



מזכיר הממשלה

ירושלים, ב' אדר א' התשפ"ד
11 בפברואר 2024

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

שלום וברכה,

הנדון: "אי תקינות" הליכי קבלת החלטות בממשלה
מכתב מיום 8 בפברואר 2024

בהתייחס למכתבך שבנדון, שבו אתה מבקש לבטל את החלטת ממשלה בעניין הטבות ללוחמי מילואים ששירתו במלחמת "חרבות ברזל" ושחרור מצוקת ענף הבנייה, אתכבד להשיבך כדלקמן:

1. בפתח הדברים, אבקש להבהיר כי מניסיוני בשנה החולפת בעבודה עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה וכן עם היועמ"שית והמשנים שלה, מדובר בעובדות ועובדי ציבור מסורים, שעובדים סביב השעון כדי לתת מענה משפטי בכל עת ובכל שעה לסוגיות שעומדות על הפרק ולמעשה רבו המקרים ששיתוף הפעולה בינינו הביא להסכמות וסייעו לי לעשות את עבודתי כמזכיר הממשלה באחת התקופות המורכבות בתולדות המדינה.

2. לגופו של עניין: ראשית, אבקש לציין כי הביקורת שהעברת בסעיף 12 למכתבך על "מזכירות הממשלה", משל היא "נתנה גושפנקא לדרך פעולה לא תקינה שנוגדת את תפקידה", אף שאין במכתבך זכר לפעולה כלשהי שעשתה או נמנעה מלעשות מזכירות הממשלה, אלא רק טענות כלפי מזכיר הממשלה במהלך ישיבות הממשלה, יש בה משום הטלת דופי גורף בגוף המנהלי המקצועי ביותר שיש במערכת הציבורית, למעלה מ-20 עובדות ועובדים מסורים שעושים לילות כימים (מאז פרוץ המלחמה עונים לטלפון במזכירות 24/7), שבתות וחגים, לשמירה על רצף פעילות הממשלה גם במלחמה ובשים לב לכך שאתה עצמך עבדת בעבר במזכירות הממשלה והנך מכיר היטב את כולם, זה לא היה תקין.

3. שנית, **מכתבך עוסק בהחלטה קונקרטית אחת בלבד (מס' 1383) מיום 4.2.24**. לא ברור אפוא באלו "החלטות" ממשלה נוספות מן העבר אתה מבקש לדון מחדש בסעיף 14 למכתבך ללא תשתית עובדתית (שעל היעדרה אתה מלין), מבלי שאני כנמען למכתבך יכול להבין גם ברגע זה למה אתה מתייחס ותוך שיהוי שהיה מונע סעד של פסילה גם לו היית בית משפט מוסמך לאחר הליך הוגן שהרי לא אתה ולא נציג אחר של הייעוץ המשפטי העלה דרישה כזו ביחס להחלטות עובר לקבלתן. לפיכך אוכל להתייחס במכתבי זה אך ורק להחלטת הממשלה הנ"ל מיום 4.2.24.

4. אציין כבר בפתח הדברים לעניין סעיף 14 הנ"ל כי אינני מכיר החלטת ממשלה בממשלה ה-37 שהתקבלה בניגוד לדיון, לפסיקה, לתקנון, או למנהל תקין וכמפורט להלן, רק בית משפט

מוסמך לפסול החלטת ממשלה לאחר הליך הוגן ואין להעלות על הדעת שהייעוץ המשפטי לממשלה יקבע לממשלה, ביחס להחלטות שהצביעו עליהן, אושרו בממשלה, מוספרו, פורסמו לציבור באתר משרד ראש הממשלה ופעלו על פיהן, שיש לקיים לגביהן דיון מחודש בממשלה. שכן **מצב כזה יהפוך את הייעוץ המשפטי לממשלה לאינסטנציה גבוהה מזו של מליאת הממשלה** – עמדה כמוה לא הוצגה בבית הנשיא אפילו על ידי הגורמים האקטיביסטים ביותר שהשתתפו באותן שיחות ומכל מקום אין לה שמץ של יסוד בדיון.

5. שלישית, וכפי שפירטתי בתשובתי אליך מיום 9 בנובמבר 2023, מזכירות הממשלה בראשותי, בהנחיית ראש הממשלה, הפעילה את נוהל עבודת הממשלה בחירום לפי נספח ד' בתקנון לעבודת הממשלה ונוהל זה אף מאפשר לקבוע הוראות והנחיות אחרות מאלו הקבועות בתקנון (סעיף 5(ג)). חרף זאת, לא נזקקנו לסעיף חריג זה, עד כה, ולו פעם אחת. ולמעשה, בהיפוך מוחלט מטענותיך, לא חרגתי ולו פעם אחת מהתקנון לעבודת הממשלה למרות מצב החירום. ראה לעניין זה מה כתבתי (שם) בסעי' 9 באשר למשאלים טלפוניים, כאשר **בזכות עמדת המעוגנת מפורשות בתקנון, הצליחה הממשלה להעביר למעלה ממאה החלטות דחופות במשאלים טלפוניים, רובן ככולן קשורות למאמץ המלחמתי בחזית או בעורף.**
6. סעיף 4 (ג) לתקנון לעבודת הממשלה העוסק בהצעות החלטה שמוגשות מראש ונכללות בסדר היום של הממשלה, קובע כי להצעת החלטה יצורפו דברי הסבר וחוות דעת משפטית ובנספח א' לתקנון נקבע הפורמט של חוות הדעת המשפטית. ואולם, אין דרישת סף לחו"ד משפטית חיובית דווקא, אחרת המשמעות הייתה וטו אוטומאטי לכל יועמ"ש של משרד על איזו הצעת החלטה תידון בממשלה ואיזו לא.
7. ואכן, מאז כניסתי לתפקיד מעולם לא עלתה הצעת החלטה למעטפה או על שלחנה של הממשלה מבלי שצורפה לה חוות דעת משפטית של המשרד שהגיש את אותה הצעה, כאשר ברוב מוחלט של המקרים חוות הדעת המשפטית הייתה חיובית ובמקרים יוצאי דופן היא הייתה שלילית. (ואגב, בניגוד למשתמע ממכתבך, מעולם לא הבאתי למשאל טלפוני הצעת החלטה עם חו"ד משפטית שלילית, אא"כ היא כבר נדונה בממשלה והוחלט להביאה להצבעה מאוחר יותר במשאל טלפוני).
8. **בהתאם לדין ולפסיקה, מליאת הממשלה איננה "חותמת גומי" של השרים שמעלים הצעות מחליטים או של הייעוץ המשפטי שמסייע להכין את הצעות ההחלטה** וכותב את חוות הדעת המשפטיות ומעבירן למזכירות הממשלה. הממשלה היא היא הרשות המנהלית העליונה של מדינת ישראל והיא מוסמכת ואף מחויבת לדון בהצעות המונחות בפניה, לשקול את שיקוליה, לעשות תיקונים המתחייבים מהפעלת שיקול דעתה המנהלי על כל סעיף שנכלל בהצעת החלטה ובכלל זה להוסיף או לגרוע. זו כל מהותו של דיון בממשלה ותהליך קבלת ההחלטות בה כרשות המוסמכת. כך גם נהוג מאז ומעולם, תוכל אף לאשר זאת עם זקני המזכירות כפי שהם אישרו

לך שהצדק עימי כאשר ביקשת שאעשה משאל טלפוני על חצי הצעת החלטה, אף שאפשרות כזאת אינה מעוגנת בסעיף 19(א) לתקנון לעבודת הממשלה.

9. הדרישה שלפיה הממשלה איננה רשאית להכניס שינויים בהצעת מחליטים שמוצגת בפניה משמעה שמי שמכין את הצעת ההחלטה הופך להיות הרשות המוסמכת במקום הממשלה והיא בלתי מתקבלת על הדעת בכל תפיסה משילותית או ניהולית שהיא. וכי תעלה על דעתך, למשל, שאם ראש אשכול הכפוף לך מעלה בפניך הצעה להחלטה שבסמכותך לקבל, תהיה מנוע מלהכניס בה שינויים אלא אם אותו כפוף יואיל בטובו להעלות בפניך הצעת תיקון עם "תשתית עובדתית ומשפטית"?

10. סמכות מוקנית זו של הממשלה, לבצע תיקונים בהצעות החלטה שנכללו בסדר היום, איננה קשורה בדרך כלשהי לסעיף 15 לתקנון לעבודת הממשלה, המקנה לראש הממשלה בלבד את הסמכות לדון בנושא שלא הועמד מלכתחילה על סדר היום. כאשר הממשלה מחליטה להכניס תיקונים בנושאים שהועמדו לפניה לדיון היא עושה בדיוק את תפקידה לדון ולהחליט בנושאים שהועלו לפניה בסדר היום. משכך, אין לעניין זה כל צורך בנוכחות ראש הממשלה ובקבלת החלטה דיונית על ידו לדון בנושא שלא קיים בסדר היום. מדובר בדיון בנושא שעל סדר היום שבו הממשלה מחליטה לפי שיקול דעתה המינהלי.

11. מעבר לצורך, אציין כי סעיף 15 לא סייג ולא הגביל את ראש הממשלה ולא צוין בו כי "יש להפעילן רק במקרים של דחיפות מיוחדת וטעמים מיוחדים" כטענתך, ללא כל בסיס בתקנון הממשלה, בסעיף 7 למכתבך. התניה מעין זו נעשתה למשל בסעיף 19(א) לתקנון וזו הוכחה שאין התניות לסעיף 15. ולא בכדי, סעיף 15 נועד לתת לראש הממשלה, שעומד בראש מליאת הממשלה, את האפשרות להביא להצבעה נושא שחשוב לו במהלך ישיבת הממשלה עצמה.

12. ודוק, בסעיף 11 עירבת "מין בשאינו מינו", כאשר בריש הנך עוסק בסמכות של ראש הממשלה לאשר דיון בממשלה בנושא שלא נכלל בסדר היום ובסיפא אתה עוסק בתיקונים ששרי הממשלה ביקשו לעשות במליאת הממשלה, להצעת החלטה שהייתה על סדר היום והממשלה עשתה שימוש בסמכותה לאשרה בשינויים.

13. אכן, סמכותו של ראש הממשלה לאשר דיון בממשלה בנושא שלא הועמד על סדר היום אינה "סמכות מעקף" לחובת הממשלה והעומד בראשה לעבוד על פי כללי מנהל תקין, אלא סמכות זו היא היא המינהל התקין שקבע תקנון הממשלה. בסעיף 3 במכתבך אתה בא בשם "הכללים הקבועים בתקנון הממשלה". אך כשם שכללים אלו קבעו בסעיפים 8-3 את ברירת המחדל, כך קבעו כללים אלה בסעיפים 9 ו-15 את הפרורגטיבה הניהולית של ראש הממשלה לבחור במסלול מקביל. **בהתאם לכך, במשמרת שלי, לא חרגנו ולו פעם אחת ממנהל תקין** ואף הקפדתי שכל נושא שראש הממשלה ביקש להעלות במקום – צורפה לו חוות דעת משפטית כתובה (וכאשר הייתה חו"ד שלילית, במקרה בודדים, התקיים דיון בטיעון המשפטי) אף שאין דרישה כזו בסעיף 15 לתקנון ולמעשה, הפעם היחידה שהתקבלה החלטה כזו בנושא שעלה במקום ולא

נכלל בסדר היום (הצעה על הקמת שדה תעופה במהלך ישיבת התקציב) ולא צורפה לו חוות דעת משפטית כתובה, נכח במקום אחד המשנים ליועמשי"ת ולא התנגד.. ובחרתי שלא להיות "יותר צדיק מהאפיפיור".

14. לפני מספר שבועות פנתה אליי היועמשי"ת והעירה על כך שהממשלה עושה תיקונים במהלך ישיבות הממשלה בנושאים שהיו על סדר היום מבלי שנוכח במקום גורם מהייעוץ המשפטי לממשלה או שראש הממשלה מביא במהלך ישיבת הממשלה נושא לסדר היום לגביו היא לא הספיקה להעיר את הערותיה וביקשה שיוזמן דרך קבע אחד המשנים שלה לכל ישיבת ממשלה ונעניתי לבקשתה, בין היתר, משום שאני מאמין באמת ובתמים שצריך להתקיים שיח בין הייעוץ המשפטי לנבחרי הציבור תוך ניסיון לגשר על פערים ולא לשלוף את הג'וקר המשפטי של "מניעה משפטית" בכל פעם שעמדת הדרג הנבחר לא מוצאת חן בעיני הייעוץ המשפטי, מבלי נימוק של ממש, אלא שמתוכן מכתבך עולה שאין כל רבותא בכך, כאשר אתה אוזר בעמדה עקרונית שתקנון עבודת הממשלה אינו רלוונטי ועמדת הייעוץ המשפטי לממשלה גם בסתירה לתקנון, גוברת על התקנון ...

15. באשר למקרה הפרטני במכתבך – ישיבת הממשלה מיום 4.2.24 בנושא "התוכנית הממשלתית לתמרוץ ולהאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים", היות ולא נחת בשיבה הזאת ואף הטעו אותך ביחס למה שהיה שם, אחשוף בפניך מה באמת היה.

16. בשונה ממה שציננת, זו הייתה ההחלטה הכי חשובה על סדר היום ורוב השרים שיצאו לפניה להתאווור ולא עזבו את המקום, חזרו לישיבה לדיון בהצעת החלטה זו ונכחו בזמן שדנו בשינויים שהתבקשו בהצעה. ראש הממשלה עזב את הישיבה להתייעצות ביטחונית ומינה את השר גולדקנוף לנהל את הישיבה במקומו. ובאשר לתיקונים עצמם, לא היה מדובר בתוספות מהותיות אלא בהחלת אותה החלטה גם על לוחמים שגויסו למלחמת חרבות ברזל ושירתו מעל 45 יום וגם התאמת החלטה קודמת לאותו עקרון ובנוסף, תוספת עובדים זרים לבניה בדרך אחרת שכבר אושרה בממשלה ולמעשה, הגורמים המקצועיים שנכחו במקום סייעו בניסוח התיקונים וההתנגדות הגיעה רק מהייעוץ המשפטי. התנגדות הייעוץ המשפטי הוצגה בפני חברי הממשלה כך שהליך קבלת ההחלטות היה מלא. העובדה שהממשלה בחרה שלא לקבל את עמדת הייעוץ המשפטי איננה פגם בהליך אלא פועל יוצא שסמכות ההחלטה היא של הממשלה ולא של הייעוץ המשפטי.

17. יוער, כי דווקא תוספת מהותית שהתבקשה באותו דיון, באשר להחלת עקרונות אלו גם על אזורים ביו"ש, לא נכללה לבסוף בהחלטה, בין היתר משום שהשרים שוכנעו שהיא מצריכה החלטה נפרדת.

18. באשר לטענתך כי ההחלטה התקבלה לנוכח קביעת "מניעה משפטית" מצד הייעוץ המשפטי, אבקש תחילה לתמוה על הסתירה שבדבריך. אם נקבעה כבר מניעה משפטית, הרי שהסתיים הליך ההכנה המשפטי של הצעת המחליטים והוצג בפני הממשלה. אז כיצד אתה יכול להלין

בעת ובעונה אחת על קבלת החלטה ללא הליך הכנה משפטי וגם על כך שהממשלה דנה בעמדת הייעוץ המשפטי וסירבה לקבלה?

19. אלא שטענתך בעניין קבלת ההחלטה לנוכח עמדת "מניעה משפטית" גם איננה משקפת את המציאות. לאור טענותיך בסעיף 6 למכתבך, ניגשתי לסטנוגרמה וקראתי מילה במילה, עשרות עמודים, של הדיון שהתקיים בממשלה בסעיף הנ"ל (ואתה מוזמן לסור למשרדי ולקרוא בעצמך) והתברר שאף אחד מהיועצים המשפטיים שנכחו בדיון (המשנה ליועמ"שית גבי כרמית יוליס ועוה"ד אפרת פרוקצ'ה ואסי מסינג) לא השתמש במונח "מניעה משפטית" וגם לא במונח "קשיים משפטיים מהותיים" (ביטוי שאף לשיטת הייעוץ המשפטי עצמו איננו מציב "מניעה" לקבלת ההחלטה וקל וחומר שלא גורם לבטלותה בדיעבד ללא צו והליך שיפוטיים). הטרמינולוגיה הייתה תיקונים "בעייתיים" מבחינה משפטית וזו העמדה שהציגו היועמ"שים בפועל לשרים במליאת הממשלה ואם תקרא את הסטנוגרמה תגלה שעמדתם לא הייתה משכנעת כלל ועיקר ולא היה להם מענה לכך שהיו תקדימים בהחלטות ממשלה קודמות (שעברו את הערות היועמ"שית) לתיקונים המבוקשים.

20. ובחזרה לסעיף 6 במכתבך.. על איזו "מניעה משפטית" אתה מדבר? על אילו "קשיים משפטיים משמעותיים"? אפילו היועמ"שים שנכחו בדיונים לא העזו להשתמש בסיווגים המחמירים הללו משום שלא הצליחו להעלות בחתם נימוק ראוי וכאשר תכלית התיקונים הייתה להיטיב עם ענף הבניה ועם המילואימניקים ששירתו במלחמת "חרבות ברזל" וזו דוגמה מובהקת לכך שאתה, כמשנה ליועמ"שית, מנופף במכתבך בגיוקר המשפטי של "מניעה משפטית", אף שזה לא נטען אפילו ע"י נציגי היועמ"שית בדיון!!

21. מאז הוקמה הממשלה, התקבלו למעלה מ-700 החלטות בממשלה ואני יכול לספור בשתי ידיים את המקרים שבהם היו מחלוקות עם הייעוץ המשפטי לממשלה שלא נפתרו. לא למותר לציין, כי במקרים שהיו מחלוקות והממשלה קיבלה החלטה בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, הייתה דחיפות להחלטה והיא נועדה לטובת המדינה, הציבור, המפונים, המילואימניקים או כל מטרה חשובה ואף אחת מהחלטות אלו לא בוטלה בבג"צ למרות שהוגשו עתירות נגד החלטות שונות שהתקבלו, לרבות במקרים שבו בוצעו תיקונים במליאת הממשלה.

22. כמי שעוסק במשפט מנהלי למעלה מחצי יובל שנים, אני יודע להבחין בין מניעה משפטית מנומקת, שמשמעותה שהצעת החלטה סותרת חוק או פסיקה מחייבת, לבין מקרים שבהם הייעוץ המשפטי משתמש ב"מניעה משפטית" כקלף גיוקר, בלי נימוקים, רק בשל התנגדות מסוימת מקצועית או משפטית לעמדת הדרג הנבחר, שר או ממשלה, כאשר לעיתים קרובות, כפי שאפרט במספר דוגמאות, הכלי הזה, מעבר לעובדה שיש בו משום שימוש לרעה בסמכות, פוגע במשילות וממילא בציבור הרחב, בייחוד בעת מלחמה.

23. כך למשל בעניין בקשתם של ראשי הרשויות בעוטף עזה (שהפכה לתחינה של ממש) לכלול בחבל התקומה את כל יישובי ארבע רשויות העוטף ולא רק את אלו שבמרחק 0-7 ק"מ מהרצועה, בשל עורקי החיים ומוסדות החינוך המשותפים לכולם, או הפוליגרף לנבחרי הציבור לצמצום ההדלפות, שהייעוץ המשפטי בולם במשך תקופה ממושכת, או בעניין המשמר הלאומי וכספי הסילוקין שהממשלה/ועדת שרים לבטחון לאומי החליטה ללא המתנה לייעוץ המשפטי לממשלה שביקש לעכב וטוב שעשתה כך, כי לא הייתה כל מניעה משפטית אלא רק עודף משפטיזציה על חשבון הביטחון הלאומי של המדינה.

24. יתרה מכך, במכתבך אתה מלין דה פקטו על כך שאני כמזכיר הממשלה, אפשרתי לשרי הממשלה לבצע את אותם תיקונים במהלך ישיבות הממשלה, אלא שבשונה מתפיסת הייעוץ המשפטי לממשלה שעמדתו כ"שומר סף" גוברת על עמדת נבחרי הציבור, אני הקטן, כעובד ציבור, אינני מכיר בסמכות שיש לי לעשות אוברולינג לעמדת ראש הממשלה ו/או שרי הממשלה, כנבחרי הציבור, אשר הפעילו את שיקול דעתם המנהלי וביצעו תיקונים בהצעות החלטה שהיו על סדר היום והצביעו עליהם. (כאשר אני אישית מוודא שנעשית לאחר מכן הצלבה מול הסטנגורמה לפני פרסום פרוטוקול החלטה שנעשו בה תיקונים בממשלה)

25. למרות זאת, מתוך אחריות לביצוע תפקידי על הצד הטוב ביותר, היו פעמים שאני כמזכיר הממשלה בממשלה ובקבינט, נאלצתי להתעמת עם שרים בממשלה והגנתי על עמדת היועמ"שית או מי מהמשנים שלה, כאשר היה לי ברור שחריגה מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנושא שהיה על הפרק, סותר את החוק או מנוגד לפסיקה ובמקרים הפוכים, הגנתי על עמדת שרי הממשלה שפעלו מתוקף סמכותם ואני מאמין שבכך אני עושה מלאכתי נאמנה.

26. בסיכומי של דבר, לא בסמכותי ולא בסמכותך לבטל החלטות ממשלה. סמכות כזו מסורה או לממשלה עצמה, או למחוקק או לבית משפט מוסמך לאחר שקיים הליך הוגן. אין גם כל עילה לבית משפט לבטל החלטת ממשלה ראויה שקיבלה הממשלה כדי לסייע ללוחמי המילואים ששירתו במלחמת "חרבות ברזל" ולשחרור מצוקת הבניה. הממשלה עשתה את עבודתה נאמנה, דנה בהצעה שהובאה בפניה, הפעילה שיקול דעת והכניסה בה את השינויים הראויים למען לוחמי המילואים ובכדי למנוע מצוקת דיור עתידית.

27. זו סמכותה של הממשלה וזו אחריותה.

בברכה,

 יוסי פוקס
 מזכיר הממשלה

העתקים:
 היועצת המשפטית לממשלה
 המשנים היועצת המשפטית לממשלה