### הרשות המבצעת – הממשלה

**על-פי חוק יסוד: הממשלה -** הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה (סעיף 1) והיא מורכבת מראש הממשלה ומשרים (סעיף 5א'). כרשות מבצעות הממשלה פועלת על-פי הסדרים והחוקים של הרשות המחוקקת. כמו כן, הממשלה פועלת כגוף עצמאי בנושא קביעת מדיניות והחלטת החלטות (כגון: יציאה למלחמה, חתימת הסכם שלום, ביצוע פיחות במטבע המקומי ועוד).

**לרשות המבצעת שלושה מרכיבים:**

1. **הממשלה –** ראש הממשלה והשרים הפועלים כקולקטיב כגוף אחד.
2. **השרים –** שלכל אחד מהם יש אוטונומיה בניהול משרדו והוא נושא באחריות על משרדו.
3. **הדרג המינהלי (הפקידותי) –** הפועל במשרדי הממשלה השונים, בחברות ממשלתיות ובכל הגופים הביצועיים השייכים לממשלה ולרשויות המקומיות.

הדרג המנהלי מיישם את מדיניות הממשלה והחלטותיה ואת חוקי הכנסת. בדרג זה פועלים פקידים בכירים (מנכ"לים, מנהלי אגפים ומחלקות, אנשי ביצוע המומחים בתחומם) והם מספקים לשרים נתונים והמלצות, אשר עומדים בבסיס תהליך קבלת החלטות של השר. לעתים, בשל מומחיותם של אנשי הדרג המנהלי הבכיר, יש להם השפעה על קביעת מדיניות המשרד. לצדם פועל הדרג הפקידותי הזוטר, העוסק בביצוע.

### סמכויות הממשלה

**א. קביעת מדיניות וביצועה -**

הממשלה מרכזת בידיה עוצמה רבה משום שבסמכותה לעשות כל פעולה אשר אינה ניתנת על-פי חוק לגוף אחר במדינה. מתוקף כך יש לממשלה סמכויות כלליות רחבות לפעול בשם המדינה ולנהל את המדינה – כמו, נושאי כלכלה וחברה (מניעת אבטלה וטיפול בפערים חברתיים) קביעת מדיניות ביטחונית (יציאה למלחמה, חתימת הסכם שלום). בנוסף, ישנם משרדים כמו – משרד החוץ, משרד הבינוי והשיכון – שגם חלק נכבד מפעולותיהם אינו מוגדר בחוק.

**ב. קביעת תקנות: חקיקת משנה -**

רה"מ או השרים השונים ממונים על ביצועו של חוק שנחקק בכנסת במסגרת חקיקה ראשית. כדי שיהיה אפשר לבצע את החוק השרים מוסמכים להתקין תקנות המפרטות את אופן ביצוע החוק. לדוגמא:

* + שר התחבורה קובע את מהירות המותרת לנסיעה בכבישים
  + שר החינוך קובע מה יהיו מקצועות החובה לבגרות

תקנות משנה חיבות לא לסתור את חקיקה ראשית שהתקבלה על ידי הכנסת.

**ג. התקנת תקנות לשעת חירום (תקש"ח) –**

עם קום המדינה, בשנת 1948, היה צורך לנקוט אמצעים מיוחדים כדי להתמודד עם מצב החירום שנבע מסכנת האיום על קיומה של המדינה. בפקודת סדרי השלטון והמשפט (1948), סעיף 9, נקבע כי קיים במדינה מצב חירום. קביעה זו, לא בוטלה עד ימנו, ומצב החירום הפך להיות מצב קבוע. במצב חירום זה רשאים הממשלה וכל שר שהוסמך על-ידי הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום בכל עת, ללא אישורה של הכנסת **"ככל אשר יראה לו לטובת הגנת המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים"**.

הכנסת העניקה לממשלה את הסמכות לחוקק תקנות לשעת חירום בחקיקת משנה, משום שהבינה כי בעת מצב חירום יש להקים מנגנון חקיקה שיבטיח שהעניינים החיוניים יוסדרו במהירות וביעלות.

האישור להתקנת תקש"ח מקנה לממשלה עוצמה רבה – היא יכולה לתקן תקנות הנוגדות את החקיקה הראשית של הכנסת בתחומים רבים, כיוון שבפועל ישנם מעט נושאים שאינם קשורים עם הגנת המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

**סמכות זו עלולה לפגוע בדמוקרטיה בישראל בכלל ובזכויות האדם והאזרח בישראל בפרט**, לדוגמא:

* פגיעה בזכות השביתה ע"י הוצאת צווי ריתוק לעובדים בשירותים חיוניים.
* הטלת מסים ותשלומי חובה, ללא אישור הכנסת.
* התקנת תוכנית חירום כלכליות תוך עקיפת הנהלים המקובלים ופגיעה בסדרי מנהל תקינים ובשלטון החוק.
* גיוס אזרחים למשימות שונות המוגדרות כמשימות חירום.
* גיוס ציוד פרטי בזמן משבר ביטחוני, דבר שיש בו פגיעה בזכות הקניין.

**ההגבלות המוטלות על סמכות הממשלה לתקן תקנות לשעת חירום:**

* תוקפן של תקש"ח הוא לשלושה חודשים בלבד וניתן להאריכן רק על-ידי הרשות המחוקקת – הכנסת.
* לא ניתן לתקן תקנה שיכולה להפסיק את עבודת הכנסת או לפגוע בסמכותה.
* ישנם חוקים רגילים וחוקי יסוד מסוימים, אשר מוגנים מפני תקש"ח. לדוגמא: חוק יסוד הממשלה, חוקי יסוד חופש העיסוק וסעיפים מחוק יסוד הכנסת. בחוקים אלה נאמר במפורש שאין בכוחן של תקש"ח לשנותם, להפקיע זמנית את תוקפם או לקבוע בהם תנאים.
* בתיקון לחוק יסוד הממשלה שהתקבל ב- 1992 נקבעו הוראות חדשות בדבר מצב החירום במדינה וסמכויות הממשלה בקביעת תקש"ח. החוק קובע כי –
  + - שנה לאחר קיום הבחירות לכנסת ה- 14 (שנערכו ב- 1996) יסתיים מצב החירום הקיים בארץ מאז 1948.
    - רק הכנסת יכולה להאריך את מצב החירום, וזאת רק לתקופה שלא תעלה על שנה. **מאז 1996 הכנסת מאריכה את החלת מצב זה.**
    - אסור שתקש"ח יתירו פגיעה בכבוד האדם.
    - אין בכוחן של תקש"ח למנוע פניה לערכאות ולקבוע ענישה למפרע.

**ד. תקנות הגנה (שעת חירום, 1945) –**

תקנות הגנה (שעת חירום) הן חלק ממורשת החקיקה המנדטורית-בריטית. תקנות אלה הותקנו בתקופת המנדט על ידי הנציב העליון הבריטי, על-מנת להקנות לשלטונות סמכויות רחבות במאבקם במחתרות היהודיות. עם קום המדינה נכנסו תקנות אלה למשפט הישראלי מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט שקבעה שכל חוק וכל תקנה מתקופת המנדט שלא בוטלו במפורש בחקיקה ישראלית – תקפים.

תקנות אלה מקנות לשר הביטחון ולרשויות הביטחון עוצמה רבה, על ידי מתן סמכויות ביצוע רחבות כאשר צורכי הביטחון מחייבים זאת.

**סמכויות אלה עלולות לפגוע בזכויות האדם במדינה**, לדוגמא:

* הגבלת תנועותיו של אדם על-ידי סגירת אזורים וקיום עוצר.
* הכרזה על התאגדות של קבוצה כבלתי חוקית.
* הטלת צנזורה ביטחונית על עיתונים ומכתבים.
* ביצוע מעצר מינהלי על אדם שלא הועמד לדין והורשע.

ב- **1979** נחקק בכנסת **חוק סמכויות שעת חירות (מעצרים)**, שהוא בבחינת חידוש חשוב במאמץ למצוא **איזון בין הצורך להבטיח את היכולת לנקוט אמצעי חירום ולהגן על ביטחון המדינה ושלום הציבור לבין הצורך להבטיח את עקרונות שלטון החוק במדינה דמוקרטית**. על-פי החוק, ניתן לבצע מעצר מינהלי בתקופה שבה קיים מצב חירום. כמו כן, החוק קובע כי הסמכות על מעצר מינהלי נתונה לשר הביטחון בלבד. לרמטכ"ל ניתנה סמכות לצוות על מעצר מינהלי לפרק זמן שאינו עולה על 48 שעות, ושאינו ניתן להארכה. שר הביטחון יוציא צו מעצר מינהלי רק אם יש לו "יסוד סביר להניח שטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר". ביהמ"ש העליון פסק כי "הסמכות שניתנה לשר הביטחון ... היא סמכות רחבה ויוצאת דופן, מכיוון שהיא מאפשרת שלילת חירות אדם שלא בדרך הליך משפט רגיל, ועל כן יש להשתמש בסמכות זו בזהירות רבה ורק במקרים שאכן הסכנה לביטחון המדינה ולביטחון הציבור היא רצינית, ואין דרך למנוע סכנה זו אלא על-ידי מעצרו של אדם".

החידוש העיקרי שבחוק הוא שצו המעצר המינהלי כפוף לביקורת שיפוטית. צו המעצר המינהלי מובא לאישורו של נשיא ביהמ"ש המחוזי בתוך 48 שעות מביצוע המעצר, ואפשר לערער על החלטת הנשיא בפני ביהמ"ש העליון. בסמכותו של נשיא ביהמ"ש המחוזי, שבפניו הובא צו המעצר לביקורת, לאשר את הצו, לבטלו, או לקצר את תקופת המעצר הקבועה בו. תקופת המעצר המינהלי מוגבלת, לפי החוק, לשישה חודשים, וניתן להאריכה רק באישור ביהמ"ש. צו המעצר המינהלי מובא לעיון שיפוטי מדי שלושה חודשים או בתוך תקופה קצרה יותר, על-פי קביעתו של ביהמ"ש. בעקבות החוק החדש, התקף רק בשטח מדינת ישראל, תוקנו והותאמו הצווים המסדירים את המעצרים המינהליים בשטחים המוחזקים על-ידי צה"ל למצב בישראל. הסמכות שהוענקה בחוק לשר הביטחון מוענקת למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה, שומרון וחבל עזה.

**[עמ' 402-399]**

### אחריות ממשלתית

**במשטר דמוקרטי נדרש השלטון היצוגי, המבוסס על רצון העם, לגלות אחראיות כלפי בוחריו.** במשטר פרלמנטרי, כישראל, אחראיות זו באה לידי ביטוי באחראיות משותפת של הממשלה כולה – רה"מ והשרים – כלפי הפרלמנט.

משמעותה של האחריות המשותפת היא שהממשלה כולה נושאת באחראיות לכל ההחלטות והפעולות שקיבלה וביצעה כגוף אחד, וכן לכל מעשה של כל אחד מהשרים. השרים מקבלים עליהם את מרות הממשלה ואת החלטותיה, ואין הם יכולים לחלוק על פעולות רה"מ או על פעולות שרים אחרים שהתקבלו בהצבעת רוב חברי הממשלה. כאשר שר מתנגד להחלטת הממלשלה, הוא עשוי להישאר בממשלה ולהיאבק בתוכה נגד ההחלטה שהתקבלה, אך הוא אינו רשאי לצאת בפומבי כנגד החלטת ממשלה שהתקבלה בהכרעת רוב חברי הממשלה. אם הוא מעוניין לצאת בפומבי נגד ההחלטה עליו להתפטר ממנה.

אחראיות זו באה גם לידי ביטוי גם בחוק המעבר, שאומר כי שר בממשלה או ח"כים הנמנים עם סיעתו של השר, שהצביעו במליאת הכנסת נגד הצעת הממשלה, או נמנעו מן ההצבעה בלא שקיבלו הסכמה מרה"מ, והממשלה החליטה שהיה בהצבעה זו הפרת אחראיות המשותפת, "דינו כדין מי שהתפטר מהמשלה". כלומר, השרים, וכן סיעות השרים בכנסת, חייבים להצביע בכנסת בעד החלטות הממשלה. יחד עם זאת, יש לציין, כי במציאות הפוליטית בישראל נוהגים להבליג ולהימנע מהפעלת סנקציות כנגד שר או סיעה שמפרים את עקרון האחריות המשותפת, וזאת מחשש לפירוק הממשלה הקואליציונית ונפילתה.

כאשר חברי הכנסת רואים במדיניות הממשלה מחדל או מעשה שלא ייעשה יכולה הכנסת לראות במדיניות או במעשים אלה "הפרת אחריות" ולהביע "אי-אמון בממשלה".

**[עמ' 402]**

### אחראיות מיניסטריאלית

אחראיות מיניסטריאלית מוטלת על כל שר מתוקף היותו שר הממונה על ביצוע מדיניות משרדו ועל המנגנון המבצע את התפקידים שבתחום משרדו. אחריות זו, היא רחבה, ואינה מצטמצמת למחדל או מעשה אישי של השר. השר אחראי גם לדברים שנעשו בתחום משרדו ואשר לא ידע עליהם, ואפילו לדברים שנעשו במשרדו בניגוד למדיניותו הכללית או בניגוד להוראותיו המפורשות. אחראיות זו באה לידי ביטוי גם כלפי הכנסת שלה חייב השר במתן דין וחשבון במסגרת מילוי תפקידו. משמע, חייב להסביר כל מה שנוגע לכל מעשה או מחדל במשרדו, והוא אינו רשאי לחמוק מאחריותו ולהטילה על פקידיו ויועציו. השר (ולא עובדי המשרד) חייב להתייצב בפני הכנסת ולדווח לה, והוא חייב לשאת גם בתוצאות של משגי עובדיו.

**לסיכום –** העיקרון של קיום אחראיות משותפת ואחראיות מיניסטריאלית של הממשלה והשרים בפני הכנסת מבוסס על **עקרון הפרדת הרשויות** בישראל, משום שהוא **מגדיר יחסי גומלין של איזונים ובלמים בין הרשות המבצעת ובין הרשות המחוקקת.**

**[עמ' 403-402]**