

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)

ירושלים, י"ט טבת תשע"ט

27 דצמבר 2018

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

הנדון: היערכות משפטית לתקופת בחירות 2019

א. כידוע, אמש קיבלה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון תקופת הבחירות בה אנו מצויים מחייבת את הממשלה היוצאת, השרים המכהנים בה ומשרדי הממשלה לנהוג בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים ויוזמות החקיקה [ראו לענין זה מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה אל מזכיר הממשלה מהיום]. הטעם לכך כפול - ראשית, על הממשלה היוצאת להמנע, כשהדבר לא נדרש, מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על הממשלה החדשה שתכהן מכוח אמון הכנסת ה-21 לממש את מדיניותה לפי רצון הבוחר; שנית, יש להזהר מפני שימוש לרעה בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

ב. נוכח האמור, מוטלת עלינו, היועצים המשפטיים הפועלים מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה במשרדי הממשלה ובמחלקת ייעוץ וחקיקה, חובה לסייע בידי הממשלה, השרים ובעלי התפקידים במשרדים להבטיח כי ההחלטות שתתקבלנה לא יחרגו מן המותר בתקופה ייחודית זו. על היועץ המשפטי בכל משרד, אשר דרך שגרה מעניק יעוץ משפטי שוטף ואמון על סיוע לקידום פעילות המשרד והבטחת החוקיות של פעילות זו, להוסיף בימים אלה בחינה נוספת בהיבט הייחודי של התאמת הפעילות לתקופת הבחירות על כל המשתמע מכך.

נדגיש כי אין מניעה להמשיך בביצוע הפעילות הרגילה והשוטפת שמבטיחה את המשכיות עבודת הרשות המבצעת, ובהתאם אין הכרח לבדוק כל פעולה ופעולה שאינה מעוררת על פניה חשש בקשר לשתי התכליות האמורות.

ג. מבלי למצות את מערך השיקולים שיש לשקול בהקשר זה על מנת להבטיח את האיזון שבין חובת האיפוק לצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית, נזכיר מספר שאלות מנחות בולטות לסייע בידיכם בבחינה זו.

1. עד כמה קיימים דחיפות וכורח אובייקטיביים בביצוע הפעולה דווקא במועד זה? האם הימנעות מביצועה יפגע באינטרס ציבורי? יש לבחון, למשל, אם התוצאה של ההחלטה תבוא לידי ביטוי עוד בתקופה שלפני כינונה של הממשלה החדשה, כסממן של חיוניות. ככלל קיומה של חובה משפטית [למשל בשל התחייבות בינלאומית, הוראה בחוק, צו שיפוטי או מחויבות חוזית] תצביע על כך שמתקיים מבחן "הדחיפות והכורח".

2. ככל שמידת החיוניות פוחתת וככל שמועד הבחירות קרב, יש לבחון ביתר שאת את השיקולים האחרים.

3. האם הפעולה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר אותן יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות? הקושי יכול שיהיה מסוגים שונים, כגון קושי משפטי, כלכלי, תקציבי או מנהלי.

4. האם הפעולה נוגעת למדיניות כזו שאין לגביה קונצנזוס ציבורי, אשר סביר להניח כי ממשלה חדשה תרצה לנקוט בה עמדה אחרת?

5. האם הפעולה היא תוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהחלה טרם תקופת הבחירות ומבשילה במקרה עתה? אם מדובר ביוזמה חדשה, האם מקור היוזמה הוא בדרג המקצועי ומה מידת המעורבות של הדרג הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטה?

6. עד כמה היקף ההשפעה של הפעולה גדול ומשמעותי? האם יש בה משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית, למשל בתחום התקציבי?

7. עד כמה יש בפעולה משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים ויש חשש, לאור השיקולים האחרים, שהיא עלולה להיות מונעת, או להיראות כמונעת, משיקולים של ההתמודדות בבחירות הקרובות?

ד. יובהר כי, ככלל, אין מניעה להפץ להערות הציבור תזכירי חוק או טיוטת תקנות שהבשילו לאחר עבודת מטה שהחלה טרם תקופת הבחירות, בשל השלב המקדמי של פעולה זו [יחד עם זאת, יש לבחון אם בנסיבות הענין ולפי תוכנו של החיקוק המוצע יש בכל זאת משום חשש בולט לתעמולת בחירות].

ה. כדי ליעיל את ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה למחלקת יעוץ וחקיקה ולאפשר מתן שירות מהיר ויעיל נבקש להבהיר את דרכי העבודה האות לפיהן ננהג בתקופת הבחירות:

1. צוות הבחירות במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ירכז ויוביל את הטיפול בענייני הבחירות. הצוות יטפל במכלול השאלות הקשורות בדיני הבחירות ובכלל זה תעמולה [לרבות פעילות של שרים ומשרדים שמעלה חשש לתעמולה], חקיקה [ראשית ומשנית] בתקופת בחירות, רשימות מועמדים והקשר עם ועדת הבחירות המרכזית [בשיתוף ובתיאום עם מחלקת הבג"צים ככל הנדרש]. אציין כי חברי הצוות אמונים בשוטף על דיני הכנסת, דיני החקיקה, דיני המפלגות ודיני מימון המפלגות, סוגיות אשר עשויות להיות רלבנטיות בתקופת הבחירות. בצוות זה חברים איל זנברג, עמי ברקוביץ וגאל אזריאל.

2. סוגיות הנוגעות למינויים בתקופת בחירות יטופלו בידי דני חורין, מיכל רשף [בכל הנוגע למינויים בשירות המדינה ולמינויי שרים] וציונה אמוהאי טגניה [בכל הנוגע למינויים בתאגידים ציבוריים ובחברות ממשלתיות] מהמחלקה למשפט ציבורי-מנהלי.

3. שאלות בדבר התאמתן של החלטות ממשלה, החלטות ועדות שרים והחלטות מנהליות של שרים או גורמים אחרים במשרדי הממשלה, לתקופת הבחירות, כמו גם ביחס להתאמת יתר הפעילות המקצועית-מנהלית של משרדי הממשלה לתקופה זו, יטופלו בידי אורן פונו ונטע קניגשטיין מהמחלקה למשפט ציבורי-מנהלי.

1. יועץ משפטי של משרד ממשלתי הנתקל בסוגיה הראויה לדעתו להתייעצות עם מחלקת יעוץ וחקיקה בשל תקופת הבחירות מוזמן לפנות אל אחד מהמשפטים הנוכרים לעיל בהתאם לחלוקה הנושאית. הפנייה תעשה תוך יידוע של הרפרנט של המשרד במחלקת יעוץ וחקיקה, או באמצעותו. על הפניה לכלול פירוט העובדות, ניתוח משפטי של הסוגיה וחיווי דעה משפטית לגבי השאלה שעל הפרק. מובן כי בנסיבות של דחיפות יכולה הפניה הכתובה להיות תמציתית. נדגיש כי יישום אמות המידה תלוי עד מאד בנסיבות של כל מקרה ומקרה ועל כן תיאור הנסיבות והעובדות הרלבנטיות הוא בעל חשיבות רבה למתן יעוץ משפטי מדויק ומענה מהיר מטעם מחלקת יעוץ וחקיקה.

2. בפניה של שר למזכירות הממשלה בבקשה להניח על סדר היום הצעת החלטה או טיוטת חוק, יש לכלול בחוות הדעת המשפטית המצורפת, כמקובל, גם התייחסות משפטית מאת היועץ המשפטי של המשרד או יחידת הסמך המנמקת מדוע ניתן לקדם את ההחלטה או החקיקה בתקופת הבחירות. כך גם יש לפעול בפניה של שר למחלקת חקיקת משנה ביעוץ וחקיקה לפרסם חקיקת משנה, והפניה תשלח במקביל גם לרפרנט של המשרד המגיש במחלקת יעוץ וחקיקה שיצרף התייחסותו להיבט זה.

נא הקפידו על פנייה מסודרת באופן האמור על מנת שניתן יהיה לתת מענה מקצועי מהיר ומדויק ככל הניתן.

ח. אני מקווה, כי עבודה משותפת על ידינו ברוח האמור במכתב זה, תאפשר לצלוח את תקופת הבחירות המורכבת והרגישה, תוך שמירה על האיזון הראוי הנדרש בין הצורך בהמשך העשייה הממשלתית והרציפות השלטונית ובין חשיבות השמירה על האיפוק והריסון הנדרשים בתקופת מעבר זו.

ב ב ר כ ה,



רז זורי, עו"ד

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה

פרקליט המדינה

המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

מנהל מחלקת הבג"צים

משפטי ייעוץ וחקיקה