



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

27 יולי 2025

ב' אב תשפ"ה

**חוות דעת: הליך התקנת תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (סמכויות נוספות לשם
התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים ושירותי האחסון), התשפ"ה-
2025**

ביום 23.07.2025 החליטה הממשלה, באמצעות יישומון וואטסאפ ובמשאל טלפוני, להתקין את תקנות שעת החירום שבנדון. כפי שיפורט מטה, החלטה זו התקבלה בניגוד לדין ובהליך פגום תוך פגיעה קשה בשלטון החוק ובהפרדת הרשויות, והיא טומנת בחובה פוטנציאל מוגבר לערעור יסודות המשטר הדמוקרטי בישראל.

חוות הדעת להלן אינה עוסקת כלל בתוכן התקנות ובהסדרים הקבועים בהן,¹ אלא רק בסמכות להתקין ובהליך ההתקנה.

להלן חוות דעתנו ביתר פירוט.

1. מקור סמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום הוא הוראת ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה. לפי הוראת סעיף זה "במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". להבדיל מסמכויות אחרות של הממשלה, תקנות שעת חירום "כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים". אם כן, תקנות שעת חירום, מעצם טיבן, פוגעות קשות בשלטון החוק ובהפרדת רשויות בהתירן לממשלה, בתנאים מסוימים ובסייגים הקבועים בדין, ליטול לעצמה את מלאכת החקיקה – ליבת תפקידה של הכנסת.

2. בשל הפגיעה הקשה של תקנות שעת חירום ביסודות המשטר הדמוקרטי – בייחוד שלטון החוק והפרדת רשויות – מתגבשת בידי הממשלה סמכות להתקין רק במצב של אין-ברירה, כשתקנות שעת חירום הן בגדר הכרח. במילות הוראת ס' 39(ה) לחוק-יסוד: הממשלה: "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת".

3. לפיכך, הובהר בפסיקת בית המשפט העליון זה מכבר כי לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום "רק כאשר כתוצאה ממצב החירום הכנסת משותקת, ואין ביכולתה לקיים הליכי

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יץ

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופט רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נזריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי אג'סי, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

¹ לעניין זה, השוו לדוגמה: רחל ארידור הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר "החוק להתמודדות עם תקיפות סייבר חמורות נגד שירותי דיגיטל ואחסון מאוזן ומבחין בין ענייני ביטחון לתקיפות במגזר הפרטי והאזרחי" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (18.12.2023), <https://www.idi.org.il/knesset-committees/51807>



המכון הישראלי לדמוקרטיה

חקיקה".² במילים אחרות, לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום רק כאשר מצב החירום מביא לכך כי מבחינה תפקודית אין רשות מחוקקת בישראל בנקודת זמן מסוימת.³

4. בימים אלה הכנסת מתפקדת, המלחמה אינה משתקת אותה או מונעת את כינוסה, ויש אפשרות לקיים הליכי חקיקה כפי שהתקיימו בנמרצות במהלך החודשים האחרונים (יו"ר הקואליציה, לדוגמה, התפאר ביום 24.7.25 כי בכנס הקיץ שהחל ב-4.5.25 ויסתיים ב-27.7.25 קיבלה הכנסת 35 חוקים שאושרו בקריאה שנייה ושלישית). לפיכך, אין לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום או הצדקה לעשות כן. יש להדגיש כי קושי פוליטי של הממשלה לקדם חקיקה בכנסת (הממשלה כבר החלה לקדם את הנושא בהצעת חוק ממשלתית שאף אושרה בקריאה ראשונה) או אילוצים קואליציוניים אינם מהווים הצדקה להתקנת תקנות שעת חירום.

5. יתר על כן, הליך התקנת תקנות שעת החירום שבנדון – פגום. הוא ממחיש את הקושי המובנה בהליך התקנת תקנות שעת חירום, שבשונה מהליכי החקיקה בכנסת, אינו שקוף וגלוי לציבור. בהליך זה אין ייצוג לכלל נבחרי הציבור בכנסת (ובכלל זה לאופוזיציה), מגבלות הליכיות של ממש או אפשרות לשמיעת מומחים ואין כל אפשרות לארגוני חברה אזרחית ולציבור להשתתף בדיון, להשפיע על התקנות ולתרום לשיפורן.⁴ אלא שתקנות שעת החירום שבנדון הותקנו בהליך פגום במיוחד, דהיינו במשאל יישומי וטלפוני בהול, מבלי שאפילו השרים עצמם קיימו דיון רציני בנחיצות התקנתן ובעניינים המוסדרים בהן.

6. נוסף על כל אלה, החלטת השרים התקבלה בניגוד לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, שהבהירה לממשלה כי אין בסיס חוקי להחלטת ממשלה זו.⁵ בכך פעלו השרים בידעין בניגוד לדין, אשר הובהר להם בפרשנותו המוסמכת של הייעוץ המשפטי לממשלה.⁶

7. יש לזכור כי במצב הקיים, ממילא קיימת חולשה מבנית באיזונים והבלמים בישראל על כוחו של הרוב הפוליטי.⁷ בין השאר, אין הפרדה חזקה בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת (שאמורה גם לפקח על הממשלה) והכנסת למעשה נשלטת, ברוב הזמן, על ידי הרוב הקואליציוני. אם תוכל הממשלה, כפי שעשתה במקרה זה, לעקוף את הליך החקיקה בכנסת באמצעות התקנת תקנות שעת חירום באמתלה של מצב החירום (ביו אם זה המוכרז באופן קבוע בישראל, ובין בשל מלחמות שלצערנו אינן נדירות), תהיה בכך פגיעה בכבשת הרש שעוד נותרה – העובדה שכאשר הרוב הפוליטי מתערער, לא ניתן לאשר חקיקה. ממילא אנו עדים בימים אלה, על רקע הדחתו של יו"ר ועדת חוץ ובטחון בשל אי העברת חוק הפטור מגיוס,

² ראו בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פס 6 לפסק דינה של השופטת דורנר (1999).
³ להרחבה ראו נדב דגן "מצבי חירום ושלטון החוק בישראל – מודל של משפט ושמירת הדין במשבר הקורונה" משפט וממשל כה (2023); אריאל בנדור "מצבי חירום" ספר דורית ביניש 447 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018).

⁴ להרחבה ראו גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "תקנות שעת חירום: הצעה לרפורמה חוקתית", הצעה לסדר 53 המכון הישראלי לדמוקרטיה (2023); לילה מרגלית "על חשיבות ההכרזה הספציפית על מצב חירום: הסדר החירום הקבוע בחוק-יסוד הממשלה בראי משבר הקורונה", הצעה לסדר 39 המכון הישראלי לדמוקרטיה (2021).

⁵ ראו מכתבם של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי למשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, עו"ד אורלי פישמן (23.07.2025).

⁶ על מעמד חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה ראו, למשל, לאחרונה: בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פס' 84 לפסק הדין (נבו) (25.06.2024).

⁷ ראו עמית כהן "פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018).

בחולשת הכנסת כרשות מחוקקת עצמאית (חולשה שיש לה דוגמאות נוספות, כגון העובדה שהשאלה אם הצעת חוק תעבור בכנסת תלויה בכלל בהחלטתה של ועדת השרים לחקיקה). אך עקיפתה באמצעות תקנות שעת חירום, כאשר הכנסת מתפקדת כדבעי, תהפוך אותה למרמס ממש.

8. באחרית הדברים, אך לא בשוליהם, השימוש בסמכויות חירום רגיש ומסוכן שבעתיים כשהוא נעשה בעיצומם של תהליכי נסיגת הדמוקרטיה. המחקר ההשוואתי מלמד כי שימוש בסמכויות חירום מילא תפקיד מרכזי בפירוק דמוקרטיות.⁸ על רקע התהליכים של החלשת שומרי הסף והשתלטות עליהם שמתרחשים בישראל, ושהואצו מאוד בחודשים האחרונים בחסות מלחמת חרבות ברזל,⁹ להתקנת תקנות שעת החירום שבנדון והאופן שבו נעשתה, חמורים במיוחד. יש לראות אותם כחלק מהמהלך הכולל של הממשלה לנסות ולהחליש כל בלם חוקי ומוסדי העומד בדרכה, כולל שלטון החוק והכנסת, שאותם רמסה בהליך התקנת התקנות שבנדון.

9. שימוש בלתי-חוקי בתקנות שעת חירום בניגוד למטרתן הוא מדרון תלול שאחריתו מי ישורנה: מהסדרה בררנית של פעילות פוליטית במדינה, לרבות הפגנות ומחאות,¹⁰ דרך מתן סמכויות אכיפה לגופים מסוימים וכלה בשלטון לא-דמוקרטי באמצעות צווים, שאין קשר אמיתי בינם למצב חירום.¹¹

10. לסיכום, התקנת תקנות שעת החירום שבנדון אינה כדן, פוגעת קשות בשלטון החוק ובהפרדת הרשויות בישראל, ומסכנת את הדמוקרטיה הישראלית. אינטרס ציבורי אמיתי – לרבות צורך בטחוני חשוב – וההסדרים החקיקתיים הנדרשים לקידומו, צריכים להידון ולהתקבל בכנסת בהליך חקיקה ראוי.

בכבוד רב,



ד"ר עמיר פוקס



ד"ר גיא לוריא



ד"ר נדב דגן

⁸ ראו, לדוגמה: Anna Lührmann & Bryan Rooney, *Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline*, 53 COMPAR. POL. 617 (2021); Mert Arslanalp & T. Deniz Erkmen, *Repression without Exception: A Study of Protest Bans during Turkey's State of Emergency (2016-2018)*, 25 SOUTH EUROPEAN SOCIETY AND POLITICS 99 (2020); Allan R. Brewer-Carias, *The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999-2019*, 741 (2020).
⁹ לתיאור אירועים ותהליכים שהתרחשו בישראל מאז פרוץ המלחמה ראו, בין היתר, ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה" – סקירה מספר 9: מושב הקיץ של הכנסת, אפריל-יולי 2025 **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (23.07.2025) <https://www.idi.org.il/articles/60216>.
¹⁰ השו, לדוגמה: בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית – ישראל הבית שלי נ' ממשלת ישראל** (נבו 4.4.2021).
¹¹ השו, לדוגמה: Turkish Securitization Through Securitization: Alper Kaliber, *Modular Emergency in the Making*, 30 DEMOCRATIZATION 440 (2023); Aysuda Kölemen & Gülçin Balamir Coşkun, *Illiberal Democracy or Electoral Autocracy: The Case of Turkey, in THE EMERGENCE OF ILLIBERALISM: UNDERSTANDING A GLOBAL PHENOMENON* 166, 181-182 (Boris Vormann & Michal D. Weinman eds., 2020).