בממשלה תיפסק 48 שעות לאחר מסירת כתב התפטרות, זולת אם חזר בו השר קודם לכן. הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק.

ראש הממשלה רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר שר מכהונתו. בממשלת חילופים, ראש הממשלה אינו רשאי להעביר מכהונתו שר בעל זיקה לראש הממשלה החלופי, בלא הסכמת ראש הממשלה החלופי. ראש הממשלה החלופי בממשלת חילופים רשאי, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, להעביר מכהונתו שר בעל זיקה אליו. כהונת השר תפסק 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מתפקידו נמסר לידי, זולת אם חזר בו ראש הממשלה קודם לכן. הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק. כהונת שר בממשלה תיפסק גם עם בחירתו או מינויו לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות חברי כנסת, וכן מחמת הרשעה בעבירה שיש עמה קלון (מיום מתן פסק הדין).

כהונת **סגן שר** נפסקת בכל אחת מאלה:

א. סגן השר התפטר בהגשת כתב התפטרות לשר שמינה אותו (הכהונה נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב התפטרות נמסר לשר שמינה את סגן השר, זולת אם חזר בו סגן השר קודם לכן. הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק);

ב. השר שמינה אותו חדל להיות שר או להיות ממונה על אותו משרד;

ג. ראש הממשלה, הממשלה, או השר שמינה את סגן השר, החליטו להפסיק את כהונתו. בממשלת חילופים, ראש הממשלה רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו בלבד, ראש הממשלה החלופי רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר בעל זיקה אליו בלבד, ושר רשאי להפסיק את כהונתו של סגן שר שמינה אם זיקתו של סגן השר זהה לזיקתו של השר. אולם ראש הממשלה לא יעביר סגן שר מכהונתו אלא לאחר שהודיע על כוונתו לעשות כן לממשלה ולשר שמינה את סגן השר. הכהונה נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מהכהונה נמסר לסגן השר, זולת אם חזרו בהם ראש הממשלה, הממשלה או השר שמינה אותו, לפי העניין, קודם לכן. הסתיימה התקופה ביום מנוחה, יידחה סיומה ליום שלאחר מכן שאינו יום מנוחה, והכול כפי שייקבע בחוק;

ד. כוננה ממשלה חדשה;

ה. סגן השר חדל להיות חבר כנסת;

ו. הרשעה של סגן השר בעבירה שיש עמה קלון (מיום מתן פסק הדין).

❖ הבעת אי אמון בממשלה: הבעת אי אמון תעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, להביע אמון בממשלה אחרת, שהודיעה על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה ועל חלוקת התפקידים בין השרים בה. משהוגשה הצעה ע"י 61 ח"כים, יתקיים דיון בהקדם האפשרי, ולא יאוחר משבוע מיום הגשתה. הממשלה החדשה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ובאותו הזמן ייכנסו השרים לכהונתם. במקרה זה, ראש הממשלה וראש הממשלה החילופי בממשלת החילופים שבה הובע אי האמון לא יהיו רשאים לעמוד בראש הממשלה האחרת.

❖ פ"זור הכנסת: ראש הממשלה רשאי, בהסכמת נשיא המדינה, ובממשלת חילופים – גם בהסכמת ראש הממשלה החלופי, לפזר את הכנסת בצו שפורסם ברשומות, אם נוכח כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה. הצו ייכנס לתוקפו 21 ימים לאחר פרסומו ורואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום פרסום הצו.

ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו זו במקרים הבאים:

א. מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה.

ב. לאחר התפטרות ראש הממשלה, או מיום מתן פסק הדין שבו נקבע כי עבר עבירה שיש עמה קלון, עד יום החלטת הכנסת, ברוב חבריה, להעביר מכהונתו את ראש הממשלה שהורשע בעבירה שיש עמה קלון.

שר הממלא את מקומו של ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות זו.

❖ רציפות הממשלה: עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה או התפטרות ראש הממשלה, תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון ממשלה חדשה, וראש ממשלה שהתפטר ימשיך עד אותו מועד במילוי תפקידו. אולם, אם נתקבל חוק על התפזרות הכנסת לפני גמר תקופת כהונתה לפי סעיף 34 לחוקיסוד: הכנסת והצביעו בעדו לפחות עשרה חברי כנסת שהיו, במועד השבעת ממשלה החילופים, מהסיעות ששריהן היו בעלי זיקה למי שמכהן במועד קבלת חוק התפזרות הכנסת כראש הממשלה בממשלת חילופים, תיפסק כהונתו של ראש הממשלה וראש הממשלה החילופי יכהן כראש הממשלה.

אם נפטר ראש הממשלה, נבצר מראש הממשלה דרך קבע למלא את תפקידו, או הופסקה כהונתו מחמת עבירה, תקבע הממשלה שר אחר שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה, לכהן כראש הממשלה בפועל עד שתיכון הממשלה החדשה.

ממשלה המכהנת עד שתיכון ממשלה חדשה (עקב בחירת כנסת חדשה, או התפטרות הממשלה או התפטרות ראש הממשלה) רשאית למנות חבר כנסת להיות שר בתפקידו של שר שחדל לכהן – ואין היא נדרשת לאישור הכנסת.

## ❖ תפקוד הממשלה:

### הממשלה רשאית, באישור הכנסת:

- א. לשנות את חלוקת התפקידים בין השרים, למעט תפקיד ראש הממשלה;
- ב. להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר;
- ג. לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם או להקים חדשים.

### הממשלה רשאית, ללא אישור הכנסת:

- א. להעביר שטחי פעולה ממשרד למשרד (נדרשת הודעה לכנסת);
- ב. למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים. בממשלת חילופים מספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה יהיה שווה למספר השרים המזוהים כבעלי זיקה לראש הממשלה החלופי, למעט בוועדות שרים שזהות חבריהן נקבעה בחוק, אם החוק האמור אינו מאפשר לממשלה למנות להן חברים נוספים.
- ג. לקבוע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה, אם כדרך קבע ואם לעניין מסוים.

### סמכות שיורית:

קביעת הסדרים ראשוניים נתונה לכנסת מכוח עקרון שלטון החוק. עם זאת, לממשלה סמכות שיורית שמכוחה היא מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שאינה מוטלת בדין על רשות אחרת.

### אצילת סמכויות:

סמכות הנתונה לממשלה על פי דין, היא רשאית לאצול לאחד השרים. הוראה זו אינה חלה על סמכויות הממשלה לפי חוק-יסוד: הממשלה, למעט סמכויות השיוריות לפי סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה.

סמכות הנתונה לשר על פי חוק, או שהועברה אליו על ידי הממשלה, באישור הכנסת, למעט התקנת תקנות, רשאי השר לאצול, כולה, מקצתה או בסייגים, לעובד ציבור.

סמכות שהממשלה אצלה לשר, למעט סמכות התקנת תקנות, רשאי השר לאצלה, כולה, מקצתה או בסייגים, לעובד ציבור, אם הסמיכה אותו הממשלה לכך.

ראש הממשלה המכהן כשר הממונה על משרד, רשאי לאצול סמכות (למעט סמכות להתקין תקנות), כולה, מקצתה או בסייגים, גם לסגן שר באותו משרד.

ההוראות הנ"ל בדבר אצילת סמכויות יחולו אם אין כוונה אחרת משתמעת מן החוק המקנה את הסמכות או המטיל את החובה.



## ועדות שרים:

הממשלה תקים ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים, ותקבע את הרכבן ואת סמכויותיהן. מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה.

## ועדות שרים סטטוטוריות:

ועדות שרים המוקמות על פי חוק. הממשלה רשאית להוסיף על הרכבן ועל סמכויותיהן, בכפוף להוראות החוק הרלוונטי.

❖ **הכרזת מצב חירום:** ככלל, הכרזה על מצב חירום היא בסמכות הכנסת. עם זאת, ראתה הממשלה שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום. במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

\* לפירוט בעניין תקנות שעת חירום ראו פרק כ' בחוברת זו.

❖ **הכרזת מלחמה:** המדינה לא תפתח במלחמה ולא תנקוט פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות גבוהה לוודאי, למלחמה, אלא מכוח החלטת ממשלה. הממשלה רשאית להחליט על אצילת סמכותה, דרך כלל או במקרה מסוים, לוועדת שרים שנקבעה בחוק. סעיף 6(ב) לחוק יסוד: הממשלה, התשס"א-2001, קובע כי אצילת סמכות הממשלה כאמור תהיה לוועדת שרים לענייני ביטחון לאומי.<sup>3</sup> החליטה הממשלה על אצילת סמכותה כאמור, תפעיל ועדת השרים את סמכותה רק אם מצא ראש הממשלה כי הפעלת הסמכות בידי הוועדה, במקום הממשלה, נדרשת, בנסיבות העניין, בשל טעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה, לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם.

הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי; אם התקבלה החלטה בידי ועדת השרים, תימסר הודעה על כך, בהקדם האפשרי, לממשלה ולוועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. ראש הממשלה ימסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת, בין אם זו התקבלה בממשלה ובין אם התקבלה בוועדת השרים.

אין באמור כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור.

<sup>3</sup> ילקוט פרסומים התשע"ח מס' 7873 מיום 12.7.2018 עמ' 9622

❖ הממשלה, הכנסת וועדותיה: על פי דרישתה של הכנסת או של וועדותיה, הממשלה תמסור להן מידע ותסייע להן במילוי תפקידן; לפי דרישה של לפחות ארבעים חברי כנסת, רשאית הכנסת לקיים דיון בנושא שהוחלט עליו, בהשתתפות ראש הממשלה. דרישה כאמור לא תוגש יותר מאחת לחודש; הכנסת וועדותיה רשאיות לחייב שר להופיע בפניהן, ורשאיות לחייב סגן שר, באמצעות השר שמינה אותו או בידיעתו, להופיע לפניהן.

## ב. כללים בדבר חניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים

הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים הם כללים שאושרו בידי ממשלות ישראל ומבוססים בעיקרם על המלצותיה של ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון שלמה אשר מיום 11.8.1977. כללים אלו אומצו עוד באותה שנה על ידי הממשלה ומאז תוקנו מספר פעמים.<sup>4</sup> בפעם האחרונה תוקנו הכללים בהחלטת ממשלה מס' 2801(תמ/61) מיום 28.11.02.<sup>5</sup>

הכללים, שאישרה הממשלה, בנוסחם המלא והמעודכן, פורסמו על ידי מזכיר הממשלה ביום 16.1.03 בילקוט הפרסומים התשס"ג.<sup>6</sup>

להלן עיקרי הכללים:

1. מילוי תפקיד ללא משוא פנים – שר ינהג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכול ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין.
2. החובה להימנע מניגוד עניינים – בכל מקרה שהשר מצוי בניגוד עניינים, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה, אלא אם נקבע אחרת בהסדר למניעת ניגוד עניינים שהוא חתום עליו.
3. עניין אישי – על השר להצהיר על כל עניין אישי שיש לו בנושא שהוא נדרש אליו, ולפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
4. "חיד הכהונה" – שר יקדיש את כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו ויימנע מעיסוק בכל עסק ומשרה, זולת משרת השר. השר לא יעסוק תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת ההיתרים המפורטת בכללים הנ"ל.

<sup>4</sup> "כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" פורסמו לראשונה בילקוט הפרסומים מס' 2382 בעמ' 314, ביום כ"ו בחשוון תשל"ח, 7.11.1977 (הודעה על הכללים נחתמה על ידי מזכיר הממשלה ביום כ"א בחשוון תשל"ח, 2.11.1977); תיקון הכללים לראשונה פורסם בילקוט הפרסומים מס' 2646 בעמ' 2120, ביום י"א באב תשי"ם, 24.7.1980 (ההודעה על תיקון הכללים נחתמה על ידי מזכיר הממשלה ביום כ"ב בתמוז תשי"ם, 6.7.1980); תיקון הכללים בפעם השנייה פורסם בילקוט הפרסומים מס' 4936 בעמ' 462, ביום א' בכסלו התשס"א, 28.11.2000 (ההודעה על תיקון הכללים נחתמה על ידי מזכיר הממשלה ביום ד' בחשוון התשס"א, 2.11.2000).

<sup>5</sup> במהלך כהונתה של הממשלה ה-31 נעשה ניסיון לעדכן את כללי ניגוד העניינים החלים על חברי הממשלה, ולפיכך הוחלט על הקמת ועדה ציבורית לצורך גיבוש קוד אתי חדש. בהתאם, בהחלטת ממשלה מס' 194 מיום 25.6.06, הורתה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית לגיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימוי), כב' השופט שמגר. הוועדה הגישה המלצותיה בחודש אפריל 2008, ובהחלטת הממשלה ה-32 (החלטה מס' 789 מיום 12.10.09) מונתה ועדת שרים בראשות שר המשפטים יעקב נאמן, לבחון את המלצות הוועדה, לנסח מכוח קוד אתי חדש ולהביאו לאישור הממשלה. ועדת השרים הגישה את נוסח הקוד האתי שהוכן על ידה לראש הממשלה ביום 24.8.11 – אולם קוד זה לא הובא לאישור הממשלה.

<sup>6</sup> ילקוט הפרסומים התשס"ג, מס' 2382 בעמ' 1136-1139.

5. הוראות מיוחדות:

- א. על השר יחולו איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים ואיסור כהונה בגוף אחר, למעט כהונה כחבר בהנהלת מפלגה.
- ב. על השר חל איסור קבלת שכר והכנסות אחרות.
- ג. שר לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא באמצעות "נאמנות עיוורת".
- ד. על השר חל איסור שימוש במידע שאינו נחלת הכלל.
- ה. שר לא ירכוש ולא יקבל נכסי מדינה, מלבד נכסים שיש לציבור אפשרות שווה לרכוש או לקבל.

6. הסדרים למניעת ניגוד עניינים:

- א. על השר להצהיר על העניין האישי שלו. בכל מקרה שהשר מצוי בניגוד עניינים, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה.
- ב. היה השר במצב של ניגוד עניינים, ונתונה לו סמכות על פי חיקוק, ניתן, לאחר חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, להעביר את סמכויות השר באותו עניין לשר אחר, לפי סעיף 31(ב) לחוק יסוד: הממשלה. היה ניגוד העניינים זמני, ניתן לקבוע כי ראש הממשלה ימלא את התפקיד או שר אחר, לפי סעיף 24(ב) לחוק יסוד: הממשלה.
- ג. היה לשר ניגוד עניינים באשר להפעלת סמכות שלא על פי חיקוק, ניתן, לאחר קבלת חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה,<sup>7</sup> לפעול באחת הדרכים הבאות:
  1. להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, והשר לא ישתתף בדיון ובהחלטה.
  2. שר אחר, לפי קביעת הממשלה, יפעיל את הסמכות.
  3. העברת שטח פעולה למשרד אחר לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה.

7. הצהרות:

- השר יגיש למבקר המדינה, בתוך 60 יום מתחילת כהונתו, הצהרה על הון, נכסים, זכויות, והתחייבויות שיש לו ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד.

<sup>7</sup> בחודש יולי 2018 פרסם משרד המשפטים המלצות שלפיהן יש לפרסם בפומבי את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים שנערכות לחברי הממשלה על ידי היועץ המשפטי לממשלה – בכפוף להסכמתם (ראו סעיף 17 בעמ' 4 וכן עמ' 68-71 בדו"ח "הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים", שפורסם בחודש יולי 2018 ושאוּמץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה בסעיף 13 של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 3.1005. שכתרתה "מתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מדינה"). יצוין כי נקבע שהמלצה זו, בדבר פרסום יזום של הסדרי ניגוד עניינים, תעמוד בעינה למשך שנתיים, קרי עד חודש יולי 2021, ובמועד זה תיבחן מחדש. בנוסף יצוין כי גם לפני שהוחל בפרסום יזום כאמור, ההסדרים שנערכו לחברי הממשלה פורסמו בפועל בעקבות בקשות חופש מידע שהוגשו תדיר בעניין זה.

8. חובות השר עם כניסתו לתפקיד:

- א. התפטרות מתפקידים קודמים והפסקת עיסוק שלא בהתאם לכללים.
- ב. מכירת עסק ומניות.
- ג. העברת ניירות ערך וכספים לנאמנות.
- ד. הגשת הצהרת הון, נכסים, זכויות והתחייבויות.

9. ועדת היתרים:

תמונה ועדה למתן היתרים לחריגה מכללים אלו, על ידי מבקר המדינה.

## ג. חוק חופש המידע

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק") מעגן את זכותו של כל אזרח או תושב, לקבלת מידע המצוי בידי רשויות ציבוריות. החוק מטיל על הרשות מספר חובות, ובכללן טיפול בבקשות חופש מידע על פי ההסדר הקבוע בחוק.

החוק קובע כי הכלל הוא שהרשות תענה בחיוב לבקשה, אלא אם חשיפת המידע נאסרה עליה כדי למנוע פגיעה באינטרס המוגן על פי החוק, כגון: בטחון המדינה, יחסי החוץ, בטחון הציבור או ביטחונו או שלומו של אדם, או פגיעה בפרטיות. בנוסף, קובע החוק נושאים שבהם יש לרשות שיקול דעת אם לגלות את המידע.

על מנת להגשים את תכליות החוק ביעילות ובעקביות מטיל החוק על מנכ"לי המשרדים הממשלתיים את החובה לבחור עובד מקרב עובדי המשרד אשר ישמש כממונה על העמדת המידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה.

כמו כן קובע החוק כי על כל משרד ממשלתי לפרסם דין וחשבון שנתי, שיכלול מידע על אודות פעילותו, תחומי אחריותו והסבר על תפקידיו וסמכויותיו. דין וחשבון זה יכלול גם דיווח של הממונה המשרדי על הפעלת חוק חופש המידע באותה השנה (הממונה רשאי לבחור לפרסם דיווח זה בנפרד מן הדו"ח המשרדי הכללי).

### המועדים הקבועים בחוק:

ככלל, על הרשות לספק את המידע למבקש תוך **30 יום**. במקרה הצורך, רשאי הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד (להלן: "הממונה"), תוך מתן הודעה מנומקת למבקש, להורות על הארכת המועד למענה לבקשה בפרק זמן של עד **30 יום נוספים** (סה"כ 60 יום). אם בחלוף 60 יום לא ניתן למסור את המידע למבקש בשל מורכבותו או היקפו, רשאי מנכ"ל המשרד להאריך את המועד למתן מענה בפרק זמן של עד **60 יום נוספים** (סה"כ **120 יום**), בהחלטה מנומקת שתישלח למבקש בתוך התקופה. אם החליטה הרשות שניתן למסור את המידע, עליה למסרו תוך זמן סביר מקבלת החלטתה, ולא יאוחר מ **15 ימים** נוספים ממועד קבלת ההחלטה, אלא אם קבע הממונה, מטעמים מיוחדים, כי מסירת החומר תעשה במועד מאוחר יותר.

### החלטת הרשות:

הנחת המוצא העומדת בבסיסו של החוק היא שלכל אזרח או תושב הזכות לקבל מידע המוחזק בידי רשות ציבורית. עם זאת עקרון השקיפות העומד בבסיס החוק אינו מוחלט והוא עשוי להידחות מפני אינטרסים מוגנים אחרים בהתאם לסייגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק.

## סייגים אלו נחלקים לשלושה סוגים :

- סייגים הנוגעים לזמינות החומר ולמשאבים הכרוכים בטיפול בבקשה (הרשות רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע, לאחר הערכה כמותית של המשאבים הנדרשים לטיפול בה, למשל כאשר מדובר בבקשה שהטיפול בה כרוך בהקצאת משאבים בלתי סבירה) ;
- סייגים מוחלטים, המנויים בסעיף 9(א) לחוק (על הרשות להימנע מלמסור את המידע, למשל, כאשר מדובר במידע שבגילוי יש חשש לביטחון המדינה) ;
- סייגי רשות, המנויים בסעיף 9(ב) לחוק (הרשות רשאית, אך אינה חייבת, למסור את המידע, למשל מידע על אודות מדיניות בשלבי עיצוב).

במקום שבו יש לרשות שיקול דעת שלא למסור מידע בשל החריגים המנויים בסעיפים 8 ו-9 לחוק, הרשות חייבת לשקול, לפני מתן מענה שלילי למבקש המידע, מהו העניין שיש למבקש במידע ומהו העניין הציבורי שבגילוי המידע המבוקש. על הרשות לבחון האם ייתכן מצב שבו למרות החריגים בחוק, קיים עניין, פרטי או ציבורי, המצדיק את מסירת המידע למבקש.

כמו כן, במקום שבו הרשות רשאית שלא למסור את המידע שהתבקש או שהרשות חייבת שלא למסור את המידע (כפי שקבוע בסעיף 9(א) לחוק), עליה לבחון האם יש בידה לגלות את המידע במגבלות. כלומר, על הרשות לבדוק האם יש בידה, ללא השקעת משאבים בלתי סבירה, להשמיט פרטים מהמידע המבוקש כך שניתן יהיה למסור את יתרתו. אם הרשות עשתה שינויים במידע המבוקש אשר יאפשרו את מסירתו, יש לציין כי נעשו שינויים במידע, אלא אם אין לגלות עובדה זו מטעמים של חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור או בביטחון או בשלמו של אדם.

בעת מענה לבקשת חופש מידע הדוחה את הבקשה או מקבלת אותה באופן חלקי בלבד, על המענה להיות מנומק ולשקף את מכלול השיקולים שבגינם החליטה הרשות הציבורית לדחות את בקשת חופש המידע, כולה או חלקה. בנוסף, על הרשות ליידע את המבקש על זכותו לעתור נגד החלטה לפי הוראות חוק בתי משפט מנהליים, התש"ס-2000. אי מתן מענה לבקשת חופש מידע במועדים המנויים לעיל עלולה גם היא להוות עילה לעתירה.

### מסירת מידע שיש בו פרטים שחשיפתם עלולה לפגוע בצד שלישי:

במקרה שבו הרשות שוקלת למסור מידע שיש בו פרטים שחשיפתם עלולה לפגוע בצד ג', עליה לפנות בכתב אל אותו גורם ולעדכן אותו על כוונת הרשות למסור את המידע ועל זכותו להתנגד למסירת המידע. במקביל, על הרשות לעדכן את מבקש המידע בדבר הפניה לצד ג' ועל משמעות הפניה לעניין משך הטיפול בבקשה.

לצד ג' יש זכות להתנגד להחלטת הרשות תוך **21 יום**, אשר עוצרים את מרוץ הזמן של השלמת הטיפול בבקשה. ככל שהרשות החליטה לדחות את התנגדות צד ג', עליה להודיע לו על כך בכתב, וליידע אותו על זכותו לעתור לבית המשפט. אין להעביר למבקש את המידע בטרם

חלפה התקופה להגשת העתירה (45 יום), או בטרם הכריע בית המשפט בעתירה זו, אלא אם הודיע צד ג' בכתב כי הוא מוותר על זכותו להגיש עתירה.

### גופים שהחוק לא חל עליהם:

חוק חופש המידע חל על כל רשות ציבורית, כהגדרתה בחוק, ובכלל זה הוא חל על כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם; על הכנסת; על בתי המשפט ובתי הדין; על מבקר המדינה; על הרשויות המקומיות; על תאגידים וחברות ממשלתיות; על המוסדות להשכלה גבוהה ועוד. עם זאת יש גופים, ובהם גופים הכפופים למשרד ראש הממשלה, אשר הוראות חוק חופש המידע אינן חלות עליהם, ואינן חלות על כל מידע שנוצר, שנאסף או שמוחק בידיהם.

הגופים שהוחרגו מן החוק כוללים, בין היתר, גופים המחזיקים מידע הקשור ביחסי החוץ של מדינת ישראל וגופים ביטחוניים. יצוין כי החוק לא חל גם על מידע שהעבירה רשות ציבורית לארכיון המדינה, וסדרי החשיפה של חומר ארכיוני כפופים להוראותיו של **חוק הארכיונים, התשט"ו-1955** והתקנות שהותקנו מכוחו.

מבין כלל הגופים המנויים בסעיף ישנם מספר גופים הכפופים למשרד ראש הממשלה: שירות הביטחון הכללי; המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; הוועדה לאנרגיה אטומית; ומערך הסייבר הלאומי. במעמד מיוחד נמצאים המטה לביטחון לאומי; המזכירות הצבאית במשרד ראש הממשלה; המכון למחקר ביולוגי; היועץ המדינה לראש הממשלה; הממונה על קבילות סייענים; ולשכת הקשר – נתיב (למעט מחלקת האשרות). כל אלו מוחרגים מתחולת החוק על פי סעיף 14(א)(5) ומכוח **צו חופש המידע (יחידות במשרד ראש הממשלה אשר החוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999**.

לבסוף יצוין כי לעיתים גופים מוחרגים מוסרים מידע במענה לבקשות שהופנו אליהם (כאשר אין בכך משום חשיפת מידע חסוי או מסווג).



## ד. אופן פעולת הרשות המנהלית

המנהל הציבורי וכל מי שפועל מטעמו הוא בחזקת נאמן של הציבור. מחובת נאמנות זו נגזרת הלכה כללית, החלה על כל רשות שלטונית, לרבות ממשלה, ראש ממשלה ושרים – כי שיקול הדעת המוענק לרשות ציבורית חייב להיות מופעל בהגינות, ביושר, מתוך שיקולים ענייניים בלבד ובסבירות.<sup>8</sup>

הסמכות המנהלית היא הלב של כללי המנהל הציבורי. עיקרון יסודי בשיטתנו המשפטית הוא כי רשות מנהלית אינה רשאית לפעול ללא מקור סמכות לפעילותה, והרשאתה לפעול מוגבלת לד' אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק.<sup>9</sup> אחת התכליות החשובות של המשפט המנהלי היא הבטחת תקינותו של ההליך הקודם לקבלת ההחלטה על ידי הרשות, כאשר תקינות ההליך היא תנאי לתוקפה של ההחלטה הנובעת ממנו.

המשפט מסדיר את הפעלת הסמכות לשם הבטחת המטרות שהרשות מופקדת על השגתן, ובכללן: לאפשר לרשות המנהלית להפעיל את הסמכות באופן יעיל וראוי, במטרה לקדם את התכלית של טובת הציבור; במטרה לחייב את הרשות להפעיל את הסמכות באופן הוגן, סביר ומידתי, במטרה להגן על ערכים של הגינות ושוויון, במטרה למנוע פגיעה באדם פרטי או באינטרס ציבורי ללא צורך, או מעבר לנדרש. הכללים מסדירים את שיקול הדעת המנהלי, ובין השאר מחייבים לשקול רק שיקולים ענייניים, לתת לכל שיקול את המשקל המתאים, שאינו חורג ממתחם הסבירות, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, ולהימנע מאמצעים החורגים מן הנדרש.<sup>10</sup>

לשם השגת תקינות המעשה המנהלי, התפתחה במשך שנים רבות מערכת מסועפת של כללים המסדירים את ההתנהלות המנהלית, ובכללם: האיסור לפעול במצב של חשש לניגוד עניינים, הצורך לאסוף נתונים השייכים לעניין כתשתית להחלטה; החובה לשמוע אדם שעלול להיפגע מן ההחלטה (זכות הטיעון וזכות השימוע); החובה להתייעץ עם גורמים מקצועיים רלוונטיים; הדרישה לנמק ולפרסם החלטות, ועוד.

באשר לחובת ההנמקה נקבע כי היא מתחייבת מחובת ההגינות, וחיונית כדי להבטיח קבלת החלטה רציונאלית ולא שרירותית, באשר היא מחייבת את הרשות לבסס את החלטתה על תהליך מסודר שבו נשקלים טעמיה. חובת ההנמקה מסייעת אף להסתמכות נכונה על ההחלטה בכך שהיא מאפשרת להבין את משמעותה ואת השלכותיה, וכן מספקת תשתית עובדתית לביקורת מנהלית, שיפוטית וציבורית על פעולתה של הרשות. ההנמקה חשובה אף

<sup>8</sup> בג"ץ 4267/93 אמיתי-אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלה ישראל, פ"ד מז(5) 441, 461.

<sup>9</sup> דפנה ברק-ארז משפט מנהלי (כרך א, 2010), 97, 261, 423-424.

<sup>10</sup> יצחק זמיר הסמכות המינהלית (מהדורה שנייה, כרך א, 2010) 54-55.

לביסוס אמון הציבור בשלטון, שכן הודות לה הציבור יכול להתחקות אחר שיקולי הרשות.  
לשם השגת תכליות אלו על ההנמקה להיות מפורטת וברורה.

# ה. דגשים מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושאים הנוגעים לעבודת הממשלה<sup>11</sup>

## עקרון האחריות משותפת

### 1. מחויבות שרים להחלטות ממשלה (הנחיה מס' 1.1000)

עיקרון האחריות המשותפת מחייב כל חבר ממשלה לתמוך בהחלטות הממשלה ולהימנע מלחלוק עליהן לאחר שנתקבלו. עיקרון זה נקבע בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה (להלן: "חוק יסוד: הממשלה"). עם תחילת כהונתו של חבר כנסת כשר בממשלה, מוותר חבר הכנסת על החופש הבלתי מוגבל בהבעת דעתו, שכן דברי שר על ענייני הממשלה מחייבים במידה רבה את חבריו לממשלה ואת הממשלה עצמה.

שר המתנגד להחלטה שהתקבלה בממשלה, רשאי להתפטר ממשרתו או להמשיך במילוי חובותיו כחבר ממשלה ולקבל עליו את תוקף ההחלטה. גם סגן שר מחויב ברוח עיקרון האחריות המשותפת, שכן מכוח תפקידו הוא מסייע בידי השר בביצוע עבודתו בכנסת ובמשרד הממשלתי. תקנון עבודת הממשלה אוסר על שר או על סגן שר לחלוק, בהופעתו במליאה ובוועדות הכנסת, על החלטת הממשלה, או לבקרה.

עמדת הממשלה באשר להצעות חוק פרטיות תקבע על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר החלטותיה מקבלות תוקף של החלטת ממשלה. עמדה זו מחייבת את השרים.

הוועדה יכולה לעיין מחדש בהחלטותיה ולשנותן, ואף הממשלה במליאתה יכולה כמובן לשנות את העמדה שהתקבלה בוועדה, והכל בהתאם לאמור בתקנון לעבודת הממשלה. הוועדה רשאית גם לקבוע כי לא תהיה עמדה לממשלה, וכי לשרים ולחברי הכנסת מן הקואליציה יינתן חופש הצבעה. כל עוד הדבר לא נעשה, אין שר או סגן שר רשאי להצביע נגד עמדת הממשלה.

### 2. מעמד החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין

(הנחיה מס' 1.1001)

שאלת מעמד החלטת ממשלה בעניין מסוים, העומדת בניגוד לדעתו של השר המוסמך באותו עניין, עשויה להתעורר ביחס לשני סוגים של סמכויות:

<sup>11</sup> ראו נספח לנהל זה שכותרתו "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה" ובו רשימה מלאה של הנחיות היועץ הכלולות בפרק זה, כמו גם המועד האחרון בו עודכנה כל הנחיה.

סמכויות שהחוק הקנה לממשלה כולה, והממשלה אצלה אותן לשר מסוים – סעיף 33(א) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה רשאית לאצול מסמכויותיה לשרים. הלכה פסוקה היא כי רשות שאצלה מסמכותה לרשות אחרת, עדיין רשאית להפעיל את הסמכות, לצד סמכות הרשות הנאצלת. כאן יש להבחין בין שני מצבים: כאשר הממשלה נזקקת לאותה סמכות, עוד לפני שהשר נזקק לה - הרי שהיא רשאית לעשות זאת ולהפעיל את הסמכות לפי שיקול דעתה. אך כאשר הממשלה נזקקת לאותה סמכות לאחר שהשר הפעיל את סמכותו, הממשלה רשאית לבטל או לשנות את ההחלטה הראשונית של השר בתנאי שאין בחוק שהעניק את הסמכות כוונה אחרת המונעת את הביטול או השינוי. בנוסף, השינוי כפוף לכללי המשפט המנהלי ובכללם כי ההחלטה תתקבל משיקולים ענייניים, תהא סבירה, תוך התייחסות לאפשרות שינוי מצב לרעה של צד שלישי שהסתמך על ההחלטה, וכד'.

סמכויות שהחוק הקנה במישרין לשר – הממשלה רשאית לקבל החלטה גם בעניין שנמסר על פי חוק לסמכותו של שר מסוים ואותו שר חייב לפעול בעניין זה על פי החלטת הממשלה. עם זאת, החלטה אשר התקבלה על ידי שר בניגוד לעמדת הממשלה, היא החלטה תקפה שאינה מתבטלת מאליה בעקבות עמדת הממשלה. על פי חוק יסוד: הממשלה, אין באפשרות הממשלה ליטול לעצמה סמכות אשר הוקנתה בחוק לשר מסוים, אולם באפשרותה להורות לשר כיצד להפעיל את סמכותו, או להעביר סמכות זו לשר אחר באישור הכנסת.

שר אשר אינו מוכן להפעיל את סמכותו בהתאם להחלטת הממשלה, ראוי כי יתפטר מן הממשלה. שר אשר אינו מקבל את מרות הממשלה אך מסרב להתפטר ממנה, ניתן להפעיל כנגדו סנקציות שונות, וביניהן העברה מכהונתו על ידי ראש הממשלה.

### 3. הצטרפות שר וסגן שר להצעות חוק פרטיות (הנחיה מס' 1.1002)

בהתאם לסעיף 75(א) לתקנון הכנסת ולנוהג הקיים בעניין, שר וסגן שר אינם רשאים להציע הצעות חוק פרטיות או להצטרף אליהן. נוהג זה נובע מעקרונות המשטר הפרלמנטארי בישראל, מעיקרון הפרדת הרשויות ומעיקרון האחריות המשותפת של חברי הממשלה, שעל פיהם השרים וסגניהם אינם רשאים להשיל מעצמם את אחריותם כחברי הרשות המבצעת וליזום חקיקה פרטית על דעת עצמם.

ממשלה מחליטה אפוא כגוף אחד על יוזמת חקיקה, ולכן שר או סגן שר, המבקש ליזום חקיקה חייב לבקש את אישור הממשלה בדרך שנקבעה. באפשרותו להגיש הצעת חוק ממשלתית לפי הקבוע בתקנון עבודת הממשלה, אך הוא אינו רשאי להגיש הצעת חוק על דעת עצמו ולחייב בכך את הממשלה כולה.

חבר כנסת אשר מונה לתפקיד שר או סגן שר והיה מעורב בהצעת חוק או יזם אותה, יחולו עליו הוראות סעיף 96 לתקנון הכנסת, ויהיה זה כאילו חזר בו מהצעתו לחקיקה פרטית.

#### 4. הפרת עקרון האחריות המשותפת (הנחיה מס' 1.1004)

דינו של שר או סגן שר המפר את עיקרון האחריות המשותפת על ידי הצבעה כנגד הצעת הממשלה בעת דיון בכנסת, או הימנעות מהצבעה על הצעת הממשלה, שלא בהסכמה מוקדמת, כדין התפטרות מן הממשלה, ובלבד שהממשלה תמסור על כך הודעה לכנסת בתוך שבועיים.

יוצא אפוא כי שר או סגנו רשאים להצביע נגד הצעת הממשלה בהסכמה מוקדמת של הממשלה. כמו כן, בהעדר הסכמה מוקדמת או במצב של הימנעות מהצבעה, הפעלתה של הסנקציה הננקטת כנגדם אינה מחויבת אלא תלויה בשיקולים פוליטיים בלבד, אשר יופעלו באם הממשלה תמצא לנכון על ידי הודעה לכנסת - ורק אז ייחשבו השר או סגנו כמתפטרים מן הממשלה (כך שלמעשה אין סנקציה פורמאלית כנגד מהלך זה, באם לא הגישה הממשלה הודעה בתוך שבועיים כאמור לעיל).

יתרה מזאת, הסנקציה דלעיל אינה עומדת לממשלה כלפי שר המביע בכנסת דעה הנוגדת את עמדת הממשלה אם בפועל אין הוא מצביע נגד הצעת הממשלה או נמנע מהצבעה. במצב זה קיימת רק הסנקציה הכללית המופיעה בסעיף 22(ב) לחוק יסוד: הממשלה, המקנה לראש הממשלה סמכות להעביר שר (או סגן שר בהתאם לסעיף 26(3)) מכהונתו.

באשר לסיעה, שעליה נמנה חבר הממשלה, אשר הצביעה בעד הצעה להביע אי אמון בממשלה או אשר נמנעה מהצבעה זו, או אשר הצביעה במליאת הכנסת כנגד הצעת הממשלה או נמנעה מהצבעה שלא בהסכמה מוקדמת של הממשלה בעניינים שפורטו בסעיף 11(ז)(3) לחוק המעבר, התשי"ט-1949, רשאית הממשלה להחליט בתוך 7 ימים מאותה הצבעה האם מעשה זה מהווה הפרת עיקרון האחריות המשותפת. דינו של חבר ממשלה אשר סיעתו הצביעה באופן כאמור לעיל, כדין מי שהתפטר מהממשלה, אולם גם זאת רק מן היום שהממשלה תמסור על כך הודעה בפני הכנסת. הודעה כזו יכול שתימסר בכנסת רק תוך שבועיים מהחלטת הממשלה.

#### 5. הופעת נציגי הממשלה בפני ועדות הכנסת (הנחיה מס' 1.1005)

עובד במשרד ממשלתי אינו רשאי להביע בפני ועדה מוועדות הכנסת עמדה שיש בה משום התנגדות להצעת חוק ממשלתית או סטייה מהותית ממנה, שכן הצעות חוק שאושרו בידי הממשלה מחייבות את כל השרים מכוח האחריות המשותפת, עקרונות המשפט וסדרי ממשל תקינים.

אם במקרים מסוימים יש בקרב נציגי ממשלה חילוקי דעות או נטייה לשנות הוראה של הצעת חוק, באפשרותם להתייעץ, בטרם הדיון בוועדה, עם היועץ המשפטי לממשלה או עם מי שהוסמך על ידו, או לבקש דיון בין-משרדי מחוץ למסגרת ועדת הכנסת כדי לברר אפשרות של סטייה מוסכמת מן העמדה שאושרה על ידי הממשלה.

בדרך זו יש לנהוג גם בעניינים אחרים שבהם קיימת עמדה רשמית של הממשלה, כגון עמדה כלפי הצעות חוק פרטיות או כלפי תקנות הדורשות אישור של ועדה מוועדות הכנסת.

## שרים

### ממלא מקום שר – המעמד והסמכויות (הנחיה מס' 1.1101)

#### מעמדו של ממלא מקום של שר הנעדר מן הארץ –

סעיף 24 לחוק־יסוד: הממשלה, קובע כי אין מוטלת חובה למנות ממלא מקום לשר השוהה בחו"ל, וגם אם מונה ממלא מקום, אין חובה להעביר לממלא המקום את כל סמכויותיו של השר. מילוי המקום נועד למצבים שבהם על אף אמצעי התקשורת המודרניים השר הנמצא בחו"ל, אינו יכול למלא את תפקידו, אם מחמת היעדרות ממושכת, או מחמת סבירות שיידרש למלא תפקידים שאינם סובלים דיחוי ודורשים את נוכחותו הפיזית.

עקרונית, ממלא מקום השר מקבל את התפקידים והסמכויות של השר באופן זמני בעת היעדרותו של השר מהארץ. עם זאת, שר היוצא מן הארץ במסגרת תפקידו, מכהן עדין כשר, ולפיכך מן הראוי לראות את תפקידו של ממלא המקום כמוגבל לעניינים שהכרח לעסוק בהם בימי היעדרותו של השר, ועליו להימנע מהחלטות מהותיות הסובלות דיחוי.

#### מילוי מקום של שר הנעדר מן הארץ לעניין הצבעה בממשלה –

סעיף 18(ד) לתקנון עבודת הממשלה קובע כי ממלא מקום שקיבל מהשר רשות או הרשאה כללית להצביע רשאי לעשות כן. באין הרשאה כאמור, תחול על השר האחריות לתאם עם ממלא מקומו את הצבעה.

כאשר ממלא מקום קיבל רק חלק מסמכויותיו או תפקידו של השר, וחלק זה אינו כולל את זכות הצבעה בעניינים מסוימים, מובן שממלא המקום לא יהיה רשאי להצביע בעניינים אלה. כמו כן, אם מסר השר הודעה מראש על הצבעתו בעניין פלוני פשיטא שלא יוכל ממלא המקום להצביע אף הוא.

#### הצבעה כפולה של ממלא מקום שר –

שר הממלא מקום של שר אחר, אשר נעדר מן הארץ או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, רשאי להצביע בישיבת הממשלה ובוועדות השרים פעמיים. הן במקומו של השר, והן בתפקידו שלו. ראוי להבהיר, שהדברים האמורים לעיל מתייחסים רק לגבי שר שהוא ממלא מקום של שר אחר ולא לגבי שר שהופקד מלכתחילה על שני משרדים. כמו כן, הם אינם חלים במקרה של שר שממלא את מקומו של שר שחדל לכהן.

### תקופת מילוי המקום –

תקופת מילוי המקום של שר שחדל לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו מוגבלת לשלושה חודשים בלבד, הנמנים ממועד החדילה או הנבצרות של השר, ולא ניתן להאריכה. לפיכך בחלוף תקופת מילוי המקום יש למנות שר קבוע למשרד, בין על דרך צירוף שר נוסף לפי סעיף 15 לחוקיסוד: הממשלה ובין בדרך של שינוי חלוקת התפקידים בין השרים המכהנים לפי סעיף 31(א) לחוקיסוד: הממשלה. שתי הדרכים האמורות מחייבות אישור של מליאת הכנסת.

### מילוי מקום ראש הממשלה –

סעיף 16 לחוקיסוד: הממשלה קובע כי אם **נעדר ראש הממשלה מן הארץ**, מוסמך ממלא מקומו לזמן את ישיבות הממשלה ולנהל אותן. אין למלא מקום ראש הממשלה סמכויות נוספות.

לעומת זאת, במצב של **נבצרות זמנית**, המוגדרת כתקופה של עד 100 יום, ימלא את מקומו של ראש הממשלה ממלא מקומו. לשר הממלא את מקומו של ראש הממשלה במקרה של נבצרות זמנית, נתונות כל הסמכויות של ראש הממשלה, לרבות הצבעה בשמו של ראש הממשלה בישיבות הממשלה או בוועדות שרים, נוסף להצבעה בשמו שלו.

אם לא מונה ממלא מקום לראש הממשלה – תמנה הממשלה שר אחר שהוא חבר כנסת למלא את תפקידיו אלו.

---

## אתיקה

### 1. חברות בגופים ציבוריים (הנחיה מס' 1.1702)

בהנחיה נקבע כי שרים, סגני שרים וממלאי תפקידים בכירים בשירות המדינה, ראוי שיימנעו מחברות בגופים קבועים של מוסדות הנתמכים על ידי המדינה או מחברות בגוף שעשויה לעורר ולו למראית עין חשש להעדפתו של אותו גוף על פני הדומים לו. גופים אקדמאים, כמו גם גופים אחרים, נתמכים בידי המדינה, ואין מקום שבגופים קבועים של מוסדות אלה ישתתפו שרים ובעלי תפקידים כאמור.

תשומת הלב להוראה בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, המגבילה כהונה של שר בגופים שונים.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> עמ' 22-23 בנוהל זה.

## 2. השתתפות שרים בתשדירי פרסום (הנחיה מס' 1.1703)

הנחת יסוד היא שעל המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה לשמש לקידום מטרות המשרד בלבד, וכי אין לנצלם לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור או עובדי המדינה. לפיכך פרסומם של תשדירים או מודעות מטעם משרדי הממשלה, הנעשה באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, מותנה בכך שהדגש בפרסום יהיה על פעילות המשרד כגוף ממשלתי, או על תפקידים מסוימים של המשרד – וזאת מבלי לייחס את הישגיו של המשרד לאדם מסוים. בהתאם, כל פרסום מעין זה ישמור על תדמית ניטרלית ונטולת פניות או מסרים פוליטיים, ועליו לשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי אשר יזם את הפרסום.

חל איסור על פרסום בהשתתפות נבחרי ציבור בטלוויזיה; בהפקות דפוס של ספרים (וכן הפקות דפוס אחרות המיועדות לטווח זמן ארוך משנה אחת); בכרזות; בעלוני המופצים לציבור הרחב; בלוחות שנה; ובשלטי חוצות. עם זאת, פרסומם של פרסומים בהשתתפות נבחרי ציבור מותרת אם מדובר בהפקות דפוס המיועדות לטווח זמן קצר משנה, ואם הם בעלי מימד מקצועי מובהק. פרסום מסוג זה יתבצע על ידי ציון שמו ותוארו של נבחר הציבור, אך ללא צירוף תמונתו של נבחר הציבור - בכפוף לקבל אישורה של היועצת המשפטית למשרד על כך שאכן התקיימו התנאים המתאימים לפרסום.

אם כן, ככלל שרי הממשלה או נבחרי הציבור עצמם לא ישתתפו בפרסומים ממשלתיים (למעט הפקות דפוס המיועדות לטווח קצר משנה בתנאים המנויים לעיל), אולם במקרים חריגים שבחריגים, שבהם הפרסום קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שהובאה בפניו חוות דעתה של היועצת המשפטית של המשרד, ייתכן פרסום מעין זה בהתקיים תנאים שלהלן:

1. השתתפות נבחר הציבור חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו.
2. אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת לפרסום.
3. האישור ניתן למקרה בודד להעברת מסרים מצומצמים בלבד, המוגבלים בכמות ובזמן.

יודגש כי מותר לפרסם פרסומים בהשתתפות של נבחרי ציבור של תכנים המהווים תיעוד אותנטי של דיווחים "חדשותיים", אינפורמטיביים, שוטפים ויומיומיים וזאת בקידום אורגני באתרי האינטרנט וברשתות חברתיות. בגדר דיווחים מותרים יהיו דיווחים על אירועים במועד התרחשותם, אולם גם על דיווחים מותרים יחולו הנחות היסוד המופיעות לעיל: תוכן הפרסום יהיה ניטרלי, אמין, מדויק ומעודכן, קצר, צנוע וענייני.

## 3. פרסום מודעות וברכות (הנחיה מס' 1.1705)

ככלל, עובד ציבור אינו רשאי לפרסם מודעות מתקציב משרד ממשלתי, אשר אין להן קשר לעבודת המשרד, ושתוצאתן היא פרסומת אישית של עובד הציבור או קידומו בפני מגזר כלשהו באוכלוסייה.



בנוגע לברכות לקראת ראש השנה, נקבע בהחלטת ממשלה מיום 03.09.1978 כי "הממשלה תפרסם מודעת ברכה אחת לאזרחי המדינה בעיתונים".

לפיכך, על משרדי הממשלה, שרים, סגני שרים, ומנכ"לים – להימנע מפרסום כל מודעת ברכה, השתתפות בצער או בשמחה, ברכות לחגים, וכן להימנע מפרסום כל מודעה אחרת אשר אינה קשורה בקשר בהדוק וברור לעבודת המשרד. כל החלטה לפרסום מודעה כזאת, יש להביא לאישורו של היועץ המשפטי של המשרד.

#### 4. שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה (הנחיה מס' 1.1706)

איש ציבור אינו רשאי לעשות שימוש בסמל ונייר המכתבים של המדינה או של המוסד הציבורי שבו הוא עובד למטרה מסחרית, אישית, או לפעילות ציבורית שאינה נעשית במסגרת תפקידו. שימוש מעין זה עלול להטעות את הציבור. האמור חל גם על שרים וסגני שרים, שהם חברי כנסת, ואשר מבקשים לפנות לציבור בוחריהם תוך שימוש בתקציב "הקשר לבוחר" המוקצה להם על ידי הכנסת.

כאשר עורך שר או סגן שר פנייה למטרות פוליטיות רשאי הוא לעשות שימוש בתארו, וזאת על גבי נייר מכתבים רשמי של הכנסת. יובהר כי אין כל מניעה שנבחר ציבור יעשה שימוש בתארו לכל צורך ציבורי.

#### 5. פעילות מפלגתית בלשכות השרים (הנחיה מס' 1.1704)

על השר, או סגן השר לצורך הנחיה זו, להפריד ככל שניתן בין מילוי תפקידו השלטוני-מיניסטריאלי לבין פעילותו המפלגתית. אין לבצע פעילות מפלגתית מתוך הלשכה, זאת כדי למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ושל המנגנון המשרדי וכן כדי לשמור על התדמית הבלתי פוליטית של משרדי הממשלה. ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית של השר מתוך הלשכה ושימוש במשאב הממשלתי, רק ככל שמדובר בפעילות מצומצמת ומוגבלת בהיקפה. על כל פנים יש לבחון בכל עת האם מאפייני הפעולה או השימוש במשאב ממשלתי, נועד בעיקרם למטרה המיניסטריאלית או שמא למטרה פוליטית.

העוזרים המקצועיים המסייעים לשר בפעילותו המקצועית במשרד, הם עובדי מדינה, ועל כן חלות עליהם המגבלות החלות על עובדי מדינה כך שהם אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות פוליטית. עם זאת הם רשאים לסייע לשר בפעילותו המפלגתית במסגרת הפעילות המנהלית של לשכת השר, המותרת בהיקף מצומצם ומוגבל כאמור והנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה (למשל, הם רשאים לתאם פגישה פוליטית או להדפיס נאום מפלגתי במהלך הפעילות המנהלית בלשכת השר).

שר רשאי לקבוע כי אחד או שניים מעוזריו ישמשו כעוזרים פוליטיים (שאחד מהם יכול לשמש כדובר ויועץ תקשורת לשר), אשר אינם עובדי מדינה. העוזרים הפוליטיים רשאים כמובן לסייע לשר בפעילותו הפוליטית. עם זאת, בעוד שמקום מושבם העיקרי לא יהיה

בתחומי המשרד הממשלתי, לא יוקצה להם משרד קבוע, שירותי מזכירות, רכב ממשלתי, מחשב וטלפון, הרי שבעת שהם נמצאים במשרד הממשלתי, הם כן רשאים לעשות שימוש במשאבי המשרד ההכרחיים הדרושים לעבודתם, כגון חדר בלשכה (שאינו קבוע), שירותי מזכירות וטלפון.

לבסוף יצוין כי אין לגייס את העוזר הפוליטי (וכל שכן העוזר המקצועי) לביצוע פעילות פוליטית כללית במסגרת המפלגתית של השר, אשר חורגת מגבולות הסיוע האמורים לשר עצמו.

#### 6. מעורבות עובדי מדינה במו"מ קואליציוני<sup>13</sup>

מושכלת יסוד היא שהמשא והמתן הקואליציוני והסכמים קואליציוניים שנחתמים בעקבותיו נערכים בין מפלגות לבדן, ואילו משרדי הממשלה אינם צד להסכם. כמו כן, מכיוון שפעילות מפלגתית אסורה על עובדי מדינה, עליהם להימנע מלנקוט עמדה ואף להימנע מלהיות מעורבים במשא ומתן קואליציוני.

עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה שהסתייעות של נבחרי הציבור בדרג המקצועי הבכיר בשירות המדינה, עשויה לעתים להיות חיונית מבחינה עניינית, לצורך מתן תשתית עובדתית ומקצועית הרלוונטית למשא ומתן, כמו גם לכך שיגובשו הסכמים שיש להם היתכנות מעשית ושעומדים במגבלות הדין והתקציב.

נוכח האמור גובשו הוראות ביצוע מעשיות שיאפשרו לנבחרי הציבור להסתייע ברמה מסוימת בדרגים המקצועיים לצורך גיבוש הסכם קואליציוני, אך בה בעת יבטיחו את היעדר מעורבותם של עובדי המדינה בפעילות מפלגתית האסורה על-פי הדין.

מעורבות הדרג המקצועי בהליך המו"מ הקואליציוני תותר אפוא רק בהתאם למתווה שיפורט להלן:

- ✓ לצורך המשא ומתן הקואליציוני ישמש מנכ"ל המשרד כאיש קשר עם המפלגות השונות. לחילופין רשאי מנכ"ל המשרד למנות כאיש קשר עובד מדינה אחר תחתיו - ובלבד שהוא הנמנה על הדרג המקצועי הבכיר במשרד ובקיא במכלול פעילות המשרד (יודגש כי עובדי מדינה המכהנים במשרות אמון בלשכת השר לא ישמשו כאנשי הקשר ויימנעו לחלוטין ממעורבות במו"מ הקואליציוני);
- ✓ על מנכ"ל המשרד הממשלתי למסור למזכירות הממשלה הודעה על אודות זהותו של איש הקשר מטעם משרדו וכן את פרטי ההתקשרות עמו – וזאת על מנת שפרטים אלו יועמדו לרשות נציגי המפלגות;
- ✓ הקשר בין נציגי המפלגות לבין הדרגים המקצועיים במשרד ייעשה רק באמצעות איש הקשר (עם זאת תיתכן שיחה משותפת של נציגי המפלגות עם בעלי תפקידים

<sup>13</sup> ראו מכתבו של היועמ"ש מיום 16.4.2019, ובעקבותיו – נסמן 42.392 בתקשי"ר.

- אחרים במשרד, בליווי איש הקשר, אם המידע הרלוונטי מצוי בידי אותם בעלי תפקידים או מפאת מורכבות העניין);
- ✓ איש הקשר יעמוד בקשר אך ורק עם ראש המפלגה שמנהלת מו"מ קואליציוני או עם גורם שהוסמך לכך על ידי יושב ראש אותה מפלגה;
- ✓ איש הקשר המשיב לפניו בנוגע למו"מ ימסור לנציגי המפלגות הפונים אליו מידע עובדתי ומידע מקצועי כגון מגבלות מעשיות שעשויות להשפיע על היתכנות מהלך, משמעויות, יתרונות וחסרונות של מהלך מוצע; וסקירה כללית בתחומים מקצועיים שבאחריות המשרד. עם זאת, איש הקשר יימנע מלהעלות ביוזמתו הצעות לצדדים במשא ומתן הקואליציוני, בנוגע לנושאים שהוא לא נשאל לגביהם. כמובן, מידע זה יעמוד לרשות כל מפלגה המעורבת במו"מ אם תבקש לקבלו;
- ✓ איש הקשר, וכן כל עובד מדינה אחר, לא ייטול חלק במו"מ ולא ינכח במקום המו"מ;
- ✓ פעולות איש הקשר הנוגעות למו"מ והמענה שניתן על ידיו לפניו **טעונים כלל תיעוד בכתב**. תיעוד זה יישלח למשמורת אצל היועצת המשפטית של המשרד (וכן אל מנכ"ל המשרד – במקום בו מונה איש קשר תחתיו);
- ✓ היענות איש הקשר לפניו מאת נציגי המפלגות תיעשה באופן שוויוני וללא משוא פנים.

#### 7. העסקת יועצי חינוך ויועצים בתשלום (הנחיה מס' 1.1707)

הכלל הוא כי על שרים או על סגני שרים להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים, בין בשכר ובין שלא בשכר – וזאת בשל קשיים וסיכונים משפטיים לשרים, לשירות המדינה וליועצים עצמם. יובהר כי האיסור חל על ייעוץ ממוסד ושיטתי, ואין מניעה שחברי ממשלה יתייעצו מעת לעת עם אדם זה או אחר, מומחה, מכר או ידיד, באופן לא פורמלי. במקרים חריגים ניתן להעסיק יועצים חיצוניים לשרים לפי הוראות התקש"יר ובאישור נציבות שירות המדינה, לרבות עמידה בהוראות הקשורות בבדיקת ניגוד עניינים, ובנקיטת צעדים למניעת היווצרותם של יחסי עובד ומעביד בין השר והיועץ.

#### 8. חברותם של שרים בעמותה או בוועד מנהל של עמותה (הנחיה מס' 1.1701)

שר לא יכול להימנות על ועד מנהל של עמותה אם היא מקבלת תרומות כלשהן, או נתמכת על ידי המדינה - גם אם התמיכה עקיפה.

לגבי חברות גרידא בעמותה (ומכוחה גם חברות באסיפה הכללית של העמותה), יש לבחון כל מקרה לגופו. מכל מקום, גם במקרה שבו החברות בעמותה אינה אסורה, כפוף השר לשורת נורמות וכללים, שיכולה להיות להם השלכה על ההחלטה אם להיות חבר עמותה. בין הכללים ניתן למנות איסור קבלת שכר, הכנסות, או טובת הנאה, איסור לסייע לגוף לקבל תרומות והחובה למלא את תפקידו ללא משוא פנים.

בכל מקרה שיש לשר עניין אישי בהחלטה או בפעולה, אשר בעקבותיה מוענקת טובת הנאה לעמותה, חובתו של השר להצהיר על העניין האישי, ואסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בקבלת ההחלטה. יודגש כי שרים המעוניינים להיות פעילים במסגרת עמותה בדרך כלשהי, ראוי שיפנו למבקר המדינה, הממונה על אכיפת הכללים לניגוד עניינים.

#### 9. הגבלות על טיפול בפניות חברי גוף בוחר על ידי נבחר ציבור (הנחיה מס' 1.1708)

לצורך הנחיה זו "חבר גוף בוחר" הוא כל אדם החבר בגוף שתפקידו, או אחד מתפקידיו, הוא לבחור מועמדים לכנסת, או לכהונת שר או סגן שר בממשלה (למעט בחירות ישירות שבהן משתתפים כלל החברים של מפלגה או גוף מדיני [פריימריז]) או לחלופין הוא אדם שאינו משמש בתפקיד בגוף בוחר, אך הוא בעל השפעה על חברי הגוף הבוחר, או שהוא בעל השפעה של ממש על בחירת מועמדים לכנסת ולממשלה, אף בהעדר גוף בוחר רשמי.

נבחר ציבור נדרשים להימנע מטיפול בפניות של חברי גוף בוחר אליהם.

לשם הדגמה להלן מספר מקרים שבהם כל טיפול בפנייה של חבר גוף בוחר אינו תקין, ועלול לגרור תוצאות משפטיות בתחום הרחב שבין המשפט המנהלי, הדין המשמעתי, ועד למשפט הפלילי: פניות לקידום עניינים אישיים, פניות לקידום אינטרסים עסקיים-כלכליים ופניות של שתדלנות בשכר.

יודגש, כי על מנת לצמצם את החששות העולים בהקשרים שפורטו לעיל, על נבחר הציבור, עובד לשכתו או מנכ"ל המשרד שקיבלו פנייה של חבר גוף בוחר העוסקת באינטרס אישי או עסקי-כלכלי שלהם או אחר, לפעול על פי הנחיות ביצוע המפורטות בהרחבה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.708.

---

## שכר שרים וסגני שרים

סעיף 36 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה ייקבעו בחוק, או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

בתוקף סמכותה לפי סעיף זה, החליטה הכנסת ביום 26.03.2003 להסמיך את ועדת הכספים לקבוע את משכורתם של השרים וסגני השרים ותשלומים אחרים שישולמו להם בתקופת כהונתם או לאחריה או לשאיריהם לאחר מותם. בהתאם, ועדת הכספים קבעה את שכר השרים בהחלטת שכר שרים וסגני שרים, התשמ"ב-1982.

1. שימוש ברכב צמוד על ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים (הנחיה מס' 1.1600)

בהחלטה של ועדת השרים לכלכלה מיום 23.07.2001 (כל/24) נקבע כי בני זוג של שרים יהיו רשאים לנהוג ברכב השרד הצמוד של השרים, וכן כי בני משפחה מדרגה ראשונה של סגני שרים יהיו רשאים אף הם לנהוג ברכב השרד הצמוד של סגני השרים.

יובהר כי להבדיל מרכב השרד, דינו של הנהג הצמוד לכל שר מעט שונה: על נהג להסיע את חבר הממשלה לכל מקום כחלק מתפקידו ומדרישות האבטחה, לרבות נסיעות פרטיות ולרבות נסיעות לאירועים פוליטיים. בנוסף, רשאי חבר הממשלה להיעזר בנהג עזרה מנהלית, כסיוע אישי לחבר הממשלה בעצמו לשם ביצוע תפקידו, בזמן שחבר הממשלה עסוק במילוי תפקידו הממלכתי. עם זאת, נהג לא ישמש להסעת בני משפחתו של חבר הממשלה, למעט במקרים שבהם חבר הממשלה נוכח ברכב.

2. החזר הוצאות לשר עבור שכירת דירה בירושלים (הנחיה מס' 1.1601)

בהחלטת ועדת השרים לכלכלה מיום 14.09.1992, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 202 (כל/6) נקבעו הוראות באשר לדיוור שרד לשרים. שר שמקום מגוריו נמצא במרחק של יותר מ-70 ק"מ מירושלים יהיה זכאי להחזר הוצאותיו לשכירת דירה בירושלים (כן נקבעו הוראות בנוגע לשטח הדירה המקסימאלי ובנוגע להחזר ההוצאות עבור הדירה).

ועדת השרים לענייני כלכלה, אשר קבעה את המגבלה של 70 ק"מ, רשאית לאשר סטייה ממגבלה זו בנוגע לשר, אם תמצא טעם ראוי לכך. הסיבה לכך היא שהחלטת ועדת השרים היא מעין הנחיה פנימית של הממשלה, ובתור שכזו ניתן לסטות ממנה, אם יש טעם ענייני וראוי לכך. הסטייה יכולה להיות כללית, או קונקרטית. הועדה רשאית להחליט גם על סטייה חלקית בלבד מההחלטה, במובן של קביעת הגבלה שונה על גודל הדירה מזו הקבועה בהחלטה (120 מ"ר) ו/או הגבלה על סכום ההחזר שיקבל השר; זאת, אם אין הדירה מיועדת למגורי משפחת השר, אלא למגוריו הוא, בימים שהוא נזקק להישאר בירושלים, במקום להשתכן בבית מלון.

3. ויתור על חלק מהשכר (סעיפים 5(ה) ו-5(ו) להחלטת שכר שרים וסגני שרים)

שר או סגן שר רשאים לוותר רק על חלק מהשכר הנובע מעדכון השכר באותה שנה, וזאת בהודעה לחשב משרד ראש הממשלה.

שר אינו רשאי לוותר על רכיב אחר בשכרו על פי רצונו, וחשב משרד ראש הממשלה, המשלם את שכר השרים, אינו מוסמך לקצץ או להפחית משכרו של שר על פי בקשתו, שלא בהתאם להחלטת שכר שרים וסגני שרים.

הסמכות לאפשר לשר להפחית או לקצץ משכרו מסורה על פי החוק לוועדת הכספים של הכנסת. הוויתור יחול ממועד ההודעה לחשב משרד ראש הממשלה, בהתייחס לאותה שנה.

## ועדות שרים

### 1. השתתפות בדיוני ועדות שרים (הנחיה מס' 1.1202)

השתתפות סגני שרים – סגן שר רשאי לפעול בשם השר בכנסת ובמשרד, אולם אין הוא רשאי להפעיל את סמכויותיו החוקיות של השר בממשלה או בוועדה מוועדותיה. סגן השר רשאי להשתתף בדיוני ועדת שרים ולהביע דעותיו אולם אין הוא יכול להצביע בהצבעותיה של הוועדה (לפירוט נוסף ראו הנחיה 1.1302 להלן).

השתתפות חברי כנסת – חבר כנסת שאינו שר אינו רשאי להשתתף דרך קבע בישיבת הממשלה ובוועדות שרים, שכן השתתפות מסוג זה פוגעת בעיקרון בדבר מניעת ניגוד עניינים - בשים לב, בין היתר, לתפקידה של הכנסת כמפקחת פיקוח פרלמנטרי על עבודת הממשלה.

השתתפות גורמים נוספים – ככלל, ישיבות הממשלה וועדות שרים הן ישיבות סגורות. עם זאת, שר רשאי - באישור ראש הממשלה או יו"ר ועדת השרים - להזמין לישיבות הממשלה או לוועדת השרים עובד משרד, או מומחה אחר שינכחו בשעת הדיון בנושא מסוים. כמו כן, רשאי יושב ראש הוועדה להזמין לישיבה מוזמנים שאינם עובדי ציבור, אם נוכחותם חיונית. במקרה זה ישמיעו המוזמנים את דבריהם, אך לא יהיו נוכחים בעת ההצבעה ובדיון הפנימי בין השרים, עובר לקיום ההצבעה.

### 2. דין החלטה של ועדת שרים "על דעת הממשלה" כדין החלטת ממשלה (העדר זכות ערעור)

(הנחיה מס' 1.1201)

לפי התקנון לעבודת הממשלה ככלל כל החלטה של ועדת שרים נתונה לערר בפני הממשלה, בכתב, תוך שבועיים מיום שנשלחה (אלא אם קבעה הממשלה הסדר ספציפי אחר לעניין ועדת שרים מסוימת).

דין מיוחד חל לעניין זכות הערר על החלטה של ועדת שרים שהיא "על דעת הממשלה". הממשלה רשאית לקבוע לגבי עניין מסוים או לגבי סוג עניינים כי החלטותיה של ועדת שרים תהיינה "על דעת הממשלה" ועליהן אין אפשרות לערור כפי שנקבע בתקנון הממשלה. עם זאת, ראש הממשלה רשאי להעלות את הנושא, בין ביוזמתו ובין בעקבות פניית השר, על סדר היום של הממשלה, מתוקף סמכותו לפי סעיף 1 לתקנון הממשלה, כנושא לדיון בממשלה.

יודגש, כי כאשר הממשלה מחליטה להעביר נושא מסוים לוועדת שרים שהחלטותיה הן "על דעת הממשלה" עליה לקבוע זאת בלשון מפורשת.

3. הרכבת ועדות שרים וקביעת סמכויותיהן (הנחיה מס' 1.1200)

קיימים שני סוגים של ועדות שרים:

א. ועדות שרים הפועלות מכוח הוראות שנקבעו בחוק ספציפי (מכונות "ועדות שרים סטטוטוריות") –

אלו ועדות אשר מוקמות מכוח חוק, ועל כן סמכויותיהן קבועות בדין והחלטותיהן לא מקבלות תוקף של החלטת ממשלה - אלא עומדות בפני עצמן. אין אפשרות לערור על החלטות ועדת שרים סטטוטורית.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, כאשר המחוקק הפקיד סמכות בידי ועדת שרים סטטוטורית, אין בידי הממשלה סמכות לעסוק בנושא. עם זאת, שר המעוניין בכך יכול להציע לראש הממשלה כי הממשלה תקיים דיון בנושא המסור לסמכותה של הוועדה, ותנחה את חברי ועדת השרים לקבל החלטה התואמת את עמדת הממשלה, ורק לאחר מכן יובא העניין לדיון בוועדת השרים.

ב. ועדות שרים המוקמות על ידי הממשלה מכוח סמכותה לפי סעיף 31(ה) לחוקיסוד: הממשלה, אשר קובע כי הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות, או לעניינים מסוימים –

להבדיל מן הסוג הראשון דלעיל, עניינו של סוג זה הוא בוועדות שתפקידן, סמכויותיהן, תחומי פעילותן, והרכבן נקבעים על ידי הממשלה, כאשר חלקן מוקמות כועדות קבועות וחלקן מוקמות כועדות אד-הוק, בהתאם להחלטות הממשלה ביחס אליהן.

ועדת שרים שמונתה על ידי הממשלה רשאית להפעיל סמכות שהוקנתה בחיקוק לממשלה, בין אם הוסמכה לכך במפורש ובין אם לאו, וכל זאת בתנאי שמדובר בנושא השייך לתחום עיסוקה, שהממשלה לא קבעה כי אין בסמכותה של ועדת השרים להפעיל סמכות זו, שאין כוונה אחרת משתמעת מהחיקוק המסמיך, ושאין מדובר בסמכות שהוקנתה לממשלה לפי חוקיסוד: הממשלה (למעט הסמכות השיורית).

## סגני שרים

1. מעמדו של סגן שר (הנחיה מס' 1.1300)<sup>14</sup>

סעיף 25 לחוקיסוד: הממשלה קובע כי שר רשאי בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה למנות לאותו משרד מבין חברי הכנסת סגן שר.

<sup>14</sup> לסקירה מקיפה על מעמדו של סגן השר ראו גם בג"ץ 3002/09 הסתדרות הרפואית בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (ניתן ביום 9.6.2009), בפסקאות כ"ו-ל"ב לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

מלשון החקיקה ומן הפסיקה בנושא עולה כי מהות תפקידו של סגן שר היא "יד עוזרת לשר במילוי תפקידו" ולא נטילת סמכות כלשהי מסמכויותיו של השר (ראו להלן התייחסות להסדר החוקי הספציפי במקרה שבו השר הינו ראש הממשלה).

## 2. היקף העניינים שניתן למסור לסגן שר (הנחיה מס' 1.1301)

לא ניתן להעביר או לאצול סמכויות סטטוטוריות משר (שאינו ראש ממשלה) לסגן שר, אלא להטיל עליו תפקידים בלבד. יש לשים לב כי גם מסירת תפקידים כאמור לסגן שר אין בה משום גריעה כלשהי מאחריותו של השר לענייני משרדו – הן בהיבט אחריות השר כלפי ראש הממשלה, והן בהיבט אחריות השר כלפי הכנסת.

ייעודו של סגן שר הוא לסייע לשר במילוי תפקידו וכל פעולותיו הן בשם השר שמינה אותו. בבג"ץ 5079/90 **ביטון נ' ראש הממשלה** (פ"ד מה(2) 827) נקבע כהאי לישנא:

"היקף התפקידים שהשר רשאי להטיל על הסגן אינו מוגבל, ובלבד שמתקיימים ונשמרים שני תנאים: האחד – שהאחריות לענייני המשרד, הן כלפי ראש הממשלה והן כלפי הכנסת, מוטלת על השר, והשני – שסגן השר פועל בשמו של השר, מכוחו ועל דעתו".

בבג"ץ 3132/15 **מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 23.08.2015), נפסק כי המתווה שהיה נהוג של "סגן שר במעמד שר", שכל ענייני המשרד מסורים בידיו - לא עולה בקנה אחד עם המסגרת הנורמטיבית הקבועה בחוק יסוד: הממשלה ועל כן הוא איננו חוקי.

עם זאת, בשנת 2018 תוקן סעיף 33(ג) לחוק יסוד: הממשלה, ונקבע בו, כי כאשר **ראש ממשלה הוא שר הממונה על משרד**, אזי רשאי הוא לאצול מסמכויותיו הסטטוטוריות (למעט הסמכות להתקין תקנות) לסגן שר. יובהר כי האפשרות לאצול סמכויות כאמור אינה משנה את המבנה המשטרי הקבוע בחוק יסוד: הממשלה, כמתואר לעיל.

## 3. איסור על הקניית סמכויות סטטוטוריות או אצילתן לסגן שר (הנחיה מס' 1.1304)

שר לא רשאי להקנות או לאצול מסמכויותיו הסטטוטוריות לסגן שר. מספר שיקולים עומדים בבסיס קביעה זו: להבדיל מעובד ציבור (שאינו נבחר ציבור) עבור האצלת סמכות לסגן שר אין מקור חוקי; אצילת סמכויות לסגן שר עלולה לפגוע במבנה ההיררכי הקבוע בחוק ולפיו שר יהיה ממונה על משרדו; וכן, מצב שבו יתנהל משרד ע"י סגן שר בלבד איננו ראוי.

עם זאת, בהתאם לסעיף 33 לחוק יסוד: הממשלה, כפי שתוקן בשנת 2018, כאשר ראש הממשלה הוא השר הממונה – הוא רשאי לאצול מסמכויותיו לסגן השר, למעט הסמכות להתקין תקנות.



סגן שר אינו רשאי לשמש כיושב ראש הכנסת או כסגן יושב ראש הכנסת, אסור לו לדבר בכנסת בניגוד לעמדת הממשלה בעניין כלשהו, הוא אינו רשאי לשמש יושב ראש של ועדה קבועה של הכנסת. בנוסף, הוא אינו רשאי להגיש הצעת חוק פרטית, ואם הגיש הצעת חוק כאמור לפני היותו סגן שר, יחולו על הצעתו הוראות סעיפים 75 (א) ו-96 (ה) לתקנון הכנסת, כאילו חזר בו מהצעתו.

4. **השתתפות סגן שר דרך קבע בכל ישיבות הממשלה** (הנחיה מס' 1.1302)

סגן שר רשאי להשתתף בישיבות הממשלה, שעה שעומד על סדר היום של הישיבה עניין מענייני המשרד שנמסרו לו.

עם זאת, אין הדעת סובלת את השתתפותו דרך קבע של סגן שר בישיבות הממשלה בכל העניינים אשר על סדר יומה בישיבותיה, משל הוא שר מן המניין. אם השתתפותו של סגן השר המוזמן להשתתף דרך קבע בישיבות הממשלה היא על דרך השתתפותו של שר, והוא נוהג בישיבה כאלו היה שר לכל דבר: נוטל את רשות הדיבור (בעניינים שאינם נוגעים למשרדו), שואל שאלות, מבקש להעלות נושאים על סדר היום - כי אז השתתפות זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק.

לבסוף יודגש כי סגן שר אינו רשאי - אף בעניינים המסורים לו - ליטול חלק בהצבעות ובהחלטות הממשלה.

5. **חברי הכנסת המיועדים לכהן כסגני שרים** (הנחיה מס' 1.1303)

סעיף 25(א) לחוק יסוד: הממשלה, קובע כי סגן שר ייכנס לתפקידו משהודיעה הממשלה בכנסת על מינויו. כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, נמנה חבר הכנסת על הרשות המחוקקת והוא אינו חלק מהרשות המבצעת.

נוכח האמור, על חברי הכנסת המיועדים לכהן כסגני שרים להימנע - כל עוד לא החלה כהונתם - מקביעת מושבם במשרד שבו הם אמורים לכהן, כמו גם מפעילות בענייני משרד שיש בה סממנים כלשהם של הפעלת סמכותם טרם הכניסה לתפקיד.

# רציפות הממשלה וסמכויותיה

## 1. סמכויות הממשלה והשרים: העברה ואצילה (הנחיה מס' 1.1450)

סמכות סטטוטורית של שר – סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע שסמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, רשאית הממשלה, באישור הכנסת, להעבירה לשר אחר או אף להעביר את הסמכות למספר שרים במשותף. עם זאת, במקרה שבו קבע המחוקק במפורש שהסמכות תהיה נתונה לשר מסוים, אין הממשלה יכולה להעביר את סמכותו הסטטוטורית של השר לוועדת שרים.

כאשר מדובר בסמכות סטטוטורית של הממשלה כולה – רשאית הממשלה לאצול את מסמכויותיה הסטטוטוריות שלה לשר. סמכות זו כוללת גם את הסמכות לבטל את האצילה ולשוב ולאצול את הסמכות לשר אחר. במקרה של ביטול אצילה שנעשתה לשר אחד ואצילת הסמכות לשר אחר, אין המדובר בהעברת שטח הפעולה משרד למשרד (לפי סעיף 31(ד) לחוק היסוד) ועל כן אין צורך באישור הכנסת, וגם אין חובת הודעה על כך לכנסת.

על החלטה של הממשלה לאצול סמכות מסמכויותיה לשר, בין שהיא סמכות סטטוטורית של הממשלה ובין שהיא סמכות שיורית שלה, וכן על החלטת הממשלה להעביר סמכות הנתונה על פי חוק משר אחד, לשר אחר, יש לפרסם בהודעה ברשומות. אם המדובר בהעברת שטח פעולה, יש חובת הודעה לכנסת (זאת בנוסח לפרסום הודעה ברשומות).

## 2. אחריות שרים לביצוע חוק (הנחיה מס' 1.1451)

כאשר חוק קובע כי שני שרים יהיו ממונים על ביצועו, פירוש הדבר הוא כי האחריות לביצוע החוק היא משותפת - ואין שר אחד רשאי לעשות פעולה במסגרת חוק זה אלא אם אותה הפעולה יוחדה בגוף החוק לו לבדו.

כמו כן, כאשר האחריות לביצוע חוק משותפת לשני שרים, אין השרים רשאים לפעול בלי אישורו של השר האחר, לרבות התקנת תקנות, הגשת הצעות לממשלה בדבר מועמדים לתפקידים, פניות לממשלה ולוועדות הכספים וכו'.

## 3. סדר היום של הממשלה ושל ועדות השרים עם כינון ממשלה חדשה (הנחיה מס' 1.1401)

סדר היום של הממשלה היוצאת מתבטל מאליה עם כינון הממשלה החדשה, שכן סדר היום של הממשלה אינו בגדר החלטה של הממשלה שדין הרציפות חל עליה. לפיכך, אין לייחס לראש הממשלה החדש את הכוונה לקבוע על סדר היום של הממשלה החדשה

נושאים שהועלו על סדר היום של הממשלה היוצאת על-ידי ראש הממשלה הקודם. הוא הדין, בשינויים המחויבים, לגבי סדר היום של ועדות השרים.

#### 4. רציפות הממשלה (הנחיה מס' 1.1400)

העיקרון החוקתי הבסיסי הוא, כי הרשות השלטונית הקרויה "ממשלה" עומדת על מכונה ואינה משתנה, חרף שינויים בהרכבה הפרסונאלי, אם נולדו שינויים אלו תוך כהונתה של הכנסת ואם נולדו עקב בחירות. זהו המסד לעיקרון המשפטי של "רציפות הממשלה". פעולה משפטית שעשתה ממשלה קודמת אינה מתבטלת עם כינונה של ממשלה חדשה, שכן הפעולה היא פעולת "ממשלה", וזו אחת ובלתי משתנה. אותו דין חל על פעולותיו המשפטיות של שר יחיד. כך, לדוגמה, חקיקת-משנה מטעם הממשלה, ועדת שרים או שר יחיד, וכן אצילת סמכויות - בעינין עומדות, ואינן משתנות עם חילופי הממשל. עיקרון הרציפות חל גם על החלטות בעלות אופי מנהלי - שלטוני. כמו כן, נראה כי מבחינה משפטית עיקרון הרציפות חל גם לעניין התקנון לעבודת הממשלה, כל עוד לא אישרה הממשלה תקנון חדש. בנוסף, עיקרון הרציפות חל גם על פעולותיה של הממשלה בתחומי המשפט הפרטי. על כן, משנכרת חוזה כדין, מכוח החלטה של הממשלה היוצאת או של שר משריה, החוזה עומד בעינו ובתוקפו.

מצב מיוחד מתקיים בעניין מינוי שעשתה הממשלה היוצאת, כאשר נושא המינוי הוא שר משריה. בעניין זה יש לנהוג כדלקמן:

א. כאשר המינוי הוא בציון תפקידו בלבד, המינוי אינו מתבטל עם כינונה של ממשלה חדשה.

ב. כאשר המינוי הוא בנקיבת שם השר ולא לפי תפקידו, המינוי מתבטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה.

ג. כאשר המינוי הוא בנקיבת שמו של השר ובציון המשרד שעליו הוא ממונה, המינוי מתבטל עם כינונה של הממשלה החדשה. מהאמור עולה שמינוי שר בלי תיק בידי הממשלה היוצאת בטל מאליו עם כינונה של הממשלה החדשה.



## מינויים בשירות הציבורי

### 1. בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (הנחיה מס' 1.1500)

בדיקת מינוי על ידי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה נדרשת בכל פעם שבה מחליט שר או מחליטה הממשלה כולה על מינוי של אדם לוועדות או לגופים קבועים, בין שהוקמו מכוח חוק ובין בדרך אחרת - ובלבד שהמינוי אינו בדרך של מכרז או מעין מכרז (ועדה לאיתור מועמדים).

יודגש כי הנחיה זו אינה עוסקת במינוי חברים לוועדות ציבוריות שמוקמות אדהוק לצורך ייעוץ בנושא מסוים, ולעניין זה ראו את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1502 "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן" שלהלן.

בבסיס דרישה זו לבדיקת כל מינוי עומדת הגישה, כי על מינוי שאינו מתבצע בהליך תחרותי (קרי מכרז או מעין-מכרז) לעבור הליך של בדיקה מקדמית טרם כניסת המינוי לתוקפו – כאשר סוג הבדיקה יקבע לפי סוג הגורם הממנה: השר או הממשלה על פי שיקול דעתם גרידא לעומת השר או הממשלה על פי המלצת גוף או ארגון המנוי בחוק.

אם כן כאשר מדובר במינוי של אדם שאינו עובד מדינה קבוע הכשיר לתפקיד וכשמדובר במינוי שנתון בו שיקול דעת לשר, בין אם הוא הגורם הממנה ובין אם הוא רק הגורם המאשר או הממליץ, וכן בכל מינוי שנעשה על ידי הממשלה או הטעון את אישורה שלא נבדק על ידי ועדה לבדיקת מינויים – ייבדק המועמד על ידי השר הממנה או על ידי השר המעורב במינוי הנדון, באמצעות היועץ המשפטי של משרדו.

בדיקה מקדמית זו נועדה לייעץ לגורם הממנה (הממשלה או השר) בדבר התאמתו לתפקיד של המועמד, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת טוהר המידות. על היועץ המשפטי של המשרד לבחון את התאמתו של המועמד לצרכיו המיוחדים של הגוף שאליו הוא אמור להתמנות הן מבחינת השכלתו וניסיונו המקצועי, והן בהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שלו הוא מיועד. בנוסף, על היועץ המשפטי לוודא כי המינוי ראוי מבחינת טוהר המידות. בהקשר זה על היועץ המשפטי לבחון, בין השאר, האם המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין למנותו למשרה הנדונה, וכן לבחון אם המינוי המוצע עלול להעמיד את המועמד בניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים.

לבסוף, על היועץ המשפטי של המשרד לבחון אם המועמד המוצע יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה. כלל אין להמליץ על מינוי מי שיש לו זיקה כאמור, זולת אם נמצא כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של הגוף שאליו הוא מיועד להתמנות, או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת, בנוסף לתנאי הכשירות הנדרשים לאותה כהונה.

לעומת זאת, כאשר מדובר **במינוי שנעשה על פי הצעת גוף או ארגון הנקוב בחוק**, הרי שאין לשר או לממשלה מעורבות של ממש במינוי, ותפקידם כגורם הממנה הוא פורמלי בעיקרו. לפיכך, במקום שבו העניק המחוקק לגוף או לארגון המנוי באותו חוק זכות למינוי נציג מטעמו, לא חלות ההוראות הרגילות לבדיקת מינויים - וזאת מתוך רצונו של המחוקק לכבד את האוטונומיה של אותו הגוף או הארגון לקביעת נציגיהם. מרצון זה נגזרת גם התוצאה כי, ככלל, אל לה לממשלה להתערב בשאלת כישוריו והתאמתו של הנציג האמור.

על אף האמור, וכחריג לכלל, גם בסוג מינויים זה יש מקום לכך שהיועץ המשפטי של המשרד יערוך בדיקה מקדמית המוגבלת לשאלות טוהר המידות ולבחירת שאלת העמידה בדרישות המינוי המפורשות בלשון החוק. כמו כן, גם במקרים אלו יש מקום לבחון את סוגיית ניגוד העניינים ואת סוגיית העבר הפלילי.

להרחבה נוספת בעניין זה ראו פרק ט"ז שכותרתו "מינויים" - להלן בעמ' 64.

## 2. מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייצעות ודרכי פעולתן (הנחיה מס' 1.1502)

שר רשאי להקים ועדות ציבוריות הכוללות מומחים, על מנת שיבחנו סוגיות ובעיות שונות ויגישו את המלצותיהן. יודגש, כי ועדות אלו יוקמו במסגרת הנושאים שעליהם מופקד השר.

חשוב להקפיד כי הרכב ועדה מסוג זה ישקף וישתף מגוון דעות של מגזרים שונים בחברה ובאקדמיה. להקפדה על הרכב מאוזן חשיבות רבה, וזאת לצורך בחינת ההחלטה המנהלית שנתקבלה. יש לבצע הבחנה בקביעת הרכב הוועדה המייצעת, בין חברי ועדה מומחים (אשר רצוי שיהיו נטולי עניין), ובין נציגים של מגזרים.

ההנחיה דנה בהרכב הוועדה ומפרטת בין היתר, מהן הבדיקות המקדמיות למינוי חבר לוועדה - בדיקת זיקות לשר, זיקה אישית, עסקית או פוליטית, האם יש למועמד כישורים מיוחדים, או כשירות מיוחדת אחרת, וכן בחינה של ניגודי עניינים. כמו כן, על פי סעיף 16ג(ב) לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951. בוועדות מעין אלה יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים.

מבחינת דרך פעולתה של הוועדה, נקבע בהנחיה כי ככלל, יש למנות כמרכז הוועדה עובד מדינה אשר יבצע את הפעולות המחייבות הסמכה מנהלית שנדרשות לצורך גיבוש המלצות הוועדה.

## 3. ייצוג הולם למגזרים מסוימים (הנחיה מס' 1.1503)

עיקרון השוויון הוא עיקרון יסוד במשפט הישראלי. עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. בהתאם, סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע כך:

"בקרב העובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, ושל בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, של מי שהוא או אחד מהוריו נולדו באתיופיה, של בני האוכלוסייה החרדית ושל עולים חדשים..."

להלן נרחיב בנוגע לאוכלוסיות המנויות בסעיף זה :

✿ **ייצוג הולם לנשים:** סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה, תשי"א- 1951 הוא המקור החוקי המעגן את החובה להעניק ייצוג הולם לנשים. על פי חוק זה בכל גוף ציבורי ובכל ועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה. בנוסף, גם בוועדות בדיקה ממשלתיות, בוועדות ציבוריות או בצוות שתפקידו עיצוב מדיניות לאומית, שמינו הממשלה; ראש הממשלה; שר; סגן שר או מנהל כללי של משרד ממשלתי - יינתן ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה.

במטרה לקדם את מימוש חובת הייצוג ההולם של נשים בוועדות כאמור הסמך החוק את הרשות לקידום מעמד האישה להקים מאגר שיכלול פרטים של נשים שנתנו את הסכמתן לכך ואשר מתאימות על פי כישוריהן להיות מועמדות להתמנות כחברות בוועדות השונות. באופן זה אם לא איתר גוף ממנה אישה שתמונה כחברה בוועדה מוועדותיו תהיה באפשרותו לפנות אל הרשות ולקבל מן המאגר את פרטיהן של הנשים הרשומות בו והמתאימות לדרישות המינוי.

בהמשך לאמור, קיימת חובה בכל מינוי או בחירה לתפקיד בשירות הציבורי, לרבות מינוי מנהל כללי בגוף ציבורי ובמשרד ממשלתי, להביא בחשבון את עיקרון הייצוג ההולם לנשים, ובכלל זה חיפוש אקטיבי של מועמדות מתאימות לתפקיד. בהקשר זה, במכתב שנשלח מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד רז נזרי, ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ביום 13.05.2020, הודגש כי לקראת כניסת שרים חדשים למשרדי הממשלה יש צורך בהבהרת החשיבות בהגברת הייצוג ההולם לנשים במשרות בכירות בשירות המדינה, לרבות בקרב דרג מנכ"ל משרד ממשלתי, וזאת נוכח בכירות התפקיד, חשיבותו והיקף השפעתו על המדיניות הממשלתית. במכתב הודגשה גם החשיבות לפעול לקידום הייצוג ההולם של אוכלוסיות נוספות הזכאיות לכך בקרב העובדים בשירות המדינה. המכתב נשלח גם למזכיר הממשלה על מנת שיעבירו לשרי הממשלה.

באופן ספציפי לגבי דירקטוריון של חברה ממשלתית, קובע סעיף 18 לחוק החברות כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים". לעניין זה קבע בית-המשפט כי המושג "ביטוי הולם" בהקשר לאמור, אין פירושו קביעת מכסות לייצוגם של שני המינים, אלא מתן ייצוג יחסי הולם לכל אחד מן המינים, בהתאם לאופיו, מטרותיו וצרכיו של הגוף הציבורי. בית-המשפט הוסיף

וקבע, כי החובה למנות מועמדים בני המין שאינו מיוצג באופן הולם, אינה חובה מוחלטת אלא יחסית.

⚙ **ייצוג אוכלוסייה ערבית (לרבות דרוזית וצ'רקסית):** סעיף 1א18 לחוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 11), התש"ס-2000 קובע כי "בהרכב דירקטוריון של חברה ממשלתית יינתן ביטוי הולם לייצוגה של האוכלוסייה הערבית". המושג "ביטוי הולם" בהקשר האמור, אין פירושו קביעת מכסות לייצוגה של האוכלוסייה הערבית, אלא ביטוי הולם על-פי נסיבותיו המיוחדות של כל מקרה. ואולם, אין כמובן לגרוס כי מתן ייצוג דל ואקראי גרידא לאוכלוסייה הערבית יש בו משום מתן ביטוי הולם לייצוגה. יש לציין, כי באיזון בין החובה להעדיף מינויים מקרב האוכלוסייה הערבית לבין ההתחשבות במגבלות שבמסגרתן על הממנים למלא חובה זו, יש ליתן ככל האפשר משקל בכורה לחובת ההעדפה כאמור.

⚙ **ייצוג אנשים עם מוגבלויות:** סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998, קובע את חובת הייצוג ההולם מעבר לשירות המדינה, וזה לשונו: "ראה מעביד כי בקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלויות, יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות". על פי ההגדרה של "מעביד" שבסעיף 9, ברור שהוראה זו חלה על רוב רובם של התאגידים הסטוטוריים והחברות הממשלתיות. כמו כן, נקבע על ידי בית המשפט כי חובת המעביד לפעול לקידום הייצוג ההולם כוללת גם את שלב הפיטורין.

⚙ **ייצוג האוכלוסייה הדרוזית ובני העדה האתיופית בקרב עובדי חברות ממשלתיות, תאגידים ציבוריים ורשויות מקומיות:** סעיף 50א לחוק החברות הממשלתיות קובע חובת ייצוג הולם לבני העדה האתיופית ולבני העדה הדרוזית בקרב עובדי החברות הממשלתיות בכלל המשרות והדירוגים, במסגרת זו יינתן ביטוי הולם לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית ויש חובה של הדירקטוריון לפעול לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בחברה. הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה בחברה ממשלתית, כמו כן, הן יחולו על חברה ממשלתית המעסיקה יותר מ- 50 עובדים.

\* סעיף 60ב לחוק מחיל הוראות אלה לעניין עובדים בתאגידים שהוקמו בחוק, בשינויים המחייבים.

\* בתיקוני חקיקה נקבעו הוראות דומות לעניין עובדי רשויות מקומיות.

⚙ **ייצוג אנשים עם מוגבלות, בני העדה האתיופית, בני האוכלוסייה החרדית ועולים חדשים – בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ובמועצות של תאגידים ציבוריים:** סעיף 2א18 לחוק החברות הממשלתיות קובע חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות, לבני העדה האתיופית (מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה),

לבני האוכלוסייה החרדית ולעולים חדשים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. סעיף זה חל גם על תאגידים ציבוריים ועל גופים אחרים שהוקמו בחיקוק והמנויים בתוספת השנייה לחוק החברות הממשלתיות, וזאת מכוח סעיף 60 א לחוק החברות הממשלתיות.

## היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

### 1. היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה (הנחיה מס' 9.1000)

תפקיד היועץ המשפטי במשרד ממשלתי הוא לייעץ ולהנחות את כלל גורמי המשרד בהיבטים המשפטיים של פעולתם. במסגרת זו עליו, בין השאר, לסייע ולהעמיד לרשות המשרד את הכלים והאמצעים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניות המשרד. במילוי תפקידו זה עליו לשמש גם "שומר סף", כדי להבטיח כי פעילות המשרד ונושאי המשרה בו תתבצע על-פי הדין וכללי המנהל התקין.

ככלל, על היועץ המשפטי למשרד לפעול לשם קיומו וחיזוקו של שלטון החוק. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והיועצים המשפטיים של המשרדים, מחייבות את המשרדים. חוות דעת הניתנת מאת יועץ משפטי של משרד ממשלתי, קובעת מבחינה משפטית את המצב הקיים עבור השר ועבור כל עובדי המשרד.<sup>15</sup> באם התעורר קושי בנוגע לחוות הדעת, באפשרות השר או המנהל הכללי של המשרד, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה באמצעות היועץ המשפטי של המשרד, או ישירות תוך ידוע היועץ המשפטי של המשרד, ולבקשו לעיין בחוות הדעת ולהביע דעתו בעניין.<sup>16</sup>

הלכות בית המשפט העליון מעגנות אף הן את מעמדה של חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי. בפסקי דין רבים עמד בית המשפט על כך שלחוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יש אופי מעין-שיפוטי, וחוות דעתו מחייבת את הרשות המנהלית, אלא אם כן נקבע אחרת ע"י היועץ המשפטי לממשלה או ע"י בית המשפט. לפיכך פעולה של רשות מנהלית בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי כמוה כפעולה בניגוד לדין.

ככלל, יועצים משפטיים של המשרד הרלוונטי הם אלו שיבצעו את כל העבודות המשפטיות עבור המשרד הממשלתי וילוו בהיבטים המשפטיים את עבודתם של וועדות וצוותים בין-משרדיים לסוגיהם.

כאשר נושא תפקיד במשרד ממשלתי פונה בכתב אל נושא תפקיד במשרד ממשלתי אחר, בעניין אשר יש לו היבטים משפטיים, עליו לכתב את היועץ המשפטי לאותו המשרד. כמו

<sup>15</sup> וראו בעניין זה גם את הוראות נסמן 40.331 בתקנון שירות המדינה.

<sup>16</sup> וראו בעניין זה גם את הוראות נסמן 40.332 בתקנון שירות המדינה.



כן, עובד ציבור אינו רשאי לבוא בדברים במישרין עם בית המשפט, אלא הוא חייב לעשות זאת באמצעות היועץ המשפטי של אותו הגוף שבו הוא משרת.

## 2. רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה (הנחיה מס' 9.1001)

ככלל, עבודה משפטית הנדרשת למשרד ממשלתי תעשה על ידי הלשכה המשפטית של המשרד (כשבמקרי הצורך ייעשה הדבר גם בשיתוף גורמים מקצועיים ממשרד המשפטים). הסתייעות בעורך דין חיצוני למשרד היא אירוע חריג אפוא, שייתכן רק לצורך מתן שירותים ליועץ המשפטי עצמו, וכשמתן השירות נתון לפיקוחו ולהוראותיו.

כמו כן, רכישת שירותים משפטיים תעשה רק כשמדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה, או לחלופין בשל עומס עבודה המוטל על הלשכה המשפטית. בכל מקרה, רכישת שירותים משפטיים במצבים אלו תעשה רק בנושאים שאין בהם רגישות מיוחדת, גיבוש מדיניות או עיסוק בפעילות המשפטית השוטפת של הלשכה המשפטית.

## עבודת הממשלה בתקופת בחירות

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ממועד תחילתה של תקופת בחירות<sup>17</sup> שוקמה על הממשלה היוצאת, השרים המכהנים בה ומשרדי הממשלה השונים לנהוג בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים ויזמות החקיקה. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב לנסיבות העניין, ובהתחשב באיזון הנדרש בין חובת העשייה ובין דרישת הריסון והאיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך.<sup>18</sup>

לפיכך, כאשר עומדות על הפרק החלטות שאינן בגדר הניהול השוטף, יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין מול הלשכה המשפטית, בטרם קבלת ההחלטה. במקרים המתאימים עשוי להינתן משקל רב יותר לצורך בהבטחת המשך העשייה השלטונית ובשמירה על רציפות

<sup>17</sup> מועד תחילתה של תקופת הבחירות נקבע בהתאם לנסיבות העניין ובהתאם לעילה שבגינה נערכות הבחירות, אשר יכול שיתקיימו במועדן, או מכוחו של חוק שחוקקה הכנסת להקדמת מועד הבחירות, או עם חלוף שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים בלא שנתקבל חוק תקציב וכו'.

<sup>18</sup> ראו מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 23.12.2020 בנושא "קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת הבחירות" וכן בג"ץ 8815/05 לנדשטיין ואח' נ. שפיגלר ואח' (26.12.2005); בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה של מדינת ישראל, פס"ד נה (2) 455 (2001); בג"ץ 3234/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' יו"ר הכנסת (פורסם בנבו, 09.07.2015).

והמשכיות עבודת הרשות המבצעת על פני הצורך באיפוק. זאת, תוך עריכת האיזון בין כלל השיקולים הנוגעים בדבר, והכל בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה.<sup>19</sup>

דברים אלו נכונים גם במצבים שבהם הממשלה התפטרה לפי סעיפים 18-21 או סעיף 29 לחוק־יסוד: הממשלה או לאחר בחירת כנסת חדשה, כאשר במצבים אלו הממשלה ממשיכה בכהונתה מכוח "עיקרון רציפות הממשלה" המעוגן בסעיף 30 לחוק־יסוד: הממשלה, ולא מכוח אמון הכנסת כפי שמקובל במצב הדברים הרגיל.

בהקשר זה יצוין, כי בתקופת הבחירות נדרשת חוות דעת משפטית בהיבטי בחירות ביחס **לכל הצעת החלטה** המוגשת לממשלה או לוועדת שרים (וזאת מעבר לחוות הדעת לגופה של ההצעה הנדרשת בכל עת), וביחס **לכל פניה לוועדה מוועדות הכנסת**, והדבר מתחייב כמובן גם לגבי פעולות אחרות החורגות מהעשייה השוטפת.

להלן נתייחס למספר תחומים מרכזיים נוספים המתעוררים תדיר בתקופת בחירות:

### **מינויים בתקופת בחירות**

נוכח הרגישות המיוחדת שיש לסוגיית המינויים בתקופת בחירות ובעת כהונת ממשלת מעבר, ולנוכח החשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי-הפיך, ולאור ההלכה הפסוקה בנושא, התווה היועץ המשפטי לממשלה עקרונות מרכזיים שלאורם יש לנהוג בתחום המינויים בתקופת בחירות. עקרונות אלו נועדו לאזן בין הצורך לנהוג באיפוק בהפעלת סמכויות הממשלה היוצאת לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון.<sup>20</sup>

להלן סוגי המינויים השכיחים וכן תמצית הכללים החלים בעניינם בתקופת בחירות ובתקופת ממשלת מעבר:

- **מינויים באמצעות מכרז** יימשכו כסדרם, אולם יש להקפיד על אי מעורבותו של הדרג הפוליטי במינויים אלה במשנה תוקף.
- מנגד, **מינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות איתור** מעוררים ככלל קושי. עם זאת נציב שירות המדינה יהא רשאי לאשר לקיים הליכי ועדת איתור בתקופה זו בהתחשב בחיוניות איוש המשרה, אופי המשרה, שלב הליך ועדת האיתור לפני המועד בו החלה תקופת הבחירות ובמכלול נסיבות העניין.
- ככלל יש להימנע **ממינויים של קבע למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי**, וכן יש להימנע מהפסקת כהונה של נושאי משרות כאלה. ככל שמשרה כזו התפנתה יש

<sup>19</sup> מתוך מכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) מיום 25.12.2019 בנושא "קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת הבחירות לכנסת ה-23".

<sup>20</sup> ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 שכותרתה "מינויים בתקופת בחירות".

לבחון את האפשרות להאריך באופן זמני את כהונתו של בעל התפקיד המכהן ולחילופין לאייש את התפקיד באמצעות ממלא מקום מתוך שירות המדינה.

- אין מניעה לאייש **משרות ותפקידים לא בכירים בפטור ממכרז** (מינויים לתפקידים כגון חברי ויושבי ראש בוועדות ערר לסוגיהן, מועצות מיעוצות, ועדות פרס (למעט מינוי של עובדי מדינה לגופים אלה) - כל עוד השר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בהצעת המועמדים או בהליך בחירתם; למועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה; המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.
- אין מניעה למנות **נושאי משרות אמון בלשכות שרים ומנכ"לים**, אשר העסקתם מסתיימת עם חילופי הנבחר.
- **מינויים לחברות ממשלתיות, תאגידים סטוטוריים ומינויים לגופים נוספים** אשר הועברו לבדיקת הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 לאחר המועד שבו החלה תקופת הבחירות (המועד המדויק נקבע לפי נסיבותיה של כל תקופת בחירות (להלן: "**המועד הקובע**") יתאפשרו רק אם המינוי נחוץ לשם הבטחת פעילותם התקינה של הגוף המדובר, או לצורך שמירה על אינטרסים של המדינה כבעלת מניות בחברה, ובתנאי שלמועמד אין זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.
- מינויים שהועברו לוועדה לבדיקת מינויים לפני המועד הקובע יימשכו כרגיל, ואולם אם המועמד טרם נבחן על ידי הוועדה לבדיקת מינויים עד המועד הקובע ולמועמד זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, אישור המינוי יותנה בעמידה במבחן מחמיר ביחס לקיומם של "כישורים מיוחדים".
- אין מניעה להקנות **סמכות סטוטורית או תפקיד נוסף לעובד מדינה מכהן** במסגרת תפקידו.

#### מגבלות בנושא תעמולת בחירות<sup>21</sup>

סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "**החוק**") קובע את האיסור לעשות שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספי גוף מבוקר (ובכלל זה משרדי ממשלה ורשויות מקומיות), או בנכסים של גוף כאמור (האיסור חל כמובן בתקופת הבחירות אך תקף גם מחוץ לתקופה זו). בהתאם לסעיף זה, אסור להשתמש בקשר לתעמולת בחירות בכספים, במקרקעין וברכוש אחר של משרד ממשלתי, של מפעל או של מוסד של המדינה. הוראה זו חלה גם על תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו או בהונו.

סעיף 2א לחוק חל בכל עת, וגם בתקופות שאינן תקופת בחירות. אולם בתקופת בחירות על חברי הממשלה היוצאת לנהוג במשנה זהירות על מנת שישמר אופיים האפולטיבי של משרדי

<sup>21</sup> כמו כן, ראו בהרחבה את הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900 שכותרתה "**איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה**".

הממשלה ועובדיהם, וכן על מנת שתישמר ההבחנה בין פעילותם הציבורית של השרים וסגני השרים לבין פעילותם הפוליטית.

המבחן המרכזי לזיהוי "תעמולת בחירות" הוא "למבחן הדומיננטיות" – דהיינו אם נראה כי התכלית העיקרית, הגוברת על תכליות אחרות, היא כזו שיש בה משום השפעה על העדפותיו הפוליטיות של הבוחר, יראו בכך משום "תעמולת בחירות".<sup>22</sup> אחד ממבחני העזר לבחינת מרכיב התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר הוא "מבחן אמינות הפרסום והדיוק בעובדות".<sup>23</sup> כך, יש לבדוק האם כלולים בפרסום נתונים מגמתיים שאינם מדויקים – ואם אכן כך יתברר הרי שיש בנתונים אלו כדי להעיד על קלישות הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום.

בהתאם לאמור לעיל "תעמולת בחירות" כוללת בין היתר:

- א. הטפה ישירה למען מפלגה כלשהי או מועמד כלשהו מבין אלה המתמודדים בבחירות, או מתיחת ביקורת על מפלגה או רשימה או מועמד כאמור;
- ב. הצגת מצע ותוכניות של מפלגה או של רשימה המתמודדת בבחירות, וכן דברי שבח לתכונות וליכולת של מועמדיהן או ביקורת על אלו של יריביהן;
- ג. התבטאויות שעניינן ומטרתן השפעה על הבחירות, או העשויות להתפרש ככאלה;
- ד. תעמולה היא מפלגתית אם תוכנה מתייחס במישרין לנושאים השנויים במחלוקת בין המפלגות.
- ה. כל פעולה שההיבט הדומיננטי שלה הוא תעמולתי.

מהאיסור הקבוע בסעיף 2 לחוק נגזרות מכלול משמעויות אופרטיביות ובכלל זה - ככלל, אין לעשות שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בלשכת ראש הממשלה או בלשכת שר; אין לעשות שימוש בפודיום של המשרד, הנושא סמל מדינה או את הכיתוב "משרד ראש הממשלה", במסגרת תעמולת בחירות; אין לקיים במעונו הרשמי של ראש הממשלה תעמולת בחירות הכוללת תליית שלטי תעמולה; אין למסור מידע או להושיט סיוע במשאבי המשרד (לרבות באמצעות עובדים) לגורמים חיצוניים מפלגתיים; אין לפרסם מתקציב המשרד את הישגיו של השר (אלא רשאי השר לעשות זאת מתקציב רשימתו); אין שר יכול להשתתף בפרסום ממשלתי כאשר לא קיים קשר ענייני ברור בינו כנבחר הציבור לבין הפרסום הממשלתי וכן כאשר לא קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו - וכל זאת בנוסף על כלל המגבלות הנוגעות לפרסומים ממשלתיים על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1703 שכותרתה "השתתפות שרים בתשדירי פרסום", לעיל בהרחבה בעמ' 22.

<sup>22</sup> בג"ץ 869/92 זווילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו (2) 692, 704 (1992) וכן דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.17) [פורסם בנבו].  
<sup>23</sup> תב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח' (20.1.2019).

בסעיף 2ב(ב) לחוק נקבעה הוראה מיוחדת שתכליתה למנוע שימוש בתעמולת בחירות בצבא ההגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. הוראה זו חלה בתקופה של 90 ימים שלפני מועד הבחירות.

יובהר כי הוראה זו אינה מונעת מראש הממשלה לערוך סיורים בצה"ל או לפגוש מפקדים וחיללים כראות עיניו ועל פי המתחייב מצרכי הביטחון. עם זאת, בתקופת 90 הימים שלפני מועד הבחירות צירוף צוות תיעוד מטעם לשכת העיתונות הממשלתית לסיורים אלו יתאפשר רק בהתקיים נסיבות או שיקולים מיוחדים המצדיקים את הדבר, כגון: הרתעת האויב, מצבי חירום וצרכים מבצעיים, או כשמדובר באירוע שנקבע מראש, אשר מתקיים בשגרה בצה"ל ושנהוג שראש הממשלה משתתף בו – וכל זאת באישור מראש ובכתב של הלשכה המשפטית, שתיוועץ במידת הצורך ביועץ המשפטי לממשלה או בנציגו.<sup>24</sup>

### **איסורים החלים על עובדי המדינה בקשר לתעמולת בחירות ופעילות מפלגתית**

על כל עובד מדינה להקפיד שמעשיו או התנהגותו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של מפלגה כלשהי או מועמד מסוים. על העובד להביא בחשבון כי עקב מעמדו כעובד מדינה עלול הציבור לפרש התנהגויות או מעשים מסוימים שלו כאילו נועדו לסייע למפלגה זו או אחרת, או למועמד זה או אחר, ועקב רגישות זו עליו לנהוג משנה זהירות בעניין זה.<sup>25</sup>

במסגרת זו, אסור לעובד מדינה לעסוק בשעות העבודה בפעילות מטעם מפלגה או למענה, ואסור לו לעסוק בפעולות אלה גם לאחר שעות העבודה, כל עוד הוא בין כתלי המשרד.

ביחס לעובדים שדרגתם היא אחת מארבע הדרגות העליונות בסולם הדרגות של הדירוג המנהלי, עובדים מסוימים בדירוגים המקצועיים ועובדים בתפקידים נוספים שפורטו בתקשייר (ובכללם רבנים, עובדים שהורשו לעשות עסקאות מטעם המדינה, עובדים שבסמכותם לקבל עובדים לשירות המדינה או להמליץ על קבלתם, ועובדי השירות המשפטי) נקבעו מגבלות נוספות. על עובדים בכירים אלו אסור להיות חברים בהנהלה הפעילה של מפלגה או של גוף מדיני; אסור לארגן אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני או לנאום באסיפה כזו; איסור להשתתף בתהלוכה בעלת אופי מדיני; אסור להשתתף בתעמולת בחירות פומבית בכתב או בעל פה ועד הגבלות כיוצא בזה על פעילות פוליטית בולטת.

כל ההוראות דלעיל חלות גם על העובדים בלשכת ראש הממשלה ובלשכות השרים, המכהנים במשרות אמון. עם זאת, ביחס לעובדים במשרות אמון נקבע בחוק כי הם רשאים לעסוק בפעילות מפלגתית בתחומי המשרד, אם זו נעשית במסגרת פעילות מנהלית כסיוע לראש הממשלה.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> ראו בעניין את תב"כ 13/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מיום 18.2.2019), וכן תב"כ 5/22 התנועה למען איכות השלטון נ' מפלגת הליכוד (החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מיום 20.8.2019).

<sup>25</sup> סעיף 6 בקוד האתי לשירות המדינה, התשע"ז, 2017.

<sup>26</sup> סעיף 33 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בנושא "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים"; פסקה 02.533 להוראות התקשייר.

כך למשל, הנהג רשאי להסיע את ראש הממשלה ברכב ממשלתי לאסיפה מפלגתית. מנהל הלשכה, המזכירה והעוזרים רשאים להדפיס נאומים מפלגתיים ולתאם פגישות פוליטיות. לעומת זאת, אסור לעובדי הלשכה לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה כגון גיוס תומכים, מצביעים ותרומות.

**בתקופת בחירות יש לנהוג בזה משנה זהירות לאור האיסורים הספציפיים הנוגעים לתעמולת הבחירות.**

4 יודגש כי האמור בפרק זה כולל את תמצית הנושאים המרכזיים בלבד במבט על בנושא עבודת הממשלה בתקופת בחירות.<sup>27</sup>

**בסמוך לתחילתה של תקופת בחירות מפרסמת הלשכה המשפטית של המשרד הנחיות מפורטות ומקיפות בנושא ההוראות החלות בתקופה זו.**

---

<sup>27</sup> הנחיות מפורטות על עבודת הממשלה בתקופת בחירות מופיעות בהרחבה במקורות הבאים: חוקיסוד: הכנסת; חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט – 1969; חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט – 1959; חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט – 1959 וחוקים נוספים; הנחיות שנובעות מפסיקת בג"ץ; הנחיות הנובעות מהחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית; הוראות מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה; תקנון שירות המדינה, הודעות נציבות שירות המדינה; והקוד האתי לשירות המדינה, תשע"ז-2017.

## 1. הסמכות להתחייב בשם המדינה

בשנת 1975 אושר בכנסת **חוק יסוד: משק המדינה**,<sup>28</sup> ובסעיף 2 נקבע כי עסקאות בנכסי המדינה, רכישת זכויות וקבלת התחייבויות בשם המדינה ייעשו בידי מי שהוסמך לכך בחוק או על פיו של מי שהוסמך לכך בחוק. בסעיף 3 נקבע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק וכי יכלול את כל הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.<sup>29</sup>

**חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951**, קובע הוראות בדבר סמכות הבעלות על נכסי מדינה ובדבר הסמכות לבצע עסקאות בנכסים כאמור. בחוק זה הוגדר "נכס" כמקרקעין, מיטלטלין, משאבי טבע וכן זכויות וטובות הנאה מכל סוג שהוא.

בסעיפים 4-5 לחוק נקבע כי הממשלה היא אשר רשאית לערוך עסקאות ברכוש המדינה: לרכוש נכסים (בישראל או מחוצה לה), לשכרם, לחכרם, לקבל זכויות אחרות בהם או לחילופין רשאית הממשלה למכור נכס מנכסי המדינה, לשעבדו או להעניק את הזכויות בו.

סעיף 6(א) **לחוק נכסי המדינה** קובע מי רשאי לייצג את הממשלה בעסקאות בנכסי מדינה ולחתום בשם המדינה על מסמכים הנוגעים אליהן: שר האוצר; שר אחר או אדם אחר שהורשה לכך על ידי הממשלה, אם באופן כללי ואם לגבי סוגי עסקאות או סוגי נכסים מסוימים; אדם אחר שהורשה לכך על ידי שר האוצר, או על ידי שר אחר (לגבי עסקאות מסוימות); ולבסוף מנהל רשות מקרקעי ישראל או אדם שהורשה לכך על ידיו – לגבי מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל. באופן מעשי, פועלת הממשלה כלל באמצעות נושאי משרה שהסמיכה לכך מכוח סעיף 6(א) הנ"ל, כאשר בהרשאות מקובל להסמיך נושא משרה ניהולית או מקצועית יחד עם חתימת חשב המשרד או סגנו – והכל בתחומי המשרד או היחידה הרלוונטית ועד לסכומים שנקבעו בהרשאה.

**חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985** משלים את ההסדר הכללי שבחוק יסוד: משק המדינה, וקובע הוראות ביחס לחוקי התקציב השנתי, שינויים בו ומכלול היבטים הנוגעים אליו.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> ראו יוסף מ' אדרעי **חוק יסוד: משק המדינה** 1-2 (יצחק זמיר – עורך, התשס"ד-2004). סעיפיו של חוק היסוד נוגעים בקשת רחבה של נושאים ובהם בעקרון חוקיות המנהל, בהיבטים של שאלות העוסקות הן בסמכות המנהל הציבורי, הן בשאלות של הפעלת סמכות והן בביקורת על המנהל הציבורי. נוסף על אלו, סעיפי חוק היסוד עוסקים גם בזכויות האדם והציבור שכספם לא יילקח מהם ללא הסכמה ולא יבזבזו ללא הסמכה; בזכות הציבור שכספו יוצא רק למטרות וליעדים שהציבור נתן להם את הסכמתו באמצעות חוק התקציב; בזכות הציבור לקבל דיווח מפורט על פעולות הממשלה ככל שהדבר נוגע ליישומן הכלכלי; בזכות לכך שרכושו של הציבור ינוהל רק על ידי שליחי ציבור ("בעל סמכות"); בזכות למנות נאמן ציבור שיבקר את משק המדינה ואת יעילותם של בעלי הסמכות ואת טוהר מידותיהם.

יודגש כי חוק זה אינו מכיל הנחיות באשר לאופן בו יש לכלול עסקאות בנכסי המדינה והוא אינו מכיל הנחיות באשר לתוכנם של חוקי התקציב.

<sup>29</sup> שם, עמ' 16-17.

<sup>30</sup> שם, עמ' 356.

סעיפים 34-36 לחוק קובעים שורת הוראות באשר לאי קיום החוק, לרבות התחייבות מעבר לסכום שניתן להתחייב לפי חוק התקציב השנתי, קבלה לעבודה של עובדים מעבר לתקן,<sup>31</sup> או התחייבות בשם המדינה ללא הרשאה. כך לדוגמה נקבע בסעיפים אלו כי עובד שביודעין עשה אחד מן המעשים כאמור יהיה אשם בעבירת משמעת ועניינו ידון בבית דין מיוחד לשיפוט עובדי המדינה בשל עבירות משמעת מכוח חוק זה. לא זו אף זו, על פי הוראות החוק לא רק אותו עובד לבדו יהיה אשם במעשה אלא גם כל מי שבשעת ביצוע העבירה היה מנהל כללי; חשב; גזבר; מנהל חשבונות; או פקיד של המשרד או של יחידת הסמך האחראי לאותו תחום – אלא אם הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו ושהוא נקט אמצעים סבירים להבטחת מניעתה.

סעיף 37 לחוק קובע כי כאשר מורה שר לעובד המדינה לבצע פעולה כלשהי, על עובד המדינה לוודא כי ההוצאה או ההתחייבות הכרוכים באותה פעולה מתוקצבים בחוק התקציב השנתי, ולא – עליו להודיע על כך בכתב לשר ולחשב האחראי על סעיף התקציב. סעיף זה אף קובע כי אם שר מעוניין בכל זאת לבצע פעולה שדווח לו עליה שהיא אינה מתוקצבת הרי שעליו לעכב את ביצועה ולהביא את העניין להחלטת ממשלה תוך 30 ימים.

לבסוף יצוין כי הוראות חוק אלו תורגמו גם להוראה בתקנון שירות המדינה, כאשר בנסמך 42.611 נקבע כי לא יתחייב עובד בשם המדינה ולא ישלם כספים מאוצר המדינה, אלא אם הוסמך לכך כדין.

---

<sup>31</sup> סעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959 קובע שלא יתמנה אדם עובד מדינה אלא למשרה פנויה בתקן.



## ז. כללים בדבר מתן חסות

(הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700)

1. שרים, סגני שרים, מנכ"לים, עובדי המדינה, ושאר עובדי ציבור (להלן: "עובדי הציבור"), מתבקשים מפעם לפעם ליתן חסות לפעילויות שונות הנעשות מטעמם של גופים חוץ קידום פעילותם.
2. "חסות" משמעותה כל פעולה העשויה ליצור רושם כי עובד הציבור תומך בגוף חיצוני או בפעילות שהוא עורך. תמיכה זו יכול שתיעשה, בין היתר, בדרך של השתתפות באירוע שעורך הגוף החיצוני, צילום סרטון ברכה עבורו, כתיבת מכתב ברכה, ולעיתים אף קיום פגישה עם נציגיו.
3. על מנת ליתן חסות, נדרש עובד הציבור להגיש בקשה לאישור מתן החסות לגורם המאשר המוסמך במשרדו. העיקרון המנחה בבחינת בקשה זו, הוא, כי **ניתן לתת חסות לגוף חיצוני כאשר קיימת חשיבות ציבורית בפעילות שבהקשרה מתבקשת החסות, וכאשר מתן החסות עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הנוגעת בדבר (ככל שיש כזו), וכל עוד לא מתקיימות נסיבות אחרות השוללות את מתן החסות.** בבחינת הבקשה, יש לבחון את מכלול הנסיבות והשיקולים הנוגעים לעניין, וככל שאין נסיבה ששוללת – יש לשקול את סבירות מתן החסות במקרה הקונקרטי.
4. עובד המדינה המעוניין לקבל אישור למתן חסות, נדרש לפנות לקבלת אישור המנכ"ל או מי שהמנכ"ל הסמיכו ליתן אישור כאמור. בבקשתו של עובד הציבור יש להניח את התשתית העובדתית המלאה, בנסיבות העניין - פרטים הנוגעים לאדם או הארגון שעבורו מתבקשת החסות, וכן פרטים הנוגעים למהות החסות ואופייה.
5. שר, סגן שר, מנכ"ל משרד ממשלתי, מנהל יחידת סמך או מנהל בדרגת מוקבל מנכ"ל אשר נתבקשו ומעוניינים ליתן חסות לגוף חיצוני, יבחנו את הבקשות ויכריעו בהן בעצמם, בהתאם לאמות המידה המפורטות בהנחיה ובכפוף לאמור בסעיפים 6-7 להלן.
6. בעת בחינת בקשה למתן חסות יש לברר אם מתקיימת בבקשה אחת או יותר מן הנסיבות שיפורטו להלן, אשר ככלל, שוללות את מתן האישור. כאשר שוקלים לתת חסות על אף שמתקיימות לגביה אחת מהנסיבות שלהלן, יש לפנות באופן מנומק לקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד, ובפנייה יש לציין את כל המידע הרלוונטי, ולהבהיר את הנסיבה השוללת. הלשכה המשפטית תהא רשאית במקרים חריגים, ובאופן מנומק, לאשר את מתן החסות על אף קיום נסיבה שוללת כאמור.
7. בהנחיה נמנות ה"נסיבות השוללות", אשר בהתקיימותן, ככלל, לא יהיה מקום ליתן חסות: חסות לגוף מסחרי; חסות אשר עלולה לפגוע בתדמית השירות הציבורי, או העלולה לעורר חשש לניגוד עניינים; חסות הניתנת לגוף או לאירוע בעל זיקה מפלגתית-פוליטית; חסות לגוף אשר נודע כי מתנהלים נגדו או נגד בעלי תפקידים בכירים בו, הליכים משפטיים הנוגעים לחשד לפעילות בלתי תקינה; חסות הניתנת לאירוע המיועד לגיוס תרומות; חסות העלולה להתפרש כהעדפה פסולה ביחס למקבל החסות או חסות

הניתנת לגורם מסוים אף שעובד הציבור לא יוכל, במסגרת הזמן העומד לרשותו, להיענות באופן שוויוני לבקשות דומות של גופים אחרים; חסות שיש בנתינתה טעם לפגם אחר מבחינה מוסרית, ציבורית או אחרת.

8. גם במקרים שבהם נמצא כי אין מניעה למתן החסות, יש לשקול האם יש לקבוע תנאים וסייגים לאופן מתן החסות, למשל: הפרדה בין החלק באירוע שבו משתתף עובד הציבור לבין חלקים אחרים באירוע, בקרה על צורת החסות או תוכנה, הצגת מגוון דעות באירוע, הגבלה על שימוש בתוצרי החסות וכד'.

9. על עובד הציבור לבחון האם בפעילות צפויים לקחת חלק גורמים נוספים שהשתתפות בפעילות ביחד עמם, עלול לעורר קושי.

10. קיימים מספר מקרים שבהם עובדים יהיו רשאים לקחת פעילות העשויה להיות כרוכה במתן חסות, ללא צורך בקבלת אישור המנכ"ל או מי שהוסמך על ידו, ובהם: (1) דיון ציבורי המאורגן על ידי גוף עיתונות, אקדמיה (מוכר למל"ג), ארגון עובדים או איגוד מקצועי, אשר מהווה מסגרת ראויה להצגת מידע בעל עניין לציבור, וכאשר זוהי מטרת השתתפותו של עובד הציבור באירוע; (2) פעילות שהיא פרי שיתוף פעולה מובנה בין המשרד הממשלתי שאליו משתייך העובד לבין הגוף החיצוני; (3) פעילות מטעמו של גורם שלטוני זר, או הנעשית בשיתוף פעולה בין המדינה ובין גורם שלטוני זר. כמו כן, קיימת אפשרות למתן אישור כללי ביחס לסוג מסוים של בקשות חסות, או ביחס לגוף חיצוני מסוים.

11. כאשר הגורם מבקש החסות איננו "גוף חיצוני", אלא אדם או תאגיד בשירות המדינה, רשות מקומית, או גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו (חברה ממשלתית, עמותה ממשלתית או תאגיד סטטוטורי) אין כל צורך לבחון את הבקשה.

12. כאשר מדובר באירוע שיש לעובד הציבור זיקה אישית אליו, שאינה נובעת מהיותו עובד ציבור, אין מדובר במתן חסות (כדוגמת אירועים קהילתיים, משפחתיים, אירוע חברתי וכד').

13. על אישור למתן חסות להינתן בכתב, ויש לקיים תיעוד של חסויות שהוענקו.

## ח. כללים בדבר גיוס תרומות

(הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700)

בסעיף 5 לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, נקבע כי לא יתרים עובד המדינה כל כספים, ולא יגבה ולא יקבל כספים שנתרמו לאיזו מטרה שהיא זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. החוק קובע סייג אחד לאיסור זה המופיע בסעיף 7: "פעולה האסורה לפי סעיף 5, רשאית הממשלה להתירה למטרה ציבורית בדרך כלל או למקרה מסוים; היתר לפי סעיף זה יפורסם ברשומות". סעיף 8 לחוק מוסיף כי עובד שהתרים ללא היתר כאמור יהיה אחראי אחריות משמעתית על מעשיו.<sup>32</sup>

לשון החוק מתייחסת אפוא לעובדי מדינה, אולם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1700 שכותרתה "מתן חסות על ידי עובדי ציבור" נקבע כי הגדרת עובד ציבור תכלול הן את עובדי המדינה והן את נבחרי הציבור (שרים וסגני שרים). טעם הדבר הוא שעובדי הציבור כולם, עובדים ונבחרי ציבור כאחד, כפופים לעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי, ובפרט החובות לפעול באופן סביר, ענייני, שוויוני ושקוף, בהתאם לכללי המנהל התקין, תוך שמירה על טוהר מידות ומניעת ניגוד עניינים והימנעות מהתנהגות אשר עלולה לפגוע במעמדו ובתדמיתה של המדינה. בנוסף גם הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים קובעים כי על אלו לנהוג במילוי תפקידיהם בלא משוא פנים (ראו לעיל פרק ו' שכותרתו "כללים בדבר מניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים"), וגם מטעם זה נקבע כי ראוי ששרים וסגני שרים יהיו כפופים להנחיה בדבר מתן חסות, לרבות גיוס תרומות.

אם כן, לבד מן ההליך הרגיל שפורט בפרק הקודם באשר לאופן שבו ייתן עובד ציבור את חסותו לאירוע נקבעו מספר דגשים מיוחדים עבור גיוס תרומות. כך נקבע כי זהירות והקפדה מיוחדת נדרשות ביחס להשתתפות עובד ציבור באירועים לגיוס תרומות – וכי ככלל לא יהיה מקום לתת חסות לאירוע המיועד לגיוס תרומות.<sup>33</sup>

היה והשתתפות עובד הציבור אושרה באופן חריג, הרי שיש לשאוף לקיום הפרדה בין החלק באירוע שבו משתתף עובד הציבור ובין פעולות הקשורות באופן ישיר להתרמה ולגיוס כספים, באופן שיודגש הפן הציבורי שבהשתתפות עובד הציבור באירוע ותימנע השתתפותו ומעורבותו בפעולות ישירות לגיוס התרומות (לרבות, כמובן, אמירת דברים שיש בהם משום קריאה ישירה לגיוס תרומות).<sup>34</sup>

<sup>32</sup> וראו את ההוראה המקבילה בפרק 42.8 בתקנון שירות המדינה.

<sup>33</sup> יצוין כי לכלל זה נקבעו סייגים שונים מכוח סעיף 7 האמור. כך למשל נקבע סייגים המתירים מעורבות עובדי מדינה בהתרמת כספים לטובת קרן היסוד המגבית המאוחדת לישראל וקרן קיימת לישראל (ראו: החלטת ממשלה י"פ 737, התש"ד, עמ' 821; החלטת ממשלה י"פ 2276, התשל"ז, עמ' 418; וכן פסקה 42.813 בתקשי"ר).

<sup>34</sup> בתקופת בחירות נדרשת הקפדה יתרה בנושא זה. ראו הרחבה בעניין הזהירות הראויה במהלך תקופת בחירות בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1908 שכותרתה "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – עריכת אירועים על ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות".

## ט. כללים בדבר הבטחות מנהליות

(הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004)

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, במקרים מסוימים יכול להיווצר חיוב כלפיי המדינה שלא באמצעות התקשרות כדין או על ידי מי שמוסמך לכך, אלא מכוח הבטחה מנהלית שניתנה על ידי גורמים ממשלתיים.

הבטחה מנהלית יכולה להיווצר בשתי צורות שונות:

האחת – גורם מנהלי מציג כלפי הפרט מצג שנחזה כ"הבטחה", תוך שהוא "עוקף" את סדרי המנהל התקינים של הרשות המנהלית הכרוכים במתן התחייבות של הרשות.

האחרת, והנדירה יותר – גורם מדינתי, לרוב הממשלה כולה מכוח סמכותה השירותית, לאחר בחינת כלל השיקולים, וקבלת אישור הייעוץ המשפטי והחשבות של אותה רשות מנהלית, מעניק לפרט הבטחה אשר לא תחשב כ"עקיפה" של סדרי המנהל התקינים ועקרונות המשפט המנהלי (ע"פ רוב בנושאים תקדימיים וחדשניים שבהם נדרשת גמישות).

על פי הנחיית היועץ, הבטחות מן הסוג הראשון הן הבטחות אסורות, ואילו הבטחות מן הסוג האחרון עשויות להיות מותרות – אך במקרים יוצאי דופן בלבד. יוער כי כל יצירת התחייבות בשם רשות מנהלית, כפופה להליכים מקדמיים, ועל כן הבטחה מנהלית מן הסוג הראשון מבטאת חריגה מכללי המנהל התקין.

התנאים המצטברים להשתכללות הבטחה מנהלית בהתאם להלכה הפסוקה:

- (1) ההבטחה ניתנה ע"י הגורם המבטיח במסגרת סמכותו על פי דין.
- (2) מדובר בהבטחה מפורשת, ברורה וחד־משמעית מבחינה אובייקטיבית.
- (3) ההבטחה משקפת כוונה ליצור מערכת יחסים בעלת תוקף משפטי מחייב – אין די בהצהרה כללית או בהתחייבות לביצוע בדיקה, וכד', אלא יש לבחון האם נותן ההבטחה התכוון כי דבריו יקבל תוקף משפטי מחייב, ויתממשו. כאינדיקציה לכך, ניתן לבחון את פירוט פרטי ההתחייבות, האם ניתנה הבטחה לאדם או לקבוצת אנשים ספציפית, וכן האם ניתנה הבטחה בכתב.
- (4) לנותן ההבטחה יש יכולת להביא את ההבטחה לכדי מימוש – ללא שתהיה כפופה לתנאים ולאישורים שאינם בשליטת המבטיח, כדוגמת מסגרת תקציבית מתאימה, אשר אישורה איננה בסמכות המבטיח.

השתחררות מהבטחה מנהלית:

גם אם נקבע כי ניתנה החלטה מנהלית בהתאם לתנאים האמורים לעיל, הרי שקיימת אפשרות להשתחרר מההבטחה המנהלית, וזאת במקרים שבהם מתברר כי קיים טעם שלא לקיים את ההבטחה, ועל מנת לשרת את האינטרס הציבורי. אך במקרה כזה נטל הראייה להוכחת הצידוק יוטל על כתפי הרשות המנהלית.

#### סעדים:

במקרים שבהם נקבע כי הייתה הבטחה מנהלית תקפה, על פי רוב הסעד שיינתן לפרט הוא אכיפת ההבטחה, ובלבד שאין צידוק חוקי לשנותה או לבטלה. אך כאשר יש צידוק חוקי, הרי שהסעד שיינתן הוא פיצויים (על פי רוב פיצויי הסתמכות). לעומת זאת, כאשר ניתנה הבטחה שלא עמדה בתנאים המצטברים דלעיל (בעיקר כאשר נותן ההבטחה היה חסר סמכות), הרי שברוב המקרים לא יינתן סעד, ורק במקרים חריגים יינתנו פיצויי הסתמכות, או החזרת הנושא לרשות המנהלית לבחינתה. במקרי קיצון עשוי להינתן סעד של "ביצוע בקרוב".

#### התווית כללי מניעה:

(1) אין לתת הבטחה מנהלית כאשר קיים מסלול משפטי אחר לביצוע פעולות דומות (כך למשל, אין לפעול בדרך של הבטחה מנהלית שיש בה עקיפת הליכי מכרזים, הליכי תמיכות וכד');

(2) כאשר מדובר בפעולה שיש לה השלכות כספיות, הגורמים המוסמכים לייצג את הרשות הם רק אלו שנקבעו על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, או על פי דין אחר (כדוגמת ועדת מכרזים);

(3) גם אם מדובר בעניין שלא חלות לגביו המגבלות בסעיפים (1)-(2) לעיל – יש לשקול היטב האם יש מקום למתן הבטחה מן הסוג השני שצוין לעיל, ובמקרים יוצאי הדופן אשר מתאימים לכך יש לקבל החלטה מנהלית לגופו של העניין הנידון, וזאת לאחר בירור העובדות ושקילת כלל השיקולים והחלופות, תוך מתן משקל משמעותי לקיום הליך מסודר, שוויוני ושקוף;

(4) במקרים נדירים כאמור אשר בהם הוחלט ליתן הבטחה מנהלית מן הסוג השני שצוין לעיל, יש לוודא כי ההבטחה ניתנת בסמכות, פרטיה ברורים כך שניתן ליישםם ללא קושי, וקבוצת מקבלי ההבטחה היא תחומה. יש לתת את ההבטחה בכתב, ורק לאחר קבלת אישור של חשב המשרד ושל היועץ המשפטי של המשרד, אשר על פי רוב יידרש להתייעץ בעניינים אלו עם משרד המשפטים. כמו כן, יש לשקול פרסום מתן ההבטחה המנהלית לפי הנסיבות לצורכי שקיפות, שוויון ופיקוח;

(5) בהתנהלות ה"יום-יומית" של הרשות המנהלית, אשר במהלך העניינים הרגיל שלה כאמור אין מקום למתן הבטחות מנהליות, ראוי שגורמי המנהל יתנהלו בשקיפות מראש ביחס לסמכותם, ויבהירו לפרט מהי סמכותם העניינית והחשבית בנוגע לנושאים הנדונים, לרבות העמדת הפרט על טעותו במידת הצורך, ככל הניתן בכתב, תוך עדכון היועץ המשפטי הרלוונטי.

## י'. מתנות

הסוגיה של מתן טובות הנאה לעובדי ציבור מוסדרת, ככלל, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979 (להלן: "חוק המתנות" או "החוק"); בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1980 שהותקנו מכוחו (להלן: "התקנות"); ובכל הנוגע לעובדי מדינה – גם בהוראות תקנון שירות המדינה.

חוק המתנות והתקנות שהותקנו מכוחו מבוססים על ההנחה שעובדי הציבור הם נאמני הציבור, הפועלים למענו, ולפיכך כל טובת הנאה הצומחת לעובד הציבור בשל תפקידו, מתוקף תפקידו או בתמורה למילוי תפקידו, היא קניינו של הציבור. כמו כן, המחוקק סבר כי קבלת מתנה על ידי עובד ציבור עלולה להתפרש כטובת הנאה אשר ניתנת לעובד הציבור כדי להשפיע עליו ועל תפקודו בעבודתו. על הנחות אלו מצטרפת העובדה שעובד הציבור מקבל משכורת ותשלומים אחרים בעד עבודתו מאוצר המדינה, ועל כן אין הוא רשאי לקבל בעד עבודתו זו או בעד מילוי תפקידו זה טובת הנאה מכל אדם, אלא אם הדבר מותר לפי הוראות הדין והתקשי"ר.

לאור עקרונות אלו קובע החוק כי ככלל כאשר מוצעת מתנה לעובד או עובדת ציבור, לבן או בת זוגם או לילדים הסמוכים על שולחנם – עליהם לסרב לקבלה, תוך מתן הסבר מתאים לנוותן המתנה.

אם הסירוב לקבלת המתנה עלול להתפרש כפגיעה בנוותן המתנה או כפגיעה בגוף שנותן המתנה מייצג, ניתן לקבל את המתנה. במקרה זה תקום המתנה לקניין המדינה, ועל עובד הציבור שקיבל את המתנה להעבירה לבחינת ועדת המתנות המשרדית, כהגדרתה להלן, לא יאוחר מ-15 ימים מיום קבלתה או מיום שנודע לו על קבלתה, לפי המאוחר.

על מנת להבטיח את הטיפול במתנות כאמור, על כל מנכ"ל משרד ממשלתי למנות ועדה משרדית לטיפול במתנות שקיבל עובד או נושא משרה במשרד. בוועדה יכהנו היועץ המשפטי והחשב של המשרד או נציגיהם, וכן ראש אגף משאבים חומריים או נציג אחר שייקבע על ידי המנכ"ל (להלן: "הוועדה המשרדית" או "ועדת המתנות").

עובד ציבור שקיבל מתנה כאמור רשאי לבקש להציגה בתצוגה במשרד או לקבלה לבעלותו.

במקרה שבו מדובר במתנה אשר מעצם טיבה היא מתאימה לתצוגה במשרד (תמונה, פסל וכיו"ב) רשאי מקבל המתנה לבקש מוועדת המתנות להציג את המתנה במשרדו. אם תאושר בקשתו זו תהפוך המתנה לקניין המדינה, ובאחריות מקבל המתנה להחזירה אל הממונה על המתנות שמינה מנכ"ל המשרד עם סיום תקופת עבודתו במשרד, או במועד הסרת המתנה מהתצוגה, לפי המוקדם.

החלטה בדבר הקניית מתנה לבעלות עובד הציבור מצויה בסמכות ועדת המתנות המשרדית או ועדת היתרים בראשות שופט – בהתאם לשווי המתנה וכמפורט להלן.

ועדת המתנות מוסמכת להתיר לעובד הציבור לקבל מתנה שהיא "קטנת ערך" (ששוויה אינו עולה על 300 ₪) וסבירה, שניתנה על פי הנהוג בנסיבות העניין. יודגש כי בהתאם לסעיף 42.761 לתקשי"ר, על עובד הציבור לדווח לוועדה המשרדית גם על קבלת מתנה המוערכת כ"קטנת ערך", והוועדה המשרדית תקבע האם המתנה היא אכן "קטנת ערך" וסבירה, שניתנה על פי הנהוג בנסיבות העניין, ושאינן בנסיבות הענקתה לעובד הציבור משום טובת הנאה אסורה.

מתנת מזון שקיבל עובד המשרד והוא מעוניין בה לשימושו האישי תיבחן על ידי הוועדה המשרדית בהתאם להוראות החוק ותקנון שירות המדינה, ובכלל זאת שאלת היותה מתנה קטנת ערך סבירה ומקובלת בנסיבות העניין.

אם עובד הציבור מבקש כי תוקנה לו מתנה שקיבל על אף שהיא אינה קטנת ערך, הרי שעליו לפנות אל הוועדה המשרדית בבקשה מנומקת שבה יפרט מתי התקבלה המתנה, ממי, ובאילו נסיבות. בנוסף, על בקשתו זו של העובד לכלול הערכה אובייקטיבית של שוויה המשוער של המתנה (למשל באמצעות איתור המתנה ברשת, בירור מול נותן המתנה או היצרן וכיו"ב).

ועדת המתנות תשקול האם מלבד ערכה הכלכלי יש למתנה ערך בעבור המדינה, האם יש בהקנייתה לעובד הציבור משום חשש לפגיעה בטוהר המידות, והאם יש בהענקתה לעובד הציבור משום טובת הנאה אסורה. לאחר מכן תעביר הוועדה המשרדית את הבקשה ואת חוות דעתה לגביה אל ועדת היתרים ייעודית, שבראשה עומד שופט – וועדה זו היא אשר מוסמכת להכריע בעניין.

אם הוועדה המשרדית סבורה כי בקשתו של עובד הציבור אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, התקנות ו/או התקשי"ר, רשאית היא להודיע על כך למבקש בצירוף נימוקיה מיד. ככל שהעובד עומד על בקשתו לקבל את המתנה גם לאחר קבלת עמדת הוועדה, תועבר הבקשה לוועדת ההיתרים בצירוף חוות הדעת של הוועדה המשרדית.

אם החליטה ועדת ההיתרים להקנות לעובד הציבור את המתנה, על העובד להעביר את תשלום שוויה לאוצר המדינה / האפוסטרופוס הכללי.

לבסוף יובהר כי בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק ובהתאם להוראות נסמן 42.731 בתקשי"ר, הוראות אלו אינן חלות על קבלת מתנות אישיות, כגון: מתנה הניתנת לעובד הציבור ללא קשר להיותו עובד מדינה, מתנה הניתנת מחברים לעבודה, מתנה הניתנת מוועד העובדים ומתנה הניתנת לעובד הציבור לרגל אירוע אישי או משפחתי, ולפי הנהוג בנסיבות העניין.

#### **4 האחריות להימנע מהיקלעות למצב של הפרה של הוראות הדין והנהלים הנוגעים**

##### **בנושא קבלת מתנות מוטלת בראש ובראשונה על עובד הציבור.**

בכל מקרה של ספק לגבי קיום התנאים ותחולתם ביחס לעובד הציבור, על עובד הציבור להיוועץ תחילה בלשכה המשפטית של המשרד, למסור לנציגיה את המידע הרלוונטי ולפעול בהתאם להנחיותיה.

## חלוקת הזמנות וכרטיסים למופעים ולאירועים

(הנחית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 1.1709)

### קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ולאירועים על ידי עובד ציבור

כאמור, הגדרת "מתנה" שבחוק המתנות היא רחבה ביותר, וכוללת גם קבלת כרטיסים או הזמנות, שגלומה בהם טובת הנאה, למופעים ואירועים שונים.

נקודת המוצא היא שאסור לעובד הציבור לקבל כל טובת הנאה. עם זאת, פעילות הקשורה למילוי תפקידו של עובד הציבור הכרוכה בטובת הנאה, אין לראותה, ככלל, כטובת הנאה אסורה, וזאת בסייג שקבלת טובת הנאה לא עלולה להשפיע על מילוי תפקידו של עובד הציבור.

בהתאם לכך, ככלל, השתתפות עובד הציבור ללא תמורה באירועים כדוגמת האירועים המפורטים להלן, הכרוכים לגבי כלל הציבור בתשלום, שאליהם הוזמן עובד הציבור בתוקף תפקידו כעובד הציבור, לא יהיו בגדר טובת הנאה אסורה:

1. אירוע ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי-רשמי (כגון אירוע לציון מאורע בתולדות המדינה).
2. אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית, שבו עובד הציבור נושא דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית.
3. אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת, שבו משמש עובד הציבור אורח כבוד. ככלל, באירוע מסוג זה לא נמנים אירועים שגרתיים כגון תחרויות ספורט או מופעי תרבות הנערכים כדבר שבשגרה, אשר אין כל הצדקה שעובדי הציבור יהיו בהם אורחי כבוד.
4. כנסים, השתלמויות, ימי עיון ואירועים דומים שבהם משתתף עובד הציבור כמרצה או כדובר.

בחלק מן המקרים המנויים לעיל, השתתפותו של עובד הציבור באירוע כפופה להנחיות נוספות שעניינן מתן חסות (ראו הרחבה בפרק י"א שכותרתו "כללים בדבר מתן חסות" - לעיל בעמ' 47).

יובהר כי היתר זה, המאפשר לעובד ציבור להשתתף בלא תשלום באירוע שהכניסה אליו כרוכה בתשלום, כדוגמת המקרים המנויים לעיל, יחול על עובד הציבור עצמו ולא יכלול קבלת הזמנות או כרטיסים נוספים עבור בני זוג, ילדים וכו'.

האחריות העיקרית להימנע מהיקלעות למצב של עבירה על חוק המתנות והוראות אלו מוטלת על עובד הציבור. בכל מקרה של ספק באשר להתקיימותם של תנאים אלה, על עובד הציבור להיוועץ תחילה ביועצת המשפטית של המשרד, למסור לה את המידע הרלוונטי ולפעול על פי הנחיותיה.



הנחיה זו לא חלה על עובד ציבור אשר תפקידו הרשמי מחייב אותו להיות נוכח פיזית במקום האירוע לשם מילוי תפקידו (כגון, בדיקת בטיחות, הבטחת הסדר הציבורי וכו'). עם זאת, ראוי כי היוזמה להשתתפותו של עובד הציבור באותם אירועים תהא של הרשות הציבורית או של עובד הציבור בעצמו, ולא בדרך של חלוקת כרטיס או הזמנה מצד מארגני האירוע.

לצד האמור לעיל, יצוין כי ככל שמשרד או גוף סבורים שהשתתפות עובד הציבור מטעמם באירוע מסוים דרושה במסגרת תפקידיו של אותו גוף או עובד ציבור, ואין עסקינן באיזה מהמקרים המנויים לעיל, אין מניעה, ככלל, להשתתפות באירוע בתמורה מלאה כמקובל.

### **חלוקת הזמנות וכרטיסים למופעים ולאירועים על ידי משרד ממשלתי**

ההנחיה עוסקת גם בחלוקת כרטיסים והזמנות לאירועים ולמופעים המיועדים לציבור הרחב על ידי משרדים ממשלתיים.

במקרים שבהם כרטיסים והזמנות לאירועים המיועדים לציבור הרחב מצויים בידי משרד ממשלתי לשם הקצאתם לציבור, הם מהווים למעשה משאב ציבורי, המוחזק בידי המשרד הממשלתי כנאמן הציבור. לפיכך חלוקתם של כרטיסים והזמנות אלה לעולם תעשה בהתאם לכללים החלים על חלוקת משאב ציבורי.

יודגש כי הן במצב שבו משרד ממשלתי מארגן אירוע ציבורי או ממלכתי בעצמו ומחלק כרטיסים, והן במצב שבו במסגרת שיתוף פעולה עם גורם פרטי מוקצים למשרד ממשלתי כרטיסים לצורך חלוקתם לציבור כזה או אחר – על המשרד הממשלתי לחלק את הכרטיסים בכפוף לכללי המשפט המנהלי והמנהל התקין ובשים לב לאופיו המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של המנהל הציבורי בישראל. עם זאת, בשל חששות למשוא פנים ככלל ראוי שהמשרד יימנע מחלוקת כרטיסים לאירוע שמאורגן על ידי גורם פרטי (למעט מקרים חריגים בהם יש הצדקה מיוחדת לכך).

הלכה למעשה, בכל אירוע המיועד לציבור הרחב על המשרד הממשלתי להסדיר את אופן הקצאתם וחלוקתם של הכרטיסים וההזמנות כך שייעשו באופן שוויוני וענייני, על בסיס נהלים פנימיים ואמות מידה מסודרות, מקצועיות, שוויוניות ושקופות, ככל הניתן. בכל מקרה יש להימנע מחלוקה על בסיס אישי, מפלגתי או פוליטי.

כמו כן, בעת קיומו של אירוע לטובת הציבור כולו יש לשאוף כי מספר מקסימאלי ככל הניתן של כרטיסים יוקצה לטובת הציבור הרחב. במקרים בהם המשרד מבקש לחלק מקצת מהכרטיסים לעובדי הציבור, עליו להצביע על טעם ענייני המצדיק חלוקת הכרטיסים לעובדי הציבור על חשבון הכרטיסים שיוקצו לציבור הרחב.



## הענקת מתנות ע"י בכירים בשירות המדינה

(הוראת תכ"מ מס' 15.4.0.2)

בעלי תפקידים בכירים בשירות המדינה רשאים במסגרת תפקידם להעניק מתנות בעלות ערך מוסף סמלי, המייצגות את מדינת ישראל, (כגון חנוכייה, שופר וכו') לגורמים ממדינות אחרות, כפי שיפורט להלן.

### 1. בעלי תפקידים יהיו רשאים להעניק מתנה בעלת ערך מוסף סמלי מתוצרת הארץ בנסיבות הבאות בלבד:

- 1.1 במסגרת נסיעה בתפקיד לחוץ לארץ, כאשר המתנה ניתנת לבעל תפקיד במדינת היעד, וצפוי כי הענקת המתנה תתרום להצלחת מטרת הנסיעה או ליחסי החוץ של ישראל.
- 1.2 במסגרת ביקור רשמי של אזרח חוץ, כאשר צפוי כי הענקת המתנה תתרום ליחסי החוץ של ישראל.
  - ✓ המתנה תיבחר לפי נסיבות האירוע.
  - ✓ ערכה הכספי של המתנה לא יעלה על 300 שקלים חדשים.
  - ✓ ככלל, המשרד ישאף שרוב המתנות יהיו סמליות, ויירכשו בעלות של 50 שקלים חדשים לכל היותר (סיכה, מטבע, או שי צנוע אחר).
2. משרדים ויחידות שבהם יחסים עם מדינות חוץ מהווים תפקיד מרכזי רשאים להכין נוהל משרדי נפרד. נוהל זה יחייב אישור החשב הכללי ונציבות שירות המדינה.
3. במקרים חריגים יהיו שר וסגן שר רשאים להעניק לעמיתים ולאישים רמי דרג מחוץ לארץ מתנה בשווי של עד 700 שקלים חדשים, בכפוף לאישור המנהל הכללי של המשרד ושל חשב המשרד.
4. על אף האמור לעיל, ראש הממשלה ורעייתו היוצאים בתפקיד לחוץ לארץ או מארחים בארץ אח"מ המייצג מדינה זרה, יהיו רשאים להעניק מתנה לעמיתים ולאישים רמי דרג מחוץ לארץ כמפורט להלן:

### א. מתנות מסוגים שונים:

מקבל המתנה	ערך המתנה
אח"מ בארץ במקרים שגרתיים	עד 400 שקלים חדשים
אח"מ בארץ במקרים מיוחדים	עד 1,000 שקלים חדשים
אח"מ רם דרג מחוץ לארץ	עד 3,000 שקלים חדשים
מארח רם דרג בחוץ לארץ	עד 3,000 שקלים חדשים

**ב. הענקת מתנת נשק על ידי ראש הממשלה לאורחים מחוץ לארץ או למארחים  
בחוץ לארץ:**

מקבל המתנה	ערך המתנה
אח"מ רם דרג מחוץ לארץ	עד 400 שקלים חדשים
מארח רם דרג מחוץ לארץ (בכפוף לנוהלי משרד הביטחון בנושא)	עד 4,000 שקלים חדשים

- ראש הממשלה רשאי לאצול בכתב לאחרים את סמכותו להעניק מתנות בשווי של עד 1,500 שקלים חדשים, אם נבצר ממנו לתת את המתנה.
5. ראש לשכת ראש הממשלה או מי מטעמו, וכן מזכיר הממשלה או המזכיר הצבאי היוצאים לחוץ לארץ, יהיו רשאים להעניק מתנה לעמיתים ולאישים רמי דרג מחוץ לארץ בשווי של עד 300 שקלים חדשים.
6. בעלי תפקידים לא יעניקו מתנות לתושב ישראלי ו/או לבעל אזרחות ישראלית.
7. על אף האמור בסעיף 6 לעיל, ראש הממשלה יהיה רשאי להעניק מתנה למנהלים כלליים של משרדי ממשלה או למקבילים להם לרגל פרישתם מתפקידם בשירות המדינה. המתנה תהיה סמלית וצנועה וערכה הכספי לא יעלה על 100 שקלים חדשים.
8. בעלי התפקידים לא יעניקו מתנות לגורמים הנמצאים בקשרים מסחריים עם המדינה (כגון ספקים וקונים).
9. במקרים שבהם קיים חשש לניגוד עניינים או שהענקת מתנה עלולה להתפרש כפגיעה בעקרונות של מינהל תקין, הענקת מתנות תותנה באישור מראש של היועץ המשפטי של המשרד.
10. רכישת המתנות וניהול המלאי שלהן יבוצעו בהתאם להוראות התכ"ם.

## י"א. נסיעות לחו"ל

### נסיעות ראש הממשלה לחו"ל

נסיעות ראש הממשלה לחו"ל מוסדרות בסעיף 16 לחוק יסוד: הממשלה, בחוברת זכויות שרים<sup>35</sup> ובתקנון עבודת הממשלה. לפי סעיף 70(א)(1) לתקנון עבודת הממשלה, ככלל, נסיעת ראש הממשלה לחוץ לארץ תובא לידיעת הממשלה. בנוגע למילוי מקומו של ראש הממשלה, סעיף 70(י) לתקנון עבודת הממשלה קובע כהאי לישנא:

"נעדר ראש הממשלה מן הארץ, יזמן ממלא מקומו את ישיבות הממשלה וינהל אותן. לא מונה ממלא מקום לראש הממשלה או שנבצר ממלא המקום למלא את תפקידו, תקבע הממשלה, בהתאם לסעיף 16 לחוק יסוד: הממשלה ועל-פי הצעת ראש הממשלה, את אחד השרים, שהוא חבר כנסת, למלא את מקומו בעת העדרו מן הארץ, לצורך זימון ישיבות הממשלה. הממשלה תפרסם ברשומות ותודיע ליושב-ראש הכנסת על מילוי מקומו של ראש הממשלה."

### נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל

סעיף 70 לתקנון עבודת הממשלה מסדיר את נוהל נסיעתם של שרים וסגני שרים לחו"ל.

נסיעות שרים – נסיעת שרים לחו"ל בתפקיד תהיה באישורו של ראש הממשלה ותובא לידיעת הממשלה. הודעה על נסיעת שר לחו"ל תוגש למזכירות הממשלה מוקדם ככל הניתן, ועם הגשתה יעדכן השר את לשכת מנכ"ל משרד החוץ על אודות הנסיעה. בתום הנסיעה על השר להעביר לראש הממשלה או לשרים הנוגעים בדבר, על פי שיקול דעתו של השר, דיווח על פרטים רלוונטיים לעבודת הממשלה או לעניינם של שרים אחרים שעלו בנסיעתו. נסיעה פרטית של שר תדווח למזכיר הממשלה בכתב ומבעוד מועד, לרבות יעד הנסיעה ומועדיה, ומזכיר הממשלה ידווח על כך לראש הממשלה מוקדם ככל הניתן.

סגני שרים – נסיעת סגן שר לחו"ל בתפקיד תהיה באישור השר הממונה על משרדו של סגן השר. נסיעת סגן שר שאינה בתפקיד תובא לידיעת השר הממונה על המשרד.

<sup>35</sup> חוברת זכויות שרים מאגדת את החלטות ועדת הכספים של הכנסת בנוגע לזכויות השרים.

קיצוץ בכנסת – באשר לנסיעה מכל סוג שהוא, יודיע השר למזכיר הממשלה את שמו של חבר הכנסת שעמו הוא מקוּזָז, אלא אם ראש הממשלה ראה לפטור אותו מחובה זו בשל טעמים מיוחדים. הממשלה רשאית לקבוע שר שימלא את מקום השר שנעדר מן הארץ, בנוגע לכל תפקידיו של השר או למקצתם, ואם עשתה כן, עליה לפרסם את הדבר ברשומות ולהודיע על כך ליושב ראש הכנסת.

## נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון חוץ-ממשלתי

סוגיית נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון גורם שאינו ממשלתי הוסדרה בסעיף 70(ה) לתקנון עבודת הממשלה, הקובע כי:

"שר או סגן שר הנוסע לחוץ-לארץ במימון גורם שאינו ממשלתי יפנה ליועץ המשפטי של משרדו מראש על-מנת לקבל חוות דעת בשאלה אם יש בקבלת המימון האמור משום חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות או בסדרי המנהל התקינים וזאת מבלי לגרוע מאחריותו האישית של השר או של סגן השר להימנע מניגוד עניינים ביחס למימון זה."

הנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1713 שכותרתה "נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון חוץ ממשלתי", נועדה להתוות את אמות המידה לבחינת נסיעות במימון זר של שרים וסגני שרים ואת ההליך הנדרש לצורך אישורן.

### הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1713

1. לצורך בחינת היבטיה המשפטיים של הנסיעה, על השר (או מי מטעמו) למסור ליועץ המשפטי של משרדו, זמן סביר לפני המועד המתוכנן של הנסיעה, מידע בעניין אופי הנסיעה ומהותה והגורמים המעורבים במימונה, תוך התייחסות לנושאים הבאים:

- (א) מהות הנסיעה וחשיבותה הציבורית – מטרת הנסיעה והאינטרסים הציבוריים או הממשלתיים שצפויים להיות מקודמים במסגרתה.
- (ב) תכנית הנסיעה – לויז מתוכנן, כולל פגישות ואירועים שבהם עתיד השר או סגן השר להשתתף.
- (ג) גורמים המעורבים בנסיעה – הגורמים המזמינים או המממנים, תחומי פעילותם, מהותם ומעמדם.
- (ד) קשרים וזיקות בין הגוף החיצוני לשר ולמשרדו – לרבות התקשרויות, קבלת תמיכות או מימון בדרך אחרת או קשרים בעלי אופי אישי או עסקי בין השר ו/או קרובי משפחתו לגורם המממן.

2. בעת שהשר שוקל האם להיענות להזמנת גורם חיצוני להשתתף בפעילות לצורך וכחלק ממילוי תפקידו, עליו לבחון האם יש בנסיבות העניין הצדקה לקבלת המימון החיצוני, ובכלל זאת לוודא כי אופי ותוכן הפעילות המתוכננת עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הנוגעת בדבר. השר ישקול, בין היתר, את ההוצאות אשר צפויות להיות מושגות על אוצר המדינה בגין הנסיעה ובשל הצטרפות הנלווים (עלויות אבטחה למשל). על מכלול ההיבטים להיבחן בהמשך גם על-ידי הגורם המוסמך לאשר את הנסיעה, היינו: ראש הממשלה לעניין נסיעת שר, והשר הממונה לעניין נסיעת סגן שר.

3. נסיעת שר במימון חיצוני טעונה חוות-דעת של היועץ המשפטי של המשרד בשאלה אם יש בקבלת המימון האמור משום חשש לניגוד עניינים או פגיעה בטוהר המידות או בסדרי מנהל תקין. נסיעות שאינן בתפקיד מחייבות בנוסף קבלת היתר מהוועדה למתן היתרים הפועלת מכוח הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים (להלן: "**ועדת ההיתרים**") או מוועדת ההיתרים הפועלת לפי תקנות שירות הציבור (המתנות), התש"ס-1980 (להלן: "**ועדת המתנות**"), לפי העניין, ולפיכך, לצורך הפניית השר להליך הבחינה המתאים, נדרש לקבוע אם הנסיעה נערכת במסגרת תפקידו של השר אם לאו, והאם יש לסווגה כמתנה או כטובת הנאה אחרת.

בחינת קיומו של חשש לניגוד עניינים או לפגיעה בטוהר-המידות או בסדרי מנהל תקינים מצריכה, בין היתר, התייחסות למטרות הנסיעה, הגורמים המעורבים בה וקיומן של זיקות שונות בין המשרד או השר עצמו לבין הגורם המממן. להלן אמות מידה מנחות בהקשר זה:

- א. **אם השר או המשרד נדרשו לאחרונה לקבל החלטה בעניינו של הגורם המממן או עשויים להידרש לכך בקרוב** – ככלל, אין לקבל מימון מאותו גורם.
- ב. **אם מתנהלים (או התנהלו בעבר) נגד הגורם המממן הליכים משפטיים הנוגעים לחשד לפעילות בלתי תקינה** – ככלל, אין לקבל מימון מאותו גורם.
- ג. **אם הגורם המממן הוא גוף מסחרי או עסקי** – ככלל, אין לקבל מימון מאותו גורם.
- ד. **אם הגורם המממן הוא ממשלה זרה או מוסד בינ"ל שחברות בו מדינות** – ככלל, ניתן לקבל מימון מאותו גורם.
- ה. **אם קבלת המימון עלולה לפגוע בתדמית הממשלה או השירות הציבורי בכללותו** – ראוי להפנות את תשומת ליבו של השר לעניין זה.

4. **נסיעות במסגרת תפקידו של השר / סגן השר** – ככל שנמצא כי קבלת המימון אינה מעוררת חשש לניגוד עניינים, פגיעה בטוהר המידות או בסדרי המנהל התקינים, אין מניעה משפטית לקבלת המימון, ולא יידרשו הליכי בחינה משפטיים נוספים. עם זאת, כאמור, הן השר המוזמן והן הגורם המאשר את הנסיעה, נדרשים לבחון האם נסיבות העניין אכן מצדיקות את קבלת המימון החיצוני בהתאם לשיקולים שפורטו לעיל. נסיעה "**במסגרת תפקידו של השר**" היא נסיעה הנוגעת לתחומי אחריות שעליהם מופקד המשרד שהוא עומד בראשו, או כזו הנוגעת לפעילות שאינה קשורה במישרין לפעילות

המשרד אך אמורה לקדם את מדיניות הממשלה, או נסיעה שאליה הוזמן בקשר לפעילותו הממלכתית ולא מתוקף היותו אישיות פוליטית או על רקע קשרים אישיים שאינם קשורים לפעילותו הממלכתית.

5. **נסיעות שאינן במסגרת תפקידו של השר / סגן השר** – נסיעות מסוג זה מצריכות בחינה האם מדובר ב"מתנה", אשר קבלתה מחייבת היתר בהתאם לחוק המתנות, או ב"שכר או טובת הנאה", אשר קבלתם מצריכה היתר מהוועדה למתן היתרים לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים.

לצורך הפניית השר או סגן השר להליך המתאים יש לבחון לאיזו קטגוריה נכנס המקרה:

א. **ההזמנה מוצעת לשר "באשר הוא עובד הציבור" ולא ניתנת על-ידיו תמורה בעד מימון הנסיעה** – אם הזמנת השר לנסיעה לא הייתה מוצעת לו אלמלא היה עובד ציבור, אזי יש לראות את ההזמנה ככזו המוצעת לו "באשר הוא עובד הציבור". ועל כן אם לא ניתנת תמורה בעד מימון הנסיעה, הרי שהמימון המוצע הוא בגדר מתנה אשר על השר להימנע מקבלתה. ככל שהשר מעוניין במימון, עליו לפנות **לוועדת המתנות המשרדית** בבקשה מתאימה, וזו תעביר את הבקשה לוועדת המתנות, בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

ב. **ההזמנה מוצעת לשר "באשר הוא עובד הציבור" וניתנת על-ידיו תמורה בעד מימון הנסיעה** – תמורה לעניין הנחיה זו היא למשל מתן הרצאה בנושא מקצועי או שנוגע לתפקידו של השר. במקרה כזה, ההזמנה לא תחשב כמתנה, אך עם זאת השר חייב לפנות **לוועדה למתן היתרים** לצורך קבלת היתר לקבל מימון עבור הנסיעה, בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

ג. **ההזמנה מוצעת לשר שלא "באשר הוא עובד הציבור"** – במקרים חריגים, ההזמנה תוצע לשר על רקע קשר אישי עם הגורם המזמין. במקרה כזה, אין תחולה לחוק המתנות, אך עם זאת חל האיסור הקבוע בכללים למניעת ניגוד עניינים באשר לקבלת שכר או טובת הנאה. לפיכך, יש להפנות את הבקשה לבחינת **הוועדה למתן היתרים**, בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד.

6. **נסיעה במימון גופים בעלי זיקה ייחודית למדינה** – ככלל, לגופים כדוגמת קרן קיימת לישראל, ארגון הבונדס והסוכנות היהודית קיימת זיקה ייחודית למדינת ישראל, אך הם אינם אורגנים של הממשלה והאינטרסים שלהם אינם בהכרח זהים לאלו של הממשלה. לפיכך אין מקום להקל באופן גורף בבחינת הזמנות שרים לאירועים בחו"ל מטעם גופים אלו ודומיהם, ויש לראות בהם בגדר "גורם חיצוני" לצורך תחולת ההנחיה. לצד זאת, מעמדם הייחודי של גופים אלו וזיקותיהם למדינה עשויים לבוא לידי ביטוי במסגרת הבחינה הפרטנית שתיעשה בכל מקרה לגופו.

7. **נסיעות שרים בנובעם כחברי כנסת** – ככלל, משעה שחבר כנסת מונה לשר, עיקר פעילותו נעשית במסגרת הממשלה, ולכן גם במקום שבו שר מוזמן לחו"ל, שלא בקשר

ישיר לתפקידו המיניסטרטריאלי, הוא מייצג את הממשלה. לפעילותו ולהתבטאויותיו של שר בחו"ל עשויות להיות השלכות רחבות מאלו הכרוכות באלו של חברי כנסת, ונלוות אליהן רגישות מיוחדת שהיא מעניינה של הממשלה ולא רק של הכנסת. לפיכך, גם נסיעת שר בכובעו כחבר כנסת צריכה להיבחן בהתאם לכללים החלים על נסיעות שרים, כמפורט לעיל. לפיכך, כשמדובר בחבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר, **אין מקום או צורך** לפנות בנוסף לקבלת אישורה של ועדת האתיקה של הכנסת לנסיעה.

8. **נסיעות שרים בכובעם כאישים פוליטיים** – ככלל, נסיעות מסוג זה אינן קשורות במישרין לכהונתו של השר כנציג הממשלה ולפיכך הן לא ייחשבו לנסיעות המבוצעות במסגרת תפקידו כשר. עם זאת, שר נושא את כובעו המיניסטרטריאלי עמו בכל אשר ילך ולכן מימון חיצוני בנסיבות אלו צריך גם הוא להיבחן במסלול המתחייב מהיותו חבר בממשלה, קרי, על-ידי הוועדה למתן היתרים או ועדת המתנות, לפי העניין.

9. **נסיעות פרטיות** – נסיעות בעלות אופי משפחתי-פרטי, אשר ממומנות על-ידי קרוב משפחה כהגדרתו בסעיף 8(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים,<sup>36</sup> אינן נחשבות נסיעות הנעשות "במסגרת תפקידו" של חבר הממשלה או "באשר הוא עובד הציבור" ולכן ככלל אינן מהוות מתנה אסורה לפי חוק המתנות. כיוון שכך, אין קבלת מימון כאמור מצריכה קבלת היתר, אף מן הוועדה למתן היתרים.

10. **נסיעות "מעורבות"** – אם השר או סגן השר מעוניין לשלב במסגרת נסיעה בתפקיד גם השתתפות באירועים פרטיים או באירועים החורגים מהמטרה שלשמה התבקש אישור הנסיעה במימון חיצוני, הרי שכל מימון חיצוני נוסף עלול להוות "מתנה" או "טובת הנאה", אשר קבלתן אסורות על פי חוק המתנות והכללים למניעת ניגוד עניינים. לכן, בנסיבות אלה, יש לדווח על כך במסגרת תכנית הנסיעה ולהקפיד כי הפעילות שאינה בתפקיד לא תמומן במסגרת המימון הזר.

11. **הצטרפות בני זוג לנסיעות** – מימון הצטרפות בן הזוג לנסיעת שר או סגן שר לחו"ל ייעשה על-ידי השרים ובני זוגם, ולא על-ידי הממשלה או הגוף המממן את הנסיעה. מימון חיצוני לנסיעת בן הזוג מהווה "מתנה" אסורה לפי חוק המתנות ולחלופין הוא בגדר "שכר או טובת הנאה" שקבלתם אסורה לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים. לפיכך, ככל שהשר או סגן השר מעוניין במימון נסיעת בן זוגו ע"י הגוף המממן, עליו לפנות לוועדת המתנות או לוועדה למתן היתרים, לפי העניין, בצירוף חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד. \***חריג**: מקרה שבו נוכחות בן הזוג מתחייבת לפי כללי הפרוטוקול או הטקס – בעניין זה יש להיוועץ עם הגורמים המקצועיים הרלוונטים במשרד החוץ.

<sup>36</sup> סעיף 8 לכללים למניעת ניגוד עניינים קובע כי "קרוב" הינו: (א) בן זוג, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצא וצאצאי בן הזוג, בן זוגו של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה; (ב) כל אדם אחר ויש לשר עניין במצבו הכלכלי. יודגש, כי לצורך הנחיה זו, נסיעה במימון "קרוב משפחה" שאינה מצריכה קבלת היתר מיוחד היא נסיעה הממומנת על-ידי מי מן הגורמים המנויים בסעיף קטן (א) בלבד.



12. היקף המימון הזר וטיסות במטוסים פרטיים – מן הראוי שטיסות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון חיצוני תבוצענה באמצעות טיסות מסחריות. ההסתייעות בטיסות פרטיות תהיה במקרים חריגים ונדירים, ורק אם הנסיבות מחייבות זאת על מנת שלא לסכל באופן משמעותי את מטרת הנסיעה.

13. זכאות להטבות מחברות תעופה - שר או סגן שר אינו זכאי לקבל הטבות שונות המוענקות על-ידי חברות תעופה, כדוגמת נקודות מועדון "הנוסע המתמיד", שקבלתן עלולה להוות קבלת טובת הנאה אסורה בגין הנסיעה.

14. שקיפות – על השרים וסגני השרים לדווח למזכירות הממשלה על פרטי נסיעותיהם בתפקיד במימון זר. פרטי הנסיעות יכללו את מועדי ויעדי הנסיעה וכיצד מומנה. מזכירות הממשלה תפרסם את נתוני הנסיעות כמקובל. בנוסף, על המשרד לרכז את פרטי נסיעותיהם של שרים וסגני שרים שאינן מפורסמות על-ידי מזכירות הממשלה. יובהר כי ריכוז נתונים זה כפוף גם להוראותיו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

## י"ב. מינויים

סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק"), קובע כי מינוי עובד מדינה למשרה בשירות המדינה ייעשה בדרך של מכרז פומבי. סעיף 21 לחוק קובע כי הממשלה רשאית, על פי הצעת ועדת שירות המדינה (להלן: "ועדת השירות"), ובהודעה שתפורסם ברשומות, לקבוע משרות וסוגים של משרות שעליהן לא תחול חובת המכרז.

יוער כי ביחס למשרות מסוימות קבעה הממשלה, על פי הצעת ועדת השירות, כי המינוי אליהן פטור מחובת המכרז וייעשה באמצעות ועדה לאיתור מועמדים. הליך זה מיועד למשרות בכירות שבהן ביצוע מדיניות השרו או הממשלה אינו המאפיין הדומיננטי של התפקיד ושהן מאחד משני הסוגים הבאים: משרות המאופיינות בהיבט מקצועי או מדעי מובהק, או משרות שהן בעלות אופי רגולטורי, במובן זה שהנושא בהן נדרש לשמירה על האינטרס הציבורי בתחום מוגדר, ובשל כך נדרשת ממנו מידה רבה של עצמאות ואי תלות מקצועית. הליך המינוי באמצעות ועדת איתור, בדומה להליך המכרז, הוא הליך שבו נשמרים עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירות המועמד הטוב ביותר. זהו הליך מינוי פומבי, שמטרתו לאתר באמצעות ועדה לאיתור מועמדים, בהרכב מקצועי, את המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

בנוסף, סעיף 23 לחוק קובע כי מינוי למשרה מהמשרות המנויות בתוספת השנייה לחוק יעשה באישור הממשלה ובתנאים שתקבע. הממשלה רשאית להוסיף על משרות אלו או לגרוע מהן.

### בדיקת מינויים המובאים לאישור המחשלה

מינויים הנעשים על ידי הממשלה או באישורה, שלא בדרך של מכרז או מעין מכרז (ועדה לאיתור מועמדים), טעונים בדיקה מקדמית. בדיקת מינוי שבסמכות הממשלה היא באחריות השר הממליץ על המינוי.

המינויים נבדקים באחת המסגרות הבאות:

1. הוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מכוח סעיף 18ב' וסעיף 60א' לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (היום בראשות השופטת [בדימי] בלהה גילאור). במסגרת ועדה זו נבדקים מועמדים למינוי לחברות ממשלתיות, לעמותות ממשלתיות, לתאגידים שהוקמו על פי חוק ולגופים אחרים שהוקמו בחיקוק ומינויים בתוספת לחוק החברות הממשלתיות.

2. ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה. במסגרת ועדה זו נבדקים, בין היתר, מועמדים לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי, משנה למנכ"ל (במשרד שבו יש למעלה מ-150 עובדים), מזכיר הממשלה, משרות דיפלומטיות מסוימות, החשב הכללי באוצר, ובכירים נוספים.

3. הוועדה המייעצת לעניין מינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה (היום בראשות שופט בית המשפט העליון [בדימי] אליעזר גולדברג), אשר פועלת מכוח החלטת ממשלה

מס' 3839 מיום 27.5.2018. במסגרת ועדה זו נבדקים מועמדים לתפקיד הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, מפכ"ל המשטרה, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

מינוי שאינו נבדק במסגרת איזו מהחלופות דלעיל ושאינו נעשה בהליך תחרותי (מכרז או מעירמכרז - ועדה לאיתור מועמדים), ייבדק על ידי היועץ המשפטי של המשרד מגיש המינוי.

## בדיקת מינויים המובאים לאישור המחשלה

בנוסף למינויים המובאים לאישור המחשלה כאמור לעיל, כל מינוי לוועדה או לגוף קבוע אחר, בין שהוקמו בחוק ובין בדרך אחרת, ואשר נתון בו שיקול דעת לשר, כגורם ממנה, מאשר או ממליץ, ואשר אינו נבדק על ידי אחת הוועדות העוסקות בבדיקת מינויים, כפי שפורטו לעיל, נבדק על ידי היועץ המשפטי של המשרד.

מטרתה של בדיקה מקדמית זו היא לייעץ לגורם הממנה (הממשלה או השר) בדבר התאמתו לתפקיד של המועמד, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת טוהר המידות. על היועץ המשפטי של המשרד לבחון את התאמתו של המועמד לצרכיו המיוחדים של הגוף שאליו הוא אמור להתמנות הן מבחינת השכלתו וניסיונו המקצועי, והן בהתחשב ביכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד שלו הוא מיועד. בנוסף, על היועץ המשפטי לוודא כי המינוי ראוי מבחינת טוהר המידות. בהקשר זה על היועץ המשפטי לבחון, בין השאר, האם המועמד לא הורשע בעבירה פלילית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין למנותו למשרה הנדונה; אם המועמד המוצע יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר המעורב במינוי או לחבר אחר בממשלה; וכן לבחון אם המינוי המוצע עלול להעמיד את המועמד בניגוד עניינים עם עיסוקיו האחרים (להרחבה נוספת ראו התייחסות מפורטת להנחיה 1.1500 בפרק ט' שכותרתו "דגשים מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה").

בנוסף על כל האמור בסמכותו של ראש ממשלה או שר להקים ועדות ציבוריות מייעצות על מנת שאלו יבחנו סוגיות שונות ויגישו המלצותיהן. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1502, במינוי ועדה מסוג זה יש להקפיד כי הרכבה יהיה מאוזן וישקף מגוונים שונים, ויינתן בו ייצוג הולם לנשים. גם מינוי לוועדה ציבורית מייעצת טעון בדיקה מקדמית על ידי היועץ המשפטי של המשרד, ועריכת הסדרים למניעת חשש לניגוד עניינים, ככל שיש בכך צורך (להרחבה נוספת ראו התייחסות מפורטת להנחיה 1.1502 בפרק ט' שכותרתו "דגשים מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה").

### בדיקת עבר פלילי

במינויים שבדיקתם מצויה באחריות השר, ואינם נבדקים על ידי ועדה לבדיקת מינויים, רשאי השר, המנהל הכללי או היועץ המשפטי של המשרד ממשלתי לקבל מן המרשם הפלילי מידע על אודות המועמד למינוי, כולל מידע על עבירות שהתיישנו או נמחקו (סעיף ה' לתוספת הראשונה לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, וסעיפים 16(א) ו-20(ה))

לחוק האמור). בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, יהא על השר באותם מקרים לקחת בחשבון גם את המידע על העבירות הללו, ככל שהמידע רלוונטי לכשרותו של המינוי, וליתן להן את המשקל המתאים.

## י"ג. עיקרי ההוראות הכלולות בתקנון עבודת הממשלה

בסעיף 31(ו) לחוק-יסוד: הממשלה נקבע, כי הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה, אם דרך קבע ואם לעניין מסוים. בהתאם לכך, בתחילת כהונתה של כל ממשלה, מאשרת הממשלה את התקנון לעבודת הממשלה. להלן יובאו עיקרי הוראות התקנון, כפי שהוא מנוסח כיום – התקנון לעבודת הממשלה ה-35 (תקנון זמני), כאמור בהחלטת ממשלה מס' 11 מיום 24.5.2020.

בהחלטת הממשלה מס' 11 הנ"ל החליטה הממשלה כי תקנון עבודת הממשלה ה-34 שאושר בהחלטת ממשלה מס' 29 מיום 26.5.2015, יעמוד בעינו עד לגיבושו של תקנון מעודכן. עוד נקבע כי עד לאישור תקנון מעודכן כאמור קביעת סדר היום לעבודת הממשלה ודיוניה תיעשה בהסכמה מראש של ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי. תקנון מעודכן כאמור לא אושר בסופו של יום.

בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1400 שעניינה "רציפות הממשלה", תקנון עבודת הממשלה מוסיף לעמוד בעינו גם לאחר חילופי ממשלות, כל עוד לא החליטה הממשלה אחרת.

### אחריות חברי הממשלה

סעיף 4 לחוק-יסוד: הממשלה, קובע כי הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת וכי שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר. לשרי הממשלה ולסגני השרים יש אפוא אחריות משותפת ומחויבות להחלטות הממשלה. מאחריות זו נובעת, בין היתר, החובה לקבל את מרות הממשלה, החובה להימנע מלחלוק על החלטות ממשלה בפומבי לאחר שהתקבלו, החובה להפעיל סמכויות על פי החלטת ממשלה ואיסור להציע הצעות חוק פרטיות או להצטרף אליהן. בנוסף, קיימת חובה על שרים ונציגיהם המוזמנים להופיע לפני ועדות הכנסת, לייצג את עמדת הממשלה, ובאין עמדת ממשלה יגבשו עמדה משותפת.

### סדר היום של ישיבות הממשלה וישיבות הממשלה

1. ראש הממשלה יקבע את סדר היום של ישיבות הממשלה. כל חבר ממשלה רשאי להציע לראש הממשלה להעלות נושא לסדר היום, בהתאם לדרך ההגשה המפורטת בתקנון. הצעות להחלטת ממשלה יערכו בדרך הקבועה בתקנון.

2. ישיבות הממשלה יתקיימו בכל יום א' בשבוע, באולם ישיבות הממשלה בירושלים, כאשר ראש הממשלה רשאי לכנס ישיבת ממשלה בכל מקום אחר ובכל זמן שייראו לו. בישיבות יידונו רק הנושאים שנקבעו בסדר היום, אלא אם ראש הממשלה אישר את הצורך לדון בנושא שלא הועמד על סדר היום.

3. ראש הממשלה יקבע את סדר הדיון וההצבעה בישיבות הממשלה. ביקש שר בעת הישיבה לדחות את הדיון בנושא מסוים, יידחה הדיון למועד אחר שיקבע, זולת אם החליט ראש הממשלה להמשיך בדיון בנושא האמור באותה ישיבה.
4. הצעה שנערכה עליה הצבעה בישיבת הממשלה תתקבל ברוב קולות המשתתפים בהצבעה. כאשר מספר המצביעים בעד ונגד שווה, תדחה ההצעה. הצעה שלא הועלו לגביה הסתייגויות או התנגדויות תאושר גם ללא הצבעה, על פי הצעת ראש הממשלה.
5. ראה ראש הממשלה צורך בקבלת החלטה דחופה של הממשלה, הוא רשאי להורות למזכיר הממשלה להביא את נוסח ההצעה לשרים ולערוך משאל בעל פה. ביקש אחד השרים להעלות את הנושא לדיון בישיבת הממשלה, לא יוכרע בו במשאל בעל פה, אלא אם החליט ראש הממשלה כי מן ההכרח להכריע בדרך של משאל בעל פה.
- ראה ראש הממשלה צורך בקבלת החלטה רגילה של הממשלה שלא בישיבתה, הוא רשאי להורות למזכיר הממשלה לפנות בכתב אל השרים ולבקש את עמדתם להצעה. שר שלא השיב בתוך שבוע ימים יראו אותו כמסכים להצעה. ביקש אחד השרים להעלות את הנושא בישיבת הממשלה, יוכרע הנושא שלא בדרך משאל בכתב.
6. כאשר הצעת נושא לסדר היום נוגעת לתחום סמכותו של שר אחר – יבוא השר יוזם ההצעה בדברים עם השר האחר, ועמדתו של השר האחר תצוין במפורש.
7. הצעת נושא לסדר היום המוגשת מטעמו של ראש הממשלה, ונוגעת לתחום סמכותם של שרים אחרים, תתואם על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
8. ראש הממשלה רשאי, במקרים מיוחדים או בשל דחיפות העניין, להורות למזכיר הממשלה להעמיד על סדר יומה של הממשלה גם הצעה שאינה ערוכה על פי המבנה הנדרש, כמפורט בתקנון לעבודת הממשלה.
9. ראש הממשלה רשאי להרשות, לפי הצורך, חריגה מחלק מהוראות התקנון העוסקות בהגשת הצעה לסדר היום של ישיבת הממשלה.
10. בכל דיון בממשלה, שעניינו מסמכים כתובים, יועמדו המסמכים לעיונם של השרים לפחות 48 שעות לפני קיום הדיון בהם, אלא אם קבע ראש הממשלה כי הדבר לא ייעשה כך, בגלל סודיות המסמכים או בגלל דחיפות העניין. הוראות אלו יחולו, בשינויים המחויבים, גם ביחס לדיונים בוועדות שרים.
11. מינויים הנעשים על ידי הממשלה או המובאים לאישורה ואשר לא נעשו בהליך תחרותי, טעונים בדיקה מקדמית בטרם יובאו לדיון בממשלה, באמצעות אחת הוועדות הבאות: הוועדה לבחינת מינויים ברשות החברות הממשלתיות, ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה, או הוועדה המייעצת לעניין מינויים בכירים. מינויים אשר בדיקתם המקדמית אינה כלולה באחת המסגרות שלעיל, יעברו בדיקה פנימית בטרם תידון בהם הממשלה, במסגרת פנימית של המשרד היוזם את המינוי. הבדיקה תהיה באחריות השר המציע את המינוי ובאמצעות היועץ המשפטי של המשרד היוזם, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. מינויים הנעשים ע"י הממשלה או המובאים לאישורה, יובאו לידיעת

הממשלה לא יאוחר מ-7 ימים לפני הדיון בממשלה. בנסיבות מיוחדות רשאית הממשלה, בהצעת ראש הממשלה, להחליט בדיון במינוי גם אם טרם חלפו 7 ימים, ובלבד שאיש מחברי הממשלה לא הסתייג מקיצור הזמן האמור. בכל מקרה לא יובא מינוי לאישור הממשלה, אלא אם חלפו לפחות 48 שעות מאז שהובא לידיעת חברי הממשלה.

12. אין להגיש ערר על החלטת ממשלה. ביקש שר כי הממשלה תדון מחדש בהחלטת ממשלה, ינהגו בה על-פי פרק א' לתקנון, אין בבקשה כאמור כדי לפגוע בתוקפה של החלטת הממשלה או לדחות את ביצועה.

## ועדות שרים

הממשלה תקבע ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים ותקבע את היושב בראשן, הרכבן, וסמכויותיהן. מזכיר הממשלה ירכז את עבודת המזכירות של ועדות השרים. החלטות ועדות השרים יובאו לידיעת חברי הממשלה, וניתן יהיה לערור עליהן בתוך 14 יום. הוגש ערר, יידון העניין בוועדת השרים, או לפי בקשת העורר - בממשלה. החלטה שאין עוררין עליה, מקבלת תוקף של החלטת ממשלה בתום שבועיים ממועד ההפצה לשרים (אלא אם נקבע הסדר ספציפי אחר, למשל סעיף 66(ו) לתקנון קובע כי ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לעניין הצעת חוק פרטית יוגש בתוך שבוע ימים בלבד מיום ההחלטה). חריג לכלל זה הן החלטותיהן של ועדות שרים שהוקמו בחוק (ועדות שרים סטטוטוריות), שעל החלטותיהן אין אפשרות לערור, ושלגביהן חלים הסדרים מיוחדים נוספים כמפורט להלן.

ראש הממשלה יישב בראש כל ועדה כל אימת שיראה צורך להשתתף בישיבותיה. מכהן ראש הממשלה כיו"ר ועדת שרים, רשאי הוא למנות שר יושב במקומו כיו"ר ועדת השרים בין בדרך כלל ובין לישיבה מסוימת.

ראש הממשלה או הממשלה יקבעו באיזו ועדת שרים יועלה נושא השייך לתחום עיסוקן של שתי ועדות שרים. ראש הממשלה רשאי להורות על כינוס שתי ועדות השרים יחד בראשותו של אחד מיושבי הראש, כפי שיקבע.

הממשלה רשאית להחליט ביחס לנושאים מסוימים כי החלטות ועדות השרים תהיינה "על דעת הממשלה". דין החלטה על דעת הממשלה כדין החלטת ממשלה בישיבתה - היא תצורף לפרוטוקול החלטות הממשלה, ולא ניתן יהיה להגיש עליה ערר.

## ועדות שרים סטטוטוריות

מספר ועדות שרים פועלות מכוח חוק ספציפי (כגון: ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי הפועלת מכוח חוק הממשלה, התשס"א-2001; ועדת שרים לענייני שירות הביטחון הכללי הפועלת מכוח חוק שירות הביטחון הכללי, תשס"ב-2002; ועדת השרים להפרטה הפועלת מכוח חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; וועדת השרים הפועלת מכוח חוק העתיקות, תשל"ח-1978). בהבדל מוועדות שרים המוקמות על ידי הממשלה מכוח סמכותה הכללית לפי סעיף 31(ה) לחוק יסוד: הממשלה, אין אפשרות להגיש ערר על החלטות ועדות

שרים הפועלות מכוח חוק, החלטותיהן תקפות עם קבלתן. יובהר כי החלטות ועדות שרים הפועלות על-פי חוק, מחייבות כמו החלטות ממשלה. הרכב ועדות השרים נקבע בחוק המסמך, וחלק מהוראות התקנון אינן חלות לגביהן כמתחייב מההסדר החוקי הספציפי בעניינן.

### ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

בהתאם לסעיף 6 לחוק הממשלה, תשס"א-2001, בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, שהרכבה: ראש הממשלה – יו"ר; ממלא מקום ראש הממשלה, אם מונה; שר הביטחון; שר המשפטים; שר החוץ; השר לביטחון פנים; ושר האוצר. הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה. ככלל, הוועדה תתכנס אחת לשבועיים. ראש הממשלה רשאי לשנות את לוח המועדים של ישיבות הוועדה ולהורות על זימונה בכל עת שיראה לנכון בהתאם לנסיבות. ראש הממשלה יקבע את הנושאים שהוועדה תדון בהם, וכן את סדרי הדיון וההצבעה בה. דין החלטות הוועדה הוא כדין החלטות הממשלה בישיבותיה, אך הן לא מהוות החלטת ממשלה, הן לא תצורפנה לפרוטוקול החלטות הממשלה, לא תישלחנה לשרים ולא יוגש עליהן ערר. עם זאת, כל שר רשאי, באישור ראש הממשלה, לעיין בתמלילי הדיונים ובפרוטוקול ההחלטות.

החוק אינו מפרט את סמכויות הוועדה, ואלו נקבעות על ידי הממשלה, בתחום החוץ והביטחון.

### המטה לביטחון לאומי

המל"ל פועל מכוח חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008. החוק מטיל עליו לרכז את עבודת המטה עבור ראש הממשלה והממשלה בענייני חוץ וביטחון, לרכז את ועדות השרים בענייני חוץ וביטחון, להמליץ על סדר היום ועל המוזמנים לוועדות השרים ולדיוני הממשלה בנושאים אלו, להפעיל את המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה, לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים, לבחון מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-ביטחוני, ועוד.

### העברת נושאים מן הממשלה לוועדה ומוועדה לממשלה

ראש הממשלה רשאי להורות על העברת דיונים והצעות לסדר היום מהממשלה לוועדת שרים ולהיפך. נדון נושא בוועדת שרים, רשאי ראש הממשלה להחליט על הבאתו לדיון הממשלה או לידיעתה.



## הצעות חוק

ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מופקדת על הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות, בהצעות חוק פרטיות (קביעת עמדת הממשלה לגביהן), מקבלת החלטות על הרשאות על פי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951, ועוסקת בענייני נוהל בתחומי המשפט.

שר הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו יפיץ תזכיר חוק ויטפל בו לפי מתכונת ונוהל שנקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

שר הרואה צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר, יבוא בדברים עם השר הממונה. נתעורר ספק בנוגע לשאלה מי השר המוסמך – יכריע בדבר ראש הממשלה.

הליך ייזום החקיקה, הפצת תזכיר חוק והכנת טיוטת החוק ייעשו בהתאם להוראות התקנון ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, וטיוטת החוק תובא לאישור ועדת השרים.

ראתה הממשלה צורך בחקיקה דחופה, רשאית היא לוותר על ההליכים של הגשת תזכיר חוק, הגשת טיוטת חוק והדיון בה, ניסוח הצעת החוק, או על חלק מהליכים אלה; ויתרה הממשלה כאמור, היא תסמיך את שר המשפטים, יחד עם שר או שרים שתקבע, לאשר על דעתה נוסח הצעת חוק לשם הגשתו לכנסת.

חזרה מהצעת חוק טעונה החלטת ממשלה או החלטת ועדת השרים על דעת הממשלה. הוחלט על חזרה מהצעת חוק, תימסר הודעה על כך לפי סעיף 95(א) לתקנון הכנסת. במקרים שאינם סובלים דיחוי, הודעה זו יכולה להימסר על פי החלטת השר שהביא את הצעת החוק לכנסת, בהסכמת ראש הממשלה ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה, או על פי החלטת ראש הממשלה. נוהל הטיפול בהצעת חוק של חבר כנסת (הצעת חוק פרטית), מפורט בסעיף 66 לתקנון הממשלה.

## מצב חירום ותקנות לשעת חירום

ראתה הכנסת כי קיים במדינה מצב חירום, רשאית היא ביוזמתה, או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום, לתקופה של עד שנה. מצב חירום כאמור מוכרז בפועל מדי שנה בשנה מאז קום המדינה. במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, אשר יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן. כאמור, לפירוט בעניין תקנות שעת חירום ראו להלן פרק כ'.

## פרוטוקול החלטות ותמליל הדיונים של הממשלה ושל ועדות השרים

בכל ישיבת ממשלה וכן בחלק מוועדות השרים יירשם פרוטוקול מילולי של הדיון (להלן: "תמליל"), וככלל הדיונים יתועדו גם בהקלטה. תמלילי הישיבות יסווגו "סודי ביותר". עם זאת, מזכיר הממשלה רשאי לסווג תמליל או חלק ממנו בכל סיווג. שר המעוניין לעיין בתמליל, יודיע על כך למזכיר הממשלה והוא יעמיד את התמליל לעיונו של השר במזכירות הממשלה. העיון בתמלילים אסור, למעט לחברי הממשלה. עם זאת, מזכיר הממשלה רשאי,

בנסיבות מיוחדות, לאשר לעובד ציבור לעיין בתמליל של ישיבת ממשלה או ועדת שרים, וזאת לצורך עבודתו השוטפת ובתחום הנוגע לעיסוקו של עובד הציבור. כמו כן, מזכיר הממשלה יתיר למי שנשא דברים בממשלה, לעיין בדבריו כפי שנרשמו בתמליל.

בנוסף לתמליל, בישיבות הממשלה ובישיבות ועדות השרים ייערך פרוטוקול של הדיון, אשר יכלול את שמות הנוכחים בישיבה, שמות השרים הנעדרים, סיכום הדיון, הנחיות ראש הממשלה או יושב ראש ועדת השרים, ההחלטות אם נתקבלו, ואם נערכה הצבעה - מניין הקולות בהצבעה. ככלל, הפרוטוקולים יופצו על ידי מזכירות הממשלה ללשכות השרים ולגורמים נוספים, למעט אם מדובר בפרוטוקול מדיון מסווג.

## סודיות ומסירת ידיעות

נושא הסודיות לעניין ההחלטות המתקבלות בישיבות הממשלה ובישיבות ועדות השרים, מעוגן בסעיף 35 לחוק־יסוד: הממשלה. ככלל, הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים בנושאי ביטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה וכל סוג עניינים אחר שהממשלה ראתה את סודיותו כחיונית למדינה, הם סודיים וגילויים ופרסומם אסור. הוראות תואמות נקבעו בסעיפים 73-74 לתקנון עבודת הממשלה.

האמור אינו חל על דברים שהממשלה או ראש הממשלה, או אדם שהוסמך על ידם, התיירו את פרסומו או על דברים שפרסומם נדרש על פי דין.

בשנת 2013 נכתבה חוות דעת על ידי הלשכה המשפטית של משרד ראש הממשלה באשר לפרסום אופן הצבעת חברי ועדת השרים לענייני חקיקה. על פי חוות הדעת, לאור הוראות תקנון עבודת הממשלה, אין לפרסם את אופן ההצבעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ושינוי הוראה זו טעון החלטת הממשלה במליאתה (בג"ץ 2555/17 **תומר אביטל ואח' נ' ממשלת ישראל**).

יצוין כי עתירות שעניינן חשיפת סטנוגרמות מדיוני הממשלה בדבר ההתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה תלויות ועומדות לפני בית המשפט העליון (בג"ץ 614/21 וע"מ 452/21 **התנועה לחופש המידע ואח' נ' משרד ראש הממשלה ואח'**), זאת לאחר שבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים דחה עתירה מנהלית לפי חוק חופש המידע בעניין חשיפת התמלילים הנ"ל (עת"מ 54264-10-20).

## הממשלה והכנסת

ראש הממשלה יטיל על אחד השרים (או על סגן שר) להיות השר המתאם בין הממשלה לבין הכנסת. ראש הממשלה יקבע את השר אשר יביא לפני הכנסת הודעות ממשלה או בקשות לאישור פעולה, הטעונות הודעה לכנסת או את אישורה. הודעות אחרות מטעם הממשלה ימסרו לכנסת על ידי ראש הממשלה או שר אחר שראש הממשלה הסמיכו לכך.

מזכירות הכנסת תיידע את מזכיר הממשלה בנוגע להצעה רגילה או דחופה על סדר היום של הכנסת, והוא יידע את השר הנוגע בדבר לשם קבלת חוות דעתו. קיים ספק מיהו השר

שההצעה נוגעת לו – יקבע ראש הממשלה מי השר אשר ההצעה תועבר לחוות דעתו. השר אשר ההצעה לסדר היום היא בתחום אחריותו, ישיב בשם הממשלה, אלא אם קבע ראש הממשלה אחרת.

### מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה

הממשלה תקבע בהחלטתה את השר או השרים שיהיו אחראים למעקב אחר ביצוע החלטת ממשלה, ככל שההחלטה טעונה מעקב שכזה. מנכ"ל המשרד שהעומד בראשו אחראי למעקב, ידווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה על יישום ההחלטה, 14 ימים לפני תום פקיעת המועדים הקבועים בהחלטה, וכן בתום כל שנה קלנדרית. מנכ"ל משרד ראש הממשלה יציג לממשלה, או לגורם אחר שקבעה הממשלה, לפחות אחת לשנה, דו"ח על התקדמות ביצוע החלטות הממשלה.

ראש המטה לביטחון לאומי אחראי לעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה והחלטות וועדות שרים בענייני חוץ וביטחון, וידווח על יישום ההחלטות לראש הממשלה. המעקב אחר ביצוע החלטות המתקבלות במסגרת דיונים על תקציב המדינה, ירוכזו על-ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

לעניין החלטה בדבר הצעת חוק ממשלתית, יסתיים המעקב עם הגשת הצעת החוק לכנסת.

## י"ד. חוות דעת משפטית להצעת החלטה

בסעיף 4(ג) לתקנון עבודת הממשלה נכתב כי הצעת החלטה תכלול, בין היתר, דברי הסבר להצעת ההחלטה וכן את המידע והנתונים לפי העניין, **והוות דעת משפטית**, הכל כמפורט בנספח א' לתקנון.

בדומה, גם הצעת החלטה המוגשת לוועדת שרים טעונה חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי של המשרד, מכוח סעיף 27(א) לתקנון עבודת הממשלה, הקובע כי הוראות פרק א' יחולו על ישיבות ועדת השרים:

"סדר היום של ישיבות ועדות השרים ייקבע על-ידי יושב ראש ועדת השרים ויוכן בדרך שמכינים את סדר היום לישיבות הממשלה, ויחולו עליו הוראות פרק א' לתקנון, בשינויים המחויבים".

בנספח א' לתקנון נקבע כי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה, או מי שהוסמך מטעמו, תצורף להצעת ההחלטה.

כמו כן, הנספח מפרט את הרכיבים החייבים להופיע בכל חוות הדעת:

- ✓ נושא הצעת ההחלטה
- ✓ תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים.
- ✓ קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם.
- ✓ עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם.
- ✓ עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה.

## ט"ו. עיקרי חוקי־יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, תשי"ח – 1958

❖ ביקורת המדינה: מבקר המדינה מקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמנהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.

מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. בכלל זאת, יבדוק המבקר: אם כל הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה; אם כל ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק; אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך נאות; אם כל פעולה שבתחום בקרתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה; אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, בקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות; אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת; אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות.

לפי הצעת הממשלה או המבקר רשאית הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבוקר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות.

❖ חובה להמציא ידיעות: גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה חייב להמציא למבקר, ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת.

❖ דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת: אם הביקורת העלתה ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החיסכון והיעילות או בטוהר המידות, המבקר ימסור לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת ראש הממשלה.

❖ ז"ח המבקר על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה: מבקר המדינה ימציא לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לא יאוחר מיום 15 בפברואר בכל שנה, לעיון, דו"ח על תוצאות הביקורת של משרדי הממשלה וכל מפעל או מוסד של המדינה, שנערכה במהלך שנת הכספים שחלפה.

גוף מבוקר שעניינו נדון בדו"ח יעביר את תגובתו לראש הממשלה לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורטו בדו"ח הנוגעים לו, בתוך מועד שיקבע ראש הממשלה.

ראש הממשלה ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידי את הדו"ח, את כל אלה:

- (1) הערותיו לדו"ח, לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורטו בו ;
- (2) תגובות הגופים המבוקרים לדו"ח, כפי שהועברו אליו ;
- (3) דיווח על תיקון ליקויים ופגיעות שפורטו בדו"חות קודמים.

בתום התקופה האמורה, יונחו הדו"ח, וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (או ועדה אחרת שנקבעה) תדון בדו"ח ותגיש לכנסת את סיכומיה ואת הצעותיה לאישור.

❖ התייצבות לפני הוועדה לביקורת המדינה: לצורך הכנת סיכומיה והצעותיה, רשאי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה להזמין כל אדם שנשא משרה או מילא תפקיד בגוף מבוקר בתקופה שהדו"ח של המבקר דן בה, להתייצב לפני הוועדה כדי להגיב על האמור בדו"ח לגבי עניינים שאותו אדם היה קשור אליהם; כמו כן, רשאי יו"ר הוועדה לחייב אדם הנושא משרה או ממלא תפקיד כאמור אותה שעה, או שנשא משרה או מילא תפקיד כאמור לפני כן, להופיע בפניה כדי להגיב על האמור בדו"ח. מי שקיבל דרישה להתייצב ולא עשה כן, ולא הראה טעם צודק לכך – דינו קנס. עובד מדינה שלא התייצב כאמור חשוף אף להליכי משמעת. על אף האמור, השר הנוגע בדבר או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו רשאי להופיע בוועדה במקום מי שזומן, ויודיע על כך לוועדה לפני הדיון. ועדה רשאית לדרוש מנושא משרה או ממלא תפקיד מידע, מסמכים ודוחות שבתחום סמכותו המצויים בידי הגוף שבו הוא מכהן והדרושים לוועדה למילוי תפקידה. על אף חובת מסירת המידע כאמור ניתן לחסות את דו"חות מבקר המדינה או חלקים מהם. על פי סעיף 17 (א) **לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]** יכולה ועדת משנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם הגנה על שלושה עניינים: שמירה על בטחון המדינה; מניעת פגיעה ביחסי חוץ של המדינה; ומניעת פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה.

להשלמת התמונה יוער כי על פי סעיף 17 (ג) לחוק לשם השמירה על ביטחון המדינה, רשאי המבקר, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. עם זאת הסעיף אינו מאפשר למבקר המדינה לחסות כליל את המידע בדבר דו"חות אלו מן הרשות המחוקקת, שכן נקבע כי כל דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה לפי סעיף זה, יומצאו לידי יושב ראש הוועדה לביקורת המדינה ויובאו לידיעת יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

❖ חוות דעת: המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך, מאת הכנסת, מאת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או מאת הממשלה.

❖ אחריות בפני הכנסת: במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.

## ט"ז. תקנות שעת חירום וחקיקה להתמודדות עם נגיף הקורונה

הכרזת מצב חירום לפי חוק־יסוד: הממשלה

ככלל, על פי סעיף 38 לחוק־יסוד: הממשלה, הכרזה על מצב חירום היא בסמכות הכנסת. עם זאת, אם ראתה הממשלה שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום. תוקפה של ההכרזה יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום.

ביום 21.5.1948 הוכרז כי המדינה במצב חירום, והכרזה זו עמדה בתוקפה ברציפות מאותו המועד ועד לשנת 1997. מאז, מאריכה הכנסת מתקופה לתקופה את ההכרזה על מצב החירום בהתאם לסעיף 38 לחוק־יסוד: הממשלה. ביום 17.2.2020 הכריזה הכנסת על מצב חירום לתקופה שמיום 17.2.2020 עד ליום 17.6.2020. בהמשך לכך, ביום 13.4.2020 החליטה הממשלה להציע לכנסת להכריז על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק־יסוד: הממשלה לתקופה של שנה. ביום 3.6.20 אישרה הכנסת את המלצת ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט בענייני הארכת תוקפו של מצב החירום בשנה נוספת, והוא הוארך עד ליום 3.6.21.

בהחלטת ממשלה מספר 940 של הממשלה מיום 1.4.2021 החליטה הממשלה להציע לכנסת להכריז על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק־יסוד: הממשלה לתקופה של שנה נוספת, החל מיום 3.6.21. הארכה כאמור טעונה אישור הכנסת.

### תקנות שעת חירום

לפי סעיף 39 לחוק־יסוד: הממשלה, במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן. עם זאת, ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיך שר להתקין.

מכוחן של התקנות כאמור לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את כוחו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק. אולם, אין בכוחן של תקנות כאמור למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

תוקף התקנות יפקע תוך שלושה חודשים, אלא אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת. חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות



שעת חירום להתקיים עד לתפוגת תוקפן, אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום. תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן.

## היקף שיקול הדעת בהתקנת תקנות שעת חירום

לפי הפסיקה ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100, הסמכות להתקין תקנות שעת חירום מנוסחת בלשון רחבה ומקנה לממשלה שיקול דעת רחב, בין היתר בשאלה אם יש צורך בהתקנת תקנות כאלה לשם "קיום האספקה והשירותים החיוניים". עם זאת, דווקא משום שהיא רחבה וקיצונית כל כך, הסמכות להתקין תקנות שעת חירום מחייבת ריסון עצמי ולכן אינה בלתי מוגבלת וכפופה לביקורת שיפוטית של בג"ץ. כמו כן, גם במקרה שבו קמה הסמכות להתקין תקנות שכאלה, על ההסדרים הכלולים בהן לעמוד במגבלות מהותיות מתמירות כגון מבחן המידתיות ומבחן התכלית הראויה שבסעיף 12 לחוקיסוד: כבוד האדם וחירותו,<sup>37</sup> איסור על מניעת פנייה לערכאות, על ענישה למפרע ועל פגיעה בכבוד האדם, המפורשים בסעיף 39(ד) לחוקיסוד: הממשלה, ומגבלת המידתיות הקבועה בסעיף 39(ה) לחוקיסוד: הממשלה. בנוסף, כל אימת שניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על פני התקנת תקנות שעת חירום.

## נסיבות שבהן הופעלו תקנות שעת חירום

במהלך השנים הפך השימוש בתקנות לנדיר מאוד. בשנות השמונים, נעשה בהן שימוש בעיקר לצורך כלכלי, כך למשל במסגרת תוכנית הייצוב הכלכלית שנהגה בין השנים 1985 ל-1987 הותקנו, בין היתר, תקנות אלה:

- תקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ה-1985.
- תקנות שעת חירום (יציבות מחירים במצרכים ובשירותים), התמש"ה-1985.

בנוסף, בעשור האחרון הותקנו תקנות שעת חירום פעמיים, בשנת 2010 ובשנת 2017, כדי למנוע שביטה בוועדה לאנרגיה אטומית ובמתקניה:

- תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגיה אטומית), התש"ע-2010.
- תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגיה אטומית), התשע"ז-2017.

נמצא אפוא כי בעשורים האחרונים שימוש בתקנות שעת חירום היה נדיר ביותר, אולם כל זאת השתנה בחודשים הראשונים לאחר התפרצות נגיף הקורונה, אשר במהלכם עשתה ממשלת ישראל שימוש והתקינה למעלה מ-30 תקנות לשעת חירום, כפי שיפורט להלן.

<sup>37</sup> סעיף 12 קובע כי אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות את חוקיסוד: כבוד האדם וחירותו, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, מותר להתקין תקנות שעת-חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוקיסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

## תקנות שעת חירום שנתקנו בעקבות התפרצות נגיף קורונה

מאז חודש ינואר 2020 מתמודדות מדינות העולם, וישראל בכללן, עם מגיפה כלל עולמית המתחוללת כתוצאה מהתפרצותו של נגיף הקורונה בסין (Novel Coronavirus nCov-2019) והתפשטותו המהירה של הנגיף מסין אל שאר מדינות העולם.

כיוון שנכון לחודש אייר התשפ"א (מאי 2021) הדביק נגיף זה למעלה ממאה מיליון אנשים ברחבי העולם (כשמאות אלפים מתוכם תושבי ישראל) והביא למותם של כשלושה מיליון בני אדם (כאשר כששת אלפים מתוכם תושבי ישראל), מדינות רבות, ובתוכם ישראל, נקטו ועודן נוקטות צעדים מרחיקי לכת על מנת לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה.

ביום 27 בינואר 2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20 **לפקודת בריאות העם, 1940**, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף קורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור.

בהתאם לכך, התמודד תחילה משרד הבריאות עם התפשטות המגיפה באמצעות צווים שניתנו מכוח פקודת בריאות העם ובייחוד על ידי **צו בריאות העם (נגיף קורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020**.

עם התפשטות הנגיף, ולנוכח דרכי הפצתו והעלייה המתמדת בהיקף הנדבקים בו, נוצר צורך חיוני לקבוע הסדרים רחבי היקף להתמודדות עם התחלואה. צורך דחוף זה, יחד עם העדר האפשרות לפנות לכנסת - תחילה בשל תקופת הבחירות לכנסת ה-23 וימי תחילת כהונתה, ובהמשך בשל הצורך לקבוע את ההסדרים האמורים באופן מידי – הביא לכך שהממשלה פנתה לעגן את ההסדרים הנדרשים במסגרת תקנות שעת חירום המותקנות מכוח סעיף 39 לחוקיסוד: הממשלה.

כך, כחלק ממכלול המאמצים למניעת התפשטות נגיף הקורונה, התקינה הממשלה למן חודש מרץ 2020 מגוון של תקנות שעת חירום שמטרתן לתת מענה להגנה על בריאות הציבור ובו-בעת להבטיח את אספקתם של מוצרים ושירותים חיוניים. הסדרים אלו, שעברו שינויים תכופים בהתאם להערכות המצב שהוצגו בפני הממשלה מטעם הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, נועדו, בין השאר, לצמצם ולהגביל מפגש בין אנשים ולהסדיר כללי התנהגות במרחב הפרטי ובמרחב הציבורי.

להלן רשימה של התקנות המרכזיות אותן התקינה הממשלה לצורך זה:

- **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020**: תקנות אשר קבעו בעיקרן הסדרים לצמצום היציאה אל המרחב הציבורי וכללי ההתנהגות בו; הגבלת פעילויות המסחר והפנאי; הגבלת הפעילויות במקומות פתוחים; והגבלת שירותי התחבורה הציבורית.
- **תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העודים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020**: תקנות אשר קבעו הסדרים בדבר הגבלת מספר

העובדים הרשאים להגיע למקום העבודה ובדבר תנאים לפעילות במסגרת מקום עבודה, כדי לשמור על בריאות הנמצאים בו וכדי למנוע את התפשטות המחלה.

- **תקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020:** תקנות אשר הסמיכו את ועדת שרים להכריז על אזור שבו התפשטה מחלת הקורונה בהיקף נרחב כאזור שעליו יחולו מגבלות לעניין כניסה מו האזור ויציאה ממנו וכן הגבלות נוספות החלות על השוהים בתוך האזור.
- **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – אכיפה), התש"ף-2020:** תקנות אשר הסדירו את העבירות הפליליות והמנהליות בגין הפרת הוראות קורונה מסוימות, כולל קביעת קנסות לגביהן.

לאחר קיומן של הבחירות לכנסת ה-23 ועד להקמתן של ועדות הכנסת, לא היה מנוס מהתקנתן של תקנות שעת חירום להתמודדות עם נגיף הקורונה והשלכותיו, שכן לא ניתן היה להביא את הדברים לחקיקה בכנסת. עם זאת, לאחר שהחלה הקמת הוועדות בכנסת הבהיר היועץ המשפטי לממשלה כי דרך המלך לקידום יעדיה התחיקתיים של הממשלה, אף במצב חירום, היא באמצעות חקיקה ראשית של הכנסת, ולא באמצעות התקנת תקנות שעת חירום. לפיכך, אם ניתן לחוקק הסדר חיוני בחוק, ובאופן זה לתת מענה משפטי נאות לצורך מידי שהתעורר הקשור בהתמודדות עם מצב החירום, יש בוודאי לבחור בדרך זו, ואין להתקין תקנות שעת חירום.

הממשלה אכן פעלה, כפי שיפורט להלן, לקידום חקיקה ראשית אשר תחליף את תקנות שעת החירום. כאמור לעיל, סעיף 39(ו) לחוק יסוד: הממשלה מגביל את משך תוקפן של מרבית תקנות שעת החירום לפרק זמן של שלושה חודשים בלבד, ופרק זמן זה הסתיים בטרם הושלמה חקיקתו של הסדר חלופי כולל ולכן נדרשה הממשלה, בשלב הראשון, להאריך בחוק לתקופה קצובה את תוקפן של חלק מתקנות שעת החירום.

בהמשך, ביום 23.07.2020 עבר בקריאה שלישת במליאת הכנסת **חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020** (להלן בפרק זה: "**חוק סמכויות מיוחדות**" או "**החוק**"), אשר נועד להעמיד תחליף חקיקתי להסדרים החיוניים שעוגנו בתקנות שעת החירום ולאפשר את המשך ההתמודדות עם נגיף הקורונה.

יודגש כי אומנם חוק סמכויות מיוחדות כולל הסמכה לקבוע בתקנות הוראות במרבית הנושאים שנכללו בתקנות שעת החירום המרכזיות שהוזכרו לעיל, אולם נקבעו בו גם הסדרים מתאימים המאפשרים פיקוח פרלמנטרי של הכנסת, כפי שיפורט להלן

חוק סמכויות מיוחדות יעמוד בתוקפו **עד ליום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021)**.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> יצוין כי בימים אלו נעשית הערכות לקידום חקיקה אשר תאריך את תוקף החוק לפרק זמן נוסף.

## עיקריו של חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה

החוק מסמיך את הממשלה להכריז על קיומו של מצב חירום בשל נגיף הקורונה החדש 2019, וכן מסמיך את הממשלה, בחקיקה ראשית, להתקין בזמן קיומו של מצב חירום כאמור, תקנות להגבלת פעילות האוכלוסייה במרחב הפרטי והציבורי במגוון תחומי החיים, שהיו מוסדרים בתקנות שעת חירום או בחקיקה פרטנית להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום, וכן להכריז על אזור כ"אזור מוגבל", והכל לטובת המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה ובכפוף להסדרים המפורטים שנקבעו.

ראש הממשלה הוא השר הממונה על ביצוע החוק, והוא המוסמך להתקין תקנות לביצוע החוק. להלן עיקרי חוק:

### 1. הכרזה על מצב חירום להתמודדות עם נגיף הקורונה:

הפעלת כלל הסמכויות המנויות בחוק מותנית בקיום הכרזה על מצב חירום לפי הוראותיו הייעודיות של החוק. הסמכות להכריז על קיומו של מצב חירום נתונה לממשלה, אם שוכנעה כי יש סיכון ממשי להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה משמעותית בבריאות הציבור ובשל כך מתחייב לנקוט פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק. לפני הכרזה כאמור יש להביא לפני הממשלה את עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות בעניין.

בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום, ובתקופת תוקפן של מגבלות מלאות מכוח החוק (דהיינו מגבלות במכלול התחומים המפורטים בחוק), הממשלה רשאית להכריז על מצב חירום **מיוחד**. הכרזה על מצב חירום מיוחד אפשרית רק אם שוכנעה הממשלה כי יש התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות, שאינן אפשריות במצב חירום רגיל, כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור.

הכרזה ראשונה על מצב חירום תעשה לתקופה שלא תעלה על 45 ימים, כאשר בסמכות הממשלה להאריך את תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על 60 ימים כל אחת, באישור מוקדם של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

### 2. מנגנון התקנת התקנות:

משעה שהוכרז מצב חירום לפי חוק סמכויות מיוחדות, הממשלה ראשית להתקין תקנות בתחומים המפורטים בחוק, וזאת אם שוכנעה כי הדבר דרוש לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו, צמצום היקף התחלואה או הגנה על אוכלוסיות בסיכון, והכול רק לתקופה ובמידה הדרושות לצורך השגת המטרות האמורות, ולאחר שנשקלו חלופות וכן זכויות הפרט וצרכי המשק.

התחומים שבהם רשאית הממשלה להתקין תקנות כאמור כוללים: הגבלת פעילות במרחב הפרטי; הגבלת פעילות במרחב הציבורי; הגבלת פעילות בבתי עסק, במקומות עבודה ובמקומות הפתוחים לציבור ופעילות של מתן שירותים; הגבלת אירועים; הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך; הגבלת פעילות מסגרות רווחה; הגבלת פעילות בתחום התחבורה והגבלת הכניסה או היציאה מישראל. בנוסף, על אף האמור בחוקים אחרים, הממשלה רשאית לקבוע, במסגרת התקנת התקנות, עבירות בדבר הפרתן, שבצידן קנס כספי ובמקרים הרלוונטיים גם צווי סגירה.

בתקופת מצב חירום מיוחד, שבו כבר שוררות מגבלות מלאות מכוח החוק כמפורט לעיל, ניתן לקבוע גם מגבלה על יציאה של אדם להפגנה מעבר למרחק המותר ליציאה ממקום המגורים, וכן על התקהלות במרחב הציבורי לטובת הפגנה, תפילה או טקס דתי.

תקופת תוקפן של התקנות שעניינן הטלת הגבלות במרחב הפרטי ובמרחב הציבורי או איסור כניסה ויציאה מישראל, עומד על 14 ימים בלבד. תקופת תוקפן של תקנות המטילות מגבלות נוספות המתאפשרות במצב חירום מיוחד בלבד מוגבל ל-7 ימים. בכל יתר התחומים תוקפן של התקנות מוגבל ל-28 ימים. הממשלה רשאית לשוב ולהאריך את תוקפן של תקנות שהתקינה.

### 3. הגורם המוסמך להתקין תקנות:

הסמכות להתקין תקנות מכוח החוק מסורה לממשלה. לצד זאת נקבע בחוק כי הממשלה רשאית להתקין תקנות כאמור באמצעות ועדת שרים שתמנה ובלבד שבועדת שרים כאמור יהיו חברים ראש הממשלה, ראש הממשלה החלופי, שר הביטחון, שר המשפטים, שר האוצר, השר לביטחון פנים, שר הבריאות ושר הכלכלה. הממשלה רשאית למנות לוועדה זו חברים נוספים ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית ממספר חברי הממשלה.

עם זאת, הסמכות להתקין תקנות שעניינן הגבלות על יציאה ממקום המגורים או שהייה במרחב הציבורי וכן תקנות שעניינן איסור כניסה או יציאה מישראל, ותקנות הכוללות הגבלות המתאפשרות במצב חירום מיוחד בלבד – סמכות התקנת כל אלו נותרה בידי הממשלה במליאתה, ולא ניתן להתקין באמצעות ועדת שרים.

ועדת שרים כאמור מונתה על ידי הממשלה בישיבתה ביום 26.7.20, והיא הוסמכה לקבל החלטות בכל העניינים שבהם החוק מאפשר פעולה באמצעותה, על דעת הממשלה.

### 4. פיקוח פרלמנטרי על התקנת התקנות:

החוק קובע הסדר ייחודי לעניין הפיקוח הפרלמנטרי על התקנת התקנות מכוחו. בהתאם לחוק, על הממשלה להגיש את התקנות שהיא החליטה להתקין לוועדה הרלוונטית של הכנסת (להלן: "ועדה של הכנסת"), מיד עם החלטה להתקין. הוועדה רשאית לדון בתקנות בתקופה של 24 שעות לפני פרסומן ברשומות ולהחליט אם לאשר אותן כולן או

חלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן. אם קיבלה הוועדה החלטה לאשר את התקנות (כולן או חלקן), או לשנות את תקופת תוקפן, במסגרת תקופה זו, התקנות יפורסמו בהתאם להחלטתה.

ככל שהוועדה של הכנסת לא קיבלה החלטה בעניין התקנות בתוך 24 שעות, התקנות יפורסמו ברשומות וייכנסו לתוקף עם פרסומן או במועד אחר שנקבע בהן.

אם הוועדה של הכנסת לא קיבלה החלטה בתוך 24 השעות הראשונות, החוק קובע כי עליה לדון בהן בדיעבד, בתוך פרק זמן של 7 עד 14 ימים מהמועד שהוגשו לה (לפי הנושא שבו עוסקות התקנות), ולהחליט האם לאשר אותן, כולן או חלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן. אם הוועדה של הכנסת לא הספיקה לסיים את דיוניה בתוך התקופה האמורה, רשאית היא לבקש ארכה בת 3 ימים להשלמת הדיונים. ככל שהוועדה לא קיבלה החלטה בעניין גם בתקופה זו, על יושב ראש הכנסת להביא את התקנות לאישור מליאת הכנסת. לבסוף, ככל שהחליטה ועדה של הכנסת שלא לאשר את התקנות או ככל שלא התקבלה החלטה בעניין על ידי הוועדה או על ידי המליאה בפרק הזמן הקבוע לכך, יפקע תוקפן של התקנות.

לצד כל האמור נקבע בחוק כי בהתקיים דחיפות המחייבת כי התקנות ייכנסו לתוקף מייד, הממשלה רשאית להתקינן ולפרסמן ברשומות מבלי להמתין 24 שעות. אולם גם במצב זה על הוועדה של הכנסת לדון בהן בדיעבד בהתאם למפורט לעיל.

#### 5. הכרזה על אזור מוגבל:

בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לפי החוק, רשאית ועדת שרים, שתמנה הממשלה לעניין זה, להכריז על אזורים כ"אזורים מוגבלים". הכרזה על "אזור מוגבל" תתאפשר ככל שקיימת באזור התפשטות נרחבת של נגיף הקורונה ורמת תחלואה גבוהה ביחס לשאר המדינה, ווועדת השרים שוכנעה כי כדי למנוע את המשך התפשטות הנגיף בו, הכרחי להגביל את הכניסה והיציאה ממנו, את היציאה ממקום המגורים של המתגוררים בו, או פעילויות והתקהלויות שונות.

הכרזה על אזור מוגבל תתאפשר לתקופה של עד שבעה ימים, וניתן להאריך תקופה זו בעד חמישה ימים בכל פעם, עד לתקופה כוללת של עשרים ואחד ימים. לאחר מכן, ניתן יהיה להמשיך להאריכה רק באישור ועדת חוקה. הסמכות לבטל הכרזה על אזור כ"אזור מוגבל" נתונה לממשלה, לוועדת השרים או לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

#### 6. הכרזות נוספות מכוח החוק:

החוק מקנה לממשלה סמכות להכריז גם על חובתם של מי שנכנסים לישראל מחו"ל והחייבים בבידוד לשהות בבידוד במקום בבידוד מטעם המדינה או לשהות בבידוד בפיקוח של אמצעי טכנולוגי.

בנוסף, החוק מאפשר לממשלה, במקרים המתאימים, להכריז על אזור העיר אילת או על אזור עין בוקק-חמי זוהר כאזור תיירות מיוחד. הכרזה על אזור תיירות מיוחד מאפשרת פתיחת מתקני אירוח באותו אזור בשעה שביתר המדינה עומדות בתוקפן הגבלות האוסרות את פתיחתם. החוק קובע הוראות מפורטות לעניין התנאים להכרזות כאמור, תוקפן והפיקוח הפרלמנטרי עליהן.

בהחלטת ממשלה מס' 266 מיום 26.7.2021, קבעה הממשלה כי תקנות שיותקנו מכוח חוק סמכויות מיוחדות, יוגשו לאישור הממשלה או ועדת השרים מטעמה, לפי העניין, על ידי שר הבריאות, בהתייעצות עם השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, ובכל נושא שהוא בעל השפעות תקציביות או משקיות – בהתייעצות עם שר האוצר, והכול אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים; ואולם תקנות מכוח סעיף 8 לחוק, שעניינן הגבלת הפעילות במקומות עבודה, יוגשו על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר הבריאות ויתר השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, והכול אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר. לצד זאת נקבע כי ראש הממשלה רשאי, בהסכמת ראש הממשלה החליפי, לקבוע אחרת לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.

## עיקריו של חוק הסמכת השב"כ לסיוע בצמצום התפשטות נגיף הקורונה

בראשית ההתמודדות עם מגפת הקורונה החליטה הממשלה להסמיך את שירות הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ") לסייע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה בהתאם לסעיף 7(ב)(6) **לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002**, וזאת באמצעות איסוף ועיבוד מידע טכנולוגי במטרה לזהות נתוני מיקום ונתבי תנועה של חולים וזיהוי אנשים שבאו עימם במגע קרוב.

בבג"ץ 2109/20 **שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה ואח'** (26.04.2020) נקבע כי חוק שירות הביטחון הכללי אכן מאפשר להסמיך את השב"כ לבצע פעילות בתחום שאינו מצוי בליבת העשייה הביטחונית במובן הצר, ואולם הסמכה כאמור מחייבת קיומה של סכנה חמורה ומידית לאזרחי המדינה ותושביה או לסדרי המשטר שלה. בהתאם נקבע כי החלטת הממשלה התקבלה בסמכות, אולם ככל שמעורבות השב"כ בטיפול בהתפשטות נגיף הקורונה תתארך מעבר למועד שנקבע בהחלטה יהיה צורך לעגן את סמכותו לעשות כן בחקיקה ראשית. בית במשפט העיר כי יש לאפשר לכנסת להניע מהלך החקיקה בהליך שראוי כי יהיה מזורז אך לא חפוז, ואשר במסגרתו תתקבלנה הערות הציבור ויתקיימו דיונים מתאימים.

כתוצאה מפסק דין זה נחקק **חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת שעה), התש"ף-2020**.

סעיפי החוק קובעים מנגנון להסמכת השב"כ לבצע פעולות סיוע למשרד הבריאות שכלל, בין היתר: (1) המלצת צוות שרים שיבחן את הצורך בהמשך ההסתייעות בשב"כ אל מול חלופות מתאימות אחרות; (2) החלטת ממשלה שתוגש על ידי רה"מ ורה"מ חלופי לעניין הכרזה על הסמכת השב"כ, לאחר שהממשלה שוכנעה כי בשל חשש להתפשטות רחבת היקף של הנגיף יש צורך מידי וממשי בהסתייעות בשב"כ; (3) אישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת להכרזה. בנוסף נקבעו בחוק סייגים שונים לרבות בעניין שמירת המידע, השימוש בו, העברתו ומחיקתו.

בחוק נקבע כי הוראותיו יעמדו בתוקפן עד ליום 20.1.2021. עם זאת, על פי סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, בשל התפזרותה של הכנסת בסמוך למועד פקיעת תוקפו של החוק, הרי שהוא ימשיך ויעמוד בתוקפו עד לתום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת החדשה – **קרי עד ליום 6.7.2021**.

יצוין, כי כיום אין הכרזה בתוקף להסמכת השב"כ לבצע פעולות סיוע.

## ביקורת שיפוטית על השימוש הנרחב בסמכויות שעת החירום

החוקים והתקנות שחוקקה והתקינה ממשלת ישראל לאורך משבר הקורונה המתמשך נועדו לשם התמודדות עם התפשטות הנגיף, שמירה על בריאות הציבור והצלת חיים. עם זאת, החקיקה האמורה פוגעת מטבע הדברים פגיעה חמורה בחירויות הפרט. כך, בין היתר, נפגעו הזכות לחירות, לניידות ולחופש תנועה בגבולות המדינה – וכל זאת בשל הטלת סגרים על אזורים גאוגרפים, הטלת מגבלות על היציאה מהבית, חובת בידוד על יחידים וכן שלילת זכות הכניסה והיציאה מישראל למשך תקופות זמן ממושכות. כמו כן, נפגעה הזכות להתקהל, ובתקופות מסוימות גם הזכות להפגין.

הן המשפט הישראלי והן המשפט הבינלאומי מכירים בכך שיש נסיבות שבהן מימוש זכות, חשובה ככל שתהא, ניצב מול אינטרסים אחרים כבדי משקל – ונדרש לערוך איזון שבו תיבחן תכלית ההגבלה על הזכות, חלופות יעילות ומידתיות להגבלה זו, וכן תילקח בחשבון עוצמת הפגיעה בזכות וחיוניותה במארג הזכויות הישראלי.

במהלך התקופה הוגשו עתירות רבות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בדרישה כי יורה על ביטולן של תקנות שהתקינה הממשלה ואף יורה על ביטולה של חקיקה ראשית שמכוחה פעלה הממשלה.

חלק ניכר מהעתירות שהוגשו נדחו על ידי בית המשפט, לאחר ששוכנע שהפעולות שנקטו נדרשו לשמירה על בריאות הציבור ונעשו במסגרת סמכותה. להלן נפרט מספר פסקי דין מרכזיים שבהם בית המשפט קיבל את טענות העותרים, או חלקם, תוך התייחסות להיבטים החוקתיים הרלוונטיים.



בעתירה בבג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית נ' ממשלת ישראל ואח'**,<sup>39</sup> שנדונה בהרכב של 9 שופטים, דרשו העותרים כי יבוטל **חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020** בשל היותו בלתי חוקתי, או לחילופין שייקבע כי אין להפעיל את הסמכויות שבחוק, אלא במצב חירום חריג שבו יש סכנה חמורה ומידית, וכאשר מוצו כל אפשרויות הפעולה האחרות העומדות בפני הממשלה ובכפוף לכך שלא תהא בהפעלתן פגיעה בכבוד האדם. במסגרת זו דרשו העותרים גם לבטל את תיקון מס' 2 לחוק סמכויות מיוחדות, שאפשר את הכרזתו של מצב חירום מיוחד, שבמהלכו מוטלות מגבלות נוספות על השתתפות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי, וכן את התקנות שהותקנו בתקופת מצב החירום המיוחד שהוכרז במהלך חודש אוקטובר 2020.

בג"ץ אומנם החליט כי אין עילה להתערב בתוקפו של חוק הסמכויות או בתיקון מס' 2 לו ודחה את העתירה כנגד חוקתיות החוק, אולם בפסק דינו ביטל בג"ץ תקנה שעניינה מגבלה על מרחק היציאה מבית המגורים לשם קיום הפגנה. בג"ץ קבע כי תקנה זו פוגעת פגיעה בלתי-מידתית בזכות ועל כן היא בטלה מדעיקרא בהיותה בלתי חוקתית - וכלל הקנסות שהוטלו מכוחה בתקופת תוקפה בטלים אף הם.

בעניין זה נאמר (כב' השופטת ענת ברון) כי משבר הקורונה והניסיונות להתמודד עימו אומנם מתאפיינים בפגיעה בלתי-נמנעת בזכויות יסוד חוקתיות. אולם דווקא בשל כך נדרשת הגנה מיוחדת על הזכות להפגין, בהיותה זכות אזרחית-פוליטית המאפשרת לפרט להביע דעה ולקחת חלק בהתוויית המדיניות וניהול המשבר, וביתר שאת בנסיבות שבהן למשבר הבריאותי והכלכלי נלווית אי יציבות פוליטית.

עוד נקבע כי גם בימי קורונה יש לאפשר עריכת הפגנות רבות משתתפים, אל מול סמלי השלטון והמשטר, והכל תוך מילוי אחר ההנחיות בדבר שמירת מרחק ועטית מסכות. החשש שמא בתקופת סגר ייעשה שימוש לרעה בהיתר לצאת מהבית לצורך השתתפות בהפגנה, אינו מצדיק כשלעצמו את הפגיעה בזכות להפגין – אלא מחייב את רשויות האכיפה לנקוט באמצעים הדרושים להשגת אכיפה יעילה.

עתירה בולטת נוספת נדונה בבג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת ואח'**, שעניינה בהסמכה שהוסמך שירות הביטחון הכללי (להלן: "השב"כ") לסייע בביצוע חקירות אפידמיולוגיות, תוך שימוש באמצעים הטכנולוגיים שברשותו וזאת מכוח **חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת שעה), התש"ף-2020** (להלן: "חוק הסמכת השב"כ").

על פי הכרעת בג"ץ אף שחוק הסמכת השב"כ פוגע פגיעה משמעותית בזכות לפרטיות, אין מקום להורות על שינוי אי-אילו מהוראותיו, וגם הארכתו האוטומטית של החוק מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, חרף הקושי הלא מבוטל שזו מעוררת, אין בה כדי לשנות ממסקנה זו.

<sup>39</sup> לימים צורפו לדיונים בה עוד חמש עתירות דומות: בג"ץ 6312/20; בג"ץ 6786/20 בג"ץ 6859/20; בג"ץ 6866/20; ובג"ץ 6878/20.

עם זאת, בפסק דינם מתח בג"ץ ביקורת נוקבת על האופן שבו הופעל שיקול הדעת בהכרזות העתיות על הסמכת השב"כ. לדברי בג"ץ היה על הממשלה לבחון בין היתר את דבר קיומן של חלופות כגון צמצום השימוש בכלי לאותם מקרים שבהם אכן נדרשת "השלמה" של מערך החקירות האנושי, למשל כאשר חולה מאומת אינו משתף פעולה או כאשר מספר החולים המאומתים הוא כה גבוה שמערך החקירות האנושי אינו מסוגל לתשאל את כולם – ואין לאפשר הפעלה גורפת מבלי להיזקק לנתוני תחלואה ויעילות עצירת ההדבקה כדי לצמצם את פגיעת החוק בפרטיות האזרחים.

עוד נקבע כי הממשלה אינה יכולה להמשיך להסמיך את השב"כ באופן גורף לסייע בביצוע חקירות אפידמיולוגיות וכי ככל שהממשלה תבחר להמשיך להסתייע בשב"כ לאחר יום 14.3.2021, עליה לגבש קריטריונים להפעלת שיקול דעתה, ובכל מקרה, החל ממועד זה תוגבל אפשרותה של הממשלה להסמכת השב"כ רק למקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית, או שלא מסר כלל דיווח על מגעים.

פסק דין מרכזי אחר ניתן בבג"ץ 1107/21 אורן שמש ואח' נ' ראש הממשלה ואח'. בעתירה זו נדונה השאלה האם רשאית המדינה, בתקנות מכוח חוק סמכויות מיוחדות, להטיל על אזרחיה מגבלות על יציאה מישראל וכניסה אליה בשל התפרצות מגפת הקורונה, בדרך של קביעת מכסה מקסימלית למספר הנכנסים ארצה בכל יום והטלת חובה על מי שאינו מחוסן או מחלים לקבל אישור לצאת מהארץ.

על פי החלטת בג"ץ המגבלות שנקבעו בתקנות בעניין זה, אינן צולחות את מבחני המידתיות ואינן חוקתיות. עם זאת, בג"ץ בחר שלא לבטל את התקנה אלא הסתפק בהתראה על בטלותן – הן משום שבעת מתן פסק הדין פעלה הממשלה להפחתה הדרגתית של מגבלות הכניסה לישראל והיציאה ממנה, והן משום בהתקנות היו עתידות לפקוע ימים ספורים לאחר מתן פסק הדין.

יצוין כי בפסק דין זה העביר בית המשפט ביקורת על כך שחלק מהחלטות הממשלה נתקבלו בהיעדר תשתית עובדתית רלוונטית, וללא בחינה רצינית של חלופות אשר פגיעתן קטנה יותר בחרויות האזרחים, והבהיר את ההכרח כי ההחלטות בנושא תתקבלנה על בסיס תשתית עובדתית מספקת.

## נספח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

Ⓢ נוסח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעליהן נסמך פרק ה' בנוהל זה :

תאריך עדכון ההנחיה	מספר ההנחיה	כותרת ההנחיה
מאי 2020	1.1000	מחויבות שרים להחלטות ממשלה
מאי 2020	1.1001	מעמד החלטת הממשלה בעניין מסוים כלפי השר המוסמך באותו עניין
מאי 2020	1.1002	הצטרפות שר וסגן שר להצעות חוק פרטיות
מאי 2020	1.1004	הפרת עקרון האחריות המשותפת
מאי 2020	1.1005	הופעת נציגי הממשלה בפני ועדות הכנסת
מאי 2020	1.1101	ממלא מקום שר – המעמד והסמכויות
מרץ 2013	1.1702	חברות בגופים ציבוריים
מאי 2020	1.1703	השתתפות שרים בתשדירי פרסום
מרץ 2013	1.1705	פרסום מודעות וברכות
מאי 2015	1.1706	שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה
ינואר 2021	1.1704	פעילות מפלגתית בלשכות השרים
מכתבו של היועמ"ש מיום 16.4.2019, ובעקבותיו – נסמן 42.392 בתקשי"ר	-	מעורבות עובדי מדינה במו"מ קואליציוני
מאי 2020	1.1707	העסקת יועצי חינוך ויועצים בתשלום
מאי 2015	1.1701	חברותם של שרים בעמותה או בוועד מנהל של עמותה
מרץ 2013	1.1708	הגבלות על טיפול בפניות חברי גוף בוחר על ידי נבחר ציבור
מרץ 2003	1.1600	שימוש ברכב צמוד על ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים
מרץ 2003	1.1601	החזר הוצאות לשר עבור שכירת דירה בירושלים
סעיפים 5(ה) ו-5(ו) להחלטת שכר שרים וסגני שרים	-	ויתור על חלק מהשכר

תאריך עדכון ההנחיה	מספר ההנחיה	כותרת ההנחיה
מאי 2020	1.1202	השתתפות בדיוני ועדות שרים
מרץ 2013	1.1201	דין החלטה של ועדת שרים "על דעת הממשלה" כדין החלטת ממשלה
דצמבר 2017	1.1200	הרכבת ועדות שרים וקביעת סמכויותיהן
מאי 2020	1.1300	מעמדו של סגן שר
מאי 2020	1.1301	היקף העניינים שניתן למסור לסגן שר
מאי 2020	1.1304	איסור על הקניית סמכויות סטטוטוריות או אצילתן לסגן שר
מרץ 2013	1.1302	השתתפות סגן שר דרך קבע בכל ישיבות הממשלה
מאי 2015	1.1303	חברי הכנסת המיועדים לכהן כסגני שרים
מרץ 2013	1.1450	סמכויות הממשלה והשרים: העברה ואצילה
ספטמבר 2003	1.1451	אחריות שרים לביצוע חוק
ספטמבר 2003	1.1401	סדר היום של הממשלה ושל ועדות השרים עם כינון ממשלה חדשה
מאי 2020	1.1400	רציפות הממשלה
מאי 2020	1.1500	בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה
מאי 2020	1.1502	מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן
מאי 2020	1.1503	ייצוג הולם למגזרים מסוימים
מאי 2015	9.1000	היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה
אוקטובר 2009	9.1001	רכישת שירותים משפטיים חיצוניים על ידי משרדי הממשלה
מאי 2020	1.1709	חלוקת הזמנות וכרטיסים למופעים ולאירועים
נובמבר 2015	1.1700	מתן חסות על ידי עובדי ציבור
מאי 2018	1.0004	הבטחות מינהליות
ינואר 2021	1.1900	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה