

בעניין:

1. עו"ד עביר בכר

2. פכרי מנצור ת.ז. 313810517

3. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

4. אלדמיר – ארגון לסיוע לאסירים וזכויות אדם

כולם ע"י עוה"ד איה חאג' עודה ו/או חסן ג'בארין ו/או סאוסן זהר ו/או
סוהאד בשארה ו/או מאיסאנה מוראני ו/או סארי עראף ו/או נארימן שחאדה זועבי
ו/או פאדי ח'ורי ו/או רביע אגבריה

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

רחוב יפו 94, חיפה

טל: 052-6538950 פקס: 04-9503140

דוא"ל: aiah@adalah.org

העותרים

נגד

1. ראש הממשלה

2. השר לביטחון פנים

3. משרד הבריאות

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

רח' סלאח אלדין 29, ירושלים

טל: 073-39253542 פקס: 02-6467011

המשיבים

בקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו ביניים המקפא את תוקפה של הכרזת השר לביטחון פנים על חידוש תוקף התקנות אשר נחתמה ביום 14.05.2020, ונודע לעותרים עליה ביום 15.05.2020, ואשר עתידה להיכנס לתוקף ביום 17.05.2020. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להקפא את תוקפה של תקנה 3(ד) לתקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020.

== רצ"ב ההכרזה ומסומנת ע/1.

מבוא

1. כידוע, ביום 17.03.2020, נכנסו לתוקף ולמשך 30 יום, תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020 (להלן: "**התקנות**"), שהן התקנות נשוא עתירה זו. לפי ת' 2 לתקנות, השר לביטחון פנים רשאי להאריך את תוקף ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על חודש ימים, ואכן כך היה.

2. ההכרזה על הארכת תקנות אלו חודשה פעמיים עד כה, כשהאחרונה מהן, נושא בקשה זו עתידה להיכנס לתוקף ביום 17.05.2020 למשך 10 ימים. נציין להלן כי ההכרזה ניתנה בניגוד לחוק יסוד: הממשלה כי חוק זה אינו מסמיך שר להוציא הכרזות על מצב חירום ואשר יתנו תוקף לתקש"ח. הסמכות הוענקה לממשלה לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה ואשר הוגבלה בסעיף 39 (ה) לפיו: "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת". ולפי סעיף זה וההלכה בענין, ניתן להתקין תקש"ח אך ורק כשהכנסת מנועה מלתפקד, היינו כאשר נשללה האפשרות של הכנסת למלא תפקידה.

3. עבר זמן רב מיום התקנת התקנות ומיום ההכרזה הראשונה, והכנסת אכן מתפקדת, ועל כן הוצאת ההכרזה הנדונה הינה חסרת תקוף ומתבקש להקפיא את תוקפה כי גם אין לשר סמכות כזו ואף לממשלה אין סמכות לפי סעיף 39 (ה).

4. ועוד, תקנות אלו הינן תקנות לא חוקיות אשר פוגעות פגיעה קשה וממשית בזכות ההיוועצות עם עורך דין והזכות לגישה לערכאות של אסירים.

ואלה הם נימוקי הבקשה:

השתלשלות העניינים:

1. ביום 17.03.2020 הותקנו תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020 ולפי הכרזת השר לביטחון פנים, הן נכנסו לתוקף למשך 30 יום.

2. ביום 26.03.2020, הגישו העותרים עתירה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים ובקשה לקיום דיון דחוף, ונקבע מועד דיון בעתירה.

3. ביום 02.04.2020 התקיים דיון בעניין, במסגרתו, בין היתר, המשיבים הציגו נוהל שמתייחס למימוש האפשרות לשיחת טלפון של קטין, ולאחר מכן נידונה הבעייתיות שעולה מת' 3(ד) לתקנות האמורות שפוגעת בזכויות חוקתיות של האסירים הביטחוניים. בית משפט נכבד זה בהחלטתו, הורה למשיבים להגיש הודעה מעדכנת לגבי ההסדר שאמור לחול לשיטתם ביחס למימוש זכות ההיוועצות של האסירים וביחס לזכות הגישה שלהם לערכאות.

4. ביום 06.04.2020 הגישו המשיבים הודעה מעדכנת במסגרתה גיבש שירות בתי הסוהר מתווה מוצע ל"הוראת שעה – פקני"ץ 04.34.00 – מתן שירות מקצועי לעצורים ואסירים על ידי עורכי דין, שעניינה במתן "הנחיות מיוחדות להיוועצות אסיר בטחוני עם עורך דין בתקופת מצב חירום". כבר בתגובת העותרים מיום למחרת, 07.04.2020, עדכנו כי המתווה המוצע אינו משנה דבר מהתוקף של הטיעונים שהועלו במהלך הדיון. עוד, העותרים ביקשו להוציא צו על תנאי ולקבוע דיון תוך ימים אחדים.

5. ביום 17.04.2020, הגישו המשיבים "הודעת עדכון קצרה מטעם המדינה", במסגרתה עדכנו כי ביום 16.04.2020, חתם השר לביטחון הפנים על הארכת ההכרזה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר, מכוח סמכותו בתקנה 2 לתקנות.

6. ביום 20.04.2020, הגישו העותרים בקשה למתן צו ביניים וצו על תנאי וקביעת מועד דיון דחוף, במסגרתה העלו, בין היתר, פעם נוספת, את טענותיהם בעניין אי מידתיות ת' 3(ד) וחוסר הסמכות שבגינן הותקנו התקנות.

7. ביום 22.04.2020 הורה בית משפט נכבד זה וללא דיון במעמד הצדדים, כי על המשיבים להשיב אם יש באפשרות שירות בתי הסוהר להסדיר שיחות טלפון חד פעמיות בין האסירים ומשפחותיהם. ביום 03.05.2020, הגיבו המשיבים, כי ניתן יהא לאפשר על ידי שירות בתי הסוהר שיחת טלפון חד פעמית עם המשפחות עם הגבלות מסוימות. וביום 05.05.2020 הגיבו העותרים כי טרם ניתן מענה לזכות ההיוועצות עם עורך דין בין אם זה בשיחת טלפון ובין בביקור עם עו"ד. הם ביקשו, פעם נוספת, מבית המשפט להוציא צו על תנאי ולקבוע מועד דיון דחוף.

8. ביום 15.05.2020, הסתיימה הארכת ההכרזה הראשונה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר, והכרזה נוספת חודשה ביום 14.05.2020 והיא תיכנס לתוקף ביום 17.05.2020.

הטיעון המשפטי:

9. העותרים יפנו פעם נוספת לטיעוניהם אשר עלו בדיון שהתקיים ביום 02.04.2020, ומהתגובות השונות שהוגשו מטעמם בימים 07.04.2020, 20.04.2020 ו-05.05.2020, ומדגישים שוב כי יש לבטל את התקנות נשוא עתירה זו מחמת אי חוקיותה.

10. כפי שפורט בתגובות האחרונות מטעם העותרים, עדיין אין גישה לעותרת מס' 1 ללקוחותיה האסירים הביטחוניים, הן באמצעות טלפון והן באמצעות ביקור. בנוסף, התקנה הנדונה עדיין חוסמת את זכות ההיוועצות בין עורכי דין לבין אסירים ביטחוניים שלא עומד בעניינם דיון דחוף תלוי ועומד.

11. **העותרים יטענו כי ההכרזה נושא בקשה זו אינה תקפה כי היא ניתנה על ידי שר ואין לשר סמכות כלשהי המאפשרת לו להכניס לתוקף תקנות שעת חירום לפי הסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה. הסמכות לפי סעיף 39 ניתנה לממשלה ואשר ביטל הסדר ישן שלפיו גם שר היה מוציא הכרזות ומחליט על כניסתן לתוקף של תקנות שעת חירום.**

12. **על כן, הוצאת ההכרזה הנדונה הינו בניגוד לחוק יסוד: הממשלה ועל כן בית המשפט הנכבד מתבקש להקפיד את תוקפה לאלתר.**

13. לא זו בלבד, ההכרזה הנדונה המבקשת להחיות תוקף לתקנות נשוא העתירה כאן עומדת בניגוד לאמור בסעיף 39 (ה) לחוק יסוד: הממשלה, לפיו בעת שקיימת אפשרות לפנות לכנסת מתאימת הסמכות להתקין תקנות על ידי הממשלה. מקל וחומר כשמדובר בהכרזה על ידי השר. בבג"ץ 6971/98 פריצקי נ. ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763, (1999) (להלן: "עניין פריצקי") נקבעה ההלכה לפיה אין סמכות לממשלה על פי סעיף 39 (ה) לחוק יסוד: הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, אלא כאשר קיימת מניעה פיזית כתוצאה ממצב החירום שלא מאפשרת לכנסת לקיים את תפקידה. השופט דורנר קבעה שהממשלה פעלה מחוסר סמכות כי היא עקפה את סמכותה של הכנסת ובניגוד לחוק הואיל במקרה דנן לא הייתה כל מניעה לקיים הליכים לחקיקת חוק. ולדבריה:

"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."

עניין פריצקי בעמ' 812.

14. השופט חשין אף הוא התייחס לאי הפנייה לכנסת גם כעניין הנוגע לסמכות וקבע כי בהעדר חקיקה ראשית בנושא, הממשלה פעלה בהעדר סמכות. לגישתו של השופט חשין:

"תנאי מוקדם הוא להתקנתן של תקנות שעת חירום, שדרכי חקיקה אחרות נחסמו [...] שהרי אם ניתן היה להידרש לחקיקת הכנסת, הכול יסכימו כי התקנתן של תקנות שעת חירום לא היה בה אלא שימוש שלא כדין בסמכות."

(עניין פריצקי בעמ' 795 - 796).

15. גם הנשיא ברק כתוארו אז מגיע לתוצאה דומה וכדבריו:

"השאלה הניצבת בפנינו הינה, אם עצם השימוש בתקנות שעת חירום הינו אמצעי מידתי, או שמא היה מקום לנקוט את האמצעי האחר המצוי תמיד בידי הממשלה, והוא הפנייה לכנסת לחקיקתה של חקיקה ראשית (חוסר מידתיות "חיצונית"). בהיעדר מידתיות זו, אין לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום." (עניין פריצקי בעמ' 780).

"אכן, מחד גיסא, שיקולים הכרוכים בעיקרון הדמוקרטי תומכים בביטול תקנות שעת חירום שהותקנו במועד שבו ניתן היה בשעתו לפנות לאמצעי חלופי של חקיקה ראשית" (עניין פריצקי בעמ' 782).

16. הנה כי כן, לא רק שאין לשר סמכות להכריז על מצב חירום לפי לשונו המילולית של חוק יסוד: הממשלה, אלא שגם התקנות נשוא עתירה זו שהותקנו על ידי הממשלה נעשו כעת מחוסר סמכות כי עבר זמן רב מיום התקנתן ואין מניעה מוחלטת לפנות למחוקק אם ברצונה להסדיר זאת.

17. כאן המקום לציין כי לפני חודש וחצי וביום 6.4.2020 פנה היועץ המשפטי לממשלה אל ראש הממשלה והתריע מפני המשך התקנת תקש"ח על ידי הממשלה מנימוק שהדבר נהפך מנוגד לדין לאור חזרת הכנסת לתפקוד פעיל.

רצ"ב מכתב היועץ המשפטי לממשלה אל ראש הממשלה ומסומן ע/2.

18. בבג"ץ 2109/20 שחר בן מאיר עו"ד נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 26.04.2020) נדונה הסמכת השב"כ לקיים מעקב על אזרחים שקיימו מגע עם חולה קורונה ובפסק הדין נקבע כי בתקופה ההתחלתית ניתן היה להתייחס להחלטת הממשלה כחוקית לאור החשש מקיומה של סכנה מיידית מהמגפה ואולם הדברים לא נכונים לאחר עבור זמן ולאחר חזרת תפקודה של הכנסת. מקל וחומר בענייננו שבו אין שום חקיקה המסמיכה את השר להכריז את ההכרזה הנדונה וכן עבר זמן רב מיום התקנת התקנות הנדונות.

19. כמו כן, בדיון בבג"ץ 2399/20 עדאלה נ' ראש הממשלה ואח' שהתקיים ביום 07.05.2020 במושב מורחב של חמישה שופטים, מתחו השופטים ביקורת על המשך התקנת התקנות ע"י הממשלה שעה שהכנסת מתפקדת ופועלת ועבר זמן רב מיום גילו המגפה.

20. ועוד, לפי מצוות סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה, אסור שתקנות שהותקנו על ידי הממשלה יפגעו באופן **מוחלט** בזכות הגישה לערכאות ובזכות לכבוד וללא קשר למידתיות הפגיעה. כפי שעלה מתגובות קודמות מטעם העותרים, פגיעה זו הינה ממשית, ועד רגע זה, זכותם החוקתית של אלפי אסירים ביטחוניים נפגעת וממשיכה להיפגע. עוד, וכפי שצוין לעיל בפסקה 3, עותרת מספר 1, עדיין אין לה גישה ללקוחותיה האסירים הביטחוניים, הן באמצעות שיחת טלפון והן באמצעות ביקור.

21. **הדברים מקבלים משנה תוקף לאור לשונה של ההכרזה הנדונה שכן לפיה השר מכיר בכך כי קיימת סכנה להתפשטות מגיפת הקורונה בבתי כלא. דבר זה מחייב כשלעצמו את האפשרות של מתן ייעוץ משפטי וקשר ולו טלפוני בין עורך הדין והאסיר על מנת לברר את המצב המשפטי ולבחון באם לפנות לערכאות בכל הקשור לטיפול הבריאותי הקשור למגפת קורונה.**

22. לפי מאזן הנוחות, הנזק מאי הוצאת צו ביניים יהיה בלתי הפיך. לעומת זאת, לא יגרם נזק ציבורי באם עורכי דין יפגשו עם אסירים ביטחוניים בכלא תוך שמירה על ריחוק חברתי או קיום שיחות טלפון עמם לצורך מתן ייעוץ משפטי. כפי שהעותרים טענו, וטענה זו עודנה רלוונטית, תקנה 3(ד) אינה משרתת שום תכלית ביטחונית או בריאותית. נהפוך הוא, לפני משבר הקורונה, המפגשים בין עורכי דין לאסירים ביטחוניים התקיימו למעשה עם ריחוק חברתי-פיזי ועם מחיצה. היינו אופן המפגש שהתקיים עונה על הוראות משרד הבריאות. ניתן להוסיף לכך שעורך הדין חייב להגיש היום הצהרה על מצבו הבריאותי לפני המפגש.

23. למרות הצעדים הננקטים על ידי משרד הבריאות ויתר משרדי הממשלה לצורך "אסטרטגיית היציאה", חידוש ההכרזה מהווה התעלמות מוחלטת בהקלות בכל הנוגע למפגשי עורכי דין עם ציבור האסירים בבתי הכלא והמעצר, דבר אשר מהווה פגיעה חמורה בזכויות חוקתיות של האסירים. שכן וכפי שהוסבר, תקנה 3 (ד) מייצרת מניעה טוטאלית מקיום היוועצות עם עורך דין ומממוש זכות הגישה לערכאות בעניינים הקשורים לעצם ההגנה על הזכות החוקתית לחיים (ראה תגובתנו מיום 07.04.2020).

24. אף אם משבר הקורונה היה מצריך הקפדה נוספת על הוראות משרד הבריאות, נטען כי לרשות המשיבים היה מספיק זמן, מתחילת התפרצות המגיפה ואף מההכרזה הראשונה, להיערך למצב ולהכין את בתי הכלא לשלב בו יהא ניתן לערוך ביקורי אסירים מחדש. אך, ולמרבה הצער, המשיבים בחרו את החלופה הקשה ביותר, והפוגענית ביותר בזכויות חוקתיות של אלפי אסירים במשמורת שירות בתי הסוהר, והאריכו פעם נוספת את ההכרזה על תוקף התקנות.

על פי כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא צו ביניים כמבוקש.

איה חאגי עודה, עו"ד

חסן ג'בארין, עו"ד

ב"כ העותרים

חיפה, 16.05.2020



רשומות

ילקוט הפרסומים

14 במאי 2020

8863

כ' באייר התש"ף

עמוד

- הארכת הכרזה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר לפי תקנות שעת חירום
5954. (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר)
- הארכת הכרזה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לבתי סוהר לפי התקנות האמורות
5954.
- מינוי חברה לוועדת המחירים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים
5954.
- הודעה בדבר רכישת קרקע לצורכי ציבור
5954.



לחברת ועדת המחירים את נטע אלול, לעניין כל מצרך או שירות הנמצא בתחום סמכות המשרד להגנת הסביבה.

מינוי זה יעמוד בתוקפו כל עוד המתמנה משמשת בתפקידה במשרד להגנת הסביבה.

י"ב באייר התש"ף (6 במאי 2020)
(חמ 2715-3-27)

גיא סמט

המנהל הכללי של המשרד
להגנת הסביבה

הודעות בדבר רכישת קרקעות לצורכי ציבור הודעה על כוונה לרכוש זכויות בקרקע ולקנות חזקה בקרקע בסעיף 5 לפקודה לא חל לגביה

לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943,
ולפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965

1. בתוקף סמכותה לפי סעיפים 189 ו-190 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965¹, ובהתאם לתכנית מס' רג/340, שהודעה בדבר אישורה פורסמה בילקוט הפרסומים 2591, התש"ם, עמ' 659, מוסרת בזה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן (להלן – הוועדה), בהתאם לסעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943² (להלן – הפקודה), כי הקרקע המתוארת בסעיף 4 להלן (להלן – הקרקע) דרושה לצורך ציבורי כמשמעותו בסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה.

2. בכונת הוועדה לקנות חזקה בקרקע האמורה, ועל כל אדם שיש לו חזקה בקרקע האמורה למסור את חזקתו בתוך 60 ימים מיום פרסום הודעה זו.

3. הוועדה מוכנה לשאת ולתת בדבר רכישת הזכות הנדרשת בקרקע. לפי הפקודה והחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964³, בעל זכות בקרקע רשאי לדרוש פיצויי בשל רכישת הזכות וזאת כנגד מסירת החזקה בה. התובע פיצויים בגין זכות או טובת הנאה כלשהן בקרקע, ישלח בתוך 60 ימים מיום פרסום הודעה זו אל הוועדה את טענותיו, בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע.

4. תיאור הקרקע –

חטיבת קרקע ברמת גן, המזוהה כגוש 6182, ח"ח 84, בשטח של כ-119 מ"ר; הייעוד: דרך.

ז' באדר התש"ף (3 במרס 2020)

(חמ 2-3)

כרמל שאמה הכהן

יושב ראש הוועדה המקומית
לתכנון ולבנייה רמת גן

¹ ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

² ע"ר 1943, תוס' 1, עמ' 32.

³ ס"ח התשכ"ד, עמ' 122.

הארכת הכרזה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר

לפי תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין
למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020

בתוקף סמכותי לפי תקנה 2 לתקנות שעת חירום (מניעת
כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר),
התש"ף-2020¹, בהמשך להכרזה שנחתמה בידי ביום כ"ב
בניסן התש"ף (16 באפריל 2020), ולאחר ששוכנעתי כי בשל
התפשטות רחבת היקף של מחלת הקורונה במדינת ישראל
ממשיך להתקיים חשש ממשי להדבקת עצורים השוהים
במקומות מעצר, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהתייעצות עם
שר המשפטים, אני מכריז כי בכל מקומות המעצר שבאחריות
שירות בתי הסוהר במדינת ישראל לא תאושר כניסת מבקרים
ועורכי דין, וזאת כדי למנוע הדבקה או את המשך התפשטות
המחלה.

תוקפה של הכרזה זו מיום כ"ג באייר התש"ף (17 במאי
2020) עד יום ד' בסיוון התש"ף (27 במאי 2020).

כ' באייר התש"ף (14 במאי 2020)
(חמ 5977-3)

גלעד ארדן

השר לביטחון הפנים

¹ ק"ת התש"ף, עמ' 752 ועמ' 894.

הארכת הכרזה על מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לבתי סוהר

לפי תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין
למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020

בתוקף סמכותי לפי תקנה 2 לתקנות שעת חירום (מניעת
כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר),
התש"ף-2020¹, בהמשך להכרזה שנחתמה בידי ביום כ"ב
בניסן התש"ף (16 באפריל 2020), ולאחר ששוכנעתי כי בשל
התפשטות רחבת היקף של מחלת הקורונה במדינת ישראל
ממשיך להתקיים חשש ממשי להדבקת אסירים השוהים
בבתי סוהר, בהמלצת נציב בתי הסוהר, ובהתייעצות עם שר
המשפטים, אני מכריז כי בכל בתי הסוהר במדינת ישראל לא
תאושר כניסת מבקרים ועורכי דין, וזאת כדי למנוע הדבקה או
את המשך התפשטות המחלה.

תוקפה של הכרזה זו מיום כ"ג באייר התש"ף (17 במאי
2020) עד יום ד' בסיוון התש"ף (27 במאי 2020).

כ' באייר התש"ף (14 במאי 2020)
(חמ 5977-3)

גלעד ארדן

השר לביטחון הפנים

¹ ק"ת התש"ף, עמ' 752 ועמ' 894.

מינוי חברה לוועדת המחירים

לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996
בתוקף סמכותי לפי סעיף 3(א)(2) לחוק פיקוח על מחירי
מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996¹ (להלן – החוק), אני ממנה

¹ ס"ח התשנ"ו, עמ' 192.



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 ממתינוות 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.