



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)  
(משפט ציבורי-מנהלי)  
כ"ז בתמוז, התשפ"ה  
23 ביולי 2025

לכבוד  
גב' אורלי פישמן, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (סמכויות נוספות לשם התמודדות עם תקיפות סייבר  
חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון), התשפ"ה-2025

סימוכין: מכתב מזכיר הממשלה אלייך מיום 22.7.25

בהמשך לפניית מזכיר הממשלה אלייך במכתבו שבסמך, נבקש להביא בפניך את חוות דעתנו  
המשפטית בנושא, על דעת היועצת המשפטית לממשלה, כדלקמן:

1. בתחילת מלחמת "חרבות ברזל", הוקנו למערך הסייבר הלאומי סמכויות הדרושות לו לשם  
התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון. הדבר  
נעשה תחילה באמצעות תקנות שעת חירום, אשר הוחלפו בהמשך בהוראת שעה בחקיקה,  
שתוקפה מוארך מעת לעת (חוק התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים  
הדיגיטליים ושירותי האחסון (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2023; בתוקף עד ליום  
17.11.25). בדיונים פנים ממשלתיים וכן בדיוני הכנסת שנערכו ביחס להוראת השעה, לא התבקשו  
סמכויות נוספות על אלו שקבועות בה.

2. במהלך מבצע "עם כלביא", לנוכח הערכת גופי הביטחון ביחס להתגברות איומי הסייבר  
והסיכונים הנשקפים מהם, התקינה הממשלה ביום 23.6.25 תקנות שעת חירום, אשר הקנו  
למערך, לשב"כ ולמל"ב סמכויות וכלים נוספים לצורך התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות.  
הייעוץ המשפטי לממשלה נרתם באופן מידי לסייע בנושא והיה שותף מלא בגיבוש התקנות.

3. בשים לב לכך שתקנות שעת החירום התבקשו לצורך התמודדות עם איומי הסייבר במהלך מבצע  
"עם כלביא" ובקשר אליו בלבד; לכך שהכנסת לא סגרה את שעריה אף במהלך ימי הלחימה;  
ובהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה בנושא, נקבע תוקפן  
של תקנות שעת החירום לתקופה בת חודש ימים, עד תום המושב הנוכחי של הכנסת; תוך שהובהר  
כי אם מערך הסייבר יבקש להותיר את הסמכויות החדשות על כן גם לאחר מכן, הדבר יעשה  
במסגרת חקיקה ממשלתית שתתקן את הוראת השעה הקיימת. הצעת חוק ממשלתית כאמור,  
שגובשה אף היא בליווי ובסיוע של הייעוץ המשפטי לממשלה, אושרה על-ידי ועדת השרים לענייני  
חקיקה ביום 14.7.25, במטרה שתחליף את תקנות שעת החירום. ההצעה הונחה על שולחן הכנסת  
ביום 15.7.2025 ואושרה בקריאה הראשונה למחרת היום.

4. מאז, על אף הצורך הביטחוני הדוחק שהוצג בהקניית הסמכויות והכלים הנוספים, כפי שמובא במכתב שבסימוכין, אליו צורף מכתב ראש מערך הסייבר הלאומי, והגם שהכנסת המשיכה וממשיכה לקדם בתקופה זו דברי חקיקה אחרים בוועדותיה ואף להביאם להצבעה במליאה, ובכלל זאת גם בוועדת החוץ והביטחון, **לא התקיים אף דיון בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהצעת החוק שבנדון**. לשם השוואה, בתקופה זו דנה ועדת חוץ וביטחון בהצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה - חרבות ברזל) (תיקון מס' 5), התשפ"ה-2025, ואישרה אותה אך אתמול לקריאה שנייה ושלישית, אשר אמורה להיערך היום במליאת הכנסת. במכתב מזכיר הממשלה שבסמך נטען בהקשר זה כי "לאחר בדיקה סופית שקיימתי עם ראשי הקואליציה בכנסת, אין שום היתכנות להעביר את הוראת השעה בועה"ב ובמליאה בשבועות הקרובים".

5. **כלומר, הגם שאין כל מניעה אובייקטיבית המונעת מן הכנסת לדון בימים אלה בהצעת החוק, ולמרות שנטען כי קיים צורך ביטחוני דוחק בדבר, קיים – כך עולה מן המכתב – מכשול פוליטי, המונע את קידומה של החקיקה בשבועות הקרובים, הקשור בניהול סדר יומה של הקואליציה בכנסת. קרי – הכנסת מסרבת לדון בקידומה של החקיקה.**

6. מן המכתב שבסמך עולה כי הפתרון שנבחר על-ידי ראש הממשלה לשם התגברות על המכשול הפוליטי האמור הוא באמצעות הארכת תוקפן של תקנות שעת החירום, במשאל טלפוני, לפי סעיף 19(א) לתקנון עבודת הממשלה, שייערך כבר היום.

ואולם, קשיים או מחלוקות פוליטיות אינם יכולים להצדיק שימוש בכלי החריג ביותר של התקנת תקנות שעת חירום. הלכה פסוקה היא כי "התקנתן של תקנות שעת חירום הוא עניין חמור"<sup>1</sup>, שכן הן פוגעות בעקרונות יסודיים בכל משטר דמוקרטי:

**ראשית**, פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות, הנובעת מעצם העברת סמכות החקיקה לידי הרשות המבצעת, אשר מהווה פלישה לתחומה של הרשות המחוקקת;

**שנית**, פגיעה בעקרון שלטון החוק, בכך שייקבעו הסדרים ראשוניים באמצעות חקיקת משנה, ובאופן שיכול להוסיף על כל חוק ואף להתגבר עליו. בשל כל האמור, **סמכות חריגה זו שמורה לעתות חירום כאשר אין כל אפשרות לפנות למחוקק על מנת לתת מענה לצורך החירומי**<sup>2</sup>. בענייננו, הממשלה כבר פנתה לכנסת והניחה על שולחנה את הצעת החוק. ברי כי ההחלטה האם להשלים את חקיקת ההסדר הביטחוני, כיצד ובאיזה לוח זמנים – מסורה כעת לשיקול דעתו של המחוקק ונמצאת כבר בידיו. החקיקה מוכנה והשלמתה אפשרית, כאמור, ומצב החירום אינו מונע אותה.

7. חשוב להדגיש כי אנו שותפים באופן מלא למאמצים של מערך הסייבר הלאומי ויתר גופי הביטחון להעמיד לרשותם כלים למאבק באיומי הסייבר. בשבועות האחרונים, פעלנו עם גורמים אלו לגבש

<sup>1</sup> בג"ץ 6971/98 פריצקי נגד שר הפנים, פ"ד נג(1) 763, 777-778.

<sup>2</sup> בג"ץ 2994/90 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3), 317; בג"ץ 2399/20 עדאלה נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, ביום 16.8.2020).

את תקנות שעת החירום, ולאחר מכן לנסח את הוראת השעה ולהביאה לדיון בכנסת. בעת הזו, קידום החקיקה מונח לפתחה של הכנסת, אשר צריכה לתת את דעתה לדחיפות הביטחונית בהעמדת הכלים הדרושים בתחום זה ולפעול בהתאם, כפי שפעלה כאמור, בין היתר, בנוגע לחקיקה הקשורה לכליאתם של לוחמים בלתי חוקיים. החלטת הכנסת לקדם חוק ביטחוני אחד, ולא לקדם חוק ביטחוני אחר, היא תוצאה של הכרעה פוליטית.

8. בהקשר זה, בפני הממשלה פתוחה הדרך לפנות לכנסת בבקשות שונות שיש בהן כדי להבטיח את השלמת הליך החקיקה בהקדם האפשרי, כמקובל כאשר יש צורך בהשלמת הליך חקיקה במהירות. יוזכר, בין היתר, כי בסמכות הממשלה לדרוש את כינוס ועדה בכנסת, לפי סעיף 111(ה) לתקנון הכנסת (ולעניין בקשת כינוס בפגרה, ראו בסעיף 112 לתקנון הכנסת) וכן להפעיל את סמכותה לדרוש כינוס מליאת הכנסת בתקופת הפגרה בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

9. כפי שהבהרנו בימים האחרונים בשיחות עם מערך הסייבר הלאומי, אם הכנסת הייתה פועלת, או תפעל לקידום חקיקת הוראת השעה, ונדרש יהיה לגשר על פער זמנים קצר בין פקיעת תקנות שעת החירום לבין השלמת הליך החקיקה, ניתן יהיה לשקול את הארכת תקנות שעת החירום בפרק זמן קצר כאמור, על אף הקשיים הטמונים בכך. **אולם, במצב שבו נטען כי אין אופק לחקיקה בשל אילוצים פוליטיים, והכנסת אינה מעוניינת לקדם את הסדרת הנושא ואינה נוקטת כל פעולה לשם כך, אין בסיס חוקי להשגת גבולה של הכנסת ולפעולה להארכת תוקפן של תקנות שעת החירום למרות עמדת הכנסת. בנסיבות אלו, הדבר מצוי בידי הכנסת.**

10. **לסיכום הדברים, ככל שהממשלה השתכנעה שאכן יש צורך ביטחוני חיוני בקידום החקיקה, עליה לפנות בהקדם לכנסת, על מנת שזו תשלים את הליך החקיקה של התיקון להוראת השעה, אשר מונח כאמור על שולחנה, באופן שיבטיח את המשך הקניית הסמכויות והכלים המבוקשים. אנו עומדים לרשות הממשלה בכל דבר לצורך זה.**

בברכה,

אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)

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

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מנהל מערך ייעוץ וחקיקה  
מוזכר הממשלה  
ראש מערך הסייבר הלאומי  
היועצת המשפטית למערך הסייבר הלאומי