

בעניין:

1. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
2. ג'מיל אל-עתאמין ת.ז. [REDACTED]
3. נאדיה חמידי ת.ז. [REDACTED]
4. ח'ולוד אבו אחמד ת.ז. [REDACTED]
5. אדהם מרואת ת.ז. [REDACTED]
6. ג'לאל עוטאללה ת.ז. [REDACTED]
7. ג'מיל חידר ת.ז. [REDACTED]
8. מחמד דיב ת.ז. [REDACTED]

ע"י ב"כ עו"ד סאוסן זהר ו/או חסן ג'בארין ו/או איה חאג'י עודה ו/או
סוהאד בשארה ו/או מאיסאנא מוראני ו/או נארימאן שחאדה-זועבי
ו/או פאדי ח'ורי ו/או רביע אגבריה

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
מרחוב יפו 94, חיפה

טל: 04-9501610; נייד: [REDACTED]; פקס: 04-9503140

דואר אלקטרוני: Sawsan@adalah.org

נגד

1. היועץ המשפטי לממשלה
 2. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
- ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רחוב צלאח אלדין 29, ירושלים
טל: 073-39253542; פקס: 02-6467011
דואר אלקטרוני: Hcj-dep@justice.gov.il

עתירה למתן צו על תנאי, צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי בה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לבוא ולנמק כדלקמן:

1. מדוע לא יכריז המשיב מס' 1 על ביטול כל ההליכים הנוגעים לעבירות הפליליות והמנהליות כולל החיוב בתשלומי קנסות אשר הוצאו על בסיס תקנות שעת חירום אלה: תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה חדש – אכיפה), תש"ף – 2020; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש- הגבלת פעילות), התש"ף – 2020; תקנות שעת

חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020 ; ותקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), תש"ף-2020 (להלן: **התקנות**).

2. מדוע לא יורה המשיב מס' 1 על השבת כל סכומי הקנסות לנקנסים ששילמו את הדו"חות שנמסרו לידיהם על ידי גורמי האכיפה על פי התקנות הנ"ל ;

3. מדוע לא יורה המשיב מס' 1 על ביטול הקנסות שהוצאו נגד העותרים 2 עד 8 על פי התקנות הנ"ל.

בקשה למתן צו ביניים וקביעת מועד דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המקפא את תוקף ההליכים הנוגעים לעבירות הפליליות והמנהליות כולל החיוב בתשלומי קנסות אשר הוצאו על בסיס תקנות שעת החירום שצוינו בראשית העתירה, וזאת עד הכרעה סופית בעתירה זו.

העובדות שיועלו בכתב עתירה זו מצביעות כי במאזן הנוחיות לא ייגרם נזק רציני לאינטרס הציבורי מהיענות לבקשה לעומת הנזק הגדול שייגרם לאזרחים ולתושבים שנקנסו בגין אי הוצאת צו ביניים.

יצוין כי מנתונים מעודכנים מטעם רשות האכיפה והגבייה, עד ליום 5.7.2020 מתברר כי חולקו כ- 77,357 קנסות בין החודשים מרץ עד יוני. וכן עולה כי אחוז הקנסות ששולמו מגיע ל- 18.8% בלבד. ראו:

<https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001334690>

לחילופין, בית המשפט הנכבד מתבקש לקבוע מועד דיון דחוף בעתירה זו במיוחד לאור העובדה שהיא נוגעת לענייני עבירות וענישה.

העותרים

1. העותר מס' 1 – מרכז עדאלה – הינו עמותה רשומה בישראל והוא מרכז משפטי הפועל למען ההגנה וקידום זכויות אדם בכלל וזכויות אזרחי המדינה הערבים בפרט. העותרים מס' 2 עד 8 הינם אזרחים שקיבלו קנסות בשל טענה כי הפרו את ההגבלות שהוטלו מכח תקנות שעת חירום השונות במהלך תקופת הקורונה.

ואלה הם נימוקי העתירה:

הצגת העתירה

2. עתירה זו נוגעת בעיקר להטלת תשלומי קנסות על אזרחים ותושבים בגין הפרת תנאי המגבלות הרבות שהוטלו בתחומים רבים על בסיס תקנות שעת חירום שיצרו עבירות פליליות ומנהליות בגין הפרתן. עיקר התקנות האלו

היא תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה חדש – אכיפה), תש"ף – 2020 שהותקנו ביום 15.3.2020 ומועד פקיעתן היה ביום 15.6.2020. בנוסף נקבעו סעיפים בודדים בשלוש תקנות אחרות אשר יצרו עבירות וחיוב בתשלומי קנסות. תקנות אלו הן: תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש- הגבלת פעילות), התש"ף – 2020 ואשר הותקנו ביום 21.3.2020 ופקעו ביום 3.6.2020; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020 ואשר הותקנו ביום 3.4.2020 ופקעו ביום 3.4.2020; ותקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף – 2020 ואשר הותקנו ביום 3.4.2020 ופקעו ביום 3.7.2020.

3. עתירה זו תוקפת אך ורק את העבירות הפליליות והמנהליות כולל החיוב בתשלום קנס שנקבעו בתקנות הנ"ל. הטיעון הדומיננטי בעתירה זו הוא שעבירות אלו הותקנו מתוך חריגה קיצונית מסמכות ובעיקר בגלל הפרת עקרון החוקיות בפלילים ועל כן אין להן תוקף.

4. **החלק הראשון** של העתירה יציג את התקנות הנ"ל, לשונן ואכיפתן בשטח תוך כדי הצגת סיפורי העותרים שנקנסו. ייטען ראשית, כי העבירות הותקנו בניגוד לסעיף 1 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 הקובע כי "אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על-פיו". שנית, האיסורים שהוטלו על פי התקנות הנ"ל נוגדות את עקרון החוקיות המורה שהאיסור חייב להיות מפורש, נהיר וברור. כאן יוסבר איך התקנות יצרו עבירות מבלבלות, מסורבלות, לא ברורות ואף בחלקן נגועות בסתירות פנימיות. שלישית, אכיפת האיסורים על פי התקנות הנ"ל מנוגדת לעקרון האחידות והשוויון באכיפה שכן לא הוצאו הנחיות ברורות בעניין האכיפה עד כדי שהאכיפה נהפכה לסלקטיבית ונתונה לשיקול דעתו המוחלט של גורם האכיפה בשטח.

5. **החלק השני** יבקש להתמודד עם תשובת המשיבים הצפויה ולפיה העבירות הנדונות עונות על עקרון החוקיות בהיותן במעמד של "חקיקה" שהותקנו על פי סמכות. העותרים יסבירו כי סעיפי העבירות בתקנות אינן במעמד של חוק כי הן הותקנו בניגוד לסעיף 39 (ה) לחוק יסוד: הממשלה הקובע כי "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת." ההלכה הפסוקה וההיסטוריה החקיקתית של סעיף זה קובעות כי אין סמכות לממשלה להתקין תקנות מסוג זה כאשר היתה בפניה את האפשרות לפנות אל הכנסת וכי היא רוכשת את הסמכות אך ורק כאשר מצב החירום מחייב זאת, היינו הוא מונע פיזית מן הכנסת מלמלא את תפקידה. דברים אלה מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בעבירות פליליות. כפי שיוסבר, העבירות בתקנות הנ"ל תוקנו פעמים רבות והממשלה לא הביאה אותן בפני הכנסת על אף שהכנסת החלה לתפקד כבר באמצע השני לחודש מרץ 2020. אף המשיב מס' 1 פנה כבר ביום 6.4.2020 אל המשיב מס' 2 והתריע מפני אי הבאת התקנות בפני הכנסת בקובעו כי הדבר מנוגד לחוק ולפסיקה ועלול לפגוע בתוקף התקנות הנ"ל.

6. **החלק השלישי** ירחיק עוד צעד. אף אם נניח שהעבירות הנדונות כולל החיוב בתשלומי קנס עונות על הגדרת חוק בהיותן הותקנו על פי סמכות כשירה – ולא כך המצב – גם כאן העותרים יטענו כי מדובר בחריגה קיצונית מסמכות משום שהן הפרו הוראות קונסטיטוציוניות בדבר הפיקוח הפרלמנטארי המבקשות להבטיח את עקרון החוקיות כמצוות סעיף 2(ב) לחוק העונשין הקובע כי: "תקנות שבהן נקבעו עבירות ועונשים טעונות אישור ועדה

של הכנסת. " כך גם קובעים סעיפים 1(ב) ו-4 לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985. לא למותר לציין כי נושא הפיקוח הפרלמנטארי בעת משבר הקורונה עלה לראשונה בעניין **איכוני השב"כ** שם בית המשפט העליון הוציא ביום 19.3.20 צו ביניים נגד הפעלת הסמכות כי היא היתה מותנית באישור הועדה לעניינים חשאיים של הכנסת. ראו בג"ץ 2109/20 **בן מאיר נגד ראש הממשלה**, החלטת צו ביניים מיום 19.3.2020 (פסק דין מיום 26.4.2020).

7. בסוף נציג את נושא מיצוי ההליכים שיעיד על שורת פניות אל המשיבים בנושא שהחלו ביום 22.5.2020 ואשר לא נענו. עד ליום 27.7.2020 התגובות שהתקבלו מהמשיבים ציינו כי הנושא בטיפול אך עד ליום הגשת עתירה זו לא התקבלה תגובה לגופו של ענין מטעם מי מהמשיבים. מכאן העתירה.

החלק הראשון: עקרון החוקיות בפלילים והתקנות

8. בעקבות התפשטות נגיף הקורונה החדש (COVID – 19) הכריז שר הבריאות ביום 27.1.2020 מכח סמכותו לפי סעיף 120(1) לפקודת בריאות העם (1940), כי התפשטות נגיף הקורונה היא מחלה מדבקת ומסוכנת הגורמת סכנה חמורה לבריאות הציבור. בעקבות כך הוציא מנכ"ל משרד הבריאות את צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף – 2020 (להלן: "**צו בריאות העם**") העוסק בעיקר בבידוד ובריחוק חברתי. ביום 15.3.2020 התקינה הממשלה את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה חדש – אכיפה), תש"ף – 2020 (להלן: "**תקנות האכיפה**") שמועד פקיעתן היה ביום 15.6.2020. תקנות אלו נועדו כדי לאכוף את צו בריאות העם ולהפוך את הפרת הוראותיו לעבירות פליליות ועבירות מנהליות.

9. לאחר התקנת תקנות האכיפה, התקינה הממשלה עוד תקנות שעת חירום אשר הטילו מגבלות נוספות על התנועה ושגרת המשק. ביום 21.3.2020 הותקנו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף – 2020 שמועד פקיעתן היה ביום 3.6.2020 (להלן: "**תקש"ח הגבלת פעילות**") ; ביום 3.4.2020 התקינה הממשלה את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף – 2020 ואשר מועד פקיעתן היה ביום 2.6.2020 (להלן: "**תקש"ח אזור מוגבל**") ; וביום 3.4.2020 הותקנו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף – 2020 אשר מועד פקיעתן היה 3.7.2020 (להלן: "**תקש"ח מקום בידוד**"). לגבי שלושת התקנות הנ"ל, קבעו תקנות האכיפה כי הפרת חלק מההגבלות הקבועות בהן, יביאו להטלת קנסות או עונשי מאסר של עד שישה חודשים.

10. תקנות האכיפה לא הוצאו על פי חקיקה ראשית כלשהי. הן מפנות להוראות חקיקת משנה (צו בריאות העם) והופכות חלק מהוראותיו לנושא של סנקציות פליליות והן גם מפנות להוראות תקנת שעת חירום אחרות וקובעות את הפרת הוראותיהן כעבירות מנהליות.

11. תקנה 1 לתקנות האכיפה שכותרתה "עבירות פליליות" קבעה, כי מי שמפר את המגבלות שהוטלו מכח סעיפים 2(ד), 3 ו-3ה(ג) (1) עד (3) לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף – 2020 (להלן: "**צו בריאות העם**") , דינו מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.

12. סעיפי צו בריאות העם שהפרתן מהווה עבירה פלילית ואשר תקנה 1 לתקנות האכיפה מפנה אליהם, הינם כדלקמן:

- א. סעיף 2(ד) לצו בריאות העם הקובע כי חייב בידוד יגיע למקום הבידוד ללא שימוש בתחבורה ציבורית וללא יציאה ממקום הבידוד אלא באישור רופא;
- ב. סעיף 3 לצו בריאות העם המחייב חייב בידוד לדווח על כך למשרד הבריאות כאשר הדיווח או הפנייה למשרד הבריאות תהיה "לפי צו שיפרסם המשרד מזמן לזמן."
- ג. סעיף 3ה(ג1) (1) עד (3) לצו בריאות העם הקובעים כי מחזיק או מפעיל של "מקום הפתוח לציבור" לא יכניסו למבנה, ולא יתנו שירות לאדם ללא עטיית מסכה וקובע חובת תליית מודעה בדבר חובה זו.

13. ההפניה להוראות צו בריאות העם פגעה בעקרונות הבסיסיים של דיני עונשין המחייבים כי נורמה פלילית תהיה ברורה, מפורשת, נהירה ומובנת. כך למשל תקנה 2א לתקנות האכיפה שכותרתה "אי-עטיית מסכה" קובעת כי "שוהה במקום שאינו מקום מגוריו בלי עטיית מסכה, בניגוד להוראת סעיף 3ה(א) לצו בריאות העם", דינו מאסר שישה חודשים או קנס. אמנם סעיף 3ה(א) לצו בריאות העם, קובע כי "לא ישהה אדם במקום שאינו מקום מגוריו מבלי שהוא עוטה מסכה", אך סעיף 3ה לצו בריאות העם כולל חריגים שלא נכללו בתקנה 2א לתקנות האכיפה. חריגים אלו מתייחסים לעטיית מסכה בבית מגורים, במבנה סגור, בתוך מקום העבודה, במהלך ארוע ספורט ובמהלך השתתפות בשידורים באמצעי התקשורת. הנה כי כן, התקנה ייצרה מצב מסורבל, עמום ואי וודאי לגבי ההתנהגות הוודאית האסורה.

14. ועוד דוגמה מובהקת, תקנה 2 לתקנות האכיפה שכותרתה "פיזור התקהלות או התכנסות" קובעת כי מי שמפר הוראות שוטר בדבר "התפזרות של התקהלות או התכנסות בין-לאומית שנעשית בניגוד לסעיף 3א לצו בריאות העם" דינו מאסר שישה חודשים או קנס. אולם סעיף 3א לצו בריאות העם כולל עניינים רבים שאינם תחומים להתקהלות במבנה המשפטי הרגיל. הוראותיו של סעיף זה כוללות איסור קיום התקהלות במבנה או שטח פתוח; איסור על קיום פעילות ספורט או טיול מאורגן; וחלק מההוראות נוגעות להצבת תנאים לשהייה במקום או מסגרת פעילות לרבות קיום בחינות במוסד להשכלה גבוהה; הגדרת הפעילות המותרת; קיום בחינות למקצוע שהעיסוק בו טעון רישיון; טיפול במסגרת רווחה ועוד. כך שקיים פער עצום בין היסודות העובדתיים המהוות את העבירה שבתקנה 2 לבין התוכן העובדתי שמופיע בסעיף 3א לצו בריאות העם.

15. הסרבול והעמעום מגיע גם לנושא ההבחנה בין אכיפה פלילית לאכיפה מינהלית. שכן וכאמור, בנוסף לעבירות הפליליות לעיל, תקנות האכיפה קבעו קנסות מנהליים בגין הפרת ההוראות המפורטות בטור א' לתוספת לתקנות אשר קובעות כי הפרת חלק מהמגבלות הקבועות בתקשי"ח הגבלת פעילות, תקשי"ח מקום בידוד ותקשי"ח אזור מוגבל הן עבירות מנהליות. הפרות אלו כוללות הפרות בגין חובת בידוד, אי התפזרות התקהלות או התכנסות בין לאומית, שימוש בתחבורה ציבורית לחייבי בידוד, הכנסת אדם ללא מסכה על ידי מחזיק או מפעיל מקום הפתוח לציבור, אי עטיית מסכה, מי שמפעיל מקום או עסק או חנות, מי שמפעיל בית אוכל, בר או פאב בדרך של ישיבת לקוחות בבית העסק, מי שמפעיל מספרה או מכון לטיפולי יופי וקוסמטיקה, מי שמפעיל

קניון, מכון כושר, בריכת שחייה, אטרקציה תיירותית, אולם ארועים ועוד. טור ב' לאותה תוספת בתקנות האכיפה קבע את סכום הקנס המנהלי עבור כל הפרה של המגבלות כאשר גובה הקנסות נע בין 200 ₪ ל- 5,000 ₪. אולם חלק מאותן הפרות בגינן נקבעה אכיפה מנהלית הן אותן עבירות בגינן נקבע גם האיסור הפלילי.

16. התקנות אינן מחדדות מתי בגין אותה הפרה ניתן לאכוף במישור הפלילי לרבות תשלום קנס ומתי ניתן לאכוף במישור המנהלי. גם לא פורסמו הנחיות כלשהן שיסבירו מתי האכיפה נופלת בתחום הפלילי ומתי היא תהיה מנהלית כאשר מדובר על איסורים דומים.

17. באשר לגורמי האכיפה, התקנות מסמיכות שוטר, מפקח שהוא עובד מדינה, מפקח שמונה על ידי מנהל רשות הטבע והגנים הלאומיים, עובד רשות מקומית ופקח עירוני להוציא קנסות מנהליים לפי התקנות.

18. לגורמי האכיפה ניתנה סמכות כה רחבה אשר מעניקה שיקול דעת רחב ביותר, לא תחום ולא ברור ובניגוד לנורמות החלות על סדרי דין בפליליים עד כדי כך שקשה להבחין מתי דרישתו של גורם האכיפה היא לגיטימית ומתי היא אסורה. כך למשל, תקנה 8 (א) (2) לתקנות האכיפה קובעת כי הגורם המוסמך לאכוף את התקנות רשאי "לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצוען של תקנות שעת חירום אלה."

== רצ"ב העתק תקנות האכיפה, מסומנות ע/1.

== רצ"ב העתק צו בריאות העם, מסומן ע/2.

19. בנוסף לתקנות האכיפה, תקש"ח הגבלת פעילות, תקש"ח מקום בידוד ותקש"ח אזור מוגבל, אף הן יצרו עבירות פליליות שהעונש בגינן הוא עונש מאסר של שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוה"ע (כאמור לעיל, הקנס לפי סעיף זה עלול להגיע לכ- 14,400 ₪). עבירות פליליות אלו עוגנו בתקנות כדלקמן:

בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש- הגבלת פעילות), התש"ף – 2020 נוצרו העבירות הפליליות הבאות:

א. תקנה 6(3), עבירה בגין שהייה בחוף הים, גן שעשועים או מתקני שעשועים המצויים בשטח ציבורי, או במקום או בעסק שפעילותו אסורה;

ב. תקנה 6(5), עבירה בגין הפעלת תחבורה ציבורית;

ג. תקנה 6(6), עבירה בגין הפעלת בית אוכל, בר או פאב בדרך של ישיבה בבית העסק;

ד. תקנה 6(7), עבירה בגין הפעלת חנות;

ה. תקנה 6(8), עבירה בגין הפעלת מספרה או עסק לטיפול יופי וקוסמטיקה, פדיקור ומניקור בכלל זה הסרת שיער בלייזר;

ו. תקנה 6(9), עבירה בגין הפעלת קניון בתנאים שנקבעו בתקנה;

ז. תקנה 6(13), עבירה בגין הפעלת מכון כושר בתנאים שנקבעו בתקנות;

ח. תקנה 6(14), עבירה בגין הפעלת בריכת שחייה;

ט. תקנה 6(15), עבירה בגין הפעלת אטרקציה תיירותית;

י. תקנה 6(16), עבירה בגין הפעלת אולם ארועים;

- בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל),** התש"ף-2020 נוצרו העבירות הפליליות הבאות:
- א. תקנה ב3(1), עבירה בגין יציאה ממקום מגורים למטר או פעולה שאינה מנויה בתקנות;
- ב. תקנה ב3(2), עבירה בגין הפעלת מקום או עסק או חנות בדרך של פתיחתם לציבור.

ובתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), תש"ף-2020 נוצרה עבירה פלילית בתקנה 7 בגין הפרת הוראות בידוד.

== רצ"ב העתק תקנות שעת חירום הגבלת פעילות מסומנת ע/3.

== רצ"ב העתק תקנות שעת חירום אזור מוגבל מסומנת ע/4.

== רצ"ב העתק תקנות שעת חירום בידוד, מסומנת ע/5.

כל ארבע התקנות לעיל ייקראו להלן: **"התקנות נשוא העתירה"**.

20. התקנות נשוא העתירה יצרו מצב של אי וודאות ובלבול אצל אנשים רבים שלא ידעו ולא יכלו לדעת מהן הנורמות האסורות המדויקות בגינן תיחשב התנהגותם לעבירה. ההגבלות שנקבעו בתקנות נגעו למושגים שלא הוגדרו באופן מדויק כמו "שטח פתוח" לעומת "אזור מוגבל" או "מבנה" לעומת "מקום מגורים" או "מחזיק" לעומת "מפעיל". נוסח התקנות אפשר יצירת פרשנויות רבות אצל אנשים שונים באופן שלא ניתן היה להצביע על התנהגות אסורה וודאית המובילה לעבירה פלילית או לקנס מנהל. בלבול זה התווסף גם עקב השינוי התכוף בלשון התקנות ובהגבלות ששינו מידי פעם את היקף העבירות הפליליות ללא הסבר ברור ומתן אזהרות. לראייה, התקנות המחייבות בבידוד קובעים כי דיווח למשרד הבריאות יהא לפי צו זה "באופן שיפרסם המשרד מזמן לזמן". ולצורך המחשה, תקנות שעת חירום הגבלת פעילות תוקנו בתקופת תוקפן לפחות 12 פעמים במסגרתן בוצע שינוי להגבלות רבות שניתנו לאכיפה פלילית ומנהלית; כך גם תקנות שעת חירום בידוד שאף הן תוקנו לפחות 12 פעמים, וכך גם תקנות האכיפה.

אכיפה שרירותית, סלקטיבית וללא הנחיות ברורות

21. לפי כתבה שפורסמה ב"הארץ" ביום 11.5.2020 תחת הכותרת "משגעים את הציבור עם בלבול בתקנות שעת חירום", הובאה דוגמה בולטת בנוגע להנחיות שהוצאו על ידי הממשלה בנוגע לחבישת מסכות, וכך דווח:

"מי שאינו נוהג להנאתו לקרוא את חוק יסוד הממשלה או את קובץ התקנות מדי בוקר, יכול היה לקבל מושג אחר לחלוטין על אופן התנהלותן של התקנות וההנחיות המחייבות בשבועות האחרונים.

דוגמה מצוינת לכך היא חובת עטיית המסכות. ההכרזה כי יש לעטות מסכה בכל יציאה מהבית ניתנה בהצהרה לתקשורת של מנכ"ל משרד הבריאות כבר ב-1 באפריל 2020, וזאת כשעדיין לא היתה בצדה כל חובה חוקית.

בהמשך, ב-7 באפריל עוגנה חובה זו בצו, שקבע כי יש לחבוש מסכה בכל יציאה מהבית, מעל גיל 6 ולמעט סייגים פרטניים. עם זאת, בשלב זה עדיין לא עוגנה סנקציה חוקית בצדה של החובה. רק ב-19 באפריל קבעו התקנות קנס בגין אי עטיית מסכה, וקבעו גם חובת מתן אזהרה לפני הטלתו. עם זאת, במועד זה בדיוק הופחת גם היקפה של החובה ונקבע למשל, כי ביציאה של אדם בודד מביתו, שאינה התקהלות, אין חובה לחבוש מסכה, אלא רק לשאת אותה (בתיק למשל).

ב- 26 באפריל שבה וחזרה חובת עטיית המסכה הגורפת, החל בגיל 7. על אף שהפרסומים הרבים באמצעי התקשורת הצהירו על כניסת חובה זו לתוקף החל מבווקרו של תאריך זה, הצו הרשמי פורסם רק לקראת שעת הצהריים, כאשר רוב הציבור כבר יצא לעבודה או לפחות הספיק לצאת לטיול התאווררות מותר עם הכלב. הנחיות משרד הבריאות, כפי שהמשיכו להתפרסם במהלך אותו יום, נותרו על כנן והמשיכו לדרוש עטיית מסכה בכל עת מעל גיל 6 (ולא כפי שתוקן)."

ניתן לעיין בכתבה שנכתבה ע"י עו"ד עינת פישר לאלו, מנכ"לית העמותה להעצמת האזרח, בלינק הבא :

<https://www.themarker.com/opinion/.premium-1.8837705>

22. לפי פרסום מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 7.7.2020 שכותרתו "נתונים על קנסות שהוטלו בגין אי-עטיית מסכה בבתי עסק- מסמך מעודכן", עולה כי רמת האכיפה בקרב הרשויות היתה שונה, לא אחידה וגם ללא הנחיות. חלק מהרשויות אכפו באופן מוגבר וחלק אחר לא אכף והסתפק באמצעי הסברה והתראה לפני מתן הקנס: "מהנתונים שנאספו מהעיריות השונות עולה כי ברובן, קצב האכיפה עולה עם הזמן. בחודש מאי נראה ברובן גידול במספר הקנסות, והוא הוסיף וגבר בחודש יוני. לצד זאת, **בערים מסוימות הוטלו קנסות בודדים בלבד או לא הוטלו קנסות כלל, ובאחת מהן לא בוצעה אכיפה**, מסיבות שיפורטו להלן. בחלק מהערים נראית נטייה לנקוט באמצעי הסברה והתראה לפני הטלת הקנס." (ההדגשה אינה במקור).
המסמך ניתן לעיון בלינק הבא :

[https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d6805817-64bb-ea11-8107-00155d0aee38/2_d6805817-](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d6805817-64bb-ea11-8107-00155d0aee38/2_d6805817-64bb-ea11-8107-00155d0aee38_11_15156.pdf)

[64bb-ea11-8107-00155d0aee38_11_15156.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d6805817-64bb-ea11-8107-00155d0aee38_11_15156.pdf)

23. גם על בטלות הקנסות שהיא כשלעצמה מבורכת לא קיימת מדיניות אחידה ועקבית. כך למשל ביום 31.3.2020 פנתה עו"ד גבי לסקי בפנייה עקרונית אל היועמ"ש - המשיב מס' 1 – וכן אל יועמ"ש המשטרה בדרישה לבטל קנסות מנהליים שניתנו שלא כדין לתשעה מפגינים שקיבלו קנסות בתאריכים 19.3.2020 ו- 26.3.2020. בגין אותן קנסות הוגשו בקשות ביטול פרטניות. בתשובה שנשלחה אל עו"ד לסקי מיום 23.7.2020 מאת משרד המשיב מס' 1 עלה כי כל תשעת הקנסות בוטלו ונשלחו הודעות ביטול פרטניות לכל אחד מהמפגינים שצוינו בפנייתה.

== רצ"ב העתק פנייתה של עו"ד גבי לסקי מיום 31.3.2020 אל המשיב מס' 1 ואל יועמ"ש המשטרה, מסומנת ע/6.

== רצ"ב העתק תשובת המשיב מס' 1 אל עו"ד גבי לסקי מיום 23.7.2020 מסומנת ע/7.

24. אחת ההמחשות העיקריות לחוסר הוודאות שנוצר בהקשר לאכיפת ההגבלות, היה בכך שביום 29.6.2020 ובעקבות פניית עיריית תל אביב בנוגע לקנסות שהוטלו על בתי אוכל, הוציא משרד המשפטים הנחיה לפיה כל הקנסות שהוטלו על "בתי האוכל" – מסעדות, בתי קפה, חדרי אוכל בבתי מלון או במקומות אחרים - בגין הפרת ההגבלות בעניין הפעלת עסק במהלך משבר הקורונה, בין התאריכים 25.3.2020 עד 25.4.2020 יהיו בטלות. ביטול הקנסות הנ"ל נומק בכך שתיקוני התקנות לא הבהירו באופן ברור את האיסור הפלילי בנוגע להפעלת בתי אוכל ועל כן הורה המשיב 1 על שני הסעדים כדלקמן :

"א. על התובע בכל רשות לאתר את כלל הקנסות שהוטלו על **בית אוכל** (מסעדה, בית קפה, בית אוכל בבית מלון וכיוצ"ב) בגין הפרה של תקנה 6(1).
ב. לאחר איתור הקנסות, על התובע לבטל את כלל הקנסות האמורים – בין שהוגשה בקשת ביטול או בקשה להישפט ביחס אליהם, ובין אם לאו. אם כבר שולמו קנסות בהתאם להודעת הקנס – על הרשות להשיב לנקנסים את כספם." (ההדגשה במקור)
== רצ"ב העתק החלטת משרד המשפטים מיום 29.6.2020, מסומנת ע/8.

25. עם זאת, הביטול הנ"ל יכול להיות מתאים למקרים רבים לפיהן התקנות הנ"ל יצרו בלבול בקרב האזרחים תוך שימוש במונחים לא תחומים.

26. ובכל מקרה, ביטול הקנסות הנ"ל בנוגע למספר רב של מקרים, רק מחזק את הטענה אודות מצב האי וודאות שנוצר הן עקב התיקונים הרבים לתקנות, הן עקב אי בהירותן, הן עקב המצב המסורבל שנגרם ביחס לאנשים סבירים אודות המקרים הוודאיים בהן נחשבת הפרת הגבלות לעבירה פלילית או לא ובגינה ניתן להיקנס.

המקרים הספציפיים של העותרים והטלת קנסות ככלל בתקופת משבר הקורונה

27. העדר הנחיות ברורות לגורמי האכיפה כולל אי הוודאות והבלבול שנוצר אצל אנשים רבים מומחש בדוגמאות שלהלן המביאים את סיפורם של העותרים:

28. ביום 13.04.2020, נסעו העותרים 2 ו-3 - מר ג'מיל אל עתאמין ואשתו גב' נאדיה חמידי - מהכפר ח'שם זנה שבנגב אל סניף הבנק שבו קיים חשבון על שם נאדיה והממוקם בעיר שדרות בנגב. מאחר והכפר ח'שם זנה הוא כפר לא מוכר בנגב, אז אין שירותים בסיסים לרבות בנקים. לצורך הנסיעה לסניף הבנק, נאלצו השניים לעבור דרך באר שבע כאשר בכניסה לעיר הוצב מחסום לבידוק משטרת. בני הזוג עוכבו על ידי השוטרים שם, ולמרות שג'מיל הסביר שהוא ליווה את אשתו לסניף הבנק שלה שהיה פתוח באותו יום, כל אחד מהם קיבל לחוד קנס על סך של 500 ₪ בעילה שהפרו את תקנות שעת חירום (הגבלת פעילות) כאשר בנסיבות ביצוע העבירה נרשם: "הפר צו בריאות העם בכך שנמצא במרחק של מעל מאה מטר ממקום מגוריו. הוסבר מהות העבירה ונרשם דוח בהתאם." יצוין ליד דבריו של ג'מיל בדו"ח נרשם "הלכתי לעדר", למרות שהוא לא אמר זאת ולמרות שזה לא נכון עובדתית כי למעשה הוא מסר במפורש כי הוא נוסע לסניף הבנק בשדרות.

== רצ"ב העתק הקנסות שניתנו לעותרים 2 ו-3 מסומנים ע/9.

== רצ"ב תצהירים מטעם העותרים 2 ו-3 מסומנים ת/1, ת/2.

29. ביום 03.04.2020, נסעה העותרת מס' 4 גב' ח'ולוד אבו אחמד מביתה בנצרת אל מרכז המזון בנוף עילית הקרוב למקום מגוריה על מנת לרכוש מזון לביתה. בדרכה עצר אותה פקח מטעם העירייה והוציא לה קנס ע"ס 500 ₪ בעילה שעברה על ת'2 א בניגוד להוראות התקנה בתקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות), זאת כאשר רכישת מזון נחשבה כמצרך חיוני המאפשר לאזרחים לצאת אליו.

== רצ"ב העתק הקנס שניתן לעותרת מס' 4 מסומן ע/10.

== רצ"ב תצהיר מטעם העותרת מס' 4 מסומן ת/3.

30. ביום 5.4.2020, נסע העותר מס' 5 - מר אדהם מרואת - שהינו תושב נצרת ברכבו במטרה לקנות מזון וצרכים חיוניים אחרים ממרכז המזון "משהדאוי" הממוקם במתחם הקניות "דודג' סנטר" בנוף עילית (לשעבר נצרת עילית) והנמצא קרוב למקום מגוריו. בכיכר הכניסה למתחם, הא נדרש על ידי פקחית מטעם עיריית נוף עילית לעצור את רכבו ומסרו לו כי הוא הפר את המגבלות ועל כן הוציאו לו דו"ח. העותר מס' 5 ניסה להסביר לפקחית כי הוא פונה למתחם לצורך רכישת מזון ומוצרים חיוניים. הפקחית לא התעניינה בכלל ורשמה לו דו"ח שמספרו 00563411 על סך 500 ₪. הדו"ח לא פירט את נסיבות מתן הקנס וגם דבריו של העותר מס' 5 לא פורטו בו. במקום זאת, צויין בדו"ח שהעותר מס' 5 שהה "במקום המפורט בתקנה 2 בניגוד להוראות התקנה תקנת שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות)". כמו כן בדו"ח קיימת סתירה, שכן בחלקו אחד מופיע כי עליו לשלם את הדו"ח תוך 60 ימים ובחלקו השני, מצויין שעליו לשלם תוך 90 ימים.

== רצ"ב העתק הקנס שניתן לעותר מס' 5 מסומן ע/11.

== רצ"ב העתק תצהיר מטעם העותר מס' 5 מסומן ת/4.

31. ביום 28.03.2020, נכנס שוטר לבית העסק של העותר מס' 6 - מר גילאל עוטאללה - בנצרת, וזאת במטרה לרכוש חומרי בניין. הואיל ובאותו יום ההנחיות שנגעו לסגירת עסקים, במיוחד אלו שנגעו לחומרי בניין, לא היו ברורות וחדות, שאל העותר מס' 6 את אותו שוטר שנכח בעסקו אם מותר לו לפתוח את העסק והאם הוא נחשב ל"מפעל חיוני" והשוטר השיב לו בחיוב. יומיים לאחר מכן, ביום 30.03.2020, נכנסו לעסקו של העותר מס' 6 שני שוטרים שאחד מהם היה אותו שוטר מיומיים לפני כן. שני השוטרים ביקשו להוציא לו דו"ח בשל פתיחת העסק וזאת למרות שהעסק הוא בתחום חומרי בניין שנחשב אז לעסק חיוני והותר לפתיחה. אחד השוטרים התייחס אליו באופן אגרסיבי ולא הולם ולבסוף יצאו השוטרים מבלי למסור קנס בעותק קשיח לעותר מס' 6. ביום 13.04.2020, שוב הגיעו לעסקו של העותר מס' 6 שוטרים וגם אז יצאו מהעסק מבלי שימסרו לו קנס. במהלך חודש מאי, ואחרי כמעט חודשיים, הופתע העותר מס' 6 לקבל שני מסרונים בטלפון הנייד שלו, בהם נמסר כי הוא קיבל דו"חות בימים 30.03.2020 ו-13.04.2020 שמספרם 70300043125 ו-70300342808 (בהתאמה) על סך של 5,000 ₪ כל אחד, בניגוד להוראות תקנות 5(א) ו 6(1) לתקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף - 2020. העותר מס' 6 הגיש בקשה להישפט אך ביום 28.6.2020 קיבל מענה לפיו הבקשה נדחת וכי ככל "שימצאו ראיות מספיקות לאישום, יוגש נגדך כת אישום לבית המשפט...".

== רצ"ב הקנסות שניתנו לעותר מס' 6 מסומנים ע/12.

== רצ"ב תצהיר מטעם העותר מס' 6 מסומן ת/5.

32. יצויין בהקשר למקרה של העותר מס' 6, כי לפי תיקון מס' 4 לתקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף - 2020 נקבע בתקנה 2(י)2 כי מקום עבודה הקבוע בתוספת יוחרג מהמגבלות בעניין סגירת מקומות עבודה כאשר התוספת כללה את תחום "תומך בינוי ותשתיות" כמקום עסק שהוחרג מהמגבלות וניתן היה להפעילו. כמו כן בהקשר זה ראו כתבה שפורסמה ב-YNET ביום 17.3.2020 שכותרתה "לאחר ההודעה על תקנות החירום: אלו הענפים והחברות שצפויים להמשיך לעבוד כרגיל" וממנה האדם הסביר יכל להבין כי ענף הבנייה והתשתיות ימשיכו לפעול כרגיל:

<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3801615,00.html>

33. ביום 13.04.2020, אחרי שהעותר מס' 7 – מר ג'מיל חידר – תושב מג'ד אלכרום, סיים את עבודתו במרכז מזון "דבאח" בעין המפרץ, נכנס לרכבו של חבר שהגיע לאסוף אותו לביתו. הם נעצרו על ידי ניידת משטרה בטענה כי עטו מסכה אך לא כיסו את האף והפה. באותו זמן העותר מס' 7 שהיה ברכב אכל והמזון היה בידו ונצפה לעינו של השוטר. העותר מס' 7 ביקש להסביר כי עתה סיים עבודתו במרכז המזון במשמרת לילה וכי הוא רוצה לאכול. הוא נתבקש למסור לשוטר את תעודת הזהות שלו וכך אכן עשה. השוטר לא מסר לו קנס אך יומיים לאחר מכן הוא הופתע לקבל באמצעות הדואר הרשום דו"ח על אותו האירוע, שמספרו 70300356758 על סך של 500 ₪ בדו"ח יוחסה לו עבירה של יציאה למרחב הציבורי למטרה או פעולה שאינה מנויה בתקנה 2 לפי סעיפים 2+6(2) לתקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף – 2020. ביום 15.4.2020 בנסיבות דומות מאוד ולאחר שסיים את משמרת הלילה והגיע לכפר מגד אלכרום, הוא נעצר ע"י שוטר. גם במקרה זה ביקש העותר מס' 7 להסביר לשוטר כי עובד בממרכז המזון שנחשב מפעל חיוני וכי הוא סיים את משמרת הלילה ובדיוק הגיע ליישוב מגוריו. גם במקרה זה, הוא קיבל דו"ח שמספרו 70300385708 על סך של 500 ₪ רק יומיים לאחר מכן ובדואר רשום ובדו"ח יוחסה לי עבירה של יציאה למרחב הציבורי למטרה או פעולה שאינה מנויה בתקנה 2 לפי סעיפים 2+6(2) לתקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף – 2020.

== רצ"ב הקנסות שניתנו לעותר מס' 7 מסומנים ע/13.

== רצ"ב תצהיר מטעם העותר מס' 7 מסומן ת/6.

34. ביום 23.4.2020 הגיע העותר מס' 8 – מחמד דיב – תושב מג'ד אלכרום אל הכפר בנסיעה מגבעת שמואל שם הוא שוכר דירה בשל לימודיו באוניברסיטת בר אילן. מדובר היה ביום חמישי ולקראת סוף השבוע והוא ביקש לשהות בחיק משפחתו ולבקר את הוריו המתגוררים בכפר. כשהגיע למרכז הכפר הוא נעצר על ידי שוטר מהנימוק ששהו מחוץ לבית. העותר מס' 8 ביקש להסביר את הנסיבות והשוטר סירב וביקש שיימסר לו תעודת זהות וכך אכן עשה. יומיים לאחר מכן ותוך כדי גלישה באתר הרשמי של המשטרה, נודע לו כי הוא קיבל קנס בעקבות אותו ארוע שמספרו 70300385708 על סך של 500 ₪ ויוחסה לי עבירה של יציאה למרחב הציבורי למטרה או פעולה שאינה מנויה בתקנה 2 לפי סעיפים 2+6(2) לתקנות שעת חירום (נגיף קורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף – 2020.

== רצ"ב הקנס שקיבל העותר מס' 8 מסומן ע/14.

== רצ"ב תצהיר מטעם העותר מס' 8 מסומן ת/7.

35. המקרים הבודדים לעיל מבליטים גם כי התקנות נשוא העתירה אינן נותנות משקל לנסיבות השונות שהאנשים נקלעו אליהם במהלך משבר הקורונה. כך למשל לגבי בני הזוג אל עתאמין אשר ביקשו לנסוע לסניף הבנק שלהם בשדרות על מנת לקבל שירות חיוני בזמן שפעילות הבנקים לא הוגבלה והם נחשבו כמפעלים חיוניים. בני הזוג מצאו את עצמם נקנסים בגין הצורך בקבלת שירות חיוני. כך גם גב' חולוד אבו אחמד שביקשה לרכוש מזון לביתה, ומצאה את עצמה נקנסת בגין הפרת התקנות המגבילות. מכאן, שההגבלות נקבעו באופן שהציבור לא יכל לעמוד בהן כי לא יכל לצפות את הנסיבות בגינן ייקנס.

סיכום משפטי לחלק זה:

36. התקנות שהטילו קנסות ועונשים עומדים קודם כל בניגוד לעקרונות המשפט הפלילי ואשר זוכים למעמד קונסטיטוציוני. ראשית הם בניגוד לעקרון החוקיות בפלילים והמעוגן בסעיף 1 לחוק העונשין לפיו: "אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או על-פיו". כאמור לעיל, אף אחת מהתקנות נשוא העתירה שקבעו עבירות פליליות לא הסתמכה על חקיקה ראשית המסמיכה את הממשלה לקבוע עבירות פליליות מהסוג שנקבע בהן.

37. כידוע עקרון החוקיות הנ"ל מבקש הישענות על חקיקה ראשית או על פיה וכדברי ההסבר שהובאו בעניין עת תיקון 39 לחוק העונשין ולפיהם:

"הוראה זו מכריזה לא רק על עקרון היסוד שלפיו Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege אלא נקבע בה גם הסוג המיוחד של ההוראות שבהן ניתן להגדיר עבירות ועונשין: העבירה והעונש נקבעים רק 'לפי חוק', כלומר בחוק הכנסת, כדבר חקיקה של הרשות המחוקקת של המדינה, ואין לקובעם בדבר חקיקת משנה, אלא רק במסגרת סמכות הנאצלת בחוק של הכנסת לרשות אחרת" (דברי הסבר להצעת חוק העונשין (חלק מקדמי וחלק כללי), התשנ"ב-1992, ה"ח 2098, 115).

ולפי פרופסור ש"ז פלר:

"על פי חוק פירושו על-פי נורמה הכלולה בדבר חקיקה ראשית – של הזרוע המחוקקת. אפילו נקבעו העבירה והעונש עליה בדבר חקיקת משנה, צריך הדבר להיעשות על-פי הסמכתו המפורשת של המחוקק הראשי ותוך הגבלה כפולה: לגבי תחום העבירות ולגבי סוגי העונש וגבולותיו המירביים.

גישה זו היא פועל יוצא מחומרת האיסור הפלילי, ממשמעותו האנטי-חברתית המיוחדת ומהשלכותיה של הטלת אחריות פלילית. כל אלה מחייבים שרק המחוקק הראשי יהיה מוסמך להחליט מה מהווה עבירה פלילית."

ש"ז פלר יסודות דיני העונשין א 4 (1984) (להלן: "פלר").

38. שנית, האיסורים שהוטלו על פי התקנות הנ"ל נוגדות את עקרון החוקיות המורה על כך שלא רק שהאיסור חייב להיות על פי חוק אלא הוא חייב להיות מפורש וברור. הרציונל מאחורי עיגון עקרון החוקיות במשפט הפלילי הוא שאין להעניש מבלי להזהיר, כאשר האזהרה חייבת להיות מפורשת, וודאית, ברורה, מפורסמת ופומבית על מנת שאנשים יוכלו לעצב את התנהגותם בהתאם וידעו על איזה התנהגות או פעולה הם ייענשו. פרופ' א. ברק במאמרו כתב בהקשר זה:

"הדרישה כי הפגיעה תהא בחוק או לפי חוק משקפת את עקרון החוקיות... עיקרון זה אינו בעל אופי פורמלי גרידא. אכן, הגבלה "בחוק" משמעותה שהחוק צריך להיות כללי, פומבי, ידוע ומפורסם. החוק צריך להיות נגיש (בהבנה אליו) וגן ודאי (בתחום פריסתו). על כן אין חוק פלילי "סתום" (vague) מקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה. על רקע זה ניתן להניח, כי אם היתה הכנסת מקבלת כיום את סעיף 198 לחוק העונשין, ולפיו "העושה מעשה העלול להביא לתקלה ציבורית, דינו – מאסר שלוש שנים", לא היה הדבר עובר את דרישותיה של פסקת ההגבלה."

ראו: אהרון ברק "הקונסטיטוציונליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי-היסוד והשלכותיה על הדין הפלילי (המהותי והדיוני)" **מחקרי משפט יג**, 5, 17 (1996). עוד על טיבו של עקרון החוקיות בפלילים ראו דבריו של בועז סנג'רו בספרו **ביקורת דיני העונשין הישראליים** (הוצאת נבו, 2020) בעמוד 57 שם הוא מסביר את ההיגיון מאחורי עקרון החוקיות.

39. **וכן ראו פלר** אשר פירט את שלושת הדרישות למימושו של עקרון החוקיות: נגישות ההוראה האוסרת; ההוראה האוסרת צריכה להיות מנוסחת באופן מפורט על כל מאפייניה כך שכל אדם יוכל להבחין באופן ברור את האיסור שהפרתו תוביל לענישה בפלילים; ופרשנות דווקנית של ההוראה האוסרת כאשר היא ניתנת למספר פרשנויות (עמוד 14). פלר הוסיף כי איסור פלילי שאינו מוגדר מספיק אינו מתיישב עם עקרון החוקיות והוא גורם לחוסר בטחון משפטי של הפרט (עמוד 16).

ראו גם יהודית קרפ במאמרה "המשפט הפלילי – יאנוס של זכויות האדם: קונסטיטוציונליזציה לאור חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" הפרקליט מב 64, 98 (1995).

40. **שלישית**, אכיפת האיסורים על פי התקנות הנ"ל מנוגדת לעקרון האחידות והשוויון באכיפה שכן לא הוצאו הנחיות ברורות בעניין האכיפה עד כדי שנהפכה לסלקטיבית ונתונה לשיקול דעתו המוחלט של גורם האכיפה. בעניין **תורג'מן** קבע בית המשפט העליון כי הפעלה שרירותית של החוק הינה אויבת לעקרון שלטון החוק (ע"פ 3520/91 **תורג'מן נ' מדינת ישראל**, פ"ד מז(1) 441, 456 (1993)). ובעניין **שנסי** לאחר שהמשנה לנשיא חשין הרחיב בביקורת נגד הענקת שיקול הדעת הגורף לממשלה ולשריה לאכוף את חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957 ציין כי הענקת שיקול דעת גורף כזה הופך את הרשות המבצעת ל"רשות חסרת כל גבולות." (ראו: בג"ץ 2740/96 **עזיז שנסי נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה**, נה(4) 481 (1997)).

41. בעניין **זנו** נדונה סמכותה של רשות הרישוי לפסול נהגים מלהחזיק רישיון נהיגה לפי סעיף 56 לפקודת התעבורה מבלי לקבוע אמות מידה לאכיפה. השופט ג'ובראן קבע שהצבת אמות מידה ברורות, שוויוניות וענייניות החלות על פועלה של רשות מנהלית חלות גם כאן מקל וחומר ככל שרשות מנהלית הוסמכה לפסול רישיון נהיגה, אחרת ייאכף החוק באופן שרירותי:

"ללא אמות מידה וכללים ברורים, אשר לאורם על רשות הרישוי להחליט האם לפסול את רישיונו של נהג, על פי סמכותה בסעיף 56 לפקודת התעבורה, הרי שהחלטותיה חוטאות בחוסר שוויון ולעיתים בשרירותיות מעצם טיבן, ונוגדות את כללי המינהל התקין. נמצאנו כי ללא כלים אלו, האמורים להנחות את הרשות, אין היא יכולה להיכנס בדלת אמותיו של סעיף 56 לפקודת התעבורה, ולעשות שימוש בשיקול דעתה. רק לאחר שייקבעו כללים אובייקטיביים, ענייניים וברורים, תוכל זו לממש את סמכותה הכתובה עלי חוק, ולבוא בגדרי מתחם שיקול הדעת אשר התווה לה המחוקק."

רע"פ 08/3676 **יניב זנו נ' מדינת ישראל**, פסקאות 36-37 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פורסם בנבו, 27.7.2009).

חלק II : תקנות שעת חירום הנדונות לא עונות על עקרון החוקיות

42. העותרים טוענים כי ההוראות בתקנות שעת חירום הנדונות ואשר קבעו עבירות פליליות ומנהליות אינן בגדר חקיקה ראשית אשר עונה על עקרון החוקיות משום שהן לא קיימו את הוראות סעיף 39(ה) לחוק יסוד: הממשלה ואשר קובע כי "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת." יחד עם זאת, לא היתה כל מניעה פיזית כתוצאה ממצב החירום להעביר את הדיון באמצעי אכיפת העבירות ויצירתן מכח תקנות שעת החירום אל הכנסת במיוחד כאשר האכיפה נקבעה במישור הפלילי.

43. לעניין סעיף 39(ה) לחוק יסוד: הממשלה נקבע כי אין סמכות לממשלה להתקין תקנות שעת חירום כאשר הכנסת יכולה למלא את תפקידה וכקביעותיה של השופטת דורנר בעניין פריצקי:

"אין להתקין תקנות שעת חירום אלא אם מצב החירום מונע חקיקת חוק. ודוק: נדרש, כי חסימתה של האפשרות לחקיקת חוק תיגרם עקב מצב החירום הקיים במדינה. כלומר, ניתן להתקין תקנות שעת חירום רק כאשר כתוצאה ממצב החירום הכנסת משותקת, ואין ביכולתה לקיים הליכי חקיקה."

בג"ץ 98/6971 פריצקי נ. ממשלת ישראל, פ"ד נג' (1) 813, 763 (1999).

44. באותו עניין קבע השופט חשין כי אי הפנייה לכנסת הוא עניין הנוגע לחוסר סמכות כך שבהעדר חקיקה ראשית בנושא, הממשלה פעלה בהעדר סמכות, ובלשון השופט חשין:

"הסמכות להתקין תקנות-שעת-חירום הוגבלה למטרות מסוימות בלבד... ולעתות שהכנסת הכריזה עליהן כעתות חירום...; לא עוד, אלא שחייב שיהא קשר ישיר, קשר בלתי אמצעי, בין מצב החירום לבין הצורך בהתקנתן של תקנות-שעת-חירום, שדרכי חקיקה אחרות נחסמו – למעשה אם לא להלכה – וכי אי-שימוש בכלי חד זה של תקנות-שעת-חירום עלול להזיק באורח ממשי ומהותי, יותר מאשר שימוש בו עלול לפגוע בעיקר-יסוד של החברה בישראל."

(עמוד 808 לפסק הדין פריצקי).

45. עמדה זו אף הובאה בפסיקה לפני תיקון סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה. שכן, בעניין פורז קבע השופט לוי כי "מקום בו קיימת אפשרות של חקיקה סדורה ומהירה על-ידי הכנסת, חייבת סמכות החקיקה של הרשות המבצעת לסגת מפניה, שהרי באורח עקרוני יש להיזקק לסמכות של חקיקה לשעת חירום רק כאשר אין אפשרות להמתין עד לקיומם של תהליכי החקיקה של הכנסת." (בג"ץ 2994/90 פורז נגד ממשלת ישראל, מד(3) 317, 321 (1990)).

46. אריאל בנדור מסביר את התפתחות הפסיקה והחקיקה בעניין זה והוא מציין כי: "מכל מקום, ובכך העיקר: הקפדנות שבית המשפט העליון הפגין בפסקי דין פריצקי ולפניו בפסק דין פורז, באשר לפרשנות התנאים הנדרשים להתקנת תקנות שעת חירום על ידי הממשלה, מבטאת חשש עמוק מהכרה בפתח שיאפשר לרשות המבצעת ליטול את סמכויות הכנסת במצב שבו הדבר אינו חיוני – במובן המילולי ממש. מתן אפשרות לממשלה ליטול לידיה את כוח החקיקה של הכנסת במצב שבו הכנסת אינה מנועה מלפעול משמעותו פתח לדיקטטורה.

אומנם פסיקה זאת הפכה את סמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום לתאורטית, אך על כך אין להצטער. "מוטב להישמר מאשר להצטער".

אריאל בנדור "מצבי חירום", **ספר דורית ביניש** (אוני בר אילן, נבו, 2018), 447, 459.

ראו גם ברק מדינה ואילן סבן, 'לשחק בנשק לא-קונבנציונלי', (בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית (מרץ 2020)). ניתן למצוא את המאמר בלינק הבא:

www.hujiilawblog.com/single-post/2020/03/26/לשחק-בנשק-לא-קונבנציונלי

וכן ראו מרדכי קרמניצר ונדיב מרדכי, 'שעת חירום, מצב חירום וסדר חוקתי' (המכון הישראלי לדמוקרטיה (מרץ 2020): <https://www.idi.org.il/articles/31139>).

47. יצוין כי ביום 5.4.2020 הגיש העותר מס' 1 עתירה עקרונית הדורשת הפסקת התקנת תקש"ח על ידי המשיב מס' 2 בהיותה מנוגדת לחוק יסוד: הממשלה. בפנייה זו נימק העותר מס' 1 כי תחיקת תקנות שעת חירום על ידי המשיב מס' 2 ובמיוחד לאחר התכנסות הכנסת ובחירת ועדותיה נהפכת לחסרת סמכות ופוגעת בעקרון הפרדת הרשויות. בג"ץ הוציא צו על תנאי וקבע את הדיון בפני הרכב מורחב (בג"ץ 2399/20 **עדאלה נגד ראש הממשלה ואחרים** (תלוי ועמוד)).

48. יום לאחר הגשת עתירה זו, ביום 6.4.2020, שלח המשיב 1 פנייה דחופה אל המשיב 2 ובה התריע כי "בהתאם להוראות 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 בכנסת". היועמ"ש ציין בפנייתו כי הממשלה מנועה להמשיך בתחיקת תקש"ח, כי היא גורמת נזק ציבורי רב במאבק נגד התפשטות הקורונה וכי היא מנוגדת להבטחות המדינה שניתנו בפני בית המשפט העליון, לפיהן הממשלה תפנה למסלול החקיקה הראשית עם תחילת תפקודה של הכנסת. היועמ"ש התריע מפני מחדלה הקיצוני של הממשלה בעיכוב קידום חקיקה דחופה בכנסת שעלול לסכל את עצם אכיפת התקנות.

== רצ"ב פניית היועץ המשפטי לממשלה אל ראש הממשלה מיום 6.4.2020 מסומנת ע/15.

49. המשיב 1 הביע עמדה דומה במסגרת בג"ץ 2109/20 **בן מאיר נגד הכנסת** (פסק דין מיום 26.4.2020) ובית המשפט קיבל את העתירה תוך שקבע כי "על הממשלה לפעול לעיגון הבסיס למעורבות כזו בחקיקה ראשית, על מנת לאפשר את השתתפותם של חברי הכנסת מכלל סיעות הבית בהכרעות הנוגעות לסוגיה חשובה זו. חקיקה כזו, מן הראוי כי תהיה זמנית במהותה ותיחקק כהוראת שעה." (בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נגד הכנסת**, פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פסק דין מיום 26.4.2020)).

50. יצוין כי עקרון החוקיות מצא את דרכו בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה המבקש להעניק עליונות למחוקק בעת מצב חירום מיוחד. אכן סעיף זה מבקש להסמיך את הממשלה לפעול רק כאשר הכנסת הכריזה על מצב חירום מיוחד בעניין התפשטות קורונה. סוגיה זו עלתה גם בדיון בכנסת בעת הליכי תיקון חוק יסוד: הממשלה בשנת 1992. בדיון שהתקיים בכנסת ה-12 ביום 4.6.1991 ציין שם יו"ר וועדת החוקה, חוק ומשפט כי: "סמכות

הממשלה היא סמכות מקבילה, אבל היא לא סמכות דומה. כתוב כאן שהיא רשאית לעשות כן אם אי אפשר לכנס את הכנסת. " (עמוד 7 לפרוטוקול הדיון בועדה) וכן ציין "הנורמה היא שהכנסת – לא הממשלה – סוברנית להכריז על מצב חירום ברוב של 61 מחבריה. בסיטואציות מיוחדות בהן אי אפשר לכנס את הכנסת אנחנו מאפשרים לממשלה להכריז על מצב חירום, וזאת לתקופה קצרה של שבעה ימים. " (עמוד 12 בפרוטוקול הועדה).

== רצ"ב העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 4.6.1991 מסומן ע/16.

51. בהקשר זה, גם המכון הישראלי לדמוקרטיה הביע עמדה דומה. בפנייתו מיום 2.6.2020 אל יו"ר הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והבטחון, וועדת החוקה, חוק ומשפט ציין המכון כי:

"המצב האנומלי לפיו שעת החירום בישראל היא מתמדת מטשטשת את הדרך הנכונה ברמה המשפטית להפעלת מצב החירום. את חוק יסוד: הממשלה נכון לפרש כדורש הכרזה ספציפית על מצב חירום כתנאי להפעלת סמכות הממשלה להתקין תקש"ח. חוק היסוד קובע מפורשות, כי אין להתקין תקש"ח ואין להפעיל לאור כוחן של מכוחן הסדרים, אלא "במידה שמצב החירום מחייב זאת. "תקנות שעת חירום לפגוע במיוחד בזכויות האדם, יש לעמוד על הסמכה ספציפית ומפורשת של הכנסת להשתמש בכלי זה. גם האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, עליה חתומה מדינת ישראל, מחייבת הכרזה פרטנית על מצב חירום כתנאי לחוקיותם של הסדרים, הגורעים מחובותיה של מדינה לפי האמנה.

...
מסקירה השוואתית שערכנו עולה החשיבות הרבה המיוחסת בדמוקרטיה אחרות לבקרה פרלמנטרית על התנהלות הממשלה, גם במשבר חמור דוגמת הקורונה - כתנאי חיוני לשמירה על שלטון החוק. מבין המדינות שנסקרו (צרפת, גרמניה, בריטניה, אירלנד, ספרד, שוודיה, טיוואן) – לא נמצאה דוגמה של מדינה בה הרשות המבצעת נסמכה על הכרזה כללית או מתמדת על מצב חירום לצורך התמודדות עם המשבר."

להלן לינק לפניית עו"ד לילה מרגלית מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה מיום 2.6.2020:

<https://bit.ly/30Zpx1F>

52. הנה כי כן, ההוראות שקבעו עבירות פליליות ועבירות מנהליות בתקנות נשוא העתירה אינן עונות על עקרון החוקיות כי היה על הממשלה להביאן בפני הכנסת ולעגן אותן במסגרת חקיקה ראשית משום שמצב החירום בעניין קורונה לא מנע את הבאתן בפני הכנסת.

53. מפנייתו הנ"ל של המשיב 1 אל המשיב 2 מיום 6.4.2020 עולה בבירור כי הן תקנות האכיפה והן שלושת התקנות האחרות שצוינו לעיל ואשר הותקנו בתאריכים 21.3.2020 ו-3.4.2020, על כל התיקונים שאושרו בהן, היו יכולות להיות מובאות בנקל בפני הכנסת עוד בחודש מרץ 2020 ולעגן אותן בחקיקה ראשית.

54. בהקשר הזה יצוין כי תאריכי הדו"חות שהעותרים בעתירה זו קיבלו על בסיס התקנות נושא עתירה זו כולם הוצאו וניתנו בחודש אפריל כאשר הכנסת כבר היתה בתפקוד מלא.

החלק III: עקרון החוקיות והפיקוח הפרלמנטארי

55. ייטען כי לא רק שקביעת עבירות פליליות ומנהליות בתקנות הנדונות לא נעשתה על בסיס חקיקה ראשית ובניגוד לסעיף 39(ה) לחוק יסוד: הממשלה אלא גם אם נניח שתקנות שעת חירום הנדונות הן כשלעצמן בגדר חקיקה ראשית, הרי התקנות הנדונות לא הובאו לאישור הוועדות הפרלמנטאריות כפי שמתחייב על פי החוק.

56. עקרון החוקיות בפלילים כולל גם סעיף 2(ב) לחוק העונשין שמעגן את חובת הפיקוח הפרלמנטארי והקובע כי: **"תקנות שבהן נקבעו עבירות ועונשים טעונות אישור ועדה של הכנסת."**

57. כמו כן, באשר לעבירות מנהליות סעיף 1(ב) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985 קובע כי "תקנות לפי סעיף קטן (א) טעונות הסכמת השר הממונה על ביצועו של החוק שלפיו נקבעה העבירה, ואישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן – הוועדה). וסעיף 4 לאותו חוק ממשיך וקובע כי "א) שר המשפטים רשאי להוסיף או לגרוע חוק מן התוספת הראשונה, בהסכמת השר הממונה על ביצועו של אותו חוק ובאישור הוועדה."

58. בניגוד לחקיקה הראשית, התקנות נשוא עתירה זו ואשר הטילו עונשים פליליים וקנסות מינהליים לא הובאו לאישור אף ועדה פרלמנטארית.

59. לגבי סעיף 2(ב) לחוק העונשין המחייב הבאת תקנות שנקבע בהן עבירות ועונשים לאישור של ועדה של הכנסת, קבעה השופטת ברק-ארז בענין **מושיא** כי:

"הדרישה לאישור של ועדה מוועדות הכנסת לנוסחן של תקנות מסוימות, ובכלל זה תקנות הקובעות עבירות, היא חלק בלתי נפרד מהליך ההתקנה של התקנות. כפי שציין המלומד ברוך ברכה ז"ל עוד לפני שנים רבות: "השיתוף הינו על-פי-רוב מקדמי, קרי, לפני כניסת התקנות לתוקף" (ברוך **ברכה משפט מינהלי** כרך ראשון 232 (1987)). באמצעותה של דרישת האישור הכנסת מפקחת על הליך התקנת התקנות. כאשר הוועדה הפרלמנטרית הרלוונטית אינה נכונה לאשר את נוסח התקנות שמובא בפניה, נפתח פתח לדיאלוג בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, דהיינו השר עשוי לשקול שינוי של הנוסח המוצע עד אשר מושגת ההסכמה הנדרשת."

פיסקה 106 לפסק דינה של השופטת ברק ארז רע"פ 8182/18 **אליעזר מושיא נ' מדינת ישראל** (18.2.2020) (להלן: **ענין מושיא**).

60. אמנם הדעות נחלקו בענין **מושיא** אודות תחולתו של סעיף 2 לחוה"ע על תקנות שהותקנו לפני תיקון 39 לחוק העונשין, אך היתה אחדות דעים לגבי תחולתו על תקנות שהותקנו לאחר חקיקתו. השופט אלרון קבע כי העקרון המעוגן בסעיף 2(א) לחוק העונשין נושא "**נופך חוקתי**", ולפי קביעותיו:

"דרישה זו אף נושאת עימה נופך חוקתי, שהרי היא מבקשת להגדיר את יחסי הגומלין בין מחוקק המשנה לכנסת, ולעגן את סמכות הכנסת בפיקוח על פועלו של מחוקק המשנה במסגרת התקנות שבכוונתו להתקין. סיכומו של דבר, הוראות סעיף 2(א) לחוק העונשין קובעות מגבלות מהותיות באשר לסוג ולחומרת העבירות והעונשים אשר מחוקק המשנה רשאי לקבוע; ואילו הוראות סעיף 2(ב) לחוק העונשין קובעות מגבלה דיונית בעלת אופי מעין חוקתי באשר לאופן קביעת עבירות ועונשים אלו על ידי מחוקק המשנה, תוך הכפפת סמכותו לביקורת על ידי ועדות הכנסת."

במקרים שבהם התקנות הקובעות עבירות ועונשים החורגות מהמגבלות המהותיות הקבועות בסעיף 2(א) לחוק העונשין, הרי שהתקנות הותקנו בחוסר סמכות ועל כן הן בטלות... ואילו במקרים שבהם תקנות מסוג זה לא זכו באישור ועדה מוועדות הכנסת, בניגוד לדרישת סעיף 2(ב) לחוק העונשין, הרי שאותן תקנות נעדרות כל תוקף חוקי עד שתאושרנה בהתאם להוראות החוק (ראו גם הלוי, בעמ' 271)."
(פסקאות 10-11 לפסק דינו של השופט אלרון).

61. ובבג"ץ 2677/16 דן בילו נ' פקיד הדיג הראשי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (28.8.2016) שם נדונו הגבלות מחמירות על דיג במסגרת תקנות הדיג (1937) כאשר התיקון הרלוונטי בהן היה מותנה באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. אחת השאלות שנדונו שם היתה האישור הנדרש מוועדת הכלכלה של הכנסת לתיקונים שהותקנו בתקנות. בפסק הדין נקבע כי הואיל והפקודה היא שקבעה את העבירה לגבי הפרת תנאי הרישיון וגם את הענישה בגינה אזי אין בקביעת תנאי זה או אחר ברישיון לשנות מכך. כמו כן בבג"ץ 2651/09 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הפנים [פורסם בנבו] (15.6.2011), דן בית המשפט בתוספת לסכומי האגרה הגבוהים שנקבעו בתקנות הדרכונים, התשי"ח – 1980 שהותקנו מכח חוק הדרכונים, התשי"ב – 1952. בג"ץ קיבל את העתירה וקבע כי דין ההוראה בתקנה להתבטל והוסיף:

"התיבות "תקנות לביצוע חוק" ו"עבירות על התקנות" משמען כי כשם שאין מחוקק המשנה מוסמך לקבוע בתקנות אלא הסדרי משנה, המסייעים בהגשמתם של ההסדרים הראשוניים שקבע המחוקק, כך כוחו בקביעתן של נורמות פליליות מוגבל אף הוא להבטחת ביצועם של אותם הסדרי משנה בלבד. סעיף 2 לחוק העונשין אינו מקנה לרשות המנהלית את הכוח להוסיף, בכל דרך לרבות באמצעות קביעתם של עבירות ושל עונשים, על ההסדרים הראשוניים שבחוק המסמך" (פסקה 8 לחוות דעת של השופט לוי).

62. נושא הפיקוח הפרלמנטארי בעת משבר הקורונה עלה לראשונה בעניין איכוני השב"כ שם הממשלה נימקה כי היא זקוקה להסמכת השב"כ לפעול לפי סעיף 7(ב) (6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב – 2002 המסמך את הממשלה להטיל עליו את תפקוד האיכון בעת חירום לאומי. אולם בית המשפט העליון הוציא ביום 19.3.20 צו ביניים נגד הפעלת הסמכות כי סמכות כזו היתה מותנית באישור הועדה לעניינים חשאיים של הכנסת. וכלשון הצו של בית משפט נכבד זה:

"בשלב זה אנו עושים צו ביניים המורה כי: א. באשר לתקנות השב"כ – ככל שעד יום שלישי, 2020.3.24, בשעה 00:12 לא תוקמנה על-ידי הכנסת הוועדות הרלוונטיות כדי לאפשר פיקוח פרלמנטרי על תקנות אלה, לא ניתן יהיה לעשות כל שימוש בסמכויות המוקנות על פיהן מאותו מועד ועד החלטה אחרת."
(בג"ץ 2109/20 בן מאיר נגד ראש הממשלה, החלטת צו ביניים מיום 19.3.2020 (פסק דין מיום 26.4.2020).

63. ענין הפיקוח הפרלמנטארי על תקנות שעת חירום, עלה גם במהלך הדיון בעניין הוראות החירום בחוק יסוד: הממשלה בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת ה-12. בדיון שנערך ביום 4.6.1991 ציין חה"כ יצחק לוי בהקשר לסוגיית הפיקוח הפרלמנטרי על חקיקת המשנה: "אנחנו צריכים להגדיר כאן את סמכויות הממשלה ואת האיזונים בינה לבין הכנסת. זה אחד הדברים החשובים ביותר שאיננו נותנים לראש הממשלה הנבחר אפשרות לנקוט צעדי חירום בלא פיקוח או בלא סמכות מקבילה." (פרוטוקול ישיבה מס' 264 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-12, 7(4.6.1991), נספח ע/16).

64. ובאותו דיון ציין יו"ר הועדה א' לין כי: "אנחנו אכן נותנים לשר סמכות להתקין תקנות שעת-חירום בתקופה של מצב חירום, אבל בכך לא ביטלנו את ערך שיקול דעתה של הכנסת ואת ערך הכנסת כמוסד מחוקק וכריבון. אמרנו רק שיש מצב המחייב דחיפות בעשייה. ולכן אנחנו מוותרים על הליכי חקיקה ונותנים סמכויות לשרים, אך אין זה אומר שאנחנו מבטלים את סמכות הפיקוח של הכנסת עליהם. יכול להיות שלאחר מכן תגיע הכנסת למסקנה שעדיף לקבל חוק אחר לאותו מצב חירום, ביתר שיקול דעת וביתר תשומת לב. קודם כל צריך לתת את התשובות המיידיות המחייבות, אבל אם מצב החירום נמשך, אולי המחוקק יחשוב מאוחר יותר שהוא יכול להגיע להסדר טוב יותר העונה על מצב החירום" (נספח ע/16, עמוד 23).

65. הנה כי כן העבירות הפליליות והמנהליות שנקבעו בתקנות שעת חירום שצוינו לעיל נעשו גם בניגוד לעקרון החוקיות בהיותן לא נשענו על חקיקה ראשית וגם לא קיבלו אישור פרלמנטארי במועד ולכן כל הקנסות שניתנו בגין תקנות אלו הינן חסרות תוקף. ולכן הן בוצעו תוך חריגה קיצונית מסמכות.

מיצוי הליכים

66. ביום 22.5.2020 פנה העותר אל המשיבים בדרישה להורות על בטלותן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אכיפה), תש"ף – 2020 וכן בדרישה לבטל את כל הקנסות שהוצאו מכוחן לרבות אלו של העותרים מס' 1 עד 6. משלא נתקבל כל מענה נשלחה תזכורת ביום 1.6.2020. פנייה דומה נשלחה ביום 1.6.2020 גם ללשכה המשפטית של הכנסת.

== רצ"ב פניית העותר מס' 1 מתאריך 22.5.2020 מסומנת ע/17.

== וכן רצ"ב פניית העותר מס' 1 מתאריך 1.6.2020 ללשכה המשפטית של הכנסת מסומנת ע/18.

67. ביום 7.6.2020 נתקבל מענה מלשכת ראש הממשלה ואשר נשא תאריך 2.6.2020 בו נמסר כי פניית העותר מס' 1 מיום 22.5.2020 הגיעה ללשכתם ביום 1.6.2020. באותו יום התקבל מענה מהלשכה המשפטית של הכנסת בה נמסר כי "העניין נשוא פנייתכם אינו מצא בתחומי אחריותו של היועץ המשפטי לכנסת."

== רצ"ב מכתב לשכת רה"מ מיום 2.6.2020 שהתקבלה אצל העותר מס' 1 ביום 7.6.2020 מסומנת ע/19.

== וכן רצ"ב מכתב תשובה מהלשכה המשפטית של הכנסת מיום 7.6.2020 מסומנת ע/20.

68. כמו כן ביום 9.6.2020 פנה העותר מס' 1 שוב אל המשיבים ובמסגרתו הוסיף העותר מס' 1 דרישה לביטול הקנסות שהוצאו מכח תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – אכיפה), התש"ף – 2020; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף – 2020; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020; ותקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), תש"ף-2020 בשל העדר הסמכה להתקנת תקנות שעת החירום.

== רצ"ב פניית העותר מס' 1 מיום 9.6.2020 מסומנת ע/21.

69. תגובה ראשונית מלשכת המשיב 1 נשאה תאריך 24.6.2020 והתקבלה במשרד הח"מ ביום 12.7.2020 מסרה כי הנושא הועבר לטיפול של פרקליטות המדינה. תגובה ראשונית דומה מלשכת פרקליט המדינה נשאה תאריך 8.7.2020 והתקבלה במשרד הח"מ ביום 27.7.2020.

== רצ"ב העתק תשובה ראשונית מלשכת היועמ"ש הנושאת תאריך 24.6.2020 ואשר התקבלה ביום 12.7.2020 מסומנת ע/22.

== רצ"ב העתק תשובה מלשכת פרקליט המדינה הנושאת תאריך 8.7.2020 ואשר התקבלה ביום 27.7.2020 מסומנת ע/23.

העותרים המתינו לתגובה מפורטת מטעם המשיבים אך תגובה כזו לא התקבלה. מכאן עתירה זו.

לאור האמור לעיל מתבקש בית המשפט להורות על מתן צו על תנאי, צו ביניים וקביעת מועד דיון דחוף כמבוקש בראשית עתירה זו וכן לחייב את המשיבים בהוצאות משפט.

סאוסן זהר, עורכת דין
ב"כ העותרים

חיפה, 29.7.2020