



היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ב ניסן תש"ף
6 אפריל 2020

מס' מסמך: 004-99-2020-008331
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
ח"כ בנימין נתניהו
ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: עיכוב הקידום של חקיקה ממשלתית דחופה בכנסת במסגרת המאבק בנגיף הקורונה

סימוכין: מכתבי מיום 1.4.2020

1. במכתבי שבסימוכין ביקשתי להבהיר, כי בהתאם להוראת סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, וכן להלכה הפסוקה בעניין, לא ניתן לקבוע הסדרים חקיקתיים חדשים באמצעות התקנת תקנות שעת חירום, מקום בו ניתן לעשות כן באמצעות חקיקה ראשית של הכנסת.
2. כיום, מונחות על שולחן מזכירות הממשלה מספר טיוטות חוק חשובות, שלא מובאות לאישור הכנסת, אך ורק בשל הימנעות הממשלה מאישורן. חריג יחיד לכך הוא טיוטת חוק יסוד: משק המדינה אשר אושרה אמש בישיבת הממשלה. פרט לדבר חקיקה זה, נמנעת הממשלה מזה מספר ימים מלאשר טיוטות חוק אחרות, בעלות חשיבות רבה להתמודדות של המדינה במאבק בהתפשטות נגיף הקורונה החדש. מדובר, בין היתר, בטיטות חוק המסמיכה את משטרת ישראל לאכוף ולפקח על חובת הבידוד באמצעות איכון נתוני מיקום¹; טיוטת חוק המאפשרת מגוון הקלות רגולטוריות לבעלי עסקים²; טיוטת חוק אשר נועדה לצמצם את נזקי חברות התעופה³; טיוטת חוק אשר תאפשר להגביל יציאה וביקורים של דיירים במעונות

¹ טיוטת חוק טיוטת חוק הרשויות המקומיות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (קיום ישיבת מועצה בהיוועדות חזותית), התש"ף-2020.

² טיוטת חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים לפי דין (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.

³ טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (תיקון – הוראת שעה), התש"ף-2020.



היועץ המשפטי לממשלה

משרד הרווחה לצורך הגנה על בריאותם⁴; טיוטת חוק שנועדה לאפשר את קיומן של ישיבות מועצה בשלטון המקומי באמצעות היוועדות חזותית⁵; ועוד.

3. טיוטות חוק דחופות אלו הוגשו על ידי שרי הממשלה, ולמרות זאת אינן מונחות על שולחן הכנסת להמשך הליכי החקיקה, הגם שמזה למעלה משבוע פועלות ועדות הכנסת הזמניות וביכולתן לדון ולאשר חקיקה גם באופן דחוף. כדוגמה לכך, ניתן לציין כי הצעת חוק יסוד: משק המדינה (הוראת שעה לשנת 2020) שהועברה ע"י הממשלה רק הבוקר, כבר זכתה לאישור קיצור הליכים בוועדה המסדרת של הכנסת, ויו"ר הוועדה אף הצהיר כי החקיקה תעבור קודם לחג הפסח. בהקשר זה, יצוין כי באפשרותה של הכנסת להתכנס גם מחוץ לימי הפעילות הרגילים ואף בחול המועד במידת הצורך.

4. הימנעות הממשלה מאישור הצעות החוק המונחות על שולחנה והבאתן לכנסת עלולה להיות בעלת תוצאות קשות להתמודדות של הממשלה עם נגיף הקורונה. בחלק מהמקרים, מדובר בדברי חקיקה שנועדו להחליף תקנות שעת חירום קיימות, והימנעות מקידומם, יכולה להביא למצב בו התקנות יפקעו, מבלי שיהיה הסדר חוקי חלופי הנדרש כדי להקנות לממשלה את הכלים הדרושים למאבק בהתפשטות נגיף.

5. כך, בעוד יומיים (דהיינו – ערב פסח, בו אכיפת הגבלות הפעילות והבידוד היא קריטית) יפקע תוקפן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 והמשטרה עלולה להיות במצב בו תיאלץ לוותר על הכלי של איכון טלפונים ניידים, על אף שמדיווחיה נראה כי הוא אפקטיבי לאכיפת חובת הבידוד; בעוד שלושה ימים, יפקע תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020, ויעלה ספק בדבר האפשרות להותיר במעצר לצרכי חקירה חשודים אשר חקירתם מתעכבת עקב חולי או בידוד.

6. יתר על כן, הימנעות מקידומה של חקיקה שתחליף את תקנות שעת החירום המסמיכות את המשטרה לבצע איכון לטלפונים של החייבים בבידוד מנוגדת להתחייבות המדינה לבית המשפט העליון (בג"ץ 2109/20 ושלוש עתירות מאוחדות נוספות). בהודעת המדינה שהוגשה לבית המשפט ביום 1.4.2020 נמסר, על דעת שר המשפטים, כי טיוטת החוק שגובשה לעניין זה תובא לאישור הממשלה **בדחיפות האפשרית** לצורך הנחתה על שולחן הכנסת, וכי הממשלה אף תתבקש לאשר פניה לוועדה המסדרת כדי שזו תחליט על קיצור תקופת ההנחה והקדמת הדיון בהצעת החוק בהתאם לתקנון הכנסת. כעת נותרו אך יומיים לפקיעת

⁴ טיוטת חוק הגבלת יציאות וביקורים של דיירים המתגוררים במעונות וקטינים המתגוררים מחוץ לבית הוריהם (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.

⁵ טיוטת חוק טיוטת חוק הרשויות המקומיות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (קיום ישיבת מועצה בהיוועדות חזותית), התש"ף-2020.



היועץ המשפטי לממשלה

התקנות. להתנהלות המתוארת השלכה ברורה על יכולתה של הממשלה להוסיף ולהסדיר סמכות זו למשטרה שלא בחקיקה של הכנסת, ואף הסיכון להתערבות שיפוטית במהלך כזה הוא משמעותי ביותר. אציין בעניין זה, כי המשך הדיון בעתירות הנ"ל נקבע ליום ב' הבא, 13.4.2020, וכי המדינה נדרשה להגיש תגובתה לעתירות המתוקנות עד ליום 12.4.2020.

7. זאת ועוד, אתמול, 5.4.2020, הוגשה עתירה עקרונית לבג"ץ המבקשת להורות לממשלה להפסיק כלל להתקין תקנות שעת חירום בשל כך שקיימת כיום כנסת מתפקדת (בג"ץ 2399/20). בית המשפט אמנם לא ראה לנכון להוציא צו ביניים, אולם הורה על הגשת תגובה לעתירה זו בסמוך לאחר תום הפסח, עד יום 19.4.2020. טענה כללית כזו נכללת אף באחת העתירות המתוקנות שיידונו ביום שני הקרוב, כאמור.

8. הנה כי כן, המשך הימנעות הממשלה מאישור הצעות חוק ממשלתיות עלול להביא לתוצאות קשות מבחינת יכולתה להתמודד עם התפשטות נגיף הקורונה, ויכולתה לספק מענה לצרכים הרבים המתעוררים בקרב הציבור הישראלי.

9. אשוב ואדגיש – כאמור במכתבי שבסמך, המשמעויות השונות הכרוכות בהבאת דברי חקיקה דחופים לאישור הכנסת והשינויים שעשויים להיעשות בהם, אינן יכולות כשלעצמן לבסס הימנעות מקידום של הליכי החקיקה בדרך זו. בנסיבות אלו, למעט במקרים חריגים ודחופים ביותר, לא ניתן יהיה לאשר תקנות שעת חירום חדשות.

10. בהיעדר פעולה דחופה לקידום חקיקה בכנסת, כפי שהצהירה הממשלה אך לאחרונה לפני בית המשפט העליון, וכפי שמתחייב אף מפסיקה קודמת של בית המשפט העליון, כמוזכר במכתבי שבסימוכין – עלול להתערער הבסיס לתוקפן של כל תקנות שעת החירום שהותקנו מאז כינון הכנסת ה-23 וכן עלולה להצטמצם היכולת לעשות שימוש בכלי זה במקרה הצורך בעתיד.

11. לנוחותך, מצ"ב בנספח למכתבי זה רשימת כלל טיוטות החוק אשר הוגשו למזכירות הממשלה במסגרת המאבק בנגיף הקורונה, אשר עודן ממתונות לאישור הממשלה, וכן רשימת תקנות שעת חירום הצפויות לפקוע בעת הקרובה.

12. לרשימות אלו יש להוסיף גם דברי חקיקה שחלקם הוכן מלכתחילה כתקנות שעת חירום, לנוכח היעדר קידום חקיקה ממשלתית, שגם אותם נדרש לקדם בדרך של חקיקה ממשלתית. בין דברי החקיקה האלה ניתן לציין למשל חקיקה שתכליתה דחיית מועדי תשלום הארנונה לעסקים; התאמת החקיקה להספקת שירותים מרחוק; תיקצוב שירותי ניקיון ופינוי אשפה ברשויות המקומיות; הנפקת כרטיסי חיוב לחייבים מוגבלים וגמלאים; ייעוץ פנסיוני טלפוני; ועוד.



היועץ המשפטי לממשלה

13. אודה לפעולתך הדחופה לקידום החקיקה הממשלתית בהקדם האפשרי, על מנת להימנע מהתוצאות הקשות המתוארות לעיל.

בברכת, נסי שר/למח!
אביחי מנדלבליט

העתק:

ח"כ אמיר אוחנה, שר המשפטים
ח"כ יעקב ליצמן, שר הבריאות
מר צחי ברוורמן, מזכיר הממשלה
מר מאיר בן-שבת, ר' המטה לביטחון לאומי
מר שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר
מר משה בר סימן-טוב, מנכ"ל משרד הבריאות
משנים ליועץ המשפטי לממשלה
עו"ד שלומית ברנע-פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר
עו"ד אורי שוורץ, היועץ המשפטי למשרד הבריאות



היועץ המשפטי לממשלה

נספח – חקיקה דחופה במסגרת מאבק בנגיף הקורונה

א. טיוטת חוק שהועברו למזכירות וטרם אושרו:

1. טיוטת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד), התש"ף-2020.
2. טיוטת חוק הגבלת יציאות וביקורים של דיירים המתגוררים במעונות וקטינים המתגוררים מחוץ לבית הוריהם (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.
3. טיוטת חוק הארכת תקופות דחיית מועדים לפי דין (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.
4. טיוטת חוק הרשויות המקומיות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (קיום ישיבת מועצה בהיוועדות חזותית), התש"ף-2020.
5. טיוטת חוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.
6. טיוטת חוק דחיית מועדים שבחיקוק להחלטות ופעולות מינהליות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.
7. טיוטת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020 [ביחס לטיוטה זו הועברה הודעה למזכירות הממשלה כי טיוטת חוק זו מוכן להעברה].

ב. תקנות שעת חירום שמועד פקיעתן חל בשבועיים הקרובים:

1. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020**
כפי שתוקנו ביום 25.3.20 (תיקון מס' 1) וביום 31.3.20 (תיקון מס' 2).
מועד פקיעה: 28.3.20, הוארך עד יום 7.4.20.
פורסם ביום: 21.3.20, ק"ת 8402, עמ' 812.
מהות: צמצום יציאה למרחב הציבורי (למעט עבודה, הצטיידות במזון, ספורט של עד שני אנשים ועוד), קביעת כללי התנהגות במרחב הציבורי, הגבלת פעילות מסחר.
מהות תיקון מס' 1: הגבלות נוספות לפעילות מסחרית ופרטית, איסור יציאה מהבית אלא לשם פעילות המוגדרת כחיונית, הגבלת שירות תחבורה ציבורית, הטלת קנסות/מאסר על תנאי על פרטים המפרים את הקבוע בתקש"ח.
מהות תיקון מס' 2: הגבלות פעילות נוספות, איסור השתתפות בחתונה, הגבלה על יציאה לתפילה בסמוך למקום מגורים, אחריות מעסיק למדידת חום בכניסה למקום העבודה.
2. **תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020**
מועד פקיעה: 8.4.20.
פורסם ביום: 16.3.20, ק"ת 8390, עמ' 772.
מהות: תיקון חוק סדר הדין הפלילי והסמכת המשטרה לקבל נתוני מיקום ממאגר מידע של חברות הסלולר, בלא צו בית משפט, אודות מיקומו של אדם החייב בבידוד ולצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד.



היועץ המשפטי לממשלה

3. **תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון), התש"ף-2020**
מועד פקיעה: 8.4.20.
פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8420, עמ' 898.
מהות: סמכות הפיקוח על החייבים בבידוד; הסדרת חובת הדיווח אל היועץ המשפטי לממשלה אחת לשלושה ימים על מספר חייבי הבידוד שנתוני המיקום שלהם נדגמו ועל מספר המקרים מתוכם שבהם נמצאה אי-התאמה למקום הבידוד.
4. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020**
מועד פקיעה: 9.4.20.
פורסם ביום: 26.3.20, ק"ת 8425, עמ' 926.
מהות: מתן סמכות והבניית שק"ד לשופט לצוות על מעצרו של חשוד שמתקיימת לגביו עילת מעצר במצבים בהם קיימת מניעה לקדם את הליך החקירה בעניינו בשל הסיכון הבריאותי בשל היותו חולה או בשל שעליו להימצא בבידוד.
5. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020**
מועד פקיעה: 3.7.20.
מועד פקיעת הסמכות הנתונה לנציג המוסד/לרופא המחוז/ראשי של קופ"ח להורות על בידוד במקום בידוד מטעם המדינה לפי ת' 2-3 – 13.4.20.
פורסם ביום: 3.4.20, ק"ת 8455, עמ' 1022.
מהות: חובת שהיה במקום לבידוד מטעם המדינה של החוזר מחו"ל ומתן סמכות לרופא המחוז או הרופא הראשי להורות לאדם החייב בבידוד שאינו חוזר לשהות במקום לבידוד מטעם המדינה אם לא ניתן לקיים את תנאי הבידוד בבית מגוריו.
6. **תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020**
כפי שתוקן ביום 31.3.20.
מועד פקיעה: 16.4.20.
פורסם ביום: 22.3.20, ק"ת 8405, עמ' 820.
מהות: הגבלת מספר עובדים במקום עבודה, קביעת מאסר/קנס למעסיק המפר את הוראות התקש"ח.