



ירושלים: כ"ט בשבט התשפ"ד
8 בפברואר 2024

לכבוד
עו"ד יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: אי תקינות הליכי קבלת החלטות בממשלה

סימוכין: מכתבך לחברי הממשלה מיום 2.1.2024

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

1. החלטות ממשלה והחלטות של ועדות השרים הן הכלי העיקרי הנתון בידי הממשלה למימוש מדיניותה כגוף קולקטיבי. להחלטות הממשלה השפעה עמוקה, מיידית ורחבת היקף על הציבור והמדינה, בכל תחומי החיים.
2. החלטות כאמור חייבות להתקבל בסמכות, בהליך תקין, תוך שמלוא השיקולים הרלוונטיים נפרשים בפני חברי הממשלה ונשקלים על ידם. זאת, לשם הבטחת אינטרס הציבור, לרבות בכל הנוגע לחלוקת משאבי המדינה. **בהעדר הליך תקין, לא ניתן להבטיח את השמירה על אינטרס הציבור ולמנוע פגיעה בו.**
3. הכללים הקבועים בתקנון עבודת הממשלה באשר לאופן קבלתן של החלטות הממשלה, מעגנים את הדרך הנכונה והנדרשת לשם קבלת החלטות, והם אלה שמסדירים את התהליך המקצועי לשם שמירה על האינטרסים החיוניים הללו.
4. בהקשר דומה ציינת במכתבך מיום 2.1.2024, המתייחס לעמידה בלוח הזמנים הקבוע בתקנון הממשלה להגשת הצעות מחליטים: "עמידה בלוח זמנים זה נועדה כדי לקיים הליך תקין ומלא כחלק מהפעולות הנעשות במסגרת הכנתה של ישיבת הממשלה."
5. על אף האמור, לאחרונה, אירעו מספר מקרים, בהם תוך כדי ישיבת הממשלה או ועדת השרים, הובאו לדיון תוספות מהותיות להחלטות שנדונו, ואף הצעות החלטה חדשות לחלוטין, שלא הופצו מלכתחילה לשרים. הצעות אלו אושרו, מבלי שהתבצעה לגביהן עבודת מטה מקצועית או משפטית נדרשת לפני הבאתן לדיון, וממילא מבלי שהובאה בפני השרים מלוא התשתית העובדתית או המשפטית הנחוצה לשם קבלת החלטה.
6. כך, לדוגמה, בישיבת הממשלה שנערכה השבוע, ביום 4.2.24, הועלו בעל-פה על-ידי שר האוצר, בסופו של הדיון בהצעת ההחלטה בנושא "התוכנית הממשלתית לתמרוץ ולהאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים", תוספות מהותיות שלא נכללו בהצעת המחליטים שהופצה מראש לשרים, וזאת כאשר ראש הממשלה ורוב השרים כבר עזבו את הדיון.

נציגי הייעוץ המשפטי לממשלה שנכחו בדיון הבהירו כי לא ניתן להצביע על אישור תוספות אלו, שכן לגבי אחת מהן נקבע עוד לפני הדיון כי קיימת מניעה משפטית לכלול אותה בהחלטה וביחס לשתיים האחרות מתעוררים קשיים משפטיים משמעותיים, אשר טעוניהם ליבון, שלא התאפשר משעה שההצעות לא נכללו בנוסח שהופץ לשרים לקראת הדיון. למרות זאת, שתיים מהתוספות אושרו על-ידי הממשלה, לרבות הנושא שלגביו קיימת מניעה משפטית.

7. יובהר: סעיף 15 לתקנון עבודת הממשלה מקנה לראש הממשלה סמכות לאשר דיון בממשלה בנושא שלא הועמד מלכתחילה על סדר יומה, וסעיף 9 מקנה לראש הממשלה סמכות להרשות חריגה מהוראות התקנון העוסקות בקביעת סדר היום של הממשלה. ואולם, מדובר בסמכויות חריגות, שיש להפעילן רק במקרים של דחיפות מיוחדת ומטעמים מיוחדים. **למיטב ידיעתנו, באף אחד מהמקרים מהעת האחרונה שבהם הובאו לאישור הממשלה הצעות מחליטים מבלי שהיו על סדר יומה של ישיבת הממשלה או שהועלו במהלך ישיבת הממשלה תוספות מהותיות, שלא שהתקיימו לגביהן התהליכים המקצועיים הנדרשים, לא הוצגו טעמים לכך מיוחדים. בדוגמא שהובאה לעיל, ראש הממשלה אף לא נכח במועד הדיון על הצעות החדשות ואישורן.**

8. תיאור הדברים כאמור לעיל מעורר חשש, כי השימוש בסמכויות החריגות הקבועות בתקנון עבודת הממשלה נעשה שלא מטעמי דחיפות, אלא כדי לעקוף את דרכי העבודה התקינות של הממשלה, במטרה לקיים דיון בנושאים שלא הושלמה לגביהם הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת לפי תקנון עבודת הממשלה; או חמור מכך – שהתנהלות זו נועדה כדי להביא לדיון בממשלה הצעות החלטה שלגביהן נקבעה מניעה משפטית.

התנהלות זו מבטאת תפיסה שגויה שלפיה הדרישה לכך שהצעת מחליטים תובא לממשלה כשהיא נשענת על תשתית עובדתית ומשפטית ובהתאם לחוק היא דרישה טכנית, בעוד שזוהי דרישה מהותית שרק בהתקיימה יכולים שרי הממשלה לקבל החלטות מושכלות, וניתן להבטיח את אינטרס הציבור ולמנוע פגיעה בו.

9. כאמור לעיל, הכללים הקבועים בתקנון עבודת הממשלה בדבר קיום עבודת מטה תקינה ומסודרת לגבי החלטות המובאות לאישור הממשלה, לרבות תכלול העמדות המקצועיות וגיבוש חוות דעת משפטית כתובה המובאת בפני הממשלה, נועדו להבטיח כי תהליך קבלתן של החלטות ממשלה עומד בכללי המשפט המנהלי, לרבות הצורך בקיומה של תשתית עובדתית מלאה בפני הממשלה בקבלת החלטותיה. כללים אלו מהווים ערובה לקיום חובתה של הממשלה לפעול לפי הדיון, בסמכות ובסבירות.

10. הבאת החלטות מהותיות לאישור הממשלה, תוך כדי ישיבת הממשלה, בהעדר תשתית מקצועית ומשפטית מתחייבת, שהובאה מראש בפני השרים, או חמור מכך – כאשר נאמר מראש כי קיימת מניעה משפטית לכך, מנוגדת לעקרון שלטון החוק בעבודת הממשלה. היא בלתי תקינה, ועלולה להביא לתקלות נגזרות ביישומן של החלטות אלה, או לכך שהממשלה תקבל החלטות לא חוקיות.

11. למען הסר ספק: עמדתנו המשפטית היא כי הסמכות של ראש הממשלה לאשר דיון בממשלה בנושא שלא הועמד מלכתחילה על סדר יומה אינה סמכות מעקף לחובת הממשלה, ולעומד בראשה, לעבוד על פי כללי המנהל התקין, על בסיס חוות דעת מקצועיות ומשפטיות ותשתית עובדתית מלאה. אין מדובר בסמכות המאפשרת "לדלג" על השלמת עבודת המטה לגבי נושא שיש כוונה לדון בו בממשלה, ולהעלותו תוך כדי דיון, כדי להימנע מקבלת חוות דעת כאמור. מקום בו נושא מסוים עלה לדיון ולבחינה מקצועיים או משפטיים קודם לשיבת הממשלה, אין היתר לעשות שימוש בסעיף 15 כדי לדון בו על אתר.

12. למזכירות הממשלה תפקיד ממלכתי ציבורי. היא שאמונה, בראש ובראשונה, על שמירת ההתנהלות הממשלתית התקינה מבחינה תהליכית, למען הציבור. מתן גושפנקא מטעם מזכירות הממשלה לדרך פעולה לא תקינה זו שתוארה לעיל נוגדת את תפקידה. היא אף שומטת את הקרקע תחת חזקת התקינות של הפעולה הממשלתית.

13. גם בשעת חירום, קיימת חשיבות בשמירה על תהליכי עבודה תקינים בממשלה, בעיקר ביחס להצעות החלטה מהותיות בעלות השלכות כלכליות, חברתיות, ביטחוניות או אחרות. כן קיימת חשיבות בתיאום החלטות הממשלה בין המשרדים הנוגעים בדבר, דבר שאינו מתאפשר כאשר הצעות מועלות לדיון במהלך ישיבת הממשלה ללא תיאום מקדים.

14. לפיכך, החלטות הממשלה שהתקבלו בניגוד לעקרונות האמורים צריכות להיות מובאות לדיון מחדש בממשלה, לאחר השלמת עבודת המטה המקצועית והמשפטית הנדרשת.

15. אנו עומדים כתמיד לרשותך בכל עת, על מנת לסייע בכל אשר נדרש בכדי להעמיד בפני הממשלה את מירב הכלים להתמודדות עם האתגרים העומדים בפניה, תוך שמירה על סדרי עבודה נכונים ומנהל תקין.

בברכה,

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

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
משנים ליועצת המשפטית לממשלה