



07 ביולי 2020

לכבוד,

לכבוד	לכבוד	לכבוד
עו"ד שגית אפיק	מר בנימין נתניהו	עו"ד אביחי מנדלבלית
מ"מ היועמ"ש לכנסת	ראש הממשלה	היועמ"ש לממשלה
בפקס: 02-6753495	בפקס: 02-5605000	בפקס: 02-6467001

שלום רב,

הנדון: להימנע מקידום הצעת החוק המאפשרת כניסה של החלטות ממשלה בעניין נגיף הקורונה לתוקף

מיידי ובלא אישור הכנסת

הריני לפנות אליכם בעניין שבנדון, והכול כמפורט להלן:

1. ביום 06.07.2020 עברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת החוק לתיקון ולקיום תוקפן של תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון), התש"ף-2020, המאפשר לממשלה לשנות בצו את האמור בסעיף 1 לחוק העיקרי. עוד קובעת הצעת החוק בסעיף קטן (ב) ובסעיף קטן (ג) כדלקמן:

- (ב) (1) צו שהותקן לפי סעיף קטן (א) יונח בסמוך, ככל האפשר, לאחר פרסומו ברשומות על שולחן הוועדה בליווי דברי הסבר.
- (2) הוועדה תקיים דיון בצו האמור בפסקה (1) ותחליט אם לאשרו, כולו או חלקו, בתוך 7 ימים מהמועד שהונח על שולחנה; ועדת הכנסת רשאית, במהלך התקופה האמורה, להאריכה לעניין דיון מסוים, לפרק זמן שלא יעלה על 3 ימים.
- (3) לא קיבלה הוועדה החלטה עד תום התקופה האמורה בפסקה (2) ואם הוחלט על הארכה – עד תום תקופת ההארכה (בפסקה זו – המועד האחרון להחלטת הוועדה), יביא יושב ראש הכנסת את אישור הצו להצבעה בכנסת, בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר עד תום 3 ימים מהמועד האחרון להחלטת הוועדה.
- (4) החליטה הוועדה לפי פסקה (2) שלא לאשר את הצו, ואם הובא הצו לאישור הכנסת – החליטה הכנסת כאמור או לא קיבלה החלטה בעניין – יפקע תוקף הצו; הודעה על פקיעת הצו תפורסם ברשומות.
- (ג) על אף הוראת סעיף 2(ב) לחוק העונשין, אישור לעבירות שנקבעו בצו כאמור בסעיף קטן (א) (5) יינתן בידי הוועדה בהתאם לאמור בסעיף קטן (ב); לא אושר הצו בידי הוועדה או הכנסת, לפי העניין, בהתאם להוראות סעיף קטן (ב), תתבטל האחריות הפלילית לעשיית העבירות שנקבעו בצו, לפי סעיף 4 לחוק העונשין.

2. יש לציין כי המתווה המוצע לעיל מזכיר את זה המופיע כיום בסעיף 4(ג) להצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020. לפי הסעיף האמור, בנוסחו כעת:

"תקנות שהותקנו לפי סעיף קטן (א) יונחו בסמוך ככל האפשר לאחר פרסומן ברשומות על שולחן הוועדה בליווי דברי הסבר; הוועדה תקיים דיון בתקנות האמורות ותחליט אם לאשרן, כולן או חלקן, בתוך 14 ימים מהמועד שהונחו על שולחנה, ולעניין תקנות בסעיפים 6 ו-7 – בתוך 7 ימים מהמועד האמור; ועדת הכנסת רשאית במהלך התקופות האמורות, להאריכו, לעניין דיון מסוים, לפרק זמן שלא יעלה על 3 ימים; לא קיבלה הוועדה החלטה עד תום התקופות האמורות, לפי העניין, ואם הוחלט על הארכה – עד תום תקופת ההארכה [...], יביא יושב ראש הכנסת את אישור התקנות להצבעה בכנסת בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר עד תום 7 ימים מהמועד האחרון להחלטת הוועדה ולעניין תקנות כאמור

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

حيفا ٣١٠٩٠، ص.ب ٨٩٢١ هاتف ٠٤-٩٥٠١٦١٠ فاكس ٠٤-٩٥٠٣١٤٠

חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

בסעיפים 6 ו-7 – עד תום 3 ימים מהמועד האמור; החליטה הוועדה שלא לאשר את התקנות, ואם הובאו התקנות לאישור הכנסת – החליטה הכנסת כאמור או לא קיבלה החלטה בעניין – יפקע תוקפן של התקנות; הודעה על פקיעת תוקף התקנות כאמור תפורסם ברשומות.

3. אמנם מצב החירום שנוצר עקב התפשטות נגיף הקורונה החדש מחייב את הממשלה להגיב על עניינים דחופים ודינמיים, ואולם מצב זה, ככלל, אין בו כדי להצדיק את הפרת עיקרון הפרדת הרשויות ואיזון תפקידה של הרשות המחוקקת על ידי הפקעת חובתה להפעיל מנגנון אפקטיבי לפיקוח על פעילות הממשלה. דברים אלה עלו בדיונים שהתקיימו בפני בית המשפט בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה** (טרם פורסם, ניתן ביום 26.04.2020) (עניין **איכוני השב"כ**) כאשר חויבה הממשלה לקיים את ההליך הקבוע בחוק המחייב קיומו של הליך של פיקוח פרלמנטרי בפני הכנסת גם בעת שהתפשטות הנגיף היתה ממשית.
4. בהקשר זה מן הראוי להזכיר כי קיומו של מצב חירום בפני עצמו אין בו כדי להכשיר חריגה דרסטית מעקרונות חוקתיים מחייבים ומחלוקת הסמכויות המחויבת בין רשויות השלטון, ולענייננו תפקיד הכנסת לפקח על פעולות הממשלה. אכן, ככל שדרכה של הממשלה אל הכנסת סלולה בפניה, וכך הוא מצב הדברים בהווה, אין כל הצדקה לסטות מדרך המלך ולאייין, דה פקטו, את תפקידה המפקח של הרשות המחוקקת על פעולות הרשות המבצעת (ראו לעניין זה: בג"ץ 6971/98 **פריצקי נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נג(1) 763 (1999)).
5. בעניין מושא פנייה זו, ועל אף העובדה כי המתווה המוצע קובע מנגנון פיקוח פרלמנטרי על החלטות של הממשלה, הרי שבמישור המעשי, מדובר במנגנון של פיקוח בדיעבד, שמאפשר מרווח זמן לא מבוטל בין מועד כניסת החלטות הממשלה לתוקף, לבין החלטת הכנסת או מי מוועדותיה על אישורן או על ביטולן.
6. לא למותר לציין כי החלטות הממשלה, בין אם בדרך של תקנות או בכל דרך אחרת, המיועדות להתמודד עם התפשטות נגיף הקורונה, כרוכות לא אחת בפגיעה רחבת היקף בזכויות וחירויות יסוד. כן, הפעולות הננקטות מעת לעת להתמודדות עם התפשטות הנגיף כרוכות בשינויים תכופים המחייבים את הציבור ועל כן, ישנה חשיבות עליונה לקדם ודאות ויציבות כדי למנוע בלבול ביחס למה שמצופה ממנו בכל זמן נתון.
7. בהינתן כך, הרי שלא ניתן להפריז בחשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי על האמצעים בהם נוקטת הממשלה. זאת, גם לצורך הגשמת התכלית של קיום הליכים ראויים שמבטיחים כי לא יעשה שימוש מופרז ובלתי הולם באמצעים פוגעניים, אך גם על מנת לקדם ודאות ולמנוע מצב פוטנציאלי שלפיו יבוטלו החלטות ממשלה – שנכנסו לתוקף עם קבלתן, והמחייבות את הציבור – תוך ימים ספורים על ידי הכנסת באופן שיחייב את הממשלה לקבל החלטה מחודשת באותו עניין, שתהיה בעצמה כפופה לאותו מנגנון אישור, וכן הלאה. הליך כאמור רק יגביר את אי הוודאות ואת הבלבול שמצב החירום מייצר מעצם טיבו.
8. דברים אלה מקבלים משנה חשיבות בכל הנוגע להחלטות ממשלה שיכללו עבירות פליליות או מינהליות וכן בנוגע להחלטות שמטיבן מחייבות את הציבור לפעול או שלא לפעול באופן מסוים. קביעת מנגנון פיקוח פרלמנטרי כפי זה שמוצע, עולה כדי הפרה של אחד מעקרונות הדגל ביחסים שבין הרשויות לאזרח, והוא עיקרון הוודאות. מצב דברים זה יאפשר קביעת נורמות התנהגות, הטלת אחריות פלילית או קנס מינהלי בתקופת הביניים שבין קביעתם למועד אישורם או ביטולם על ידי הכנסת – תקופה

שיכולה להימשך יותר מעשרה ימים. בטווח זמן זה ההחלטות יהיו בתוקף, יחייבו את הציבור וינחו את התנהגותו, וכל זאת כאשר מרחף מעליהן סימן שאלה ביחס לאפשרות של אי אישורן על ידי הכנסת. וככל שמדובר בעבירות פליליות או קנסות מינהליים, והם לא יאושרו, הרי שהתבטלותם תשמיע ביטול רטרואקטיבי של האחריות בגינם.

9. מצב זה אינו ראוי כלל ועיקר, במיוחד לנוכח אי הוודאות והשינויים התכופים המלווים מצבי חירום. מנגנון זה מקדם הסדר שעלול ליצור בלבול בקרב הציבור ביחס להתנהגות הצפויה ממנו.

10. יתר על כן, הוא פותח פתח להחלה של מגבלות על הציבור, לרבות איסורים פליליים שהכנסת תבטל בדיעבד. משמעות הדבר היא כי הציבור יונחה להתנהל במשך תקופה בלתי מבוטלת על יסוד החלטות שיתבררו בדיעבד שאינן לגיטימיות, בלתי ראויות או בלתי נחוצות, ככל שלא יאושרו על ידי הכנסת. בטווח זמן זה, הציבור נדרש להישמע להוראות הממשלה, ולעניין איסורים עונשיים, יבוצעו מעצרים ויינקטו אמצעי אכיפה פוגעניים כלפי מי שבדיעבד יתברר כי הוא נדרש להתנהל על יסוד החלטות שלא אושרו.

11. אין להסדר כאמור כל הצדקה ועל כן מן הראוי הוא לקבוע כי אישור הכנסת יינתן מראש בטרם כניסת החלטות הממשלה לתוקף.

על רקע האמור, הנכם מתבקשים להימנע מקידום ההסדר מושא פנייה זו ולהבטיח כי החלטות ממשלה לעניין המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה יקבלו אישור מראש של הכנסת, או מי מוועדותיה, בטרם יחייבו את הציבור.

בכבוד רב,

פאדי ח'ורי, עו"ד