

בעניין:

1. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל

2. הרשימה המשותפת

ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין ו/או סאוסן זהר ו/או מאיסאנה מוראני

ו/או סארי עראף ו/או איה חאג'י-עודה ו/או פאדי ח'ורי ו/או רביע אגבריה

ת"ד 94, חיפה; פקס: 04-9503140

סלולארי (עו"ד מוראני): 0507456580 דוא"ל: suhad@adalah.org

העותרים

נגד

1. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו

2. הכנסת

3. היועץ המשפטי לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה

רח' סלאח אלדין 29, ירושלים

המשיבים

עתירה למתן צו על תנאי, בקשה למתן צו ביניים

ובקשה לקיום דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא לקבוע כי המשך התקנת תקנות שעת חירום על ידי המשיב מס' 1 בגין מגפת הקורונה

הינה חריגה מסמכות על פי הסעיפים 38 ו 39 לחוק יסוד: הממשלה, במיוחד לאור העובדה כי אין

מניעה כלשהי שהמשיבה מס' 2 תממש ותקיים את סמכותה בעניין;

ב. מדוע לא לקבוע כי המשך התקנת תקנות שעות חירום על ידי המשיב מס' 1 בגין מגפת הקורונה

הינה חריגה מסמכות כל עוד שהמשיבה מס' 2 לא קבעה חקיקה שהיא בבחינת הסדר ראשי

המסמיכה את המשיב מס' 1 לפעול בעניין.

בקשה למתן צו ביניים ולקיום דיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים האוסר על המשיב מס' 1 להתקין תקנות שעת חירום בעניין מגפת הקורונה, עד הכרעה סופית בעתירה דנן.

הנוק שעלול להיגרם כתוצאה מהמשך תחיקת תקנות שעת חירום על ידי הרשות המבצעת הן לעקרון שלטון החוק והן לעקרון הפרדת הרשויות הוא בלתי הפיך. ובמקביל, אי תחיקה מסוג זה לא תגרום נזק לאינטרס הציבורי כי המשיבה מס' 2 יכולה למלא פונקציה זו בעת הצורך ובאופן מיידי.

כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לקיים דיון דחוף בעתירה זו וזאת לאור דחיפות הנושא הנוגע להמשך תחיקת שעת חירום על ידי המשיב מס' 1 בעניין מגפת הקורונה אשר מתבצעת בניגוד לעקרונות מוסדיים חוקתיים המסדירים את נושא הטיפול במצב חירום מיוחד.

עתירה זו מסבירה מדוע המשיב מס' 1 פועל בחוסר סמכות בעניין, והדברים מקבלים משנה תוקף לאחר שהמשיבה מס' 2 בחרה את מוסדותיה והחלה בתפקודה הסדיר והתקין.

עתירה זו על כל חלקיה ונספחיה הינה חלק בלתי נפרד מבקשה זו.

ואלה הם נימוקי העתירה

מבוא

1. עתירה זו נוגעת באחת השאלות הקריטיות ביותר לשלטון החוק: מיהו המוסמך להכריז על מצב חירום ולהוצאת צווים אשר בכוחם להשעות הן את החקיקה והן את ההגנות החוקתיות. על רקע הלקחים ההיסטוריים, ובגלל השני של כינון החוקות ברחבי העולם שהחל בשנות התשעים של המאה הקודמת הוצבה שאלה זו כסוגיה עיקרית לצורך השמירה על עצם החוקה. על כן, חוקות חדשות אלו הגבילו את הכוח של הרשות המבצעת והעדיפו את עליונותו של הפרלמנט.

2. גל זה השפיע גם על חקיקת חוק יסוד: הממשלה אשר קבע את העליונות של הכנסת על פני הרשות המבצעת בכל הקשור למצבי החירום. חוק היסוד עשה כן באמצעות הסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה שלשונם נביאו בפתח החלק המשפטי שבעתירה זו.

3. כידוע, בעשורים הראשונים לאחר ההכרזה על הקמת המדינה הותקנו תקנות שעת חירום מכוח ההכרזה על מצב חירום ממאי 1948, לפי סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, תשי"ח-1948 ואשר תוקפה מוארך מפעם לפעם עד ליום זה. למרות שהכרזה זו התייחסה למצב הביטחוני במובנו הצר נהגה הרשות המבצעת להישען עליה כמקור תחיקתי גם בעניינים אזרחיים. אולם, וכפי שנסביר בהמשך, ובמיוחד לאחר חקיקת חוק יסוד: הממשלה, קבעה הפסיקה מפורשות כי מצב חירום מיוחד מחייב חקיקה ראשית, כי אין עוד סמכות שיורית לממשלה להתקין תקש"ח בניגוד לשלטון החוק וכי הממשלה מוסמכת להתקין תקנות מסוג זה אך ורק אם נבצר מן הכנסת למלא את תפקידה כתוצאה ממצב החירום וזאת לתקופה זמנית ומוגבלת ביותר.

4. עם תחילתו של המשבר בעניין מגפת הקורונה ובמסגרת תגובות המדינה לעתירות נגד תקנות שעות חירום שהוצאו על ידי המשיב 1, צויין לעניין הסמכות להתקין תקש"ח כי הממשלה העדיפה את התקנת התקנות לשעת חירום על פני חקיקה ראשית משום שהכנסת לא מילאה את תפקידה מייד לאחר הבחירות לכנסת ה-23. על אף שהסבר זה הינו קלוש ביותר, הוא אינו רלבנטי היום. שכן למרות שהכנסת בחרה את וועדותיה ואת היו"ר וביכולתה היום למלא את תפקידה על פי הסעיפים הנ"ל של חוק יסוד: הממשלה, המשיב מס' 1 ממשיך להתקין תקנות שעות חירום בהעדר סמכות כלשהי מטעם המחוקק.
5. בעתירה זו ייטען כי אין לממשלה סמכות להמשיך להתקין תקנות שעות חירום לעניין נגיף הקורונה וכי תחיקה זו הינה מנוגדת לשלטון החוק ובמיוחד לסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה. ייטען כי המשיב מס' 1 הינו מנוע מלהמשיך ולהתקין תקש"ח במיוחד בשל העדרה של חקיקה ראשית, שהיא בבחינת הסדר ראשי המאפשר לו להתקין תקנות בנושא המאבק במגפת הקורונה.
6. עתירה זו אינה מבקשת כאמור בסעדיה לבטל את כלל תקש"ח שהותקנו עד כה בעניין המגפה אלא היא מבקשת למנוע את המשך התקנת תקש"ח מסוג זה על ידי המשיב מס' 1.

העותרים

7. העותר הינו עמותה רשומה בישראל והוא מרכז משפטי הפועל למען ההגנה וקידום זכויות אדם בכלל וזכויות אזרחי המדינה הערבים בפרט.
8. העותרת מס' 2 הינה הרשימה המשותפת אשר מיוצגת בכנסת ה-23 באמצעות 15 חברים.

החלק העובדתי

9. בעקבות משבר הקורונה המהווה סכנה רצינית לחיי אדם בישראל ובעולם התקינה הרשות המבצעת - ממשלת ישראל - עשרות תקנות שעות חירום מכוח סעיף 39(א) לחוק יסוד: הממשלה, כולן חתומות על ידי המשיב מס' 1.
10. תחיקה זו החלה כשבועיים לאחר הבחירות האחרונות לכנסת ה-23 אשר נערכו ביום 2.3.2020. הממשלה התקינה בין התאריכים 15.3.2020 ו-3.4.2020 כ-39 תקנות שעות חירום אשר להם השלכה ישירה על כלל האספקטים האפשריים של חיי אזרחי ותושבי מדינת ישראל, כולל חופש תנועה, כלכלה, ניהול כספים, חיי חברה, בריאות, עבודה, תפקוד מוסדות המדינה, תפקוד מעסיקים ומקומות עבודה, עצורים ואסירים, מעקב אחר תנועות ומיקומים, חופש ביטוי, סדרי דין בבתי משפט ובתי הדין למיניהם, הגבלת פעילות, בידוד, ענייני תכנון ובנייה, ענייני הוצל"פ, הליכי מס, שירות אזרחי, דיוני ועדות שחרורים ועדות עונש, מניעת מפגשים עם עורכי דין ומניעת ביקורי משפחות אסירים, הסמכת השב"כ במעקב אחרי אזרחים, הסמכת המשטרה באיתור מיקום מבודדים, סמכויות מעצר, מקומות תפילה וענייני דת, סגירת אזורים וכו'.

== מצ"ב רשימת תקנות שעת חירום אשר הותקנו על ידי הממשלה בקשר למגפת הקורונה כנספח
ע/1.

11. תקנות שעת חירום אלה השעו חלק ניכר מחוקי המדינה והפכו, הלכה למעשה, למסגרת הנורמטיבית העיקרית אשר מנהלת את חיי כלל אזרחי ותושבי המדינה.

12. עם תחילת הליך תחיקת תקנות שעת חירום על ידי הממשלה, ולאחר פרסומן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף - 2020 (להלן: "תקנות המיקום"); תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) התש"ף 2020 (להלן: "תקנות הסמכת השב"כ"), פנו העותרים ביום 17.3.2020 אל היועץ המשפטי לממשלה ולמעורבים בדבר, בבקשה להורות לממשלה ולכל משרדיה להימנע מהפעלת התקנות הנ"ל, בין היתר, בשל התקנתן על ידי הממשלה בחוסר סמכות.

13. בהעדר מענה, הגישו העותרים עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 2141/20 **עדאלה נ' ראש הממשלה** (מאוחד עם בג"ץ 2190/20 **עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת ובג"ץ 2135/20 האגודה לזכויות האזרח נ' ראש הממשלה** (תלוי ועומד)) (להלן: "בג"ץ בן מאיר"). במסגרת עתירה זו טענו העותרים כי תקנות המיקום ותקנות הסמכת השב"כ הנ"ל הותקנו על ידי הממשלה בהעדר סמכות ותוך חריגה קיצונית מלשון החקיקה. כן טענו העותרים, כי הממשלה היתה חייבת לפנות בנסיבות העניין למחוקק ולהציע הצעת חקיקה בנדון במקום התקנת התקנות שעת חירום וכי הדברים מקבלים משנה תוקף דווקא משום שמדובר בממשלת מעבר.

14. בתגובתו לעתירות הנ"ל הבהיר היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו העקרונית, כי דרך המלך הינה הנחת הצעת הממשלה על שולחן הכנסת (נספח ע/2 בסעיף 13). היועמ"ש הצדיק את התקנת תקנות שעת חירום הנדונות, בין היתר, "רק לאחר שלא נתאפשרה השלמת אישור החלטת הממשלה, נוכח פיזור הכנסת ה- 22 והשבעת הכנסת ה- 23, סמוך לאחר סיום דיוני הממשלה בהחלטה" (נספח ע/2 בסעיף 13).

== מצ"ב העתק 'הודעה משלימה מטעם המשיבים 1-7' מיום 23.3.2020 כנספח ע/2.

15. עמדה זו של היועץ המשפטי לממשלה נוסחה גם בהנחיה מס' 2.3100 מיום 9.11.2003 בה הנחה כי סמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום צריכה להתפרש דרך הצמצום וכי "כל אימת שניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על-פני התקנת תקנות שעת-חירום. הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום, דווקא משום שהיא רחבה וקיצונית כל כך, מחייבת ריסון עצמי." וכי גם במקרה של הפעלת שיקול דעת "עדיין צריכה הממשלה להנחות עצמה להעדיף דרך אחרת, כגון חקיקה רגילה" (הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נספח ע/3 בעמ' 54-53).

16. היועץ המשפטי לממשלה מוסיף בהנחיותיו לעניין כי "אם לאחר שיקול מתגבשת הדעה כי יש צורך בתקנות שעת-חירום, מן הראוי לשקול את האפשרות שיחד עם התקנת התקנות תוגש לכנסת הצעת חוק רגילה, בנוסח התקנות, כדי שהכנסת תוכל לדון ולהחליט בהקדם אם להחליף את התקנות בחוק רגיל, בנוסח התקנות או בנוסח שונה, או לבטל את התקנות במועד שתקבע." ((הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נספח ע/3 בעמ' 54).

== מצ"ב הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 מיום 9.11.2003 כנספח ע/3.

17. גם הכנסת הביעה עמדה דומה במסגרת תגובתה המקדמית לעתירה בבג"ץ 2190/20 הנ"ל והבהירה, כי "גם כאשר הממשלה מבקשת לתת מענה לבעיה דחופה, דרך המלך היא במסלול הפרלמנטרי - באמצעות פנייה להסדרת הסוגיה העומדת על הפרק בחקיקה, או במקרים אחרים באמצעות פנייה לקבלת אישור הוועדה הרלוונטית בכנסת [...] השימוש בתקנות שעת חירום צריך להיות אפוא בבחינת אמצעי אחרון, ועל כן, בכל מצב שבו ניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על פני התקנת תקנות שעת חירום." (סעיף 24 לתגובה מטעם הכנסת, נספח ע/4).

== מצ"ב העתק 'תגובה מטעם הכנסת' לבג"ץ 2109/20 מיום 18.3.2020 כנספח ע/4.

18. יתירה מכך, הכנסת הבהירה, כי "גם אם מחליטה הממשלה לפנות להתקנת תקנות שעת חירום, מן הראוי לשקול את האפשרות "שיחד עם התקנת התקנות תוגש לכנסת הצעת חוק רגילה, בנוסח התקנות, כדי שהכנסת תוכל לדון ולהחליט בהקדם אם להחליף את התקנות בחוק רגיל, בנוסח התקנות או בנוסח שונה, או לבטל את התקנות במועד שתקבע". בהקשר הזה הכנסת הפנתה לפסק הדין בעניין פורז, אליו נתייחס בהמשך (סעיף 25 לנספח ע/4).

19. על סמך עמדות עקרוניות אלה, הבהיר היועץ המשפטי לממשלה במסגרת תגובתו המקדמית לבג"ץ 2109/20 הנ"ל, כי "ככל שתקום בכנסת ועדה אשר תאפשר הליך חקיקה מלא או שתקום ועדת חוץ ובטחון זמנית, תחתור הממשלה ללכת בדרך המלך, קרי חקיקה רגילה או פעולה לפי חקיקה רגילה [...] עמדה זו הוצגה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בישיבתה הלילית ביום 16.3.20. " (פסקה 49 ל'תגובת מקדמית מטעם המשיבים 1-7' בבג"ץ 2109/20 מיום 18.3.2020, נספח ע/5).

== מצ"ב העתק 'תגובת מקדמית מטעם המשיבים 1-7' בבג"ץ 2109/20 מיום 18.3.2020 כנספח ע/5.

20. לאחר עריכת דיון ראשון בעתירות הנ"ל כנגד תקנות המיקום ותקנות הסמכת השב"כ, החליט בית המשפט העליון ליתן צו ביניים, ובין היתר, קבע באשר לתקנות הסמכת השב"כ, כי "ככל שעד יום שלישי, 24.3.2020, בשעה 12:00 לא תוקמנה על-ידי הכנסת הוועדות הרלבנטיות כדי לאפשר פיקוח פרלמנטרי על תקנות אלה, לא ניתן יהיה לעשות כל שימוש בסמכויות המוקנות על פיהן מאותו מועד ועד החלטה אחרת." (החלטת בית המשפט מיום 19.3.2020, נספח ע/7 פסקה 4(א) להחלטה). לאחר כינון ועדות הכנסת, כולל ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים ועריכת הדיונים בתקנות, בוטל צו הביניים לבקשת פרקליטות המדינה.

== מצ"ב החלטת בית המשפט העליון מיום 19.3.2020 כנספח ע/6.

21. כיום, ולאחר סאגות משפטיות ופוליטיות ארוכות, החלה הכנסת וועדותיה לתפקד וכן הוקמה גם וועדה מיוחדת לעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה.

22. מדיונים משפטיים אשר התנהלו כנגד החלטת יו"ר הכנסת הקודם ח"כ אדלשטיין להשבית את הכנסת - אי כינוסה לשם בחירת יו"ר חדש והקמת הוועדה המסדרת - עולה תמונה ברורה לפיה יו"ר הכנסת לשעבר פעל, מאז הבחירות, בכדי למנוע בחירת יו"ר חדש לכנסת והקמת ועדה מסדרת

(בג"ץ 2144/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הכנסת** (פסק דין ניתן ביום 25.3.2020) (להלן: "עניין התנועה לאיכות השלטון").

23. לא היתה כל מניעה דיונית או אחרת, לכנס את הכנסת ולסיים את כלל ההליכים שיאפשרו תפקודה, יחד עם וועדותיה, באופן מלא וכי המניעים לכך היו פוליטיים. בפסק הדין של בית המשפט הנכבד מיום 23.3.2020 הוא מבהיר כי "אין מנוס מהמסקנה כי החלטתו של יו"ר הכנסת שלא להעלות להצבעה במליאה את סוגיית בחירתו של יו"ר קבוע לכנסת אינה עולה בקנה אחד עם היקף הסמכות המסורה לו כיו"ר בפועל והיא חורגת ממתחם שיקול הדעת המסור לו." (עניין **התנועה לאיכות השלטון**, פסקה 9 לפסק הדין מיום 23.3.2020). בית המשפט המשיך בעניין הזה והבהיר, כי היו"ר לשעבר "מעמיד בלב סירובו שיקול פוליטי הנוגע להקמת ממשלה – תהא מתכונתה אשר תהא. שיקול פוליטי כזה אין לו מקום במתחם שיקול הדעת המסור לו בשאלה אם לכלול או שלא לכלול הצעות לסדר יום בדיוני מליאת הכנסת, ועל אחת כמה וכמה כאשר מדובר בבחירה של יו"ר הכנסת עצמו." (עניין **התנועה לאיכות השלטון**, פסקה 11 לפסק הדין מיום 23.3.2020).

24. לבסוף, הורה בית המשפט הנכבד "[ל]יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת בהקדם האפשרי לצורך בחירת יו"ר קבוע לכנסת ה-23, ולא יאוחר מיום רביעי, 25.3.2020." (עניין **התנועה לאיכות השלטון**, פסקה 15 לפסק הדין מיום 23.3.2020)

25. החלטת בית המשפט הנ"ל לא קוימה. יו"ר הכנסת לשעבר הפר את הצו המוחלט של בית המשפט בעניין ובישיבת הכנסת מיום 25.3.2020 ובפתח הישיבה, הודיע על התפטרותו מתפקידו ונעל את הישיבה. בעקבות בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט, נתן בית המשפט הנכבד צו המאשר הסדר בעניין ושיש בו לפתור את הנושא ולאפשר את תפקודה של הכנסת (עניין התנועה לאיכות השלטון, פסק דין והחלטה מיום 25.3.2020).

26. בעקבות החלטת בית המשפט התכנסה הכנסת ביום 26.3.2020, נבחר לה יו"ר וועדותיה הוקמו והחלו לתפקד.

27. על אף בחירת מוסדות הכנסת וועדותיה, ועל אף הבהרות היועץ המשפטי לממשלה והכנסת בבג"ץ **בן מאיר** כי עם תפקוד הכנסת יפנו לחקיקה דרך הכנסת לצורך הסדרת החקיקה הנדרשת למאבק בנגיף הקורונה, ממשיכה הממשלה בהתקנת תקנות שעת חירום כפי שנהגה בטרם תפקודה המלא של הכנסת.

28. כך למשל, בין התאריכים 27.3.2020 ו- 3.4.2020 התקינה הממשלה לא פחות מ- 14 תקנות שעת חירום. אלה כוללות את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020 (ק"ת 8456 מיום 3.4.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020 (ק"ת 8455 מיום 3.4.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020 (ק"ת 8453 מיום 2.4.2020); תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף-2020 (ק"ת 8445 מיום 31.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), התש"ף – 2020 (ק"ת 8444 מיום 31.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף

הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (תיקון מס' 2), התש"ף – 2020 (ק"ת 8442 מיום 31.3.2020); תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף – 2020 (ק"ת 8439 מיום 31.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית תקופות בענייני הליכי מס), התש"ף – 2020 (ק"ת 8432 מיום 27.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף – 2020 (ק"ת 8431 מיום 27.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (שירות אזרחי), התש"ף – 2020 (ק"ת 8430 מיום 27.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה), התש"ף – 2020 (ק"ת 8429 מיום 27.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), תהש"ף – 2020 (ק"ת 8428 מיום 27.3.2020); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף – 2020 (ק"ת 8427 מיום 27.3.2020); ותקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף – 2020 (ק"ת 8426 מיום 27.3.2020) (ראו נספח ע/1).

29. יחד עם זאת, חלק קטן מהשינויים החקיקתיים הנדרשים מקודמים כיום דרך חקיקה ראשית של הכנסת. דוגמאות לכך ניתן למצוא בתזכיר חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) (תיקון מס' 2) (קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראת הבידוד), התש"ף 2020, מבלי שישתמע מכך כמובן הסכמה לאמור בתוכן הצעת החוק; תזכיר חוק דחיית מועדים שבחיקוק להחלטות ופעולות מינהליות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף 2020; ותזכיר חוק עובדים זרים (תיקון מספר _____) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 ויוזמות דומות אחרות.

30. במצב דברים האמור נוצרת אנומליה לא ברורה. בחלק מהמקרים התחיקה למאבק בקורונה עוברת במסלול הכנסת ובחלק הארי האחר ממשיכה מגמת תחיקת שעת חירום על ידי המשיב מס' 1, כאשר כלל לא ברור מהו ההיגיון מהחלוקה האמורה ומדוע לא תועבר כלל התחיקה המתבקשת למסלול תחיקה באמצעות הרשות המחוקקת - הכנסת. שכן, ולפי כל הדעות, לאחר שהכנסת וועדותיה החלו לתפקד, יש לערוך את השינויים הנורמטיביים המתבקשים למאבק במגפה בדרך חקיקה על ידי הכנסת.

31. המצב הקיים כיום מונע מהעותרת מס' 2, הרשימה המשותפת, המיוצגת ברוב הוועדות החינוכיות של הכנסת הרלבנטיות למאבק בנגיפת הקורונה כולל "הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה" בה חברים חה"כ אוסאמה סעדי, וחה"כ אמטאנס שחאדה מהרשימה המשותפת.

32. כמו כן, הרשימה המשותפת המיוצגת על ידי 15 חברי כנסת, וכמו שאר הרשימות בכנסת, לא יכולה להשתתף בדיונים מהותיים הנוגעים לחקיקה בעניין הקורונה ואשר הם חשובים לכלל אזרחי המדינה, כולל מצביעיה של העותרת מס' 2. כך יוצא כי תפקידם של נבחרי ציבור מאוין בכל הליך אימוץ הסדרים הנורמטיביים למאבק בנגיף הקורונה.

33. תפקודם של כלל חברי הכנסת כמחוקקים בהקשר הזה הינו קריטי גם כדי שיוכלו לייצג את האינטרסים והדאגות של תושבי ואזרחי המדינה על כלל הקבוצות המרכיבות אותה וגם את נבחריהם ובייחוד אוכלוסיות מוחלשות.

34. לא רק שתפקידם של חברי הכנסת בכל הקשור לשותפות בהליכי החקיקה הנוגעים לקורונה הלכה למעשה התבטל ואינו מתקיים, אלא גם תקש"ח שהוצאו על ידי המשיב מס' 1 התבצעו ללא שקיפות וללא חשיפה ציבורית לדיונים שהובילו להתקנתן. כך למשל, נושא ומועד התקנת התקנות נהפך בקרב הציבור לנושא של ניחוש וספקולציות, הכל כאשר המאבק בקורונה הינו נושא אזרחי מובהק המחייב שותפות מלאה של הציבור בקבלת ההחלטות על ידי נציגיו דבר המחייב שקיפות עמוקה להליכי קבלת ההחלטות.

35. פומביות הדיונים בהקשר זה הינה חיונית דווקא משום שהציבור הוא זה שחייב למלא אחר ההוראות והוא זה ששותפותו הינה מכרעת במאבק האזרחי נגד מגפת הקורונה.

36. כתוצאה מהעדר שקיפות בכל הקשור להתקנת תקש"ח על ידי המשיב מס' 1 פנה העותר מס' 1 וקבלה על העדר פרסום לוח נושאי הדיונים של הממשלה כפי שהיה נהוג בעבר. כמו כן, פנו ארגונים נוספים מהחברה האזרחית אל המשיב מס' 1 וקבלו גם הם על העדר השקיפות הציבורית בקבלת ההחלטות בעניין המאבק בקורונה, אך על אף זאת העניינים עדיין מתנהלים ללא שקיפות מלאה כמתבקש (ראו נעה לנדאו, 'ארגוני שקיפות פנו לממשלה וליועמ"ש: פרסמו את הפרוטוקולים של הדיונים על הקורונה', עיתון הארץ 31.3.2020).

<https://www.haaretz.co.il/health/corona/.premium->

[1.8728935?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native](https://www.haaretz.co.il/health/corona/.premium-1.8728935?utm_source=App_Share&utm_medium=iOS_Native)

== מצ"ב פניית העותר מס' 1 בעניין שקיפות סדר יום הממשלה מיום 26.3.2020 כנספח ע/7.

37. לאחר בחירת יו"ר הכנסת החדש ובחירת שאר הועדות של הכנסת וביום 30.3.2020 פנה העותר מס' 1 שוב אל היועץ המשפטי לממשלה ואל המשיב מס' 1 וביקשה להפסיק את שיטת התקנת תקש"ח על ידי המשיב מס' 1 בהיותה מנוגדת לחוק יסוד: הממשלה. בפנייה זו נימק העותר מס' 1 כי תחיקת תקנות שעת חירום על ידי המשיב מס' 1 ובמיוחד לאחר התכנסות הכנסת ובחירת ועדותיה נהפכה לחסרת סמכות ופוגעת בעקרון הפרדת הרשויות. עד לכתובת שורות אלה לא התקבל כל תשובה בעניין ותחיקת החירום ממשיכה על ידי הממשלה כפי שפורט לעיל.

== מצ"ב העתק פניית העותר מס' 1 ליועמ"ש ולראש הממשלה מיום 30.3.2020 כנספח ע/8.

38. לסיכום, על אף שהממשלה יכולה לבחור מלכתחילה לפנות לכנסת לתחיקת הוראות שעה וקביעת הסדרים ראשיים בעניין המאבק הציבורי והאזרחי במגפת הקורונה, היא לא עשתה כן. גם לאחר בחירת יו"ר הכנסת וקביעת וועדותיה, ולמרות תפקודה הרגיל של הכנסת היום ועל אף עמדתם העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה ושל הכנסת והבטחותיהם להעביר את התחיקה הדרושה להכרעת הכנסת, ממשיך המשיב מס' 1 בהתקנת תקש"ח בניגוד לחוק יסוד: הממשלה.

הטיעון המשפטי

39. מהלך הטיעון בחלק זה של העתירה נשען על הסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה שנחקקו בשנת 1992 וכן על התפתחות הפסיקה בעניינים ובעניין פסקת ההגבלה. לפי זה, נפרט כי הממשלה נעדרת כל סמכות להמשיך להתקין תקנות בעת חירום למניעת התפשטות נגיף הקורונה משני נימוקים: א. בשל תפקודה של הכנסת והחובה לפנות להליך חקיקה בפני הרשות המחוקקת לצורך אימוץ ההסדרים החקיקתיים הדרושים למניעת התפשטות המגפה; ב. בשל העדרו של הסדר חקיקה ראשי המאפשר לממשלה להתקין תקנות בעניין, לרבות העדרה של הכרזה על מצב חירום מיוחד מטעם הכנסת.

40. נביא תחילה את לשונם של הסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה כדלקמן:

38" (א) ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום.

(ב) תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור.

(ג) ראתה הממשלה שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה הכנסת, רשאית הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור בסעיף קטן זה.

(ד) הכרזות הכנסת או הממשלה על מצב חירום יפורסמו ברשומות; לא ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות, תפורסם ההכרזה בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.

(ה) הכנסת רשאית, בכל עת, לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על הביטול תפורסם ברשומות.

39. (א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

(ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיך שר להתקין.

(ג) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק.

(ד) אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

(ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.

(ו) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.

(ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.

(ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן."

41. לאחר תקופה ארוכה בה נהנתה הממשלה מהתקנת תקנות שעות חירום ללא הסמכה ראשית, פס"ד פורז יצר שינוי משמעותי כאשר ביטל בג"ץ לראשונה תקש"ח שהותקנה על ידי הממשלה

(בג"ץ 2994/90 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 317 (1990) (להלן: "עניין פורז")). לאחר חקיקת חוק יסוד: הממשלה ובהסתמך על סעיפים 38-39 לחוק היסוד, בג"ץ קבע הלכה ברורה בעניין פריצקי לפיה הממשלה מנועה מלהתקין תקש"ח כאשר ביכולתה לפנות לכנסת לחקיקה ראשית וכי כל פעולה כאמור תהיה מחוסרת סמכות ובניגוד לחוק יסוד: הממשלה. בג"ץ קבע, כי לפי חוק יסוד: הממשלה, הממשלה מוסמכת לפעול רק במקרים חריגים ביותר כאשר קיימת מניעה פיזית השוללת את תיפקודה של הכנסת כתוצאה ממצב החירום. (בג"ץ 6971/98 פריצקי נ. ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763, (1999) (להלן: "עניין פריצקי")).

42. לאחר מכן, בג"ץ הבהיר בעניין האגודה לזכויות האזרח כי תכליתה של ההכרזה על מצב החירום משנת 1948 הינה ביטחונית במובן הצר של "ביטחון" המדינה - ענייני מלחמה ושלוש עם השכנות. (בג"ץ 3091/99 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, (פורסם במאגרים 2012) (להלן: "עניין האגודה לזכויות האזרח").

43. פסיקה זו, יחד עם סעיפי חוקי היסוד משנת 1992, נטלו את הסמכות השיורית של הממשלה להתקין תקש"ח במצבי חירום מיוחדים, וכדברי בנדור הם הפכו "את סמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום לתאורטית" (אריאל בנדור "מצבי חירום", ספר דורית ביניש (אונ' בר אילן, נבו, 2018) 447, 459).

44. למעשה, תחיקת תקש"ח בנושא מגפת הקורונה על ידי הממשלה היא המקרה הראשון מאז עניין פריצקי.

א. חוסר סמכות - החובה לפנות להליך חקיקה ראשית

45. הלכה פסוקה היא כי תנאי מקדים לשימוש בסמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39(א) חוק יסוד: הממשלה, הוא כי הכנסת איננה מסוגלת לתפקד כרשות מחוקקת מחמת מצב החירום.

46. בעניין פורז ביטל בית המשפט הנכבד תקנות שעת חירום שהתקין שר הבינוי והשיכון כאשר בעת התקנתן הייתה תלויה ועומדת בפני הכנסת הצעת חוק להוראת שעה באותו עניין. בית המשפט קבע לעניין זה כי "מקום שבו קיימת אפשרות של חקיקה סדירה 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" (עניין פורז עמ' 322-321).

47. אמנם בעניין פורז נדונו תקנות שעת חירום אשר הותקנו מכוח סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, אך פסק הדין אומץ על ידי הכנסת בהסדר החקיקתי החדש שנקבע בחוק יסוד: הממשלה אשר נחקק בשנת 1992 ונכנס לתוקף בשנת 1996. סעיף 50(ה) לחוק היסוד משנת 1992 קבע כי "ה"לא יותקנו תקנות שעת-חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת". - זהה לסעיף 39(ה) כיום. (ראו לנושא זה אריאל בנדור "מצבי חירום", ספר דורית ביניש (אונ' בר אילן, נבו, 2018) 447, 448).

48. בעניין **פריצקי** התחדדה ההלכה הפסוקה בנושא זה ולפיה אין סמכות לממשלה להתקין תקש"ח, אלא כאשר קיימת מניעה פיזית כתוצאה ממצב החירום שלא מאפשרת לכנסת לקיים את תפקידה. השופט דורנר קובעת כי הממשלה פעלה מחוסר סמכות כי היא עקפה את סמכותה של הכנסת ובניגוד לחוק כי 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.

49. 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).

50. השופט חשין מדגיש כי "לו נקטה הממשלה הליכי-חקיקה, קרוב להניח שהייתה דרכה צולחת. ואולם הממשלה אף לא ניסתה." (עניין **פריצקי** בעמ' 797).

51. גם הנשיא ברק כתוארו אז מגיע לתוצאה דומה אולם במסגרת מבחן "המידתיות הפנימית" העולה מלשון סעיפי החקיקה רלבנטיים שלפיהם הכנסת גוברת על הרשות המבצעת 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).

52. בכך שלושת השופטים, ברק, דורנר וחשין קובעים כי אי הפנייה לאפיק חקיקה ראשית יורד לשורשו של עניין. השופט דורנר נקטה בגישת הבטלות היחסית והשופט חשין בגישת הבטלות המוחלטת והנשיא ברק לא ביטל את התקנות שנידונו ואשר התייחסו לבחירות של הרשויות המקומיות כי נותרו רק ימים אחדים לבחירות. למעשה, ניתן לראות בגישתו של הנשיא ברק כנוקטת בבטלות יחסית.

53. הנה כי כן, פרשנותו של סעיף 39(ה) לחוק יסוד : הממשלה כפי שזו נקבעה בעניין **פריצקי** הינה כי סמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום קמה לה אך ורק אם הכנסת מנועה מלמלא את תפקידה כרשות מחוקקת בשל מצב החירום (ראו לנושא זה גם אריאל בנדור "מצבי חירום", **ספר דורית ביניש** (אוני בר אילן, נבו, 2018) 467, 447).

54. לכן, משהחלה הכנסת ה- 23 וועדותיה לתפקד, אין הממשלה יכולה ליטול לעצמה את סמכויות המחוקק בכל הקשור למגפת הקורונה.

55. ברק מדינה ואילן סבן עמדו לאחרונה על ההתפתחויות האלה בענין תקש"ח קורונה והם הסבירו כי תכלית חוק יסוד: הממשלה משנת 1992 וכן הפסיקה שניתנה בעקבותיו היא למנוע מן הרשות המבצעת לנצל את קיומו של מצב חירום ולפעול בניגוד לעקרון שלטון החוק המחייב מתן עליונות ברורה למחוקק. (ברק מדינה ואילן סבן, 'לשחק בנשק לא-קונבנציונלי', (בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית (מרץ 2020)). ניתן למצוא את המאמר בלינק הבא: www.hujilawblog.com/single-post/2020/03/26/לשחק-בנשק-לא-קונבנציונלי

ב. מצב חירום מיוחד מחייב הכרזה וחקיקה מיוחדים

56. בפרק זה נבקש להוסיף ולחדד את הטיעון בדבר העדר סמכותה של הממשלה להתקין תקש"ח במצבי חירום מיוחדים כמו מגפת הקורונה. נסביר כי מצב חירום זה, שבאופיו הוא אזרחי, לא יכול להישען על הכרזת החירום משנת 1948 וכי קיימת חובה על הכנסת להכריז על מצב חירום מיוחד בעניין הקורונה לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה וכן להסדיר את הנשוא במסגרת חקיקה ראשית העונה על מאפייני, הסדר ראשי" המסמך את הרשות המבצעת לפעול.

57. המחוקק ראה לנכון להסדיר את נושא מצבי חירום מיוחדים בחקיקה ראשית. חקיקה זו לא סמכה על הכרזת החירום הכללית משנת 1948 גם כשמדובר על מתקפה על האוכלוסייה האזרחית. כך הוא בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951 המאפשר הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" (סעיף 9ג לחוק) ומכוח כך מעניק סמכויות שונות לרשויות המנהל לפעול בהתאם על מנת להתמודד על מצב החירום המיוחד. חוק זה מפרט ומגדיר מהי מתקפה על האוכלוסייה האזרחית; והוא מסמך את שר הביטחון והממשלה להכריז על מצב חירום בעורף "אם שוכנעו כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. הכרזה כזו טעונה אישור של ועדת חוץ וביטחון תוך 48 שעות.

58. דוגמה מובהקת אחרת היא פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א - 1971 המאפשרת הכרזה על "אירוע אסון המוני". בעניין זה הוגדר אירוע מסוג זה כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או שלטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית." פקודה זו מסדירה את אופן ההכרזה על מצב חירום זה, תוקף ההכרזה, אישורה ופקיעתה וכן מתווה את דרכי הפעולה של הרשות המבצעת.

59. דוגמאות אחרות למצב חירום מיוחד המוסדרים בחקיקה והנוגעים לדרכי ההכרזה ותנאיה הן: פקודת בריאות העם – 1940; חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז - 1967 ותקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד) התשכנ"א - 1991.

60. הנה כי כן, מצבי חירום מיוחדים על סוגיהם מוסדרים בחקיקה ראשית המעגנת את סמכויות ההכרזה על מצב חירום מיוחד, מגדירה בפרוטרוט מצב זה ותוחמת ומתווה את שיקול הדעת של הרשות המבצעת.

61. המשיב מס' 1 לא הוסמך לפעול בעניין מגפת הקורונה באמצעות חקיקה ראשית כלשהי, לא שכן לא הוכרז על ידי הכנסת מצב חירום מסוג זה.

62. המשיב מס' 1 אינו רשאי להישען על ההכרזה מצב החירום הכללי משנת 1948 בתור הכרזה שמסמיכה אותו להתקין תקש"ח. ראשית, הישענות כזו מייטרת לחלוטין את סעיפי 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה והופכת אותם לאות מתה. שנית, וכאמור לעיל, מאחר וחוקים שונים אחרים הסדירו מצבי חירום שונים ואף בעניינים ביטחוניים, אזי מלשון ההן שומעים את הלאו. שלישית, כשמדובר במצב חירום אזרחי כפי שעלה בעניין **פורז** ובעניין **פריצקי**, אין אפשרות להסתמך על קיומה של סמכות שיורית. ההכרזה בדבר 'מצב החירום' מיום 19 במאי 1948 הינה בטחונית צרה שאינה רלבנטית לעניין המגפה. על תכליתה של ההכרזה משנת 1948 עמד כב' השופט רובינשטיין בעניין **האגודה לזכויות האזרח** עת הבהיר, כי:

"אין ניתן להתעלם מכך שישראל טרם באה אל המנוחה ואל הנחלה. אכן, בישראל היו וישנן תקופות ממושכות של רגיעה בטחונית יחסית, אולם רוחות המלחמה לא חדלו מעולם, ולמרבה הצער היחסיות בעינה. אין זה המקום להכביר מלים על ההתקפות מן האויר והיבשה מצפון ומדרום מערב, תוך פגיעה בנפש ורכוש, ועל האיומים הבלתי פוסקים מצד אויבינו מקרוב ומרחוק. גם במבט לאחור על התקופה בה מונחת עתירה זו בפני בית המשפט ניתן להיווכח, כי המציאות הישראלית היתה ועודנה רגישה ומורכבת ואינה מאפשרת להותיר את רשויות המדינה ללא סמכויות הנדרשות להן בזמני חירום. מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עופרת יצוקה", האירועים האחרונים במסגרת המהפכות המכונות "האביב הערבי" במדינות השכנות, מעשי חמאס ואיומי איראן וחיזבאללה מזכירים תדיר את המצב הבטחוני."

בג"ץ 3091/99 **האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת**, פסקה י"א לפסק דינו של כ' השופט רובינשטיין (פורסם במאגרים 2012) (להלן: "**עניין האגודה לזכויות האזרח**").

ראו גם: עניין **פריצקי** 813-814; אריאל בנדור "מצבי חירום", **ספר דורית ביניש** (אוניברסיטת בר אילן, נבו 2018) 447, 457.

63. יתירה מכך, הדעה השלטת קושרת בין הצורך להאריך את תוקף ההכרזה לבין ההסדרים החקיקתיים שתוקפם ותחולתם התלויים בה ותו לא. כך הבהירו הכנסת והממשלה את עמדתם בעניין **האגודה לזכויות האזרח**, כי "פועלים משרדי הממשלה בראשות משרד המשפטים לצמצם ככל הניתן את ההסתמכות על דברי חקיקה התלויים בהכרזה על מצב חירום, כדי לעצב תשתית משפטית מתאימה לביטול ההכרזה" (עניין **האגודה לזכויות האזרח**, פסקה ד לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין). נזכיר, כי במסגרת צו על תנאי אשר הוצא בה בעניין **האגודה לזכויות האזרח** ביום 4.10.99 נתבקשו המשיבים למסור, במסגרת תשובתם, "גם מידע מעודכן בקשר לצעדים שננקטו בתחום החקיקה". דהיינו, ההשקפה המשפטית הברורה היתה ועודנה כי ישנו צורך בביטול ההכרזה וכי קיומה לאורך תקופה ארוכה איננו ראוי הוא מבחינה משפטית.

64. על תכליתה היום של ההכרזה משנת 1948 מעידה ההארכה האחרונה להכרזה מפברואר 2020. חה"כ גבי אשכנזי - יו"ר הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון - הבהיר בפני חברי הכנסת מהי מטרת ההארכה של ההכרזה ולדבריו:

"במהלך העשור האחרון קיימה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט פיקוח הדוק על משרדי הממשלה כדי לוודא כי מתבצעת העבודה הדרושה להסדרתם של חוקים וצווים אלה במסגרות החקיקתיות המתאימות להם, ושלא יהיו תלויים עוד בהכרזה על מצב חירום. ובכן, אני שמח לבשר שפעילות זאת נשאה פירות. בשנת 2009, לשם המחשה, עמדו בתוקף תשעה חוקים ו-165 צווים שתוקפם מותנה במצב החירום, ואילו כיום עומדים בתוקף חמישה חוקים בלבד ו-21 צווים בלבד. כלומר, במהלך העשור האחרון בוטלו או הוסדרו ארבעה חוקים ו-144 צווים. סקירה אודות ההתקדמות באופן מפורט הופצה לכל חברי הכנסת.

אציין רק כי חמשת החוקים העומדים בתוקף כיום הם: חוק להסדרת תפיסת מקרקעים בשעת חירום; חוק המעצרים המינהליים; חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט); סעיפים מסוימים בפקודה להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ-לארץ) וסעיפים מסוימים בחוק הסדרי משפט ומינהל. 21 הצווים הם מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים שמסדירים ענפים בתחומים שונים במשק, כגון ענף היהלומים, משק הדבש, התקנה ומתן שירות למעליות ועוד."

פרוטוקול הישיבה העשרים-ושמונה של הכנסת העשרים-ושתיים (17.2.2020), עמ' 75.

== מצ"ב העתק העמודים הרלבנטיים מפרוטוקול הכנסת מיום 17.2.2020 כנסת ע/10.

לעניין אי הרלבנטיות של ההכרזה משנת 1948 לנושא מגפת הקורונה ראו את התייחסותו לאחרונה של מרדכי קרמינצ'ר להעדר הקשר בין המאבק נגד קורונה למצב החירום הכללי (מרדכי קרמינצ'ר ונדיב מרדכי, 'שעת חירום, מצב חירום וסדר חוקתי' (המכון הישראלי לדמוקרטיה מרץ 2020) <https://www.idi.org.il/articles/31139>).

65. המסקנה המתבקשת בכל האמור לעל היא כי ההכרזה על מצב חירום מאז 1948 אינה כוללת ואינה מתייחסת לכל מצב חירום ולבטח חירום בריאותי. אמנם בעניין **פריצקי** נידונו תקנות שעת חירום הדנות בנושא אמצעי זיהוי לצורך עריכת בחירות לרשויות המקומית בהתבסס על הכרזת מצב החירום הכללית, אך בית המשפט הנכבד לא נדרש להכרעה בשאלת הזיקה התכליתית והקשר הסיבתי הנ"ל.

לסיכום, הממשלה נעדרת כל סמכות להמשיך ולהתקין תקנות שעת חירום למניעת התפשטות נגיף הקורונה לפי סעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד: הממשלה. אכן הכנסת מתפקדת וניתן לפנות אליה לאימוץ הסדרים חקיקתיים למאבק בנגיף הקורונה והיא המוסמכת לכך ולכן בהעדר חקירה ראשי שמאפשר לרשות המבצעת לפעול, אינה מוסמכת לעשות כן.

לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי וצו ביניים כאמור בבראשית העתירה.

עו"ד חסן ג'בארין

עו"ד סוהאד בשארה

ב"כ העותרים

נספחים

מספר נספח	שם נספח	עמוד
ע/1	רשימת תקנות שעת חירום אשר הותקנו על ידי הממשלה בקשר למגפת הקורונה	1
ע/2	העתק 'הודעה משלימה מטעם המשיבים 1-7' מיום 23.3.2020	3
ע/3	הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 מיום 9.11.2003	37
ע/4	העתק 'תגובה מטעם הכנסת' לבג"ץ 2109/20 מיום 18.3.2020	44
ע/5	העתק 'תגובת מקדמית מטעם המשיבים 1-7' בבג"ץ 2190/20 מיום 18.3.2020	53
ע/6	החלטת בית המשפט העליון מיום 19.3.2020	73
ע/7	פניית העותר מס' 1 בעניין שקיפות סדר יום הממשלה מיום 26.3.2020	77
ע/8	העתק פניית העותר מס' 1 ליועמ"ש ולראש הממשלה מיום 30.3.2020	79
ע/9	העתק העמודים הרלבנטיים מפרוטוקול הכנסת מיום 17.2.2020	81

ע/1

**רשימת תקנות שעת חירום אשר הותקנו על ידי הממשלה בקשר
למגפת הקורונה**

תקנות שעת חירום אשר הותקנו על ידי הממשלה בין התאריכים 15.3.2020 ו- 3.4.2020

1. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020 (ק"ת 8456 מיום 3.4.2020);
2. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020 (ק"ת 8455 מיום 3.4.2020);
3. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020 (ק"ת 8453 מיום 2.4.2020);
4. תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף-2020 (ק"ת 8445 מיום 31.3.2020);
5. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8444 מיום 31.3.2020);
6. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (תיקון מס' 2), התש"ף - 2020 (ק"ת 8442 מיום 31.3.2020);
7. תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף - 2020 (ק"ת 8439 מיום 31.3.2020);
8. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית תקופות בענייני הליכי מס), התש"ף - 2020 (ק"ת 8432 מיום 27.3.2020);
9. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף - 2020 (ק"ת 8431 מיום 27.3.2020);
10. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (שירות אזרחי), התש"ף - 2020 (ק"ת 8430 מיום 27.3.2020);
11. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה), התש"ף-2020 (ק"ת 8429 מיום 27.3.2020);
12. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), תהש"ף - 2020 (ק"ת 8428 מיום 27.3.2020);
13. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8427 מיום 27.3.2020);
14. תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8426 מיום 27.3.2020);
15. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף - 2020 (ק"ת 8425 מיום 26.3.2020);
16. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דיוני הוועדה לעיון בעונש), התש"ף - 2020 (ק"ת 8422 מיום 25.3.2020);
17. תקנות שעת חירום (דיוני ועדות שחרורים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8421 מיום 25.3.2020);
18. תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון), התש"ף-2020 (ק"ת 8420 מיום 25.3.2020);
19. תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר) (תיקון), התש"ף - 2020 (ק"ת 8419 מיום 25.3.2020);

20. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים בענייני תכנון ובנייה ותנאים למתן תעודת גמר), התש"ף - 2020 (ק"ת 8417 מיום 25.3.2020);
21. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הרחבת סמכויות הפלבוטומיסטים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8416 מיום 25.3.2020);
22. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות) (תיקון), התש"ף - 2020 (ק"ת 8414 מיום 25.3.2020);
23. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הארכת תוקף ודחיית מועדים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8418 מיום 25.3.2020);
24. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8412 מיום 24.3.2020);
25. תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף - 2020 (ק"ת 8409 מיום 22.3.2020);
26. תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש), התש"ף - 2020 (ק"ת 8406 מיום 22.3.2020);
27. תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף - 2020 (ק"ת 8405 מיום 22.3.2020);
28. תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם) (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף - 2020 (ק"ת 8403 מיום 21.3.2020);
29. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף - 2020 (ק"ת 8402 מיום 21.3.2020);
30. תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף - 2020 (ק"ת 8401 מיום 20.3.2020);
31. תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד), התש"ף - 2020 (ק"ת 8400 מיום 20.3.2020);
32. תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8399 מיום 20.3.2020);
33. תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבתי הדין הצבאיים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8395 מיום 18.3.2020);
34. תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף - 2020 (ק"ת 8393 מיום 17.3.2020);
35. תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף - 2020 (ק"ת 8390 מיום 16.3.2020);
36. תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף - 2020 (ק"ת 8384 מיום 15.3.2020);
37. תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף - 2020 (ק"ת 8383 מיום 15.3.2020);
38. תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת-חירום), התש"ף - 2020 (ק"ת 8382 מיום 15.3.2020);
39. תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם) (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף - 2020 (ק"ת 8385 מיום 15.3.2020).

ע/2

העתק 'הודעה משלימה מטעם המשיבים 1-7' מיום 23.3.2020

בג"ץ 2109/20
בג"ץ 2135/20
בג"ץ 2141/20

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

העותר בבג"ץ 2109/20

עו"ד שחר בן מאיר
בעצמו
טלפון : 03-6127878 ; פקס : 03-6127979

העותרת בבג"ץ 2135/20

האגודה לזכויות האזרח בישראל
ע"י עוה"ד דן יקיר ו/או גיל גן-מור
טלפון : 03-7050734 ; פקס : 03-5608165

העותרים בבג"ץ 2141/20

1. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
2. הרשימה המשותפת
ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין
נייד : 050-7456580 ; דוא"ל : suhad@adalah.org

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2901/20

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. שירות הביטחון הכללי
4. משטרת ישראל
5. משרד הבריאות
6. היועץ המשפטי לממשלה
7. הרשות להגנת הפרטיות
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-39253542 ; פקס : 02-6467011
8. הכנסת
9. חה"כ גבי אשכנזי
על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת
טלפון : 02-6408636 ; פקס : 02-6753495

המשיבים בבג"ץ 2135/20

1. ראש הממשלה
2. הממשלה
3. שירות הביטחון הכללי
4. משטרת ישראל
5. משרד הבריאות
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-3925542 ; פקס : 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 2141/20

1. מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
2. שירות הביטחון הכללי
3. משטרת ישראל
4. משרד הבריאות
על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון : 073-3925542 ; פקס : 02-6467011

הודעה משלימה מטעם המשיבים 7-1

בהתאם להחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 22.3.20, מתכבדים משיבי המדינה בשלוש העתירות (להלן: **המשיבים**) להגיש הודעה משלימה מטעמם כדלקמן:

1. כזכור, עניינן של העתירות שבכותרת בבקשת העותרים להורות על ביטולן של תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: **"תקנות ההסמכה"**), שפורסמו ברשומות ביום 17.3.20; ועל ביטולן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן: **"תקנות נתוני מיקום"**), שפורסמו ברשומות ביום 16.3.20.

2. בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.20, אשר ניתנה בעקבות הדיון שהתקיים לפניו באותו יום, הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש השלמת טיעון מטעמם בשלוש סוגיות:

א. האם ההכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, נוגעת גם למצבי חירום שאינם נובעים מסיבות ביטחוניות?

ב. האם מתוקף סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 ניתן להקנות לשירות הביטחון הכללי סמכויות לפעול בתחום שאינו נוגע לביטחון המדינה?

ג. האם סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה אשר קובע כי "אין בכוחן של תקנות שעת חירום [...] להתיר פגיעה בכבוד האדם" מטיל מגבלה מוחלטת על הפגיעה בזכות לכבוד האדם או שמא פגיעה זו כפופה לתנאים הקבועים בסעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו?"

3. להלן תובא התייחסות המשיבים לשלוש הסוגיות האמורות, וכן עדכון בדבר מצב הדברים והתייחסות משלימה נוספת במספר סוגיות נוספות שעלו בדיון אשר התקיים לפני בית המשפט הנכבד.

4. בצד כל אשר יפורט בהודעה משלימה זו, נבקש לציין כי המשיבים יגישו בנפרד בקשה לביטול צו הביניים המורה כי בשלב זה ועד להחלטה אחרת לא ייעשה שימוש בסמכויות לפי תקנות נתוני המיקום. בענין זה נעדכן כאן, כי הוכן נוסח מתוקן לתקנות, במסגרתו, בין היתר, תקוצר תקופת התקנות משלושה חודשים ל-14 יום ונערכו התאמות נוספות שיפורטו בבקשה. בנוסף היועץ המשפטי לממשלה אישר את נוסח נוהל המטרה בהתאם לתקנות נתוני המיקום. על רקע עדכונים אלה, תוגש בקשה כאמור.

הכרזה על מצב חירום

5. הסוגיה הראשונה לגביה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש התייחסותם היא השאלה: "האם ההכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, נוגעת גם למצבי חירום שאינם נובעים מסיבות ביטחוניות?"

6. הכרזת הכנסת על מצב חירום לפי חוק-יסוד: הממשלה, בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה (האחרונה נערכה בישיבת הכנסת מיום 17.2.20, ופורסמה ברשומות ביום 27.2.20), היא הארכה נוספת בשרשרת הארכות ברצף שנעשו מאז הוכרז לראשונה מצב החירום בסעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948, על רקע מצב הלחימה בו נמצאה ישראל אותה עת. ההארכה האחרונה נעשתה אף היא על רקע מצב החירום הנובע מסיבות ביטחוניות, בדומה לכל ההארכות שנעשו ברצף מאז קום המדינה. אולם, עמדת המשיבים היא כי הכרזה זו מעמידה בסיס מספק להתקנת תקנות שעת חירום גם בענין מצב החירום דנן, ואין צורך בהכרזת מצב חירום נוספת בעת שהכרזה זו עומדת בתוקף, נוכח לשון החוק והנוהג רב השנים בנושא. אין בכך להוציא את יתר הדרישות בהתאם לחוק ולפסיקה כי אכן יוצאו התקנות בגין מצב חירום, וכי יתר תנאי הסעיף יתקיימו, לרבות העדיפות לקיומו של הליך חקיקה סדור בפיקוח פרלמנטרי, כשהדבר ניתן בעת חירום.

7. תחילה נפנה לפסק הדין בבג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל פ"ד נג(1) 763 (1999) (להלן: **ענין פריצקי**), ממנו עולה בדעת הרוב של כב' הנשיא ברק וכב' השופטת דורנר, כי **בידי הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום גם לצורך אספקת שירותים חיוניים ולא בהקשר ביטחוני, על יסוד הכרזת מצב החירום הקיימת וללא צורך בהכרזה נוספת על מצב חירום אד הוק.**

בתוך כך, ראו פסק דינה של כב' השופטת דורנר בענין **פריצקי**, אשר התייחסה במישרין אף למהות הכרזת מצב החירום, וקבעה כי ניתן להתקין תקנות שעת חירום אף בגין מצבי חירום שאינם ביטחוניים, **דוגמת מגפה**, אסון טבע וכדומה. כן קבעה כב' השופטת דורנר, כי הממשלה רשאית להתקין תקנות שעת חירום מכוח מצב חירום שהכנסת לא ראתה בעת שהכריזה על מצב חירום על רקע המצב הביטחוני, וכי אין יסוד לדרוש מן הממשלה להכריז על מצב חירום פעם נוספת בעת שקיימת הכרזה שעומדת בתוקפה. כב' השופטת דורנר הותירה בצריך עיון אך את השאלה אם ראש הממשלה או שר רשאים להתקין תקנות שעת חירום על יסוד מצב חירום שהכנסת לא ראתה בעת שהכריזה על מצב החירום, אולם ברור מפסק דינה כי **הממשלה רשאית לעשות כן**. נביא את הדברים במלואם:

7. מהו "מצב חירום", שנדרש קשר סיבתי בינו לבין השימוש באמצעי של התקנת תקנות שעת חירום? חוק-יסוד: הממשלה אינו מגדיר "מצב חירום" מהו. חברי הנשיא ברק ציין בפסק-דינו, כי הגם שבדרך-כלל מדובר במצב חירום ביטחוני, כגון מלחמה, הרי שייתכנו גם מצבי חירום שאינם ביטחוניים, שבעטיים תהיה מניעה מלקיים הליכי חקיקה בכנסת. לדברים אלה אני מסכימה. אכן, הסמכתה של הממשלה למלא את תפקידי הרשות המחוקקת מיועדת בראש ובראשונה להתמודד עם מצבים של מצוקה ביטחונית קשה, שיש בהם כדי למנוע את פעילותה הסדירה של הכנסת. הדבר אף נרמז בהוראת סעיף 50(א) סיפה לחוק היסוד, כי תקנות שעת חירום יונחו דווקא על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. עם זאת, אפשר להעלות על הדעת גם מצבי חירום שאינם על רקע ביטחוני שימנעו את פעולתה הסדירה של הכנסת, כגון מגפה, אסון טבע או מהומות המוניות שיסכלו גישה לבניין הכנסת. גם מצבים מסוג זה עשויים להיכנס לגדר "מצב חירום" כמובנו בחוק-יסוד: הממשלה.

8. הטרידה אותי השאלה, אם מצב חירום המצדיק התקנת תקנות שעת חירום לא צריך להיות על אותו רקע שעמד ביסוד הכרזת הכנסת על מצב חירום. שכן, במקרה הרגיל חוק-יסוד: הממשלה אינו מסמך את הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כאשר לדעתה שלה שורר במדינה מצב חירום, אלא מתנה את סמכות ההתקנה בקיום מצב של חירום שעליו הכריזה הכנסת מכוח סעיף 49(א) לחוק היסוד, אם ראתה היא-ולא הממשלה- שקיים במדינה מצב של חירום. והנה, מצב החירום שעליו הכריזה מועצת המדינה הזמנית ובעקבותיה הכנסת, והעומד בתוקפו מאז ימיה הראשונים של המדינה, נובע מן הבעיות הביטחוניות שבהן שרויה ישראל. זהו, ולא אחר, מצב החירום שאותו "ראתה הכנסת". האם רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום מכוח מצב שהכנסת לא ראתה בעת שהכריזה על מצב חירום, ושלל לא התקיים בעת ההכרזה?

לדעתי, יש להשיב לשאלה זאת בחיוב. שכן, בסעיף 49(ג) לחוק-יסוד: הממשלה נקבע כאמור, כי אם "ראתה הממשלה שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות הענין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום...". כלומר, גם במקרה שבו אין עומדת בתוקפה הכרזה של הכנסת על מצב חירום ולא ניתן לכנס את הכנסת רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, ובלבד שתמצא כי במדינה שורר מצב של חירום-בין במובן הביטחוני ובין במובן אחד-ותכריז על כך. אין זה מתקבל על הדעת לגרוע מסמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום אך בשל כך שבהתעורר הצורך להתקין תעמוד בתוקפה הכרזה של הכנסת על מצב חירום, ואפילו מדובר בהכרזה שהתקבלה על רקע שונה מזה שבעטיו מבקשת הממשלה להתקין את התקנות. במקרה

כזה גם אין יסוד לדרוש מן הממשלה, או מן הכנסת, לשוב ולהכריז על מצב חירום, שכן הכרזה כזו כבר עומדת בתוקפה. זאת, ובלבד שהממשלה תיתן את דעתה למהותו של מצב החירום ולמידה שבה הוא מחייב התקנתן של תקנות שעת חירום.

שאלה קשה היא, אם ראש-הממשלה או שר (להבדיל מן הממשלה) רשאים לעשות שימוש בסמכותם לפי סעיף 50(ב) לחוק-יסוד: הממשלה להתקין תקנות שעת חירום על סמך מצב שאותו לא ראתה הכנסת בהכרזה על מצב חירום. שאלה זו אני מעדיפה להשאיר בצריך עיון.

כן ראו פסק דינו של כב' הנשיא ברק בדעת הרוב בענין פריצקי, המסכים אף הוא כי המטרות לשמן ניתן להתקין תקנות שעת חירום משתרעות לא רק על מצבי איום ביטחוני, כי אם גם על מצבי משבר, שאינם מאפשרים מתן שירותים חיוניים, דוגמת הבטחת הגשמת זכות ההצבעה, קיום שידורי תעמולת בחירות ואף בהקשר קליטת עלייה:

"11. חוק-יסוד: הממשלה קובע (בסעיף 50(א)) את המטרות לשמן ניתן להתקין תקנות שעת חירום. מטרות אלה הן:

"...להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים..."

על-פי הוראה זו-כפי שנתפרשה על-ידי בית-משפט זה בעבר שעה שהייתה כלולה בסעיף 9(ב) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948-מטרות אלה כוללות לא רק מצבים של איום על קיום המדינה וחוסנה (למקרים אלה של מצב חירום "במובן הצר", ראו מ' כהן "מעשי טלאים" בדיני החירום" [33]). מטרות אלה משתרעות גם, בין השאר, על מצבי משבר, שאינם מאפשרים מתן שירותים שהם חיוניים. כך, למשל, נפסק כי "קליטת העליה היא 'פעולה חיונית' מובהקת מאין כמוה, בפרט בימים אלה, כשאלפי עולים נוהרים לישראל והעם כולו נחלץ למבצע הקליטה" (השופט ש' לוי, בפרשת פורז [7], בעמ' 321). בדומה נפסק כי הבטחת שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו הינה שירות חיוני (בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות (להלן-פרשת קלופפר-נוה [10]), בעמ' 237). ברוח זו נראה לי, כי הבטחת הגשמתה של זכות ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות לכ-400,000 מצביעים נועדה להבטיח ולקיים את "השירותים החיוניים". הזכות לבחור ולהיבחר היא זכות יסוד בכל משטר דמוקרטי...."

8. ראו גם פסק הדין בבג"ץ 2994/90 ח"כ **אברהם פורז נ' ממשלת ישראל** פ"ד מד(3) 317 (1990) (להלן: **ענין פורז**), בו אמנם בוטלו תקנות שעת החירום שהתקין שר הבינוי והשיכון דאז מהטעם שהותקנו **במקביל** להליך חקיקה שהתנהל באותו ענין בכנסת, אם כי לענייננו יפים הדברים שנאמרו בדבר היות ענין שאינו ביטחוני - העמדת דיור בדחופות לצורך קליטת עליה - בגדר העניינים שניתן להתקין בגינם תקנות שעת חירום:

"...במקרה שלפנינו אין ספק בדבר, שנתמלאו שני היסודות הראשונים מן היסודות המנויים לעיל: **אין ספק בדבר, שקליטת העלייה היא "פעולה חיונית" מובהקת מאין כמוה, בפרט בימים אלה, כשאלפי עולים נוהרים לישראל והעם כולו נחלץ למבצע הקליטה. בנסיבות אלה יש צורך לנקוט אמצעים בלתי שיגריים, להתגבר על מכשולים ביורוקרטיים ולגייס משאבים כדי להיערך במהירות וביעילות למשימה חשובה זו. כמו כן, אין לנו כל יסוד להטיל ספק בכך, שהשר מאמין, בתום-לב, שהתקנת תקנות לשעת חירום היא הדרך הנאותה להשיג את יעדיה הדחופים של קליטת העלייה ולפתור את מצוקת הדיור הכללית, ולא חלקו ברצינות לפנינו, שהתקנת תקנות כאלה באה בגדר הסמכות הכללית המנויה בסעיף 9 לפקודה".**

9. סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה נוקט בלשון כללית, בלא להעמיד דרישת זיקה כטענת העותרת בבג"ץ 2141/20: **"במצב חירום** רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום **כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים**". לכך יש להוסיף, כי בפועל ראתה הממשלה גם בעבר בהכרזת החירום הקיימת בדבר היותה של המדינה נתונה במצב חירום, בסיס להתקנת תקנות לשעת חירום **שלא בהקשר ביטחוני**, ובהתאם לכך נהגה לאורך השנים בעת הצורך.

ראו, למשל, דוגמאות לתקנות שהותקנו במענה לשביתות עובדים ובנושאים נוספים, מהן שהותקנו מספר פעמים לאורך השנים: תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים במגן דוד אדום), התשמ"ד-1984; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בפרקליטות המדינה), התשמ"ד-1984; תקנות שעת חירום (שירות עבודה חיוניים בחברת החשמל לישראל בע"מ), התשמ"ד-1984; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בעירית תל-אביב-יפו), התשמ"ה-1984; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים ברשויות המקומיות), התשמ"ה-1984; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים במשק הגז), התשמ"ז-1986; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים במשק הדלק), התשמ"ח-1988; תקנות שעת חירום (מיסוי הכנסות פיננסיות מסויימות), התש"ן-1990; תקנות שעת חירום (קיצוץ כמויות מים מוקצות לחקלאות, לתעשייה ולצריכה ביתית), התש"ן-1990; תקנות שעת חירום (הסדרת שימוש במים באזורי קיצוב - קיצור הליכים), התשנ"ה-1991; תקנות שעת חירום (תקופת מצב מיוחד בהג"א), התשנ"א-1991; תקנות שעת חירום (טלגרף אלחוטי), התשנ"א-1991; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים במשרד החינוך והתרבות), התשנ"ג-1993; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים

בטחנות קמח), התשנ"ד-1994; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בעבודה סוציאלית), התשנ"ד-1994; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים ב"בזק", החברה הישראלית לתקשורת בע"מ), התשנ"ז-1997; תקנות שעת חירום (הפקת מים, הספקתם וצריכתם), התשנ"ט-1999; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בשירות הציבורי), התשס"א-2001; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים - מצילי ים ברשויות מקומיות), התשס"ד-2004.

10. יודגש, כי זולת פסקי הדין שהובאו לעיל בעניין **פריצקי** ובעניין **פורז**, דן בית המשפט הנכבד לאורך השנים לא אחת בעתירות שהופנו כלפי תקנות שעת חירום אשר הותקנו בהקשרים שאינם ביטחוניים, ומעולם לא נקבע בפסיקה כי נפל פגם בהתקנתם מכוח ההכרזה הכללית על מצב החירום. ראו למשל בג"ץ 372/84 **קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות**, לח(3) 233 (1984), שם נדונה חוקיותן של תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים ברשות השידור), התשמ"ד-1984. עוד ראו בג"ץ 3975/03 **שפטל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נז(3) 847 (2003), שם נדונו תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בשירות הציבור), התשמ"ג-2003.

11. הממשלה פירשה אפוא את הדין בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד בנושא, והנוהג לפיו פעלה המדינה לאורך השנים גם בנושאים אזרחיים הוא בסיס מספק להתקנת התקנות במצב הנוכחי, אשר לא יהיה חולק כי הוא עולה כדי מצב חירום מובהק, כאשר על הכף מונחים חיי התושבים ובריאותם, כמו גם עמידתו של המשק באתגר על השלכותיו. אף הכנסת קיבלה את פירוש הדין כאמור, ולא פעלה במאומה כלפי תקנות שעת חירום שהתקינה הממשלה לאורך השנים.

12. לחלופין, ככל שיסבור בית המשפט כי נדרשת הכרזה נוספת ונפרדת לענין מצב החירום הקונקרטי, יטענו המשיבים כי יש להחיל בענייננו את דוקטרינת הבטלות היחסית, ולהחיל קביעה זו אך מכאן ואילך. זאת, נוכח הנוהג האמור, עליו הסתמכה הממשלה בתקנות שעת החירום שהתקינה במסגרת אירוע החירום הנוכחי, ונוכח הדחיפות והחיוניות להותיר את האמצעים שנקבעו במסגרתן על כן, עד אשר יושלמו הליכי האישור הרלוונטיים בכנסת.

13. כאן יובהר, כי האמצעים נקבעו במסגרת תקנות שעת חירום נוכח הדחיפות, בשילוב האילוץ שנוצר בעיתוי התקנתן, בזמן חופף לימי חילופי הכנסת ה-22 והכנסת ה-23, בעת שטרם הוקמו ועדות הכנסת, ולפיכך לא ניתן היה להתקין את ההסדר בדרך המלך, קרי בחקיקה רגילה או בפעולה לפי חקיקה רגילה.

שוב ונדגיש, כי הגורמים אשר טיפלו בנושא, בהם גורמים בכירים ביותר במשרד המשפטים, שלושה משנים ליועץ המשפטי לממשלה וכן היועץ המשפטי לממשלה עצמו, העדיפו מראשית התהליך להביא את הנושא לביקורת פרלמנטרית. לכן, בחרו לכתחילה, ביחס לסמכויות שירות הביטחון הכללי, במסלול החלטת הממשלה לפי סעיף 7(ב)(6)

לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: "**חוק שירות הביטחון הכללי**") הטעונה אישור ועדה של הכנסת, ולא בחלופה של התקנת תקנות שעת חירום, אשר עמדה אף היא על הפרק מראשית הדרך.

הפניה לחלופת התקנת תקנות שעת חירום נעשתה, בלית ברירה, רק לאחר שלא נתאפשרה השלמת אישור החלטת הממשלה, נוכח פיזור הכנסת ה-22 והשבועת הכנסת ה-23, סמוך מאוד לאחר סיום דיוני הממשלה בהחלטה, בישיבות ממשלה טלפוניות. יובהר, כי הליך גיבוש הצעת ההחלטה ארך ימים ספורים למן העלאת הצורך על-ידי משרד הבריאות, בהם התקיימו תחילה דיונים ללימוד האפשרויות הטכנולוגיות הקיימות בידי היחידות השונות, אשר על יסודן הובהר כי המשימה לא תוכל להתבצע באופן הנדרש על ידי משטרת ישראל, אלא רק בידי שירות הביטחון הכללי (ולהלן גם: "**השירות**"). רק לאחר שהוברר מעל לכל ספק כי אין מנוס מכך גובשו פרטי ההסדר, לרבות הסייגים והמגבלות לצמצום הפגיעה בזכות הפרטיות; התקיימו מספר ישיבות ממשלה טלפוניות ארוכות במהלכן נדונו, לובנו ושנו פרטים בהסדר, בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), מר רז נזרי; ישיבת ממשלה טלפונית נוספת נערכה ביום שני, 16.3.20, הוא יום השבעת הכנסת ה-23, אשר מיד בסמוך לאחריה שמו פעמיהם הגורמים לכנסת להנחת ההחלטה על שולחן ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון.

שטחנו את כל האמור, על מנת להבהיר, כי נעשה מאמץ לפעול בדרך המלך ולהניח על שולחן הכנסת החלטת ממשלה לאישורה, אולם נוכח העיתוי מול התפר בין הכנסות לא צלח הדבר ולא היה סיפק בידי הוועדה להשלים את הדיון בזמן שנוטר עד לשעה 16:00, שאז תמה סמכותה של הוועדה הרלוונטית לדון בנושא, והוחל בהשבעת חברי הכנסת ה-23.

14. נוכח כל האמור בפרק זה, עמדת המשיבים היא כי ההכרזה על מצב החירום אשר נעשתה על-ידי הכנסת ביום 17.2.20, היא בסיס מספק להתקנת תקנות ההסמכה במצב החירום בו נתונה מדינת ישראל, ולא היה צורך בהכרזה נוספת ונפרדת.

סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי

15. הסוגיה השנייה לגביה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש התייחסותם היא השאלה "האם מתוקף סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 ניתן להקנות לשירות הביטחון הכללי סמכויות לפעול בתחום שאינו נוגע לביטחון המדינה?".
16. תחילה נציין כי לעמדת המשיבים סוגיה זו אינה צריכה, בעת הנוכחית, הכרעה במסגרת העתירה דנן. אכן, כמתואר לעיל, בתחילה ביקשו המשיבים להסמיך את שירות הביטחון הכללי באמצעות החלטת ממשלה לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, שתהא כפופה לאישור ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (היא "ועדת הכנסת לעניני השירות", כפי שהוגדרה בחוק זה; להלן: **"ועדת המשנה"**).
- ברם, משפקעה סמכותה של ועדת המשנה אשר פעלה במסגרת הכנסת ה-22, וזאת ביום 16.3.20 בשעה 16:00, ומשהובהר כי אין צפי לכינוס מהיר של הוועדה בכנסת ה-23, החליטה הממשלה, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, לנקוט ללא דיחוי באפיק פעולה אחר, ולהסמיך את שירות הביטחון הכללי בדרך של תקנות שעת חירום (שאינן טעונות אישור של הכנסת), אשר תותקנה למשך 14 יום בלבד, וזאת בשים לב גם למשך הזמן הדרוש לתחילת פעילותן של ועדות הכנסת ה-23, ולהשלמת הדיון בוועדה הרלוונטית.
17. בתגובה המקדמית מטעם המשיבים נאמר כי לקראת מועד פקיעתן של תקנות ההסמכה (שתוקפן עד ליום 31.3.20), וככל שעדיין יהא בהסדרים הכלולים בהן הכרח לצורך התמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה, בכוונת הממשלה לבחון באיזו דרך להסדיר בהמשך את הסמכת שירות הביטחון הכללי האמורה.
- עתה נבקש לעדכן, כי לכשתוקם ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-23, בכוונת הממשלה להביא לאישורה החלטת ממשלה עדכנית לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, המעגנת את ההסדר הקבוע כיום בתקנות ההסמכה.
18. אלא שבשלב זה טרם הוקמה ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-23, וממילא אף טרם הובאה בפניה החלטת ממשלה כאמור לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי. על כן, דומה כי סוגיית פרשנותו הראויה של סעיף 7(ב)(6) היא לעת הנוכחית סוגיה תיאורטית ומוקדמת, שאינה מחייבת הכרעה (ראו והשוו: בג"ץ 8145/19 **ברי נ' היועץ המשפטי לממשלה** (2.1.20), פסקאות 8-11 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות).
19. עתה לעמדת המשיבים לגופה של הסוגיה. וכך מורה סעיף 7 לחוק שירות הביטחון הכללי, שכותרתו "ייעוד השירות ותפקידיו":

7. (א) השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכל כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין.

(ב) לענין סעיף קטן (א), ימלא השירות תפקידים אלה:

- (1) סיכול ומניעה של פעילות בלתי חוקית שמטרתה לפגוע בביטחון המדינה, בסדרי המשטר הדמוקרטי או במוסדותיו;
 - (2) אבטחת אנשים, מידע ומקומות, שקבעה הממשלה;
 - (3) קביעת הוראות בדבר סיווג ביטחוני לתפקידים ולמשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים, כפי שקבעה הממשלה, למעט לנבחר ציבור ולשופטים, וכן קביעה של התאמה ביטחונית של אדם לתפקיד או למשרה שסווגו בסיווג ביטחוני, לרבות על ידי שימוש בבדיקות פוליגרף, והכל כפי שייקבע בכללים; בפסקה זו, "שופטים" - מי שבידם סמכות שפיטה לפי חוק-יסוד: השפיטה, למעט מועמדים לשפיטה ולמעט שופט צבאי לפי חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955;
 - (4) קביעת נוהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה;
 - (5) קיום מחקר מודיעין ומתן ייעוץ והערכת מצב לממשלה ולגופים אחרים שקבעה הממשלה;
 - (6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לענין השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה;
 - (7) איסוף וקבלת מידע לשמירה ולקידום הענינים המפורטים בסעיף זה.
- [ההדגשות הוספו – ר.א.]

20. עמדת המשיבים היא, כי התמודדות הולמת של מדינת ישראל עם משבר נגיף הקורונה – משבר חסר תקדים בהיבטי בריאות הציבור, המאיים על בריאותם ושלומם של כלל תושבי המדינה ומאיים אף לשתק את המשק הישראלי ולפגוע בחוסן הלאומי – נופלת בגדרם של "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה", כמשמעותם בסעיף 7(ב)(6) לעיל, ומשכך רשאית היתה הממשלה, ועודנה רשאית, להסמיך את שירות הביטחון הכללי לבצע פעילות בתחום זה, בכפוף לאישור ועדת המשנה. להלן נפרט, ותחילה לפרשנות הלשונית, שהיא כידוע נקודת המוצא לכל פרשנות חוק.

21. פרשנות לשונית – סעיף 7 לחוק שירות הביטחון הכללי עוסק בייעודו של השירות ובתפקידיו. סעיף 7(א) קובע את ייעודו של השירות, וסעיף 7(ב) מונה את תפקידיו. התיבה "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה" מופיעה הן בסעיף הייעוד (סעיף 7(א)) הן בסעיף התפקידים (סעיף 7(ב)(6)), וזאת בכפוף לקביעה פרטנית של הממשלה בעניין, ובאישור ועדת המשנה.

22. מכאן, שייעודו של השירות כולל, בין היתר, שמירה וקידום של "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". עם זאת, נוכח הקושי הברור לצפות מראש את כלל התפקידים השונים העשויים לבוא בגדרי תיבה זו, לרבות עניינים המחייבים סודיות מיוחדת; ובהינתן הכלים רבי העוצמה שהופקדו בידי השירות, נקבע בחוק מנגנון מיוחד המאפשר לממשלה להקנות לשירות תפקיד נוסף שלצורך מילוי יוכל השירות להפעיל את סמכויותיו לפי החוק.

23. מבט על **ייעודו של השירות** לפי סעיף 7(א) מלמד, כי ייעוד זה כולל **שמירה** על שלושה מושאי הגנה שאחד מהם הוא "ביטחון המדינה", ואילו השניים האחרים הם "סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו". זאת, מפני איומים שונים המנויים בהמשך הסעיף ("איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה"). לעומת זאת, בכל הנוגע ל-"אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה", ייעודו של השירות על פי לשון החוק הוא לפעול **לשמירתם וקידומם**.

24. הבחנה דומה נעשתה ביחס **לתפקידיו של השירות** בסעיף 7(ב) לחוק, שם הוגדרו, בסעיפים 7(ב)-(1)-(5), שורה ארוכה של תפקידים המתייחסים לביטחון המדינה ולשמירת סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, ואילו בסעיף 7(ב)(6) הוספה האפשרות להסמיך את השירות לפעילות "**בתחום אחר** [...]. **שנועדה לשמור ולקדם** אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".

היינו, גם כאן תפקידו של השירות ביחס ל-"תחום האחר" אינו מתמצה בשמירה, והוא עשוי להתייחס גם **לקידומם** של אינטרסים חיוניים נוספים אלה.

25. לסיכום, פרשנותו הלשונית של סעיף 7, הן בחלק הנוגע לייעודו של השירות (סעיף 7(א)), הן ביחס לתפקידיו (סעיף 7(ב)), מלמדת בבירור כי התיבה "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה" מתייחסת ל**אינטרסים רחבים יותר** מאשר שמירת "ביטחון המדינה" במובנו הצר.

ראשית, בעוד שביחס לביטחון המדינה מופקד השירות על שמירתו, הרי שביחס לאינטרסים החיוניים האחרים ייעודו ותפקידו כולל פעילות למען **קידומם**.

שנית, החוק מבהיר במפורש כי עסקינן באינטרסים ממלכתיים חיוניים **אחרים**, ופעילות בתחום **אחר**, היינו – תחומים שאינם נוגעים במישרין לשמירה על ביטחון המדינה.

בטרם נתייחס לפרשנותה התכליתית של הוראת הדין שבפנינו, נסקור בקצרה את משמעות המונח "ביטחון לאומי" בהקשרים נוספים.

26. על מושג הביטחון הלאומי – מה נכלל אפוא בגדרי מושג "הביטחון הלאומי"?

המושג "ביטחון לאומי", בהקשריו האפשריים השונים, נעדר הגדרה מפורשת בחקיקה, ולמיטב הידיעה לא ניתנה הכרעה פרשנית חדה וממצה ביחס למונח זה אף בפסיקת בית המשפט הנכבד. על כן, יש לפרש מושג זה בהתאם להקשר הדברים שבו הוא מופיע. מרחב התפרשותו עשוי להיות שונה מעניין לעניין. בשים לב לכך, נבקש לבחון את השאלה תוך הסתייעות במקורות פרשניים נוספים, ובהתייחסות שניתנה בפסיקה למינוחים קרובים.

27. כך למשל, מורה סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, כי "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזוינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הנדרשות והחוקיות לשם הגנת המדינה ולשם השגת יעדיה הבטחוניים-לאומיים".

הביטוי "יעדיה הביטחוניים-לאומיים", אשר הוסף לחוק בשנת 1995 (חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה)(שירות במשטרה ושירות מוכר), התשנ"ה-1995), פורש בבג"ץ 7455/05 **הפורום המשפטי למען ארץ ישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד נט(2) 905, 913 (2005), ככזה שמסמיך את כוחות צה"ל להוציא לפועל את תכנית ההתנתקות. וכך נקבע בפסק הדין:

"יעדיה הביטחוניים-לאומיים מחייב כמובן פירוש. הוא עשוי לעורר שאלות לא פשוטות באשר להיקף פריסתו. שאלות קשות אלה אינן מתעוררות במקרה שלפנינו, שכן יישום ההתנתקות הינו יעד ביטחוני-לאומי. אכן, בבסיס ההתנתקות עומדות תכליות מדיניות, לאומיות וביטחוניות. על מהותן של תכליות אלה עמדנו בפרשת המועצה האזורית חוף עזה ... תוך שהודגש כי "התכליות המדיניות, הלאומיות והביטחוניות עליהם מבוססת תכנית ההתנתקות הן כבדות משקל". ... אכן, חוק יישום ההתנתקות נועד להגשים מה שנראה לכנסת ולממשלה צורך ביטחוני-לאומי. לאור הוראת סעיף 18 לפקודה, חיילי צה"ל מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם השגת יעדיה הביטחוניים לאומיים של תכנית ההתנתקות".

ראו גם בג"ץ 1785/17 **הרמתי נ' הרמטכ"ל** (25.7.18), שם פורש אותו ביטוי ככולל מכירת אימונים של כוחות צה"ל לצבאות זרים (ראו פסקה 21 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה מלצר).

28. הביטחון הלאומי מוצא את מקומו גם בחוק המטה **לביטחון לאומי**, התשס"ח-2008 (להלן: "**חוק המל"ל**"), הקובע בסעיף 1(ב) כי "המטה לביטחון לאומי ישמש גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל", ומפרט בסעיף 2 את תפקידי המל"ל.

נכון להיום, בהתאם לקביעת ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי הוא הגורם המתכלל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה ברמה הלאומית, כאשר משרד הבריאות מהווה הגורם המקצועי האחראי על כלל ההיבטים הבריאותיים. במסגרת זו, מוביל המטה לביטחון לאומי, בשם ראש הממשלה, את מלאכת התיאום בין משרדי הממשלה השונים, וזאת בדיונים יומיים בהם נוטלים חלק משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים (לרבות המשטרה ושירות בתי הסוהר), משרד הביטחון (לרבות עוזר השר להתגוננות, מנהל ההרכשה והייצור ורשות החירום הלאומית), צה"ל (לרבות פיקוד העורף) בנק ישראל, משרד החוץ, משרד הפנים (לרבות רשות האוכלוסין וההגירה והשלטון המקומי), משרד הכלכלה, משרד התחבורה (לרבות רשות התעופה האווירית), משרד העבודה והרווחה, נציבות שירות המדינה, משרד התיירות, משרד התקשורת, המשרד לשוויון חברתי, משרד החינוך, המשרד לשירותי דת, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לקליטה ועלייה, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לענייני מודיעין, רשות הטבע והגנים, הסוכנות היהודית, מטה ההסברה הלאומי, כלל הדוברים של משרדי הממשלה הרלוונטיים וכן גורמים אחרים, על פי צורך. בנוסף, אחראי המטה לביטחון לאומי על הובלת עבודת המטה לקראת הדיונים המתקיימים בראשות ראש הממשלה מדי יום (וליל), מבצע מעקב אחר ביצוע החלטות הדרג המדיני ומלבן מחלוקות בין המשרדים השונים.

המשימה הלאומית המוטלת על המטה לביטחון לאומי, והיקף מוטת השליטה הנדרשת כדי לתאם בצורה מיטבית את ההתמודדות עם המשבר – כפי שמלמדת רשימת הגורמים הארוכה שהובאה לעיל – ממחישים כי עסקינן באתגר ראשון במעלה **לביטחון הלאומי** של מדינת ישראל.

29. עוד ניתן להזכיר את מסקנות "הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל", בראשות מר דן מרידור, אשר מונתה על ידי ראש הממשלה דאז, אריאל שרון ז"ל, ושר הביטחון דאז, שאול מופז, משנת 2006. הוועדה הגדירה ארבעה יעדים מרכזיים לתפיסת הביטחון של ישראל, וקבעה כי אלו יהיו המסד לעבודתה. היעדים שנקבעו הם: הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנה על שלמותה הטריטוריאלית ועל ביטחון אזרחיה ותושביה; השמירה על ערכיה ועל צביונה של מדינת ישראל – מדינה יהודית ודמוקרטית ובית לעם היהודי; **הבטחת יכולתה של מדינת ישראל לקיים חוסן כלכלי-חברתי כמקובל במדינה מתקדמת**; חיזוק מעמדה הבינלאומי והאזורי של מדינת ישראל וחתירה לשלום עם שכניה" [ההדגשה הוספה – הח"מ] (ראו דן מרידור ורון אלדדי "תפיסת הביטחון של ישראל דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור (המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 182, ספטמבר 2018)).

30. זאת ועוד, בדוח של המכון למחקרי ביטחון לאומי משנת 2017, שכותרתו "תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל", נקבעו חמישה "מימדים" הנכללים בגדרי מושג **הביטחון הלאומי**, ואלו הם: ביטחון החוץ והפנים; יחסי החוץ ומעמדה הבינלאומי של ישראל;

הכלכלה והמשאבים הלאומיים; מידת המשילות שבאה לידי ביטוי, בין היתר, ביכולת לקבל החלטות ולממשן; עוצמתה של החברה האזרחית: **הלכידות החברתית, החוסן החברתי והמשאבים האנושיים** [ההדגשות הוספו – הח"מ] (אודי דקל ועומר עינב "תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל" (המכון למחקרי ביטחון לאומי, פברואר 2017)).

בין היתר, קבעו מחברי הדוח כך: "החוסן הלאומי מבוסס על שני רכיבים קריטיים: החוסן החברתי והחוסן התפקודי. [...] החוסן התפקודי בא לידי ביטוי ביכולת לשמור על שגרת פעילות אזרחית במצב חירום ובמלחמה וביכולת לחזור במהירות לשגרת פעילות לאחר אסון שהוא מעשה ידי אדם או טבעי (רעידת אדמה, פגעי מזג אוויר חריגים)" (עמ' 35 לדוח).

31. הנה כי כן, גורמי מקצוע אשר עסקו בשני העשורים האחרונים בגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, כללו תחת מושג "**הביטחון הלאומי**" גם את חוסנה הכלכלי-חברתי וחוסנה התפקודי של ישראל, לרבות יכולתה לשמור על שגרת פעילות אזרחית במצב חירום, כגון זה בו אנו מצויים כיום.

עתה נידרש בקצרה גם למבט השוואתי על מושג "הביטחון הלאומי".

32. **בארצות הברית** סוגיית ההתמודדות עם מגפות נכללת בשנים האחרונות במדיניות הביטחון הלאומי של ארה"ב (ראו, למשל, National Security Strategy לשנת 2010 של הנשיא אובמה). בעקבות התפרצות נגיף האבולה בשנת 2014, הוקמה במטה לביטחון לאומי של ארה"ב קבוצת מומחים ייעודית לנושא. פעילותה אמנם פסקה בתקופת ממשל טראמפ, אולם הנושא עודנו מהווה נדבך בתפיסת האיומים הביטחוניים של ארה"ב. רק בשנה האחרונה, במסגרת הערכת האיומים לשנת 2019 של קהילת המודיעין, הוגדרה החשיפה להתפרצות מגפה מדבקת כאחד האיומים על הביטחון הלאומי של ארה"ב (Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, 29 January 2019,) <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> (p. 21-22).

33. הרחבת תפיסת הביטחון כאמור נובעת, בין היתר, מההבנה לפיה במקרה של התפרצות מגיפה יוטל על כוחות הביטחון תפקיד מורחב ואף מרכזי בבלימתה, בשל גישתם הבלעדית לאמצעים טכנולוגיים מסוימים, לכוח אדם ולמנגנוני פיקוד ושליטה שיאפשרו טיפול באירוע. כפי שמציינת Laura Donohue:

As with climate change, the threat of pandemic disease became incorporated into the existing national security infrastructure. [...] Homeland Security Presidential Directive 10 suggested that the traditional public health approach could no longer form the basis for the State's response to the threat. Health care

providers and public health officials were to be considered part of the national security infrastructure—on the very front lines of defense.

Like the climate change dialogue, the folding of public health into the national security structure has resulted in an expanded role for traditional national security institutions and, in particular, for the armed forces. [...] the involvement of the military also stems from institutional capabilities, should the potential threat become manifest. The military may be the only institution with the necessary technology, resources, manpower, and command and control devices to organize response to a debilitating crisis on a massive scale. (Laura K. Donohue, *The Limits of National Security*, 48 AM. CRIM. L. REV. 1573, 1734-1736 (2011))

34. גם **בבריטניה** ניתן להצביע על מגמה דומה. בסקירה של המוכנות בתחום הביטחון הלאומי אשר הוכנה בשנת 2018 עבור המטה לביטחון לאומי (National Security Capability Review), התווספו לארבעת האתגרים שזוהו בדוח שקדם לכך משנת 2015 (איומי טרור, עלייתם מחדש של איומים בין-מדינתיים, שחיקת הסדר הבין-לאומי ואיומי סייבר) שני אתגרים נוספים, ובכלל זה ההתמודדות עם מחלות
ראו: National Security Capability Review, March 2018, pp. 5-6, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf.
35. באסטרטגיית הביטחון הלאומי של **שוודיה** הוקדש פרק מיוחד לנושא ההתמודדות עם מגפות, תוך התייחסות מפורשת לעובדה שהתעבורה הבין-מדינתית צפויה להעצים התפשטות מגפות, המועברות מבעלי חיים לבני אדם ועמידות בפני טיפול. עוד כלל המסמך תחזית לפיה במקרה של תחלואה בהיקף גדול במקביל, מערכת הבריאות לא תוכל להתמודד עם העומסים המוטלים עליה ועלולות להיווצר הפרעות גם לאספקת שירותים חיוניים נוספים. לפיכך, נקבע כי יש להיערך באפיקים שונים לתרחיש כגון דא.
ראו: Government Office of Sweden, National Security Strategy, 4 Jan. 2017, <https://www.government.se/4aa5de/contentassets/0e04164d7eed462aa511ab03c890372e/national-security-strategy.pdf>.
36. **במשפט הבינלאומי** ניתן למצוא מספר דוגמאות להכרה ברוחבם של האינטרסים החיוניים לביטחון המדינה כמשתרעים מעבר לאלו הנוגעים במישרין לעניינים ביטחוניים-צבאיים. זאת, בין היתר בהקשרים כלכליים שונים בהם מוכרת בהסכמה רחבה בזירה העולמית הפררוגטיבה של מדינות ריבוניות להכריע מה נכלל בגדר האינטרסים החיוניים שלהן לשמירה על הביטחון הלאומי. על פי רוב, הדיון ברוחבו של המונח אינטרסים חיוניים לשמירה על הביטחון הלאומי (Essential National Security)

(Interests) מתעורר במקום שבו מדינה מבקשת להישען על אינטרסים אלו כדי לחרוג ממחויבויותיה על פי הסכמים בין-לאומיים כלכליים המכילים חריגי ביטחון לאומי (שלעיתים מכונים "חריגים ביטחוניים" - "Security Exceptions").

37. במישור זה נראה כי העמדה המקובלת בקרב מדינות רבות בקהילה הבינלאומית ופסיקת ערכאות של טריבונלים בינלאומיים אשר הכריעו בסכסוכים משפטיים בין מדינות לבין עצמן, ובין מדינות בין למשקיעים זרים, מלמדת אף היא על מרחב פרשנות רחב של המונח "ביטחון לאומי". כך למשל, בתחום הסחר הבינלאומי העניקה לאחרונה ערכאת יישוב הסכסוכים הראשונה של ארגון הסחר העולמי (WTO), פרשנות מרחיבה יחסית למונח Essential Security Interests המופיע בחריג הביטחוני של ההסכם בדבר סחר בטובין (בו חברה גם מדינת ישראל) וקבעה כי המונח יכול שיכלול גם אינטרסים שאינם בעלי היבטים צבאיים מטבעם (Russia - Measures Concerning Traffic in Transit -) WT/DS512/7 Panel report - Action by the Dispute Settlement Body, פסקאות 7.130-7.131 (להחלטה).

38. הרחבת פרשנות המונח אינטרסים חיוניים לביטחון ניכרת גם מפסיקת ערכאות בתחום בורות הגנה על השקעות. בתחום זה קיימת הסכמה רחבה בקרב טריבונלים בינלאומיים, המכריעים בסכסוכים בין משקיעים זרים לבין מדינות החתומות על הסכמים בינלאומיים להגנה על השקעות, לפיה ענייני ביטחון לאומי אינם מוגבלים אך ורק לסכנות פיזיות קיצוניות הנובעות ממלחמה או ממהפכה, ויכולים למשל לכלול גם משברים כלכליים חמורים (ראו Jeswald W. Salacuse *The Law of Investment Treaties* (2nd Edition, 2015) p. 381-385).

39. מדוח הוועדה לסחר ופיתוח של האו"ם (UNCTAD) משנת 2009 עולה, כי מושג הביטחון הלאומי בהסכמים בינלאומיים זוכה לפרשנות רחבה. עוד עולה כי בעוד שביטחון העם והאומה נכללים באופן מובהק בליבת המושג "ביטחון לאומי", סביר יהיה לטעון כי איומים על בריאות האוכלוסייה או על הסביבה נכללים אף הם בגדר מונח זה, כמו גם איומים פוליטיים, כלכליים, איומים על תשתיות ואיומים על המערכת הפיננסית של מדינה. התפתחות הקונספט של ביטחון לאומי אף מאפשרת כי עם הזמן יוכנסו בגדרי המושג איומים נוספים שאינם מוכרים כיום (UNCTAD, THE PROTECTION OF NATIONAL SECURITY IN IIAS, 2009, p.7-8).

40. זאת ועוד, מסקר שנערך על ידי ארגון ה-OECD ביחס למדיניות ההשקעות של 54 מדינות שונות בנוגע לביטחון לאומי, נמצאו מספר דרכים בהן מדינות שונות מגדירות "ביטחון לאומי", אולם באף אחת מהמדינות לא מוגדר המונח ככזה המתייחס אך ורק לתחום הצבאי-בטחוני. כן נמצא כי במידה שהן מגדירות את המונח, הן נוקטות באחת משתי גישות עיקריות: הגדרה מבהירה של המונח ביטחון לאומי או רשימה של סקטורים רלוונטיים לביטחון לאומי המובאים כדוגמאות לסקטורים שהגנה עליהם יכולה להיחשב

כהגנה על ביטחון לאומי. בתוך כך, נמצאו לכל הפחות שתי מדינות (צרפת ואוסטריה), המזכירות באופן מפורש בחקיקה שלהן את סקטור הבריאות ושירותי הבריאות כסקטור מוגן במסגרת ההגנה על אינטרסים חיוניים של ביטחון לאומי (ראו Wehrle, F. and J. Pohl *Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practices*, OECD Working Papers on International Investment 28 (2016)).

41. **פרשנות תכליתית** – נשוב עתה לסעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, ונידרש לפרשנותו התכליתית הראויה.

42. ההיסטוריה החקיקתית של הסעיף מלמדת כי בהצעת החוק שהונחה על-ידי הממשלה על שולחן הכנסת כלל לא נכללה בסעיף 7 התיבה "ביטחון לאומי", ודובר רק באינטרסים ממלכתיים חיוניים של המדינה.

כך, נוסחו המקורי של סעיף 7(א) כפי שנכלל בהצעת החוק קבע כי "השירות מופקד על שמירת בטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו מפני איומי טרור, ריגול, חשיפת סודות ופעילות אחרת **כיוצא באלה**, וכן מופקד השירות על שמירה וקידום של **אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים של המדינה**, והכל כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין" (ה"ח 2689, 23.2.1998).

סעיף 7(ב)(6) בנוסחו המקורי מתייחס ל-"פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לענייני השירות, שנועדה **לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים של המדינה**".

43. במהלך הדיונים בכנסת בהצעת החוק הוספה התיבה "הביטחון הלאומי", ובמקביל הושמט הביטוי "וכיוצא באלה" מסעיף 7(א). נראה אפוא כי המחוקק ביקש לצמצם את ייעודו ותפקידיו של שירות הביטחון הכללי פעמיים – ראשית, רק לאלו שיהיו מנויים במפורש בחוק, ושנית, בקביעה כי התפקידים הנוספים אשר ניתן יהיה להטיל על השירות יהיו לצורך הגשמת ייעודו בתחום השמירה והקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים עבור "הביטחון הלאומי" של המדינה, וזאת בשונה מאינטרסים ממלכתיים חיוניים גרידא (להרחבה בעניין זה ראו אריה רוטר **חוק שירות הביטחון הכללי – אנטומיה של חקיקה** (2010). המחבר שימש כיועץ המשפטי של שירות הביטחון הכללי בעת חקיקת החוק).

44. לעמדתנו, הן מבחינה לשונית הן מבחינה תכליתית, נראה בבירור כי הביטוי "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה" מתפרש גם על אינטרסים החורגים מביטחון המדינה במובנו הצר.

מבלי למצות בשלב זה את מלוא היקפם האפשרי של אותם אינטרסים, עמדת המשיבים היא כי המשבר הנוכחי בו מצויה ישראל, ומדינות רבות בעולם כולו, על רקע התפרצות

מגפת הקורונה, פוגע באינטרסים ממלכתיים חיוניים של ביטחונה הלאומי. מדובר באיום ממשי ודוחק על שלום הציבור ועל תפקודה התקין של המדינה ומוסדותיה, ובנסיבות חריגות אלו, ניתן היה להסמיך את שירות הביטחון הכללי, בהתאם לאמור בסעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, למלא תפקיד במאמץ הלאומי החריג ורחב-ההיקף הננקט בימים אלו על-ידי רשויות המדינה השונות לצורך התמודדות עם המגפה.

45. בראש ובראשונה, מגפת הקורונה מאיימת, פשוטו כמשמעו, על בריאותם ושלומם של כלל תושבי ישראל. איש אינו חסין מהדבקה. לשיעורי התמותה בקרב אלו המצויים בקבוצת סיכון, נבקש להפנות לאמור בסעיף 6 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים.

46. מעבר לכך, בימים האחרונים כבר מאובחנים בישראל כ-150 חולים חדשים מדי יום והצפי הוא להמשך גידול מעריכי שיוכפל אחת לכשלושה ימים.

נכון ליום 23.3.20 בשעות הבוקר, אובחנו 1,238 ישראלים כחולים בנגיף, כ-24 מהם במצב קשה, 34 במצב בינוני, ואדם אחר שנפטר; כ-74,500 ישראלים שוהים בבידוד בית לפי צו בריאות העם (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **צו בידוד בית**), וחייבים לדווח על כך למשרד הבריאות; על פי תקנות שעת חירום שנכנסו לתוקף ביום 22.3.20, חל על תושבי ישראל איסור יציאה מביתם, אלא לצורך הגעה למקום העבודה וחזרה ממנו, הצטיידות במזון ומוצרים חיוניים, ומספר מצומצם של מטרות נוספות (תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: **תקנות הגבלת פעילות**)); זאת ועוד, על פי תקנות שעת חירום צומצם מספר העובדים במגזר העסקי ובמגזר הציבורי בעשרות אחוזים (תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום והתפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: **תקנות הגבלת מספר העובדים**)).

צילום תקנות הגבלת פעילות מצורף ומסומן **מש/1**.

צילום תקנות הגבלת מספר העובדים מצורף ומסומן **מש/2**.

47. משמעותם של כל אלה היא פגיעה קשה בפעילות המשק הישראלי, כדי שיתוק ענפים מסוימים במשק.

48. זאת ועוד, בתסריט אפשרי של קריסת מערכת הבריאות כתוצאה מעליה דרסטית בשיעור ההדבקה, וקריסת מערכות חיוניות נוספות עקב תחלואה מוגברת של עובדים חיוניים והשבתה של מפעלים חיוניים, ייוודעו לכך מטבע הדברים השלכות גם כלפי כוחות הביטחון, בהם המשטרה, הצבא, שירות בתי הסוהר, רשות הכבאות ועוד. אף אין להוציא מכלל אפשרות התפרצות מוגברת בבסיסי צה"ל או בקרב ריכוזים אחרים של כוחות הביטחון, העלולה להוות איום על ביטחון המדינה גם **במובנו הצר**.

49. המשיבים יטענו אפוא כי במצב החירום הנוכחי, ובשעת המשבר בה שורות אלו נכתבות, הסמכת שירות הביטחון הכללי לנקוט באמצעים אשר נועדו לצמצם את מספר הנדבקים והחולים ("השטחת העקומה"), כדי לסייע לתושבי ישראל ולמשק הישראלי לשוב מהר יותר לפעילות שגרתית, נועדה בבירור לקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה, ויכולה בהחלט לבוא בגדרי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי.

50. כאן נשוב ונזכיר, כי לכתחילה נבדקה האפשרות להטיל את המשימה שנקבעה בתקנות על משטרת ישראל בכלים המצויים בידה. זו היתה העדפת הגורמים ולכך חתר התהליך בראשיתו. אולם, ישיבות מקצועיות שקוימו בין הגורמים לימדו, כי הפער בין יכולותיו של שירות הביטחון הכללי לבין יכולתה של המשטרה להעמיד את המענה הנדרש הוא פער מובהק, בגינו שונה המתווה לבסוף והוחלט כי המשימה תוטל על שירות הביטחון הכללי.

51. עוד נזכיר, כי שירות הביטחון הכללי אינו מטפל באירוע כולו, אלא משרד הבריאות, המנהל את הטיפול באירוע, אך מסתייע בכלים הטכנולוגיים אשר בידי שירות הביטחון הכללי, ואשר אינם מצויים בידי אף גורם ממשלתי אחר. בשים לב לחריגות המשבר, ולתכלית הראויה מאין כמותה להצלת חיים ולמניעת קריסת מערכת הבריאות ושיתוק המשק, הסתייעות המשרד הממשלתי המנהל את האירוע ביכולותיה הטכנולוגיות של יחידה ממשלתית אחרת, שאיננה בידיו, היא ראויה ומתבקשת.

52. ההסתייעות של משרד הבריאות בשירות הביטחון הכללי אינה אלא רכיב אחד ממאמץ משולב של שורת משרדי ממשלה, אשר התגייסו וחברו יחד כדי להילחם במגפת הקורונה. בתוך כך, משרד הבריאות מסתייע גם ביכולותיהם של גורמים נוספים במדינה, שטיפול במשבר בריאות אינו חלק מתפקידם היומיומי, כגון משרדי התקשורת, הכלכלה, העבודה והחקלאות, רשות האוכלוסין, צה"ל (פיקוד העורף), משטרת ישראל, וכל גורם שיש בידו לסייע, נדרש לעת הזו להושיט כתף ולתרום מיכולותיו הייחודיות.

53. אשר על כן, סבורים המשיבים כי ניתן להסמיך את שירות הביטחון הכללי לבצע את האמור בתקנות ההסמכה, בדרך של החלטת ממשלה לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, אשר תהא כפופה לאישור ועדת המשנה בכנסת.

היחס בין סעיף 39(ד) לחוק-יסוד: הממשלה לסעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

54. הסוגיה השלישית לגביה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להגיש התייחסותם, היא שאלת היחס בין סעיף 39(ד) לחוק-יסוד: הממשלה, לבין סעיף 12 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: "האם סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה אשר קובע כי "אין בכוחן של תקנות שעת חירום [...] להתיר פגיעה בכבוד האדם" מטיל מגבלה מוחלטת על הפגיעה

בזכות לכבוד האדם או שמא פגיעה זו כפופה לתנאים הקבועים בסעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו?".

55. הרשות המכוננת בחרה להתייחס בשני חוקי יסוד נפרדים לקשר שבין הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום לבין ההגנה על זכויות האדם.

סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן גם: **סעיף 39**), אשר מעניק לממשלה את הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום וקובע את הדרך להתקנתן, אף כולל מגבלות מפורשות על כוחן. זו לשון סעיף 39(ד):

"התקנת תקנות שעת חירום
 39. (א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; **תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.**
 (ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיק שר להתקין.
 (ג) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק.
 (ד) **אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.**
 (ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.
 (ו) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.
 (ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.
 (ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן."

בצד זאת, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהוא התשתית המרכזית של מגילת זכויות האדם בישראל, מתייחס אף הוא לאפשרות כי זכויות האדם ייפגעו או יישללו בידי תקנות שעת חירום שהותקנו לפי חוק-יסוד: הממשלה. סעיף 12 לחוק היסוד (להלן גם: **סעיף 12**) קובע הוראה מפורטת וברורה שזו לשונה:

"12. אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, מותר להתקין תקנות שעת-חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק-יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש."

56. שני הסעיפים – 12 מזה ו-39 מזה - מתייחסים למהות דומה. הוראת סעיף 12 מתייחסת לכל זכויות האדם המנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואילו סעיף 39 מתייחס רק ל"כבוד האדם". משהזכות לכבוד האדם מנויה במפורש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, נוצרת כפילות הטעונה הסבר. האם בכוחן של תקנות שעת חירום לפגוע בזכות לכבוד המנויה בסעיפים 2 ו-4 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ואף לשלול אותה, בתנאי שהן מקיימות את המגבלות המנויות בסיפה של סעיף 12, או שמא אין בכוחן להתיר כל פגיעה בכבוד האדם, כהוראתו המפורשת של סעיף 39?

57. **עמדת המדינה היא שפרשנותו הנכונה של סעיף 39(ד) היא כי האיסור על פגיעה ב"כבוד האדם" באמצעות תקנות לשעת חירום הוא מוחלט, אולם משמעותו של המושג "כבוד האדם" בסעיף זה צרה בהרבה ממשמעות המושג בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, והיא כוללת רק את ליבת הזכות.**

פרשנות זו נסמכת על לשון סעיף 39, ההיגיון עליו הוא מבוסס והצורך להשיג הרמוניה חקיקתית בין שני חוקי היסוד מבלי לפגוע בתכלית סעיף 39(ד) לאפשר חקיקת חירום תוך הגנה על זכויות האדם בשעת חירום (ראו לענין זה עמנואל גרוס "קוד פלילי בשעת חירום" **משפט וממשל** ג' 263, 267 (1995); וכן אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש** 468 ה"ש 98 (2018). בשני המקרים מציעים המחברים פרשנות דומה לזו המוצעת כאן באשר למונח "כבוד האדם" בסעיף 39(ד)).

58. **נפתח בלשון:** לשון סעיף 39 היא איסור מוחלט. "אין בכוחן של תקנות שעת חירום". ללא סייג וללא פתח לשוני, לחריגה, איזון או צמצום של אותו איסור. שלוש מגבלות מציב הסעיף: אין למנוע גישה לערכאות; אין לקבוע ענישה למפרע; אין להתיר פגיעה בכבוד האדם.

פרשנות איסור זה מתיישבת עם הגבלת הסמכויות העודפות של הממשלה בעת חירום למינימום ההכרחי, כחלק מתפיסה עמוקה וזהירה באשר לשימוש בסמכויות חירום בידי הממשלה. מטבע הדברים בשעת חירום לאומי נחלשים מנגנוני הבקרה והפיקוח, המוסדרים (כגון הליך חקיקה מלא ושקיפות ציבורית של הליכי קבלת ההחלטות) והבלתי מוסדרים (כגון יכולת התקשורת לבקר את הממשל ולקבל נתונים, יכולת הציבור לצרוך מידע, או יכולת של ארגונים אזרחיים לפעול באופן אפקטיבי). בה בעת דווקא בעתות כאלה נדרשים הממשלה וכוחות השלטון לכלים חריגים שמידת הפגיעה הכרוכה בהם בזכויות האדם צפויה להיות גדולה מהמקובל בשגרה. עצם הענקת הסמכות לממשלה להתקין תקנות שבכוחן לשנות את חוקי הכנסת (גם אם לא את חוקי היסוד) משמעותה חריגה מעקרון הפרדת הרשויות, והיא טומנת בחובה איום מסוים על ריבונותה של הכנסת המייצגת את העם. אולם למרות סיכונים אלה, כדי להגן על המדינה, ביטחונה ואספקת השירותים החיוניים בשעת חירום, מוענקות לממשלה סמכויות חקיקה חריגות בשעה כזו, והדבר מוסדר ברמה החוקתית כחלק מהמבנה המשטרי הכולל, הצופה גם את ימי החירום בצד ימי השגרה.

אולם, עם פתיחת הפתח, היתה הרשות המכוננת חייבת לגדור גדרות גם לסמכות החירום, שאם לא כן עלול הדבר לייצר סיכון מופרז ליסודות השלטון הדמוקרטי. סעיף 39 קובע לשם כך מגבלות הליכיות ומהותיות על התקנת תקנות שעת חירום (כגון החובה להניחן על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך לאחר התקנתן, והאיסור על התקנה או הפעלת הסדרים מכוחן של תקנות שעת חירום מעבר למידה המתחייבת ממצב החירום). אף פסיקת בית המשפט הנכבד חידדה והוסיפה מגבלות בהקשר זה בדרך פרשנית, כגון ההבהרה כי הסמכות להתקין תקנות שעת חירום מותנית בכך שבאותה העת הכנסת אינה מסוגלת, מסיבות עובדתיות ואובייקטיביות, להשלים את החקיקה החיונית (עניין **פורז**, פסקה 8 לפסק הדין). הפסיקה הכירה אפוא באפשרות שתקנות שעת חירום יותקנו כאשר אין הכנסת מסוגלת למלא את תפקידיה העיקריים – לחוקק, ולפקח על רשות המבצעת במהירות הנחוצה, או בכלל.

לכך נוסיף, כי הוראה חוקתית המעניקה סמכות חקיקה ראשית חריגה לממשלה, לרבות סמכות לגבור על חקיקה קיימת של הכנסת הריבונית, יש לפרש בזהירות יתירה. הרי הרשות המכוננת בחרה להתיר לרשות המבצעת להסיג את גבולה של הכנסת רק במידה שקבעה. בשל החריגות של ההסמכה והסיכונים הנובעים ממנה למבנה השלטוני, יש לדבוק בהקשר זה בלשון חוק היסוד ולא לנקוט בפרשנות מרחיבה שאין לה עוגן לשוני. בהקשר זה נזכיר כי חוק-יסוד: הממשלה ה**נוכחי** נחקק בשנת 2001, כשלנגד עיני הכנסת עמד כבר חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לרבות סעיף 12 בו, והפרשנות התשתיתית שניתנה לו בפסיקה (כגון סמכותו של בית המשפט לבטל חקיקה ראשית). כלומר סעיף 39 העוסק באופן מסוים בהגבלת כוחן של תקנות שעת חירום הוא מאוחר לסעיף 12. למעשה, חוק-יסוד: הממשלה ה**קודם**, נתקבל בכנסת ביום 18.3.1992, יום אחד בלבד לאחר קבלתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ביום 17.3.1992), כך ששני חוקי היסוד היו על שולחנה של ועדת החוקה חוק ומשפט באותה תקופה.

59. **ומן הלשון לתכלית ולפרשנות שתאפשר הרמוניה בין שני חוקי היסוד.** המשיבים יטענו, כי הפרשנות המוצעת על ידם, לפיה לפנינו איסור מוחלט לפגוע בכבוד, אולם זאת במשמעותו הצרה, הולמת אף את התכלית של סעיף 39 ומאפשרת הרמוניה בין שני חוקי היסוד.

אם נלך בדרך פרשנית שונה, ונקרא לתוך "כבוד האדם" אשר בסעיף 39 את משמעותו בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, נגיע לתוצאה שאין בה הגיון ואין בה הלימה לתכלית ההסדר המעניק לממשלה את הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום. והרי אם משמעות סעיף 39(ד) היא ש"אין בכוחן" של תקנות שעת חירום לפגוע בכבוד האדם במובנו הרחב, אזי לא ניתן יהיה באמצעותן לפגוע כלל בזכות לשוויון, למשל. מובן כי תוצאה זו אינה הגיונית ואינה מעשית, משחקיקת החירום נאלצת מעת לעת לפגוע, גם אם באופן מידתי, בזכות לשוויון. הרי סעיף 39 נועד להבטיח כי בידי הרשות המבצעת יהיו הכלים המשפטיים החיוניים לשם הגנה על המדינה ואזרחיה גם במצבי חירום בעת שהכנסת אינה יכולה להתכנס.

כדי לתקן תוצאה פרשנית לא סבירה זאת ניתן היה לטעון כי יש להוסיף באופן פרשני רובד נוסף של גמישות, ברוח מודל פסקת ההגבלה המוכר בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. זאת, בין בדרך של החלה עקיפה של סעיף 12 על סעיף 39 ובין בדרך של יצירה, יש מאין, של פסקת הגבלה שתחול על סעיף 39(ד). אולם אפשרות זו מוקשית מכמה טעמים. ראשית, וכבר עמדנו על כך לעיל, בנושא חוקתי רגיש זה של תיחום הסמכות החריגה של הממשלה לגבור על חקיקת הכנסת בשעת חירום, נדרשת זהירות ודיוק במימוש הוראות הרשות המכוננת. שנית, מהלך כזה ירוקן את לשון סעיף 39 (ד) מתוכן. שלישית, וחשוב לא פחות, יש לזכור כי לגדר החוקתית שהציב סעיף 39(ד) שלושה רכיבים אחים הצמודים זה לזה, תחת איסור זהה. הפרשנות שנאמץ לגבי השלישי שבהם, קרי כבוד האדם, תחול גם על שני הקודמים לו, המגנים אף הם על זכויות אדם. אם נאמר כי הפגיעה בכבוד האדם בתקנות שעת חירום אפשרית לפי תנאי פסקת הגבלה שמוחלת בהיקש, משמעות הדבר כי סעיף 39(ד) מתיר לכאורה גם חריגה (מידתית) מהאיסור על ענישה למפרע ועל מניעת הגישה לערכאות. תוצאה זו אינה מתיישבת עם לשון הסעיף, תכליתו ועקרונות יסוד חוקתיים שהצגנו לעיל.

60. לעומת קשיים אלה בפרשנות החלופית, עמדת המדינה באשר לסעיף 39(ד) ולהיקף הזכות לכבוד הנכללת בו, הולמת את לשון חוק היסוד ותכליתו, ומאפשרת פרשנות הרמונית לשני חוקי היסוד. ראו לעניין זה עמנואל גרוס "קוד פלילי בשעת חירום" **משפט וממשל** ג 263, 267 (1995); אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש** 468 ה"ש 98 (2018).

"כבוד האדם" פנים רבות לו. קולמוסין רבים נשברו בניסיון להסביר את מהותה, גדרה ומאפייניה של הזכות לכבוד ושל המושג "כבוד האדם". ואף בית המשפט הנכבד עסק לא אחת בזכות ייחודית זו והעשיר בהלכותיו את דיני זכויות האדם בישראל בפרשנותו הרחבה את סעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד. על כך, בהמשך.

במישור הלשוני מדובר במושג עמום ורחב. במישור החקיקתי, עצם בחירתה של הרשות המכוננת לכלול את "כבוד האדם", יחד עם "חירות" האדם, בשמו של חוק היסוד ובסעיף המטרה בחוק (סעיף 1א), מלמדת כי לשני אלה לכאורה משמעות-על אשר יש לה נגיעה לכל שאר הזכויות הפרטיקולריות, שהתגדרו להן, זכות זכות בסעיף המיוחד לה. הכבוד נזכר עוד בשני סעיפים נוספים – סעיף 2 וסעיף 4, המיוחדים בכך שהם מתייחסים לאותן זכויות אך מוסיפים זה על זה בטיב ההגנה – סעיף 2 מורה כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, או בכבוד של אדם באשר הוא אדם". וסעיף 4 מוסיף ומורה כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו". שימוש מרובה זה באותו מושג, בדרכים שונות באותו חוק יסוד קצר, שכל מהותו ותוכנו הם הגנה על זכויות האדם, מעורר שאלות פרשניות ועשוי ללמד על כך שהמושג רב פנים ומורכב ועשוי רבדים שונים.

בית המשפט הנכבד עמד על פניו הרבים של "כבוד האדם" בפסיקתו הענפה. בית המשפט קבע לא אחת כי הזכות עשויה ליבה, הכוללת זכות שלא לעבור ביזוי והשפלה, לצד מעטפות (ראו בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד ס"א(1) 619 (2006), פסקאות 38-40 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק). משמעותה המובהקת ביותר של מורכבות זו באה לידי ביטוי בהלכה הפסוקה שהכירה כי ההגנה על "כבוד האדם" בסעיפים 2 ו-4 כוללת גם הגנה על זכויות יסוד אחרות שאינן מנויות במפורשות בחוק היסוד, אשר הבולטות בהן היא חופש הביטוי והזכות לשוויון. הלכות אלה התפתחו והשתכללו לאורך השנים תוך שבית המשפט הנכבד קובע, למשל בהתייחס לזכות לשוויון, כי משההגנה החוקתית על השוויון נסמכת על ההגנה על "כבוד האדם", אין היא מקיפה את כל היבטי השוויון במובנו הרחב, אלא את אותם היבטים של הפליה שיש בהם גם משום פגיעה בכבוד (ראו בג"ץ 7245/10 **עדאלה נ' ממשלת ישראל** (4.6.13), פסקה 52 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל).

לאור העולה מן החקיקה והפסיקה כאמור, יש בסיס פרשני מספק לקביעה כי המושג "כבוד האדם" בחוק-יסוד: הממשלה אינו זהה למושג זה המשמש בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, למרות סמיכות הזמנים בחקיקתו של השני עם חוק-יסוד: הממשלה **הקודם** בשנת 1992 (אשר סעיף 50(ד) בו זהה ללשון 39(ד) דהיום).

אכן, יש לשאוף כי למושג זה בחוקי יסוד שונים תהיה משמעות זהה. הפרשנות המוצעת על ידינו אמנם אינה מעמידה הרמוניה לשונית, אולם היא מבססת הרמוניה תכליתית-מהותית בפרשנות שני דברי החקיקה, ומעניקה משמעות הגיונית לכל אחד מהסעיפים הנדונים.

61. מהי ליבת "כבוד האדם" הכלולה בסעיף 39(ד) לחוק-יסוד: הממשלה במתווה הפרשני שהצגנו? ומה יחסה לפגיעה בזכות לפרטיות, שרכיביה החוקתיים מפורטים כשלעצמם בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו? שאלות אלו אינן פשוטות כלל ועיקר.

62. אולם המדינה סבורה כי נסיבות העתירה שלפנינו אינן מחייבות בירור ממצה של שאלה חוקתית זו. זאת מן הטעם, שלעמדת המשיבים ההסדר הכלול בתקנות ההסמכה, על האיזונים והבקורות שנכללו בו, אינו קרוב כלל וכלל לפגיעה בתחום הליבה של כבוד האדם. למעשה אנו סבורים כי תקנות ההסמכה אינן פוגעות בכבוד האדם, גם שלא בליבת הזכות. ואף אם תאמר כי יש פגיעה מסוימת בכבוד, שלא בליבת הזכות, הפגיעה הדומיננטית בתקנות ההסמכה היא באופן מובהק הפגיעה בזכות לפרטיות, כך שיש לבחון את הפגיעה בהיבט זה דווקא, וזאת בהתאם למבחנים החוקתיים הקבועים בסעיף 12 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

נפרט טענתנו זו.

63. סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מונה **במפורש** את **רכיביה החוקתיים** של הזכות לפרטיות המנויה בו, כדלקמן:

- "(א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.
 (ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו.
 (ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו.
 (ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו."

64. אמנם נכון הוא, כי תחום התפרשותה של הזכות לפרטיות עשוי, במישור המושגי ובהתאם לכך גם במערך נסיבות מסויים, לחפוף את תחומה של הזכות לכבוד. כפי שהראינו, "כבוד האדם" משקף, בצד משמעויות פרטיקולריות, גם מהות עמוקה הנוגעת מושגית לכל זכויות האדם. זכות אדם במובנה החוקתי מספקת ליחיד מעטפת של הגנה מפני פעילות שלטונית ומחייבת הכרה בו כסובייקט, ישות אנושית בעלת רצונות, מחשבה ויכולת בחירה אשר מכון את חייו ושולט בהם. החברה מחויבת לכבד את קיומו המובחן, הייחודי והמשמעותי של היחיד. רעיון זה משתקף בעצם ההכרה בקיומן של זכויות אדם, כגון חופש המצפון, חופש התנועה והפרטיות. ההגנה על הפרטיות למשל, מוסברת במישור החוקתי, בין היתר, בכך שהחברה מכבדת את זכותו של אדם לשלוט במידע אודותיו ולשמר מעטפת החוצצת בינו עצמו לבין הסובבים אותו, מעטפת המאפשרת לו להגדיר את עצמו ואת ייחודיותו במובחן מכל אדם אחר זולתו.

אולם חפיפה כזאת קיימת במקרי קיצון, ופגיעה כזו אינה קיימת במקרה דנן. כך, חשיפת מידע אישי מביך אודות אדם עשויה לעלות כדי ביזוי והשפלה ופגיעה בכבודו. בדומה, חיוב אדם להיות נתון למעקב מלא אחר מעשיו, או חדירה מתמדת ל"רשות היחיד" או ל"צנעת חייו" עלולים להביא לכך שהאדם יאבד את מעטפת ההגנה האנושית ואת האוטונומיה שלו לנהל את חייו כרצונו, עד כדי פגיעה בכבודו.

65. **ומן הכלל אל הפרט:** עמדת המדינה היא כי תקנות ההסמכה אינן פוגעות בכבוד האדם, ואף פגיעתן בזכות לפרטיות, במישור המושגי, אינה מהסוג או מהחומרה שעולה כדי פגיעה בכבוד האדם. הפגיעה הרלוונטית בענייננו היא פגיעת ההסדר בזכות לפרטיות באמצעות תקנות שעת חירום, והיא ראויה להיבחן בהתאם לסעיפים 7 ו-12 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

66. תקנות ההסמכה אינן פוגעות בכבוד האדם, אף לא בראי פגיעתן בזכות לפרטיות. מסקנה זו מבוססת גם על הנסיבות המיוחדות העוטפות את ההסדר החרגי: החולה שהמידע אודותיו מועבר, נאסף ומעובד, מיועד אודות התהליך ומטרתו; המטרה היא ממוקדת וראויה באופן מובהק - מניעת הפצת מגיפה לשם הצלת חיים ממש; ההסדר מטיל מגבלות נוקשות על המידע אותו ניתן להפיק, ועל השימוש במידע. קשה לומר כי בנסיבות של מאבק לאומי משותף למניעת התפרצות בלתי נשלטת של מגיפה, החולה יחוש מבוזה או מושפל מעצם איסוף ועיבוד המידע אודות מסלול תנועתו במהלך 14 יום טרם אבחון,

ובפרט כאשר תהליך זה נועד להצלת חיים, ותחת המגבלות החמורות בהן נעשה במידע שימוש, צמצום הנגישות אליו, מחיקתו וכו' - עד כדי שניתן היה לטעון שכבודו נפגע.

בהקשר זה נבקש לדחות מכל וכל את טענת העותרת בבג"ץ 2141/20, כי התקנות הופכות את החולים ל"נושא למעקב ולחשודים", ובדיון בעל-פה אף הגדילה וטענה כי התקנות הופכות אותם ל"מצורעים". טענה זו משקפת סטיגמה שלילית לאדם שחלה לאחר שנדבק בנגיף. אין לכך כל בסיס ואנו מסתייגים מן המבט על אדם חולה כעל 'מצורע'. מטרת איסוף המידע היא איתור מי שבא במגע עם חולה בנגיף ועשוי שלא להיות מודע לכך (והרי אם היה מודע, היה מחויב לדווח בעצמו על כניסה לבידוד בהתאם להנחיות), וזאת על מנת להודיע לו, **ורק לו במישרין**, כי בא במחיצת חולה בנגיף, ולכן הוא בסיכון לחלות ולהדביק אחרים, ולפיכך עליו לשהות בבידוד מלא, ולעקוב אחר הופעת תסמינים, על מנת שלא להדביק אנשים נוספים בנגיף ועל מנת שיוכל לקבל טיפול רפואי תומך בהקדם האפשרי, אם ידרש לו. אין כאן כל סימון אנשים כנושא למעקב, כחשודים או כמצורעים, כטענת העותרת, היוצאת למעשה נגד צו הבידוד עצמו, מבלי שהוא נתקף בעתירתה. לחולה עצמו יש עניין ממשי באיתור המגעים, שחלקם יהיו בני משפחתו, עמיתיו לעבודה וחבריו, שיש מקום להניח שהוא רוצה בטובתם.

עוד יוער, בהמשך לדברים שנאמרו בדיון, כי אף שהשפה הרפואית נוקטת במונח "חקירה אפידמיולוגית" ו"חשוד כחולה", אין מקום לבלבל בין מונחים אלה עם מונחים מהעולם המשפטי הפלילי. אין בהם כדי להטיל דופי באיש.

מודגש כי מתן טיפול תומך מתאים בעוד המחלה קלה עשויה לשפר את הפרוגנוזה של חולה, ולעניין זה נפנה גם לאמור בתגובה המקדמית, אודות מקדם ההתפשטות של המחלה, והצורך החיוני לצמצם במהירות האפשרית את המשך הפצת הנגיף על ידי מי שנחשפו לו (ראו סעיף 16 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים).

67. עמדת המדינה, כאמור לעיל, היא כי המושג "כבוד האדם" בסעיף 39 מתייחס רק לליבה של הזכות לכבוד כמשמעותה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וזו לא נפגעה, כאמור לעיל. יתרה מזאת, גם לשיטת מי שסבור ש"כבוד האדם" בסעיף 39 דומה למושג זה שבחוק-יסוד: כבוד האדם במלוא היקפו, הרי שהביקורת השיפוטית החוקתית על חקיקה הפוגעת בזכות יסוד צריכה להיבחן לפי טיב הפגיעה **הדומיננטית** הכרוכה באותה חקיקה.

כאמור, חוק-היסוד מונה את מאפייניה השונים של הזכות לפרטיות בסעיף ארוך ומפורט המחזיק ארבעה סעיפי משנה. לפיכך, דרך המלך לבחינת פגיעה בפרטיות היא בחינת הפגיעה **ברכיביה החוקתיים** של הזכות לפי סעיף 7 לחוק-היסוד, בצירוף סעיף 12, ולא בסעיפים 2 או 4 או בבחינה של הפגיעה ב"כבוד האדם" כמושג רחב וכללי.

ניתן אף לטעון, כי כבודו של כל אדם באשר הוא, מגולם ביכולתו ונכונותו להגן על משפחתו ועל עצמו, לפעול באופן אלטרואיסטי ולתרום להגנת הזולת. מהנסיון הקרוב

ידוע כי תחושתם של חולים שהדביקו את הסובבים אותם, קשה מנשוא, וככל שניתן לצמצם זאת, או לכל הפחות לסייע באיתור מוקדם של הנדבקים – יש בכך תרומה משמעותית לא רק לבריאותו הגופנית של הציבור, אלא גם לתחושת הערך, ולבריאות הנפשית של החולים.

תמונת מצב עדכנית והתייחסות משלימה

68. אחר ההתייחסות לשאלות העקרוניות המתעוררות בדיונו, נבקש להציג לבית המשפט הנכבד תמונת מצב עדכנית באשר להיקף התפשטות נגיף הקורונה, יישום תקנות ההסמכה, ועדכון אף באשר לאמצעים הנוספים הננקטים להאטת התפשטות הנגיף.

69. לענין היקף התפשטות הנגיף נעדכן, כי לפי הנתונים שמפרסם ארגון הבריאות העולמי, נכון ליום 22.3.20 בשעה 22:00 ישנם 294,110 מקרים בהם אובחן נגיף הקורונה בלמעלה מ-180 מדינות, מתוכם 12,944 מקרי מוות, ו-95,828 מקרים שהחלימו. לפי נתוני משרד הבריאות, אובחנו בישראל נכון ליום 23.3.20 בשעות הבוקר 1,238 אנשים שנדבקו בנגיף, אחד מהם הלך לעולמו, 24 מהם במצב קשה, 34 במצב בינוני ו-37 מהם החלימו מן המחלה.

70. כן נוסיף ונעדכן, כי מספרם העדכני של השהים בבידוד בהתאם לצו בידוד בית עומד, נכון ליום 23.3.20, על 74,498 אנשים, בהתאם למדווח למשרד הבריאות לפי צו הבידוד. המספר הכולל של אנשים ששהו בבידוד למן ראשית הצו עומד על 118,002 איש, אולם חלקם כבר השלימו את 14 ימי הבידוד להם נדרשו.

71. בימים האחרונים מבוצעות למעלה מ-2,000 בדיקות ביום, וקיבולת הבדיקה של המעבדות גדלה. מספר המעבדות המבצעות בדיקות גדל כמעט פי 20 מתחילת האירוע. יצוין עוד כי אובחנו חולים בכל טווחי הגיל, מילוד-פג ועד קשישים, ולא ניתן לומר כי המחלה מתפרצת רק בקרב אוכלוסייה מסוימת, אותה ניתן היה לבודד. קבוצת הגילאים בה מספר החולים הגבוה ביותר בישראל היא בין גיל 20 ל-49, וישנם כבר עשרות מקרים גם בקרב חיילים.

72. אשר ליישום תקנות ההסמכה נעדכן, כי התקנות יושמו למן יום 18.3.20 ועד עתה, וכי בימים 19.3.20 ו-20.3.20 העבירו שירות הביטחון הכללי ומשרד הבריאות (בהתאמה) אל היועץ המשפטי לממשלה דיווחים אודות יישום התקנות, בהתאם לחובתם להעביר דיווח כזה לפי הוראת סעיף 10 לתקנות ההסמכה. נציין, כי בהוראות היישום נקבע שתדירות הדיווח תהא אחת לשלושה ימים וכך אכן נעשה (ראו סעיף 12.2 לנוהל משרד הבריאות ליישום התקנות, אשר צורף כנספח מש/6 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים; נוהל שירות הביטחון הכללי מסווג, והוצג לבית המשפט הנכבד במהלך הדיון החסוי שהתקיים בעתירות).

73. אשר להנחיות הניתנות לציבור נעדכן, כי ביום 21.3.20, במוצאי השבת, פורסמו תקנות הגבלת פעילות, נספח מש"ב 1, אשר תחילתן ביום 22.3.20 והן יעמדו בתוקף למשך 7 ימים, אלא אם תחליט הממשלה על שינוי מוקדם יותר. בהתאם לתקנות אלה, ככלל אין לצאת ממקום המגורים או מקום השהייה הקבוע, למעט הגעה לעבודה וחזרה ממנה; הצטיידות במזון, תרופות ומוצרים חיוניים, וקבלת שירותים חיוניים; קבלת שירות רפואי; תרומת דם; הפגנה; הליך משפטי; הגעה לכנסת; פעילות ספורטיבית לא מאורגנת של עד שני אנשים; יציאה יחידנית או של אנשים הגרים באותו מקום לזמן קצר בקרבת מקום המגורים; יציאה לטקס דתי, ובכלל זה חתונה, הלוויה, תפילה ויציאה לטבילה במקווה; יציאה לצורך סיוע לאדם אחר בשל גילו, בעיה רפואית או כל קושי אחר; וכן צורך חיוני אחר. כן נקבעו כללי התנהגות בדבר שמירת מרחק במרחב הציבורי, נסיעה משותפת ברכב פרטי, קבלת שירות משלוחים. עוד נקבעו הגבלות לענין פעילות מסחר, בילוי ופנאי, בצירוף הוראה עונשית בצדה, תוך החרגת בתי אוכל, מקומות למכירת מזון, בתי מרקחת ועוד.

74. כן פורסמו אור ליום 22.3.20 תקנות הגבלת מספר העובדים, נספח מש"ב 2, במסגרת תקנות אלה נקבעו הוראות בדבר הגבלת מספר העובדים במקום העבודה, אשר יחולו מיום 22.3.20 ועד ליום 16.4.20, הוא מועד תום חופשת חג הפסח. תכלית ההגבלות היא להגדיר עבודה בהיקף שיאפשר לשמור על תפקוד המדינה והמשק ולהעמיד שירותים חיוניים לטובת הציבור, מחד גיסא, ולשמור על בריאות העובדים והציבור, מאידך גיסא. הכלל הוא הגבלה ל-30% ממצבת העובדים, ובצדו רשימת מקומות עבודה, עסקים ומפעלים במגזר הציבורי והעסקי, אשר יפעלו בשיעור גדול יותר, עד 100% מן העובדים, בהתאם לענין.

75. יודגש, כי על אף האמור לעיל, אין בו כדי לייתר את ביצוע הבדיקות האפידמיולוגיות בסיוע שירות הביטחון הכללי, מהסיבות שלהלן: ראשית, גם על פי התקנות שנכנסו לתוקפן אתמול (22.3.20) – תושבי ישראל אינם מצויים בסגר כללי והרמטי. כך, בהתאם לתקנות ימשיכו לעבוד כל עובדי משרד הבריאות, אגודת מגן דוד אדום, בתי החולים, קופות החולים, מרפאות, מכונים רפואיים ובתי מרקחת; תאגיד השידור הישראלי וכל הגופים המעניקים שירותי תקשורת, הבנקים וגורמים נוספים במגזר הפיננסי ובשוק ההון; הגופים המפעילים את משק החשמל, הגז והמים; מכלול שירותי התקשורת; גורמים העוסקים בייצור, אריזה, הובלה ושיווק של מוצרי מזון; גורמים העוסקים במכס; חקלאות; תחבורה; נמלים; מערך הסיעוד; פינוי אשפה ברשויות המקומיות; דת וקבורה ועוד.

כן ימשיכו לעבוד 95% ממצבת עובדי שירות בתי הסוהר והמטה לביטחון לאומי, 90% ממצבת עובדי הרשות הארצית לכבאות והצלה, 90% מעובדי שירות התעסוקה, 85% מעובדי המוסד לביטוח לאומי, 75% מעובדי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, 60% מעובדי משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, 50%

מעובדי המשרד לביטחון פנים, תעשייה ביטחונית ועוד. כל יתר משרדי הממשלה, חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומועצות דתיות יעבדו בהיקף של 30% ממצבת עובדיהם.

76. יובהר כי תקנות הגבלת פעילות, בצירוף תקנות הגבלת מספר העובדים, אינן הנחיות בדבר סגר כללי, כי אם הגבלת תנועה חלקית, וכוללות למשל חריג בדבר צורך חיוני אחר. כפי שמסרו המשיבים בדיון, ככל שיוטל סגר ייבחן הצורך בשינוי נקודת האיזון באמצעים הננקטים בהתאם למרכיביו והוראותיו, אולם כל עוד יהיה **מספר גבוה של חולים חדשים מדי יום**, יישאר על כנו הצורך בביצוע חקירות אפידמיולוגיות בכלים חדשניים, שאינם ביצוע חקירה פרטנית אישית ובלתי אמצעית לכל אחד ואחד מהחולים החדשים – כלי בלתי-ישים בהינתן היקף החולים החדשים, הן מבחינת המשאבים הנחוצים לכך הן מבחינת משך הזמן שתהליך זה אורך.

נדגיש כי אין כיום כל דרך אחרת לבצע חקירה אפידמיולוגית פרטנית, במספרי החולים החדשים הנוספים בכל יום, ומכאן שלאור חיוניותן הרבה של החקירות האפידמיולוגיות לשם התמודדות עם המגפה, אין מנוס מהזדקקות לכלי המוסדר בתקנות ההסמכה.

77. אשר להגבלת התנועה הנוכחית, הרי כעולה ממכלול הוראות התקנות, בצד הכלל המורה להישאר בבתים מתירות ההנחיות יציאה מן הבית לצרכים רבים שפורטו לעיל. בתוך כך, הותרה יציאת עשרות אלפי עובדים לעבודתם – 30% ממצבת העובדים בכל מקום עבודה, ובשורה ארוכה של מקומות עבודה במגזר הציבורי והעסקי בשיעור גדול יותר ועד 100%, בהתאם לחיוניות השירות, על מנת לאפשר המשך תפקוד של המשק, מחד גיסא, והגנה על בריאות העובדים והציבור מאידך גיסא.

78. בהקשר זה ובהמשך להערות בית המשפט הנכבד בדיון שהתקיים ביום 19.3.20, נבקש לעמוד על כך כי האמצעים שנוקטת המדינה במסגרת הטיפול במגפה הם אמצעים **משלימים, ולא חלופיים**. אין בכוחו של אף אחד מן האמצעים הננקטים לתת מענה שלם לבדו, ולכן **בהיבט המידתיות – מדובר באמצעים משלימים**, שכולם יחד, לרבות תקנות ההסמכה, מכוונים להשגת התכלית החיונית של שמירה על החיים ובריאות הציבור. נסביר.

79. תקנות הגבלת הפעילות והעבודה יוצרות בקרב מכלול הציבור ריחוק וצמצום המגע החברתי, אולם ראוי להבין שאין בהן די, שכן הן מאפשרות יציאת עשרות אלפי עובדים מבתיים לצורך עבודתם או לשורת צרכים חיוניים ואחרים שהותרו, כפי שפורט לעיל. יתר על כן – אלה הנחיות החלות מכאן ולהבא, בעוד שחקירה אפידמיולוגית היא צופה לאחר. כמו כן, הנחיות אלה אינן מונעות מגע בין בני המשפחה ובמקומות אליהם מותר להגיע, אף שההנחיה היא למעט בקרבה ככל שניתן. להנחיות אלה מצטרף אמצעי הבידוד האישי בבית, המכוון למנוע **כל מגע שהוא** בין מי שהיה במגע עם חולה מאומת או הגיע מחוץ לארץ או אובחן כחולה, לבין כל אדם אחר, לרבות בני משפחתו, על מנת למנוע

הדבקה. מניעת המגע **כליל** מקבוצה זו היא אמצעי מרכזי בצמצום התפשטות המחלה, אולם לכך נדרש, מטבע הדברים, אמצעי שיאפשר זיהוי המקרים החייבים בבידוד כאמור, ובהקדם האפשרי.

עריכת בדיקות לאיתור החולים בנגיף אף הן אינן אמצעי שדי בו, ראשית נוכח הקיבולת המוגבלת של המערכת להפעיל אמצעי זה, בפרט בשל קיבולת המעבדות וקצב הפקת תוצאות הבדיקות, הגדל בהתמדה אולם מוגבל באמצעים העומדים לרשות המדינה. לכך יש להוסיף מגבלה חשובה נוספת, והיא כי עצם קבלת תשובה שלילית בבדיקה ביום מסוים אינו מהווה אישור סופי לבריאותו של מי שנחשף לחולה או חזר מחו"ל, כיוון שיתכן שרמת הנגיף בגופו טרם הגיעה לרמה המאפשרת אבחון ודאי, דהיינו, העובדה שבדיקה ביום מסוים במהלך תקופת הדגירה יצאה שלילית – אין פירושה שלא תתקבל תשובה חיובית לגבי אותו נבדק בבדיקה נוספת בימים הבאים. לכך יש להוסיף שאדם עשוי להיחשף לחולים מספר פעמים, וככל שירבו החולים כך יגדל מספר החשיפות הפוטנציאלי לאחרים, ומכאן שאדם עשוי להימצא שלילי בבדיקה, ולמחרת להיחשף שנית ולהידבק בנגיף עקב מגע עם חולה. אך מובן הוא, שלא ניתן באופן מעשי לבדוק את כל הציבור על בסיס יומי, על מנת לאתר את כל מי שנדבקו בינתיים ולהכניסם לבידוד.

80. יצוין, שגורמי המקצוע במשרד הבריאות בוחנים כל העת תרחישים אפשריים ואפשרויות התמודדות שונות, ומקבלים החלטות על בסיס המידע העדכני המצוי בידיהם, על בסיס הידע המדעי בתחום אפידמיולוגיה ובריאות הציבור, על סמך הנעשה במקומות אחרים בעולם, ועל פי פרסומים מדעיים המתעדכנים מדי יום, ואף מספר פעמים ביום. כל רעיון נבחן וכל אפשרות נבדקת, על מנת שלא להותיר אבן בלתי הפוכה ולא להחמיץ אף אפשרות לשיפור.

עוד יש לציין שמשרד הבריאות והממשלה בוחנים כל העת גם דרכים אחרות, אולם כל הדרכים שנבחנו עד כה מצריכות זמן לפתח ולהטמיע אותן – וזאת בד בבד עם התפשטות המגפה.

81. בהקשר זה יצוין, כי אתמול (22.3.20) העלה משרד הבריאות יישומון (אפליקציה) ששמו "המגן", ונועד לציבור הרחב, להתקנה באופן וולונטרי. היישומון שומר את מיקומיו של בעל מכשיר הטלפון החל ממועד התקנתו במכשיר, ומצליב אותם עם נתוני משרד הבריאות אודות מסלול תנועתם של חולים מאומתים, אותם היישומון מוריד משרתי משרד הבריאות אל המכשיר. ראשית – נותן היישומון מידע לבעל המכשיר, המשתמש, אם מסלול תנועתו חפף את מסלוליו ומיקומיו של חולה שבוצעה לו חקירה אפידמיולוגית. שנית, היישומון מאפשר לכל שאדם שהתקין אותו ויאובחן כחולה, לבחור האם להעביר למשרד הבריאות את מסלול תנועתו בתקופה שמההתקנה ועד האבחון, כפי שנשמר ביישומון, ולסייע בכך לחקירה האפידמיולוגית שיש לבצע בעניינו.

כאמור, רק אתמול הוחל בהפעלת היישומון, כך שמידת יעילותו תוכל להיבחן מטבע הדברים רק בחלוף פרק זמן מסוים, ובכפוף לכמות המשתמשים שיבחרו להתקינו על מכשיר הטלפון שלהם. יובהר כי יישומון זה אינו מחליף את ההכרח לקבלת הסיוע משירות הביטחון הכללי, הן בהיותו חדש ולפיכך טרם הותקן על ידי מספר גדול דיו של אנשים, והן בהיותו וולנטרי, גם לעצם ההתחברות ליישומון וגם בבחירת המשתמש האם להעביר את נתוני מיקומו שלו למשרד הבריאות. לא ניתן לבצע חקירה אפידמיולוגית אך ורק בהסתמך על רצונם של החולים, וודאי לא במציאות שבה ישנם כ-150 חולים מדי יום. עם זאת, עד כמה שיאפשר היקף המידע שיצטבר ביישומון יוכל הוא להשלים את הכלי שמעמיד שירות הביטחון הכללי ולזרז את החיווי למשתמש.

למען הסר ספק נציין כי שירות הביטחון הכללי אינו מקבל מידע מתוך היישומון.

חזרה לתקנות ההסמכה

82. בהמשך לאמצעים אלה, האמצעי שמעמידות תקנות ההסמכה לאיתור האנשים שבאו במגע עם חולה הוא אמצעי משלים ונחוץ בפני עצמו. הוא נחוץ על מנת ליידע בדבר חובת הבידוד את אלה מבין עשרות אלפי האנשים הנעים בכל יום, גם תחת הגבלת התנועה הנוכחיות, וגם לפני שהוחלו, ובאו במגע עם חולה. המדובר כיום גם בעובדים המפעילים שירותים חיוניים בינם לבין עצמם ובינם לבין הנזקקים להם, בבתי המשפט, בבתי החולים ובמרפאות, בבתי המרקחת, במשרדי הממשלה, בחנויות לממכר מזון, בתחבורה ועוד ועוד, וגם באנשים הנזקקים לשירותים אלה ויוצאים מביתם לשם כך.

שוב ונדגיש, כי נוכח הגידול במספרי החולים לכדי מאות חולים, התחקור האפידמיולוגי הפרטני, הנעשה על ידי גורם אנושי, אחד אחד, אינו מעשי עוד, הן מבחינת היכולת לערוך תחקור אישי לחולים רבים, הן מבחינת יכולתו של הציבור לעקוב אחר מאות מסלולים של חולים ולאתר את נוכחותו באחד מהמיקומים בהם חלפו ועברו משך 14 ימים, וזאת נוסף לחסרונות המובנים ממילא בכלי זה, נוכח התלות בזיכרון הנחקר באשר למסלול המפורט בו עבר משך 14 ימים ומידת שיתוף הפעולה שלו, כמו גם העובדה שגם לו יזכור את המסלול במפורט, אין בידו להצביע על האנשים עמם שהה בכל מקום ועל משך השהייה במחיצתם.

83. בנסיבות אלה, ועל מנת למנוע הדבקה גם בקרב עשרות אלפי האנשים היוצאים מן הבית גם תחת תקנות הגבלות הפעילות והעבודה וקל וחומר בתקופה של שבועיים לאחר מהפעלתן, נדרש השימוש בתקנות ההסמכה על מנת לאתר את החייבים בבידוד ולהרחיקם למשך 14 יום מכל אדם, לרבות מניעת מגע בני משפחתם, ובכך לצמצם את התפשטות המגפה. ככל שמדובר במי שיוצאים מן הבית בימי הגבלות התנועה, או לכל הפחות שהו במחיצת חולה בנגיף קודם לכן, יש טעם רב בזיהויים כחייבים בבידוד, על מנת שלא יוסיפו לצאת מהבית ולא יהיו בכל מגע, לרבות ובפרט עם בני ביתם, לתת שירות חיוני או להיזקק לו, ועל מנת שלא ידביקו את בני משפחתם.

לאור האמור, איכון החייבים בבידוד אינו חלופי לאמצעי הגבלת התנועה, אלא משלים לו.

84. המשיבים ערים לכך שמדובר באמצעי חמור שפגיעתו בפרטיות אינה מבוטלת, המשיבים אף מודעים לכך שהסתייעות בשירות הביטחון הכללי בהקשר הנדון אינה דבר של מה בכך. זו היתה נקודת המוצא של הדיונים בנושא כפי שתואר לעיל, ואולם לעמדת המשיבים, על יסוד כל הבדיקות שנעשו מסקנת הדיונים בנושא היתה כי מדובר באמצעי חיוני והכרחי להצלת חיים. אולם לעמדת המשיבים, מדובר באמצעי הכרחי וחיוני להצלת חיים ובריאות, פשוטו כמשמעו, אשר לא נמצא גורם אחר במדינת ישראל שיוכל לבצעו. נוכח חיוניותו לצד הסייגים והגדרות שנקבעו לו, עולה המסקנה בדבר מידתיותו.

85. **ראשית**, מדובר באמצעי הכרחי וחיוני בטיפול במשבר. לאי נקיטתו מוקדם ככל האפשר – עלולה להיות תוצאה חמורה ביותר בטיפול במגפה, נוכח מהלך התפשטותה. מן ההסבר שנביא בהקשר זה תעלה מידתיות האמצעי הן לענין מבחן הקשר הרציונלי לתכלית, הן לענין היחס בין התועלת שיביא להצלת חיים ובריאות לבין הפגיעה שיגרום בזכות לפרטיות.

במסגרת התגובה המקדמית הודגשה עמדת משרד הבריאות בדבר הצורך בהאטת קצב ההדבקה, המכונה "השטחת העקומה". נשוב ונבהיר, כי התפשטות הנגיף היא מעריכית – כל אדם עלול להדביק יותר מאדם נוסף אחד, ובהנחה שהדביק שניים עשויים הם להדביק שניים נוספים כל אחד (4 נדבקים), והארבעה ידביקו שניים נוספים כל אחד (8 נדבקים) וכן הלאה (16, 32, 64, 128, 256...). וככל שמספר הנדבקים המפיצים את הנגיף גדל – המכפלה הפשוטה והקבועה מביאה **לקפיצות ענק** במספר הנדבקים. בהתנהלות רגילה של האוכלוסייה, ללא בידוד וריחוק חברתי, קצב ההדבקה יהא מהיר ביותר. אם בימים הראשונים של המגפה מדובר בחולים אחדים, ואח"כ בעשרות בודדות של חולים, במהירות רבה יצמחו המספרים לאלפי נדבקים, ומשם למאות אלפי נדבקים. המטרה העיקרית של איתור הנחשפים לחולים ושל הבידוד, היא להפחית את קצב הגידול במספר החולים.

כאמור, לב ניהול המשבר עניינו בקצב ההדבקה. נניח לצורך הדיון שתי חלופות בהן אותו מספר אנשים יידבק בנגיף – בחלופה אחת יידבקו הם בקצב מרבי, ובחלופה שניה בקצב איטי. החלופה הראשונה ללא ספק תעמיד רבים יותר בסכנת מוות, על אף שמדובר במספר נדבקים זהה, וזאת נוכח מגבלת קיבולת מערכת הבריאות מבחינת מספר רופאים, מיטות אשפוז ומכשירי הנשמה, והעדר האפשרות לתת לכל החולים כולם טיפול רפואי תומך מספק, שיכול לסייע בסיכויי ההחלמה (בהיעדר טיפול). קצב איטי אף יאפשר יותר הזדמנות לפיתוח תרופה או חיסון. בהתאם, קצב ההדבקה המהיר של הנגיף, ככל שהאוכלוסייה תוסיף להתנהל כרגיל, יביא לקריסת מערכת הבריאות ולמותם של חולים רבים, הן מהנגיף והן ממחלות אחרות ומצבים אחרים המצריכים משאבי בריאות.

על רקע מהלכה זה של המגפה, בהתאם לעמדת גורמי המקצוע של משרד הבריאות, מוקד הטיפול בה הוא בנקיטת אמצעים שתכליתם להאט את ההדבקה כבר בתחילת התפשטותה. יש לנקוט את האמצעים **בעוצמה** ובשלב מוקדם ככל האפשר, הגם שבראשית התפשטות המגפה הם נדמים כדרסטיים ולא פרופורציונליים לחומרת המצב. הבנה מלאה של האופן והקצב בו מתקדמת מגפה כאמור מעלה, כי מתחייבת הפעלת כלים דרסטיים כבר בתחילת ההתפשטות, אף שחומרת המצב אינה משתקפת עדיין בנתוני מספרי החולים. מיצוי כוחם של האמצעים להאט קצב התפשטות המחלה מחייב הפעלתם מוקדם ככל האפשר, בלא להמתין לכך שחומרת המצב תשתקף בנתונים, שאז הכל יסכימו שלא יהיה מנוס מהפעלתם אולם כוחם להאט את קצב ההתפשטות ייחלש לעומת כוחם לו היו מופעלים בראשית הטיפול. כשמדובר במגיפה עולמית, כל אמצעי שננקט נראה לפניה – חמור מדי, ואחריה – לא מספיק.

נבקש להפנות לענין זה לסרטון קצר, המסביר וממחיש את האמור באופן בהיר :

<https://youtu.be/fgBla7RepXU>

86. במבט אל הנתונים בענייננו, הרי בימים הראשונים של התפשטות המגפה בישראל, לפני שלושה שבועות בלבד, עמד מספר הנדבקים החדשים על בודדים בכל יום, ובהמשך על עשרות בודדות. והנה, בימים האחרונים כבר עומדים המספרים על כ-150 חולים ביום, ולפני כן על כ-100 חולים חדשים ביום. המשיבים **פעלו** לנקוט במהירות מכלול אמצעים משמעותיים דוגמת בידוד וריחוק חברתי וכן אמצעים לאיתור החיבים בבידוד כאמור, ולעדכן אותם בהתאם להתפתחות הדברים. תחילה בתחקור פרטני וכעת באמצעים דיגיטליים, שעבורם נדרשות בין היתר תקנות ההסמכה. תכליתם של האמצעים הללו היא לצמצם ככל האפשר את המגע בין אנשים בריאים לאנשים הנושאים את הנגיף ואינם מודעים לכך עדיין, ובכך להאט את קצב התפשטות המחלה ולמנוע גידול מספר הנדבקים לכדי מאות אלפים ומספר החולים לכדי אלפים רבים - במהירות, דבר שעלול להביא לקריסת מערכת הבריאות, ולמותם של רבים מהם עקב אי היכולת להעמיד להם טיפול, ולו טיפול תומך, נשימתי, בימי מחלתם, וכן מותם של רבים ממצבים אחרים, שבימי שגרה יש להם טיפול, אך שלא יוכלו להגיע אליו או לקבלו.

87. **שנית**, נשוב ונזכיר, כי נוכח פגיעת תקנות ההסמכה בזכות לפרטיות, נקבעו בהן ובנהלים שגובשו ליישומן מרכיבים המגדרים את הפגיעה, ואף לכך משמעות לענין מידתיות ההסדר, ובפרט "מבחן הפגיעה הפחותה".

כך, תוקף התקנות הוגבל ל-14 יום, בשים לב למועד כינוסה של הכנסת ולניסיון העבר ביחס למועדי הקמת הועדות בכנסת חדשה. כאמור לעיל, לכשתוקם ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-23, בכוונת הממשלה להביא בהקדם לאישור ועדת המשנה שלה, החלטת ממשלה עדכנית לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, המעגנת את ההסדר הקבוע כיום בתקנות ההסמכה.

כן פירטנו את המגבלות על תוכן המידע שייאסף, על השימוש שייעשה בו, אופן איסופו, שמירתו, חובת מחיקתו, צמצום בעלי התפקידים שיהיו מוסמכים לעיין בו. עוד ציינו, כי שירות הביטחון הכללי ומשרד הבריאות חויבו בחובת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה מידי שלושה ימים אודות יישום התקנות, וכי בכוונת היועץ המשפטי לממשלה לקיים פיקוח הדוק ביותר בעניין זה. כאמור לעיל – בתום שלושה ימים אכן מסרו שני הגופים דיווח בכתב ליועץ המשפטי לממשלה, וגורמים בכירים בשני הגופים אמונים על קיום פיקוח הדוק ויומיומי על התהליך, ועל הדיווחים.

ודוק: המשיבים אינם מקלים ראש בפגיעת האמצעי שנקבע בתקנות ההסמכה בזכות לפרטיות. מטעם זה נקבעו בהסדר מרכיבים לגידור הפגיעה בזכות, כאמור. יצוין, כי בתוך כך הוטמעו בתקנות כמה מהערות הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לטיוטת החלטת הממשלה שהועברה אליה יום לפני הנחתה לדיון בוועדה. כך למשל, הובהר בנוסח עוד יותר ממה שהוסכם מלכתחילה, כי המידע הטכנולוגי שיאסוף שירות הביטחון הכללי לא יכלול מידע "תוכני", ונקבע פירוט פרטי המידע אשר יעביר משרד הבריאות לשירות, וכן פרטי המידע שיעביר השירות למשרד הבריאות בהתאם לתקנות. כן הוגדר בנוסח התקנות, כי האיכון יתייחס לפרק זמן של 14 יום, בהתאם לפרק הזמן של דגירת המחלה.

88. לאור האמור, עמדת המשיבים היא כי התקנות הותקנו לתכלית ראויה שהוצגה בהרחבה בתגובה המקדמית, ואין חולק לגביה, והן אף עומדות בדרישת המידתיות. לכך נבקש להוסיף, כי הגם שחשש התקדים מובן, ראוי לחדד, כי לפנינו אירוע חריג ביותר, אשר יש לקוות כי לא ישוב כמותו, ולפיכך לא ישוב אף הצורך בנקיטת שורת אמצעים חריגים כפי שנקטה לפתרון המשבר הנוכחי.

סיכום

89. לאור כל האמור לעיל ובתגובה המקדמית מטעם המשיבים, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירות.

90. העובדות בתגובה זו הנוגעות למשרד הבריאות נתמכות בתצהירה של פרופ' סיגל סדצקי, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות.

היום, כ"ז באדר תש"פ

23 במרץ 2020

ראובן אידלמן
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

שוש שמואלי
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

ע/3

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 מיום 9.11.2003

משפט חוקתי חקיקה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
חקיקת משנה: נוהל והנחיות	תאריך: י"ז חשון התשמ"ו, 1 נובמבר 1985 עדכון: י"ד חשון התשס"ד, 9 נובמבר 2003 מספר הנחיה: 2.3100 (60.012)

תוכן העניינים

1	חקיקת משנה: מהות והיקף	1
1	1.1 התקנות כחקיקה	
1	1.2 הצורך בתקנות	
1	1.3 היקף התקנות	
2	1.4 סדרי התקנת התקנות	
3	הגדרת תקנות	2
3	2.1 הגדרת "תקנה" בפקודת הפרשנות	
3	2.2 הגדרת "תקנה" בחוק הפרשנות	
4	2.3 תקנות בנות פועל תחיקתי	
4	סוגי התקנות	3
4	3.1 שלושה סוגי תקנות	
4	3.2 תקנות בהתאם לחוק	
5	3.3 תקנות מחוץ לחוק	
5	3.4 תקנות בניגוד לחוק	
5	היחס הראוי בין חקיקה ראשית לחקיקת משנה	4
5	4.1 שלטון החוק וחקיקת משנה	
6	4.2 המצב הרצוי והדין בישראל	
7	4.3 הנחיה לנסחים: היחס הראוי בין חקיקה ראשית לחקיקה משנית	
9	הסמכות להתקין תקנות	5
9	5.1 הצורך בהסמכה מפורשת בחוק	
9	5.2 הענקת סמכות לשר הממונה על ביצוע החוק	
9	5.3 הענקת סמכות לרשויות אחרות	
10	5.4 הנחיה לנסחים: הענקת הסמכות לשר ולא לרשויות אחרות	
11	העברת הסמכות להתקין תקנות: אצילה ונטילה	6
11	6.1 אצילת הסמכות לפי חוק יסוד: הממשלה	
12	6.2 אצילת הסמכות במקרים אחרים	
12	6.3 נטילת הסמכות	

7.	החובה להתקין תקנות.....	12
7.1	סמכות חובה להתקין תקנות	12
7.2	סמכות רשות להתקין תקנות	13
7.3	הנחיה לנסחים : הכנת התקנות ללא שיהוי	13
8.	חוק שלא הותקנו תקנות לביצוע.....	14
8.1	החוק אינו ניתן לביצוע ללא תקנות	14
8.2	החוק ניתן לביצוע אף ללא תקנות	14
9.	יזום תקנות.....	14
9.1	החובה לשקול את הצורך בהפעלת הסמכות	14
9.2	החובה להפעיל את הסמכות במהירות הראויה	15
9.3	תפקיד היועץ המשפטי במשרד הממשלתי	16
10.	נוהל משרדי.....	16
10.1	תפקיד היועץ המשפטי במשרד הממשלתי בהכנת התקנות	16
10.2	נוהל משלים למשרד הממשלתי	17
10.3	תפקידו של חשב המשרד	17
10.4	אישור החשב או המנהל הכללי על תקצוב הוצאות	17
11.	טיוטת התקנות.....	18
11.1	שיתוף בין-משרדי מכוח הוראה בחוק	18
11.2	תיאום בין-משרדי כדרישה של מינהל תקין	18
11.3	תיאום עם משרדי ממשלה שיש להם עניין ישיר בתקנות	18
11.4	תיאום בין-משרדי במקרה של דחיפות או סודיות	20
11.5	תקנות המטילות אגרות	20
12.	סדרי ההתקנה לפי החוק.....	20
13.	התייעצות.....	20
13.1	חובת התייעצות מכוח החוק	20
13.2	התייעצות עם גופים מעוניינים שלא מכוח חוק	21
13.3	התייעצות עם הממונים על החקיקה במשרד המשפטים	23
14.	שם התקנות.....	23
14.1	שם רגיל לתקנות	23
14.2	השם בתיקון תקנות	24
14.3	שמות אחרים לתקנות	25
15.	מקור הסמכות.....	25
16.	מסגרת הסמכות.....	26
16.1	על היועץ המשפטי במשרד הממשלתי להנחות בדבר מסגרת הסמכות	26
16.2	חריגה מן הסמכות	26
16.3	תוצאות החריגה מן הסמכות	27

17.	מבנה התקנות.....	28
	17.1. המתכונת	28
	17.2. סעיף הגדרות	28
	17.3. תאריך וחתימה	29
	17.4. נספחים	29
	17.5. הערת הסבר בשולי התקנות	29
18.	הוראות עונשין.....	31
	18.1. עונש על הפרת התקנות	31
	18.2. הנחיה לנסחים : עדיפות להוראת עונשין מפורשת	33
19.	קביעת אגרות.....	33
	19.1. הסמכות לקבוע אגרות	33
	19.2. עדכון שיעורי אגרות	34
20.	מועד תחילתן או סיומן של תקנות.....	35
	20.1. מועד התחילה הרגיל : יום הפרסום	35
	20.2. תחילה מאוחרת ליום הפרסום	35
	20.3. תחילה מוקדמת (רטרואקטיבית) ליום הפרסום	36
	20.4. הוראות שעה	37
21.	פרסום מוקדם של טיוטת התקנות.....	38
22.	אישור התקנות על-ידי רשות נוספת.....	39
	22.1. דרישת החוק לקבלת אישור	39
	22.2. הנחיה לנסחים : מתי לקבוע בחוק דרישה לאישור התקנות על-ידי רשות נוספת	39
	22.3. הליכי האישור	40
23.	המגבלות על שיקול הדעת של מתקין התקנות.....	40
	23.1. המגבלות לסוגיהן	40
	23.2. ביקורת בית המשפט על שיקול הדעת של מתקין התקנות	42
24.	נוהל הטיפול במשרד המשפטים.....	43
25.	פרסום התקנות.....	44
	25.1. חובת הפרסום של תקנות	44
	25.2. חריגים לחובת הפרסום	45
	25.3. הנחיה : הצורך לפרסם ברשומות או בדרך חלופית	46
26.	תיקון וביטול תקנות.....	47
	26.1. הסמכות לתקן ולבטל תקנות	47
	26.2. הנחיות לגבי תיקון וביטול תקנות	48
	26.3. תיקון טעות	48

27.	חוקי עזר	49
27.1	הסמכות להתקין חוקי עזר לרשויות מקומיות	49
27.2	מגבלות הלכתיות על הסמכות להתקין חוקי עזר	50
27.3	הדרך להתקנת חוקי עזר	50
27.4	פרסום חוקי עזר	51
28.	תקנות שעת-חירום	52
28.1	הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום	52
28.2	המטרות של תקנות שעת-חירום	53
28.3	הדרך להתקנת תקנות שעת-חירום	54
28.4	תקנות שעת-חירום בסכסוכי עבודה	54
28.5	ביטול תקנות שעת-חירום	55
28.6	הארכת תוקפן של תקנות שעת-חירום	56
57.	נספח א'	
57	רשימת ביקורת לשימוש היועץ המשפטי של הרשות המתקינה לפני מתן לשר לחתימה	57
58.	נספח ב'	
	מכתב נלווה לתקנות הנשלחות לפרסום מאת היועץ המשפטי של המשרד המתקין את התקנות	
58	אל הממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים.	58

סעיף 263 לפקודת העיריות "עותקים של חוקי עזר יוחזקו במשרדי העיריה ויהיו מצויים למכירה לציבור".

היועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות מופנים גם לנוהל אישור ופרסום חוקי עזר שפרסם היועץ המשפטי של משרד הפנים.

28. תקנות שעת-חירום

28.1. הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום

(א) סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, מעניק סמכות להתקין תקנות שעת-חירום כדלהלן:

"(א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת-חירום כדי להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; תקנות שעת-חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והבטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.
(ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת-חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיך שר להתקין.
(ג) תקנות שעת-חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק.
(ד) אין בכוחן של תקנות שעת-חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם.
(ה) לא יותקנו תקנות שעת-חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.
(ו) תוקפן של תקנות שעת-חירום יפקע כעבור שלושה חדשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על-ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.
(ז) תקנות שעת-חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.
(ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת-חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת-חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן.

הודעה כי במדינה קיים מצב של חירום פורסמה ברשומות ביום י"ב באייר התש"ח (21.5.1948) והיא עמדה בתוקפה מאז ועד 1997. מאז הכנסת האריכה מתקופה לתקופה את ההכרזה על מצב החירום (על-פי סעיף 49 לחוק יסוד: הממשלה, שכיום הוא סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה).

(ב) חוק יסוד יכול לשלול או להגביל את הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום. לדוגמא, חוק יסוד: הממשלה עצמו קובע בסעיף 41 כי: "על אף האמור בכל דין, אין בכוחן של תקנות-שעת-חירום לשנות חוק זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים." הוראה דומה קבועה בסעיף 44 לחוק יסוד: הכנסת, בסעיף 22 לחוק יסוד: השפיטה ובסעיף 6 לחוק

יסוד: חופש העיסוק (הוראת היציבות בסעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעת זאת בסיוג). בעבר, שעה שהסמכות להתקין תקנות היתה קבועה בפקודת סדרי השלטון והמשפט יכול היה שהוראה כזאת תיקבע גם בחוק רגיל. ראו, לדוגמא, סעיף 3 לחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט - 1949; סעיף 149 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט - 1969.

28.2. המטרות של תקנות שעת-חירום

(א) הממשלה מוסמכת כאמור בחוק היסוד להתקין תקנות שעת חירום "כדי להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". כאמור, אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

(ב) הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום מנוסחת בלשון רחבה ומקנה לממשלה שיקול דעת רחב, בין היתר בשאלה אם יש צורך בהתקנת תקנות כאלה לשם "קיום האספקה והשירותים החיוניים". כך, לדוגמא, נפסק כי שר הפנים (כאשר עוד היו שרים מוסמכים להתקין תקנות שעת-חירום) לא שקל שיקולים פסולים או בלתי סבירים כשהתקין תקנות שעת-חירום שמטרתן היתה, בין היתר, לקיים את השירותים הניתנים על-ידי בית נוער באחת העיריות (בג"צ 735/80 ניצן נ' ראש העיר תל-אביב-יפו, פ"ד לה (1) 555, 557). כמו כן, נפסק כי שידורים של תעמולת בחירות לכנסת ברדיו ובטלוויזיה הם בגדר שירות חיוני לעניין זה (בג"צ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לה (3) 233). ראו גם בג"צ 188/79 הועד הארצי של עובדי המוסד לביטוח לאומי נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד לג (2) 449.

(ג) עם זאת, הסמכות להתקין תקנות שעת חירום אינה בלתי-מוגבלת, וכמו כל סמכות אחרת של רשות מינהלית אף היא כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט הגבוה לצדק. ראו, לדוגמא, פסקי הדין המובאים בסעיף-קטן (ב) לעיל. העובדה שהסמכות מנוסחת בלשון של שיקול דעת רחב ("סובייקטיבי") אין בה כדי לשלול את סמכות הביקורת של בית המשפט.

(ד) בפסיקה מאוחרת יותר, פורשה הסמכות על דרך הצמצום. כל אימת שניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על-פני התקנת תקנות שעת-חירום. הסמכות להתקין תקנות שעת-חירום, דווקא משום שהיא רחבה וקיצונית כל כך, מחייבת ריסון עצמי. אין לשכוח כי מדובר בסמכות של שעת חירום כפשוטה, וכי רק מטעם זה - החירום - קיבל על עצמו המחוקק, את סעיף 39(ג) לחוק יסוד: הממשלה, שלפיו "תקנות שעת-חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים...".

ראו בג"צ 6971/98, 6972 פריצקי, ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נג (1), 763, 781: "האמצעי הנבחר צריך לפגוע בערכי היסוד, בעקרונות יסוד או בזכויות יסוד ... - במידה הפחותה ביותר". אכן, שיקול הדעת בשאלה זאת מוקנה אף הוא לממשלה, ובית המשפט לא יתערב בנקל בשיקול דעת זה. ראו בג"צ 372/84 קלופפר נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד

לח(3) 233, 237-238. עם זאת, עדיין צריכה הממשלה להנחות עצמה להעדיף דרך אחרת, כגון חקיקה רגילה או הכרעה שיפוטית, אם הנסיבות מאפשרות להסתפק בכך. לדוגמא, במקרה של שביתה בשירות חיוני מן הראוי לשקול אם אפשר להסתפק בתביעה לקבלת צו מניעה נגד השובתים מבית הדין לעבודה. על כל מקרה להיות מטופל בהתאם לנסיבותיו.

ה) אם לאחר שיקול מתגבשת הדעה כי יש צורך בתקנות שעת-חירום, מן הראוי לשקול את האפשרות שיחד עם התקנת התקנות תוגש לכנסת הצעת חוק רגילה, בנוסח התקנות, כדי שהכנסת תוכל לדון ולהחליט בהקדם אם להחליף את התקנות בחוק רגיל, בנוסח התקנות או בנוסח שונה, או לבטל את התקנות במועד שתקבע. עמדה זו התקבלה בבג"צ 2994/90 פורז נ' מ"י, פ"ד מד(3) 317. שם גם נקבע שתקנות שעת חירום הן חסרות תוקף, משום שניתן היה להשיג את המטרה שבהתקנתן, באמצעות חקיקה רגילה של הכנסת.

28.3. הדרך להתקנת תקנות שעת-חירום

א) שר המבקש להציע לממשלה להתקין תקנות שעת-חירום יתאם את הדבר תחילה באמצעות היועץ המשפטי של משרדו עם היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה, בדרך-כלל באמצעות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) יתן אישורו לכך שניתן מבחינה משפטית להתקין תקנות שעת-חירום בנסיבות אלה.

נוסח התקנות המוצעות יונח על שולחן הממשלה, ואין זה די לקבל החלטה עקרונית על התקנת תקנות שעת-חירום.

ב) הדיון בממשלה בהצעה להתקין תקנות שעת-חירום יכול שיעשה בדרך של משאל טלפוני, בהתאם לסעיף 21(א) לתקנון הממשלה. עם זאת, אין זה מקובל ואף אין זה ראוי שהממשלה תאשר הוצאת תקנות שעת-חירום במשאל טלפוני, אלא אם קיימת דחיפות מיוחדת המצדיקה זאת, כפי שקורה לעתים, לדוגמא, בסכסוכי עבודה בשירותים חיוניים.

ג) אישרה הממשלה התקנת תקנות שעת-חירום, תודיע על כך מזכירות הממשלה מיד לממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים, ויביא אליו, בהקדם האפשרי, את נוסח התקנות (חתום על-ידי ראש הממשלה) לצורך פרסום, או ינקוט בפעולה אחרת כפי שיסוכם עם הממונה. כן תעביר מזכירות הממשלה עותק לועדת החוץ והבטחון של הכנסת, סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

28.4. תקנות שעת-חירום בסכסוכי עבודה

א) השימוש בתקנות שעת-חירום בקשר לשירותי עבודה חיוניים הוכר ואושר על-ידי בית המשפט העליון (ראו את פסקי הדין המאוזכרים לעיל בסעיף 28.2), בעבר הוא היה אמצעי רגיל מדי בעת שביתות או עיצומים. אולם, כיום הנטייה היא להימנע ככל הניתן מנקיטת

ע/4

העתק 'תגובה מטעם הכנסת' לבג"ץ 2109/20 מיום 18.3.2020

עוה"ד שחר בן מאיר

מרח' אבא הלל 12 רמת גן
טלפון : 03-6127878 ; 4 פקס' : 03-6127979

העותר

- נ ג ד -

1. **ראש הממשלה**
2. **ממשלת ישראל**
3. **שירות הביטחון הכללי**
4. **משטרת ישראל**
5. **משרד הבריאות**
6. **היועץ המשפטי לממשלה**
7. **הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים**
באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון : 02-6466194 ; פקס' : 02-6467011
8. **הכנסת**
9. **יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ה-22**
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טל' : 02-6408636 ; פקס' : 02-6753495

המשיבים

תגובה מטעם הכנסת

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 17.3.2020, מתכבדים המשיבים 8-9 (להלן : **הכנסת**) להגיש את תגובתם לעתירה, כדלקמן :

1. עניינה של העתירה בשני קבצי תקנות שעת חירום שהותקנו על-ידי הממשלה לשם התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה –

תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן : **תקש"ח שב"כ**), שהותקנו ביום 16.3.2020.

ותקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן : **תקש"ח המטרה**), שהותקנו אור ליום 17.3.2020.

העתק תקנות שעת החירום מושא העתירה, מצורף ומסומן **מש/1**.

2. העותר מבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולן ו/או תיקונן של תקנות שעת החירום האמורות; כי יורה למשיבים לפרסם במסגרת התקנות, או בכל מסגרת אחרת, באופן מלא ומדויק את כל ההוראות הנורמטיביות לגבי אופן יישום והפעלת התקנות; וכי יורה למשיבים לפעול להביא לאישור ו/או פיקוח של ועדה מוועדות הכנסת את נוסח התקנות ואת אופן ההפעלה והיישום שלהן.

3. נוכח העובדה שטרם הוקמה בכנסת ה-23 ועדה מסדרת וכן ועדת חוץ וביטחון זמנית, מכוח סעיף 2א לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, לא עומדת לממשלה בשלב זה דרך המלך של קידום הליכי חקיקה ראשית או חקיקת משנה בכנסת.

יחד עם זאת, לעמדת הכנסת, בהתאם להלכה הפסוקה ואף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מיד לאחר שתוקם הוועדה המסדרת וכן ועדת החוץ והביטחון הזמנית, יהיה על הממשלה להביא בפני הכנסת הצעת חוק המעגנת את התיקון לחוק נתוני תקשורת המעוגן כרגע בתקש"ח המשטרה, וכן לפנות לוועדת המשנה של ועדת החוץ וביטחון כדי לדון בבקשה לפי סעיף 7(ב) (6) לחוק השב"כ, כדי לעגן כנדרש את ההסדר המעוגן כעת בתקש"ח השב"כ. זאת, גם אם בעת הקמת הוועדות האמורות, תקנות שעת החירום יעמדו עדיין בתוקפן.

במקביל, יש מקום כי כבר עתה גורמי המקצוע הרלוונטיים בייעוץ המשפטי לממשלה יעמדו בקשר עם הגורמים הרלוונטיים בייעוץ המשפטי בכנסת בעניין זה, וזאת כדי לעשות את העבודה המקצועית המקדימה ביחס להסדרים המוצעים כדי לזרז וליעל את ההליכים הפרלמנטריים כשיוקמו הוועדות ותחל העבודה הפרלמנטרית בעניין זה.

רקע עובדתי ונורמטיבי

4. סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, מעניק לממשלה סמכות חריגה להתקין תקנות שעת חירום בעת שהמדינה מצויה "במצב חירום", וזאת "כדי להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים" (ס"ק (א)).

כידוע, מדינת ישראל מצויה במצב חירום מאז 1948 ועד היום. ההכרזה המקורית על מצב חירום עמדה בתוקפה משנת 1948 ועד 1997, ומאז הכנסת האריכה אותה מעת לעת בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה. על כן, למעשה, סמכותה של הממשלה להתקין תקנות שעת חירום קיימת באופן רציף מאז הקמת המדינה.

מבחינת תוכן, תקנות שעת חירום יכולות "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק" (ס"ק (ג)).

עם זאת, נקבע ש"אין בכוחן של תקנות לשעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם" (ס"ק (ד)). כמו כן, בשורה של חוקי יסוד נקבע כי הם

עצמם חסינים מפני תקנות שעת חירום – ותקנות מסוג זה אינן יכולות לשנותם, להפקיע זמנית את תוקפם או לקבוע בהם תנאים (כך נקבע בחוק-יסוד: הממשלה עצמו, בחוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: השפיטה וחוק-יסוד: חופש העיסוק).

עוד מובהר בסעיף 39, כי תקנות שעת חירום יהיו מצומצמות ככל הניתן בהיקפן במובן זה ש"לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת" (ס"ק (ה)).

5. בכל הנוגע לפיקוח הפרלמנטרי על תקנות שעת חירום נקבע בסעיף 39 האמור כי תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן (ס"ק (א)). עוד נקבע כי, תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על-ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת (ס"ק (ו)).

6. כאמור, העתירה דנן עוסקת בשני קבצי תקנות שעת חירום שהממשלה התקינה מכוח סמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה – תקש"ח שב"כ ותקש"ח משטרה.

7. תקש"ח המשטרה, אשר הותקנו ביום 16.3.2020, מתקנות את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: **חוק נתוני תקשורת**). במסגרת תקנות שעת חירום אלה הורחבה הסמכות הקבועה בסעיף 4 לחוק האמור ונוסף לו סעיף קטן (א1) הקובע כי קצין משטרה מוסמך (קצין משטרה או קצין מצ"ח, כהגדרתם בסעיף 1 לחוק נתוני תקשורת) יוכל לקבל נתוני מיקום ממאגר המידע של בעל רישיון בזק, בלא צו של בית משפט, וזאת לשם השגת שתי תכליות:

האחת, מניעתית – קבלת נתוני מיקום של חולה קורונה (כהגדרתו בתקש"ח המשטרה), המצויים במאגר המידע של בעל רישיון בזק, לצורך אזהרת הציבור או אדם מסוים, כדי למנוע או לצמצם את התפשטות המחלה (סעיף 4(א1)(1) לחוק נתוני תקשורת).

השניה, פיקוחית-אכיפתית – קבלת נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד. קבלת נתוני המיקום בהקשר זה תיעשה באופן מדגמי בלבד ובאופן שאינו מתמשך או רציף (סעיף 4(א1)(2) לחוק נתוני תקשורת).

8. התקנות קובעות מגבלות על אופן שמירת המידע והשימוש בו. כמו כן, נקבע בתקנות כי משרד הבריאות ומשטרת ישראל יקבעו נוהל לעניין עיון במידע שהתקבל לפי העילות האמורות וכן לעניין הדרכים להבטיח שלא ייעשה שימוש במידע אלא לצורך התכליות שנקבעו לאיסופו (סעיף 4(א2) לחוק נתוני תקשורת).

לא נקבעה בתקש"ח המשטרה הוראה המגבילה את תוקפן ולכן יחול עליהן הדין הרגיל החל על תקנות שעת חירום, קרי: תוקפן יהיה למשך 3 חודשים, כל עוד לא קבעה הכנסת אחרת.

9. תקש"ח שב"כ, אשר הותקנו אור ליום 17.3.2020, אינן מתקנות חוק קיים, אלא קובעות הסדר חדש.

במסגרת אותו הסדר הוסמך השב"כ לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי לצורך סיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית לצמצום ולמניעת התפשטות נגיף הקורונה החדש. המידע נועד לזהות נתוני מיקום ונתיב התנועה של החולה בקורונה וכן לזהות אנשים שבאו במגע קרוב עמו, וזאת בתקופה של 14 הימים שלפני אבחון כחולה (תקנה 2).

לעניין זה, המונח "מידע טכנולוגי" כולל כל מידע למעט "תוכן שיחה" (כמשמעות מונח זה בחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979).

10. במסגרת ההסדר האמור נקבעו שורה של הוראות באשר לאופן השימוש במידע, אופן העברת המידע למשרד הבריאות, והגבלת השימוש במידע. ואולם, על-פי התקנות, רבות מההנחיות אינן מופיעות בתקנות שעת חירום עצמן אלא ייקבעו בנהלים ייעודיים שייקבעו על-ידי משרד הבריאות ויאושרו על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.

לגבי תקנות אלה נקבע כי הן יעמדו בתוקפן למשך 14 ימים בלבד.

ההליך בכנסת שקדם להתקנת תקנות שעת חירום

11. קודם להתקנת תקש"ח המשטרה הממשלה לא פעלה באפיק של תיקון חקיקה רגיל של חוק נתוני תקשורת. מנגד, להתקנת תקש"ח שב"כ, קדם ניסיון של הממשלה לפעול שלא באמצעות תקנות שעת חירום אלא באמצעות פנייה לכנסת מכוח סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: **חוק השב"כ**).

ככלל, סעיף 7(ב) לחוק השב"כ מפרט את תפקידי השב"כ הנגזרים מייעודו כפי שהוגדר בסעיף 7(א) לחוק. על כן, דרך המלך להוספת תפקיד לשב"כ הוא באמצעות תיקון סעיף 7(ב) לחוק, ואולם, לצד זאת, פסקה (6) לסעיף מאפשר הוספת תפקיד גם בדרך נוספת. לפי פסקה זו, השב"כ יעסוק גם ב"פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לענייני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה".

12. בסעיף 1 ו-6 לחוק השב"כ נקבע כי "ועדת הכנסת לענייני השירות" היא ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון (להלן: **ועדת המשנה**).

13. ביום 14.3.2020, במהלך השבת, פנה נציג המל"ל למנהל הוועדה, מר שמואל לטקו, ויידע אותו כי בכוונת הממשלה להביא לוועדה ביום ראשון החלטה על הרחבת סמכויות השב"כ, בהתאם לחוק השב"כ, וזאת לאחר שזו תאושר בישיבת הממשלה שעתידה להתקיים באותו היום. בשעות הערב של אותו היום התקיימה שיחה בין היועצת המשפטית של הוועדה, עוה"ד מירי פרנקל-שור לבין נציג הייעוץ המשפטי לשב"כ שבה הוצגה בפניה ההחלטה באופן ראשוני וכללי ביותר.

14. בבוקרו של יום ראשון, 15.3.2020, שלח השב"כ ליועצת המשפטית של ועדת החוץ והביטחון טיוטה ראשונית של הצעת המחליטים. ההצעה סווגה בסיווג "סודי ביותר", והיא התבקשה שלא להפיץ אותה לאף גורם אחר בכנסת, לרבות לחברי הוועדה. יצוין, כי בהמשך סיווג ההחלטה לא תהיה מסווגת.

15. בשעות אחר הצהריים של אותו היום (15.3.2020) העביר צוות הייעוץ המשפטי לוועדה אל הייעוץ המשפטי של השב"כ הערות ראשוניות לטיוטת ההצעה. בהמשך לכך, במהלך שעות הערב של אותו היום נשלחו לייעוץ המשפטי של הוועדה שתי טיוטות נוספות של הצעת המחליטים, ובעקבות כך העביר הייעוץ המשפטי של הוועדה לגורמים המשפטיים בממשלה, מסמך נוסף עם הערות לטיוטה העדכנית.

בשעות הערב, ועוד טרם אישור ההחלטה בממשלה, הוצע על-ידי היועצת המשפטית לוועדה כי הערות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה ייבחנו כבר בשלב המקדים להחלטת הממשלה על מנת שניתן יהיה להטמיע כבר בתוך הצעת המחליטים את אותן הערות שיהיו מקובלות על הממשלה.

העתק הערות הצוות המשפטי של הוועדה אחר הצהריים של יום 15.3.2020, מצורף ומסומן **מש/2**.
העתק הערות הצוות המשפטי של הוועדה בערבו של יום 15.3.2020, מצורף ומסומן **מש/3**.

16. בשעות הלילה של אותו היום (15.3.2020) היועצת המשפטית של הוועדה, פנתה עו"ד מירי פרנקל-שור, למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד דינה זילבר בעניין הדיון בוועדת המשנה. בפנייתה זו הבהירה עו"ד פרנקל-שור כי למחרת היום בשעה 16:00 תושבע הכנסת ה-23, ובכך יהיה כדי להפקיע את כהונת הכנסת ה-22, ובכלל זה את כהונת ועדת החוץ והביטחון הזמנית וועדת המשנה, ועל כן קיימת דחיפות להעביר את ההחלטה לוועדה.

עוד ביקשה היועצת המשפטית לוועדה כי יתקיים שיח מקצועי בין הגורמים המשפטיים, וזאת בהמשך להערות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה שהועברו לנציגי הממשלה ושטרם התקבלה לגביהן התייחסות כלשהי, וזאת כדי לקדם את הדיון בוועדה. עו"ד זילבר הודיעה כי למחרת היום, ועוד קודם לדיון בוועדה, יעודכן הצוות המשפטי לוועדה בעמדת הממשלה לגבי הערות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה.

בערבו של אותו היום התקבלה החלטת הממשלה.

17. למחרת היום, ביום 16.3.2020, בסביבות השעה 11:00 בבוקר הועברה לייעוץ המשפטי של הוועדה החלטת הממשלה.

יצוין, כי גם בשלב מאוחר זה, וחרף העובדה כי דובר היה בשעות ספורות בטרם פקיעת כהונתה של הוועדה, התבקש צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה שלא להפיץ את ההחלטה לחברי ועדת המשנה.

רק בשעה 13:00 ביום 16.3.2020, שלוש שעות לפני פקיעת כהונתה של הכנסת ה-22, פנתה הממשלה באופן רשמי לוועדה בבקשה לכנס את הוועדה לשם דיון בהחלטתה, ולראשונה נשלח

נוסח מלא ומעודכן של החלטת הממשלה שניתן היה להפיצו לחברי הכנסת. **להצעת המחליטים לא צורפו דברי הסבר.**

העתק הצעת החלטת הממשלה שהועברה לאישור ועדת המשנה, מצורף ומסומן **מ/4**.

18. עם קבלת פניית הממשלה, קיים יו"ר הוועדה, חה"כ גבי אשכנזי, התייעצות בלשכתו עם היועצת המשפטית לוועדה ומנהל הוועדה בשאלה האם למרות שפניית הממשלה נעשתה בשלב כה מאוחר יש מקום לקיים את הדיון. בסופו של יום, הוחלט בהתייעצות לקיים את הדיון ולבחון במהלכו האם למרות סד הזמנים הצפוף ניתן לקיים דיון של ממש בבקשה. נוכח האמור, נעשתה פנייה ליו"ר הכנסת על מנת שיאשר את כינוס הוועדה, וזאת בהתאם למקובל בכנסת במהלך פגרות.

19. בהמשך לכך, בשעה 13:45 נשלח זימון לחברי ועדת המשנה לשעה 14:30. למכתב הזימון צורפה החלטת הממשלה וכן הערות צוות הייעוץ המשפטי לוועדה.

במקביל נערכה פנייה לראש השב"כ לשם קבלת עמדתו באשר לאפשרות לקיים באופן חריג את הדיון בוועדת המשנה במתכונת פתוחה, וזאת בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק השב"כ. יו"ר הוועדה סבר כי נוכח הנסיבות הייחודיות של העניין, ובראשן העובדה שבמסגרת ההחלטה מבוקש להקנות לשב"כ סמכות לעשות שימוש בכלים שיועדו לשמירה על ביטחון המדינה ולסיכול טרור לשם מטרות אחרות, תוך פגיעה בפרטיותם של האזרחים, ההשלכות על הציבור הרחב והעובדה כי החלטת הממשלה אינה מסווגת, יש לקיים את הדיון במתכונת פתוחה. ראש השב"כ הודיע כי לעמדתו אין מניעה לקיים דיון פתוח למעט בסוגיות הקשורות ליכולות של השב"כ, דיון אשר בסופו של דבר לא התקיים.

20. לאחר קבלת אישור יו"ר הכנסת לכינוס הוועדה, בשעה 14:30, שעה וחצי לפני תום פקיעה כהונת הכנסת ה-22, נפתחה ישיבת הוועדה (במגבלת נוכחות של 10 אנשים בחדר הוועדה).

במהלך הדיון בוועדת המשנה, עמדו מר משה בר-סימן-טוב, מנכ"ל משרד הבריאות, ופרופ' סיגל סדצקי, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, על הטעמים העומדים ביסוד הבקשה.

בדבריו עמד מנכ"ל משרד הבריאות על האסטרטגיה של ההתמודדות עם המחלה, אשר במרכזה הניסיון לזהות בשלב מוקדם ככל האפשר את החולים במחלה ואת האנשים שבאו עמם במגע, ולדאוג לבידודם (שם, בעמ' 9-10 לפרוטוקול). הוא הדגיש כי חלק מהקושי בזיהוי נובע מכך שרבים מאלה שנדבקים במחלה אינם מגלים כל סימפטומים, או שמגלים סימפטומים קלים בלבד, אכן הם עדיין יכולים להעביר את המחלה לאנשים אחרים (שם). עוד הדגיש כי השימוש באמצעים הטכנולוגיים נועד לאתר את כל האנשים שבאו במגע עם מי שזוהה כחולה (שם, בעמ' 11).

21. בהמשך לכך, הוסיפה והתייחסה פרופ' סדצקי למאפיינים של מחלת הקורונה ובראשם ההדבקה המהירה (שם, בעמ' 14-15). במענה לשאלות יו"ר הוועדה, עמדה פרופ' סדצקי על

הקושי בהסתמכות על בדיקות המוניות של האוכלוסייה, בציינה כי במקרים רבים הבדיקות אינן מזהות את החולים, ועל כן היא סבורה כי הפנייה לבידוד של 14 יום יעילה הרבה יותר (שם, בעמ' 18-21).

במענה לשאלות חברי הכנסת, הוסיף מנכ"ל משרד הבריאות והרחיב באשר להיערכות של מערכת הבריאות להתמודדות עם הנגיף, ובכלל זה, באשר לקושי בהתמודדות עם מצב שבו עלולים להגיע חולים רבים מאוד לבית החולים בבת אחת (שם, בעמ' 24-30). כמו כן, התייחסו מר בר-סימן-טוב ופרופ' סדצקי באופן כללי למצב התחלואה במדינות אחרות ולאופן ההתמודדות שלהן עם נגיף הקורונה (שם, בעמ' 27-33).

22. לקראת סיום הצטרף לדיון עו"ד רוז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (לענייני ניהול ותפקידים מיוחדים וציבורי-חוקתי). יו"ר הוועדה, חה"כ אשכנזי, הביע בפניו את תמיהתו על כך שהבקשה לא הגיעה לוועדה קודם לכן (שם, בעמ' 37 לפרוטוקול). עו"ד נזרי ביקש כי הוועדה תיתן "אישור זמני" לבקשת הממשלה לפרק זמן קצר, וזאת עד להקמתה של ועדת חוץ וביטחון חדשה בכנסת ה-23 וציין את החשיבות שהוא רואה בפיקוח פרלמנטרי (שם, בעמ' 38).

יו"ר הוועדה, והיועצת המשפטית לוועדה, הביעו התנגדות נחרצת לגישה זו, בשל הנסיבות שבהן לא ניתנה כל הזדמנות לוועדה לעמוד על התוכן של ההחלטה או להעיר הערות לגביה (שם). יו"ר הוועדה הדגיש בהקשר זה בפני עו"ד נזרי כי (שם):

"אתה המשנה ליועץ המשפט. אני כיבדתי את הרצון שלך להיכנס לכאן להגיד משהו. אני חושב שכדאי שתמשיך. אנחנו עוד לא שמענו את הצו בכלל. אתה רוצה שנאשר צו שאנחנו לא מכירים? האם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מבקש מהוועדה לאשר צו שהיא לא מכירה עדיין מהו? אני רוצה להבין. האם זה מה שאתה מבקש מאיתנו?"

גם היועצת המשפטית לוועדה התייחסה לעניין זה (שם):

"אתם רציתם להעביר את זה בדרך המלך עם ה-input של הכנסת, אבל ה-input של הכנסת הוא לאחר שהוועדה מבינה על מה ההחלטה. אנחנו, כיועץ משפטי של הוועדה, גם העברנו אתמול בלילה כ-20 הערות שעדיין לא קיבלנו מענה עליהן. אי אפשר לבוא ולבקש מהוועדה לאשר. מונחת בפניכם האפשרות להוציא תקנות שעד חירום עד שהוועדה תשוב ותתכנס".

בסופו של דבר, ישיבת ועדת המשנה ננעלה בשעה 16:00 עקב פקיעה כהונת הכנסת ה-22, וזאת בלא שאושרה בקשת הממשלה.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת המשנה מיום 16.3.2020, מצורף ומסומן **מש/5**.

23. כעולה מהעתירה, בלילה שבין 16.3.2020 לבין ה-17.3.2020, התקינה הממשלה את תקש"ח השב"כ. מספר שעות קודם לכן התקינה הממשלה את תקש"ח המשטרה.

עמדת הכנסת

24. סמכותה של הרשות המבצעת לשנות מחוקי הכנסת או לקבוע הסדרים ראשוניים באמצעות תקנות לשעת חירום מהווה פגיעה קשה בערכים דמוקרטיים ובראשם בעקרון הפרדת הרשויות. נדמה שעל כך אין חולק.

בהתאם לכך, על-פי ההלכה הפסוקה, גם כאשר הממשלה מבקשת לתת מענה לבעיה דחופה, דרך המלך היא במסלול הפרלמנטרי - באמצעות פנייה להסדרת הסוגיה העומדת על הפרק בחקיקה, או במקרים אחרים באמצעות פנייה לקבלת אישור הוועדה הרלוונטית בכנסת. בית המשפט הנכבד הבהיר בהקשר זה כי "ניתן להתקין תקנות שעת חירום, רק כאשר מתקיימות נסיבות חירום מיוחדות אשר מצדיקות את הסטייה החמורה מעקרון הפרדת הרשויות ומעקרון שלטון החוק המהותי" (בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763, 779 (1999) (להלן: עניין פריצקי)).

השימוש בתקנות שעת חירום צריך להיות אפוא בבחינת אמצעי אחרון, ועל כן, בכל מצב שבו ניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על פני התקנת תקנות שעת חירום. כפי שהבהיר בית המשפט הנכבד בעניין פריצקי (בעמ' 787):

"מצפה אני לכך, כי השימוש בתקנות שעת חירום לא יהווה אמצעי ראשון אלא אחרון. אכן, כשאירועים כמו אלו שבפנינו מתרחשים והולכים, יש לנקוט מבעוד מועד את כל האמצעים הנדרשים כדי שהכנסת תוכל לומר את דברה. חוק או תקנות שעת חירום – חוק עדיף תמיד."

25. יתר על כן, בית המשפט הנכבד אף אימץ בהקשר זה את העמדה שהובעה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולפיה, גם אם מחליטה הממשלה לפנות להתקנת תקנות שעת חירום, מן הראוי לשקול את האפשרות "שיחד עם התקנת התקנות תוגש לכנסת הצעת חוק רגילה, בנוסח התקנות, כדי שהכנסת תוכל לדון ולהחליט בהקדם אם להחליף את התקנות בחוק רגיל, בנוסח התקנות או בנוסח שונה, או לבטל את התקנות במועד שתקבע" (בג"ץ 2994/90 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 317, 327 (1990); הנחייה מס' 2.3100 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, עודכנה ביום 9.11.2003).

26. בנסיבות העניין שלפנינו, אין חולק כי נכון לעת הזו, לאחר תחילת כהונת הכנסת ה-23 (ביום 16.3.2020 בשעה 16:00), בפני הממשלה ניצב קושי ממשי לפנות לדרך המלך הפרלמנטרית. זאת משום שטרם הוקמו הוועדה המסדרת, ועדת הכספים הזמנית וועדת החוץ והביטחון הזמנית, בהתאם לסעיף 2א לחוק הכנסת, וללא ועדות אלה לא ניתן לקדם הליכי חקיקה ראשית או חקיקת משנה.

עם זאת, יש להצר על כך שחרף העובדה שהממשלה סברה שיש לפעול בנושא בדרך של הבאת החלטתה לאישור ועדת המשנה בהתאם לסעיף 7(ב)(6) לחוק השב"כ, וזאת עוד במהלך כהונת הכנסת ה-22, הנושא הובא לוועדה בלוח זמנים שלא איפשר לוועדה לקיים דיון של ממש

בהחלטה. כתוצאה מכך, נמנעה מוועדת המשנה האפשרות לקיים דיון ראוי בסוגיה רגישה ומורכבת זו.

27. מכל מקום, עמדת הכנסת היא כי בהתאם להלכה הפסוקה ואף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, **מיד לאחר שתוקם הוועדה המסדרת וכן ועדת החוץ והביטחון הזמנית**, ויש לקוות שהדבר ייעשה בהקדם, יהיה על הממשלה להביא בפני הכנסת הצעת חוק המעגנת את התיקון לחוק נתוני תקשורת המעגן כרגע בתקש"ח המשטרה, וכן לפנות לוועדת המשנה של ועדת החוץ וביטחון כדי לדון בבקשה לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק השב"כ, לעניין העניינים המוסדרים בחוק השב"כ. זאת, גם אם בעת הקמת הוועדות האמורות, תקנות שעת החירום יעמדו עדיין בתוקפן.

במקביל, יש מקום כי כבר עתה גורמי המקצוע הרלוונטיים בייעוץ המשפטי לממשלה יעמדו בקשר עם הגורמים הרלוונטיים בייעוץ המשפטי לכנסת בעניין זה, וזאת כדי לעשות את העבודה המקצועית המקדימה ביחס להסדרים המוצעים על מנת לזרז ולייעל את ההליכים הפרלמנטריים כשיוקמו הוועדות ותחל העבודה הפרלמנטרית בעניין זה.

היום, 18 במרץ, 2020
כ"ב באדר, התש"ף



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
ממונה על ייצוג הכנסת בערכאות

ע/5

העתק 'תגובת מקדמית מטעם המשיבים 1-7' בבג"ץ 2190/20

מיום 18.3.2020

עו"ד שחר בן מאיר

בעצמו

מר' אבא הלל 12, רמת גן

טלפון: 03-6127878; פקס: 03-6127979

העותר

נ ג ד

1. ראש הממשלה

2. ממשלת ישראל

3. שירות הביטחון הכללי

4. משטרת ישראל

5. משרד הבריאות

6. היועץ המשפטי לממשלה

7. הרשות להגנת הפרטיות

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925542; פקס: 02-6467011

8. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

9. חה"כ גבי אשכנזי

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 7-1

1. בהתאם להחלטת כב' השופט סולברג מיום 17.3.20, מתכבדים המשיבים 7-1 (להלן: "המשיבים") להגיש תגובתם לעתירה.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותר להורות על ביטולן של תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: "תקנות ההסמכה"), שפורסמו ברשומות אתמול (17.3.20), ותוקפן למשך 14 יום; ועל ביטולן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן: "תקנות נתוני מיקום"), שפורסמו ברשומות ביום 16.3.20.

עוד מבקש העותר כי המשיבים יפרסמו "במסגרת התקנות או בכל מסגרת אחרת, באופן מלא ומדויק את כל ההוראות הנורמטיביות לגבי אופן יישום והפעלת התקנות". לבסוף, מבקש כי המשיבים יפעלו "להביא לאישור ו/או פיקוח של ועדה מועדות הכנסת הן של נוסח התקנות והן של אופן ההפעלה והיישום שלהן".

3. בגדרי העתירה התבקש גם צו ביניים "אשר יאסור על משיבי המדינה, לכל הפחות עד לדיון ומתן החלטה בעתירה, כל הפעלת סמכויות מכוח התקנות". בהחלטתו מיום 17.3.20 קבע כב' השופט סולברג כי אין מקום למתן צו ארעי במעמד צד אחד.

4. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות על הסף, מחמת אי מיצוי הליכים, ולגופה, בהעדר עילה להורות על ביטולן של תקנות ההסמכה או תקנות נתוני מיקום – תקנות שעת חירום שהותקנו בצוק העתים בו אנו מצויים, בהינתן שהן הותקנו בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה ושההסדר הגלום בהן עומד באמות-המידה החוקתיות ובכלל זאת במבחני המידתיות.

5. עוד נציין, כי לקראת מועד פקיעתן של תקנות ההסמכה (שתוקפן עד ליום 31.3.20), וככל שעדיין יהא בהסדרים הכלולים בהן הכרח לצורך התמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה, בכוונת הממשלה לבחון באיזו דרך להסדיר את הסמכת שירות הביטחון הכללי האמורה. ככל שתקום בכנסת ועדה אשר תאפשר הליך חקיקה מלא או שתקום ועדת חוץ ובטחון זמנית, תחתור הממשלה ללכת בדרך המלך, קרי חקיקה רגילה או פעולה לפי חקיקה רגילה, לרבות לפני תום תוקפן. הממשלה תבחן ותחליט אם להביא לאישור של ועדת החוץ והביטחון החלטת ממשלה לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, או להציע להגיש לכנסת הצעת חוק לעיגון הסמכויות הנדרשות (בין בחוק חדש ובין בחוק להארכת תקפן של תקנות שעת החירום). אם לא יקומו בכנסת הגופים ההכרחיים לכל אחת מהחלופות ועדיין תשתכנע הממשלה שההסדרים שנקבעו בתקנות ההסמכה חיוניים להגנה על בריאות הציבור, היא תשקול להאריך את תוקפן במסגרת הסמכות שקובע סעיף 39 לחוק-היסוד.

להלן נפרט.

רקע – התפרצות מחלת הקורונה וצעדים שנקטו בהתמודדות עמה

6. במהלך דצמבר 2019 החלה התפרצות של המחלה הנגרמת מנגיף קורונה המכונה SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן: **המחלה, הנגיף או COVID-19**). נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד נגיף זה, אין חיסון באמצעותו ניתן לצמצם את התפשטות המחלה ואין טיפול ספציפי ידוע. שיעור התחלואה הקשה מוערך ב-15% עד 20%, מתוכם 5% במצב קריטי, ושיעור התמותה מוערך ב-14.8% בקרב חולים שגילם מעל 80; ב-8% בקרב חולים בני 70-79; ב-3.6% בקרב חולים בני 60-69; וב-1.3% בקרב חולים בני 50-59. שיעור התמותה בכלל האוכלוסייה מוערך בכ-2-4%. יצוין כי אחוז התמותה גבוה משמעותית בקרב קבוצות סיכון שעליהן נמנים אנשים מבוגרים וחולים במחלות כרוניות לרבות מחלות לב, יתר לחץ דם וסכרת. זאת ועוד, על פי נתוני משרד הבריאות, כמחצית מאוכלוסיית ישראל סובלת בגיל 35 ממחלה כרונית אחת, ובגיל 45 משתי מחלות כרוניות.

בנוסף, קיימת אפשרות של העברת הנגיף מאדם עם תסמינים מזעריים או ללא תסמינים כלשהם, אפשרות המעלה את הפוטנציאל להעברת הנגיף מאדם אחד לאנשים רבים.

7. ביום 30.1.20, הכריז ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization) על התפרצות הנגיף כאירוע חירום בבריאות הציבור (PHEIC) בעל השלכות בינלאומיות. ביום 11.2.20 קבע ארגון הבריאות העולמי באופן רשמי, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף זה תכונה COVID-19 ושם הנגיף הוא SARS-CoV-2. ביום 28.2.20 העלה ארגון הבריאות העולמי את הערכת הסיכון העולמית להתפשטות COVID-19 לרמה גבוהה מאוד. ביום 11.3.20 הכריז ארגון הבריאות העולמי על COVID-19 כפנדמיה.

8. נכון ליום 17.3.20, על פי הנתונים המתפרסמים מעת לעת באתר משרד הבריאות אשר נאספים בין היתר מארגון הבריאות העולמי, דווח כי ישנם 179,112 מקרים בהם אובחן נגיף הקורונה, מהם 91,779 חולים מסין (ומתוכם 3,357 מקרי מוות), ו- 87,333 מקרים מחוץ לגבולות סין, בהם 4,069 מקרי מוות, בלמעלה מ-100 מדינות. נכון להיום, אובחנו חולים בנגיף הקורונה בכל רחבי הגלובוס, במדינות אירופה, המזרח הרחוק, דרום מזרח אסיה, המזרח התיכון, אמריקה ואפריקה.

הנתונים מתפרסמים באתר משרד הבריאות בהפניה הבאה:

<https://govextra.gov.il/ministry-of-health/corona/corona-virus/>

9. בהיעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות הנגיף היא צמצום מגע עם חולים ואנשים המצויים בסיכון גבוה להדבקה האוכלוסייה בישראל בנגיף. מבחינה מעשית, בהתחשב במאפייניו הידועים של הנגיף, הדבר אפשרי רק במסגרת בידוד לתקופה של 14 ימים (תקופה הדגירה וההדבקה האפשרית) למי שבא במגע עם חולה, או שחזר מאחד היעדים בהם התפרצה המחלה.

מדיניות משרד הבריאות לעת הזו היא מדיניות "הכלה", קרי, מניעת הדבקה מקומית הכוללת בידוד נדבקים ואלו שחשודים כי נדבקו. במקביל, המשרד ממשיך במדיניות של "מניעה", קרי – הפחתת הסיכון להגעת חולים נוספים לישראל, אשר קיימת סכנה כי ידביקו אחרים בנגיף. משרד הבריאות נערך לתרחיש של תחלואה נרחבת בנגיף הקורונה בישראל, ועובד לפי הנחות היסוד הבאות:

- א. נגיף SARS-CoV-2 מועבר מאדם לאדם, ככל הנראה בעיקר במגע ובהעברה טיפית.
- ב. שימוש תקני באמצעי המיגון המומלצים יהיה יעיל במניעת הדבקה של המשתמש.
- ג. הקפדה על העקרונות הבסיסיים של מניעת זיהומים עשויה למנוע את התפשטות המחלה בישראל.
- ד. יכולים להיות מקרים של COVID-19 ללא תסמינים או עם הסתמנות קלינית קלה.

10. בין היתר, פרסם משרד הבריאות הנחיות למיגון מפני הידבקות בנגיף הקורונה; הנחיות לצוותים הרפואיים בקהילה; הנחיות לבתי החולים הכלליים; הנחיות למכבסות ולצוותי טיפול בפסולת רפואית; הנחיות לפעילות במעבדות; הנחיות ללשכות הבריאות; הנחיות לנוסעים לחו"ל, בדגש על הימנעות מנסיעות שאינן חיוניות והתעדכנות על מצב התחלואה בנגיף הקורונה ביעד הנסיעה והנחיות לחוזרים מחו"ל (לרבות שהיה בבידוד בית).
11. התנהלות משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובראשם משרד הבריאות, היא אפוא התנהלות חירום דינאמית, אשר נגזרת מן המצב המשתנה לצורך מתן מענה מיטבי לפי צו השעה, והדבר נכון אף לגבי הצעדים הננקטים במישור המשפטי – לרבות הוצאת צווים והוראות מינהל, ועדכונים באופן תכוף.
12. כך, ביום 27.1.20 הוסיף שר הבריאות את המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה לרשימת המחלות המדבקות שבתוספת השנייה לפקודת בריאות העם, 1940 (להלן: "**פקודת בריאות העם**"), בחלק א', ברשימת מחלות בעלות חשיבות בינלאומית המחייבות הודעה מידית, לעניין תקנות הבריאות הבין-לאומיות (International Health Regulations, 2005) של ארגון הבריאות העולמי (צו בריאות העם (שינוי רשימת מחלות מדבקות שבתוספת השנייה לפקודה), התש"ף-2020, ק"ת 8334 התש"ף בעמ' 464).
13. בנוסף, המחלה הוכרזה ביום 27.1.20 על ידי שר הבריאות כמחלה מדבקת מסוכנת לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 (להלן: "**פקודת בריאות העם**"). ובהמשך לכך הוצאו על-ידי מנכ"ל משרד הבריאות שורת צווים מכוח סעיף 20 לפקודת בריאות העם.

ההכרח באיתור מהיר ומדויק של מי שבאו במגע עם חולה

14. כמתואר לעיל, מדובר במחלה חדשה, שלא היתה מוכרת לעולם הרפואה ואובחנה לראשונה בדצמבר 2019. לפיכך, רמת החסינות נגדה באוכלוסייה צפויה להיות אפסית. בנוסף, לא קיים חיסון שבכוחו למנוע הדבקה, אין בשלב זה צפי לפיתוח חיסון, ואף לא קיים טיפול ספציפי ידוע.
15. המדובר במחלה העוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון עיטוש או שיעול). בה בעת, קיימת אפשרות להעברת המחלה לאחרים גם ללא תסמינים נשימתיים משמעותיים, ואף ללא תסמינים כלל. תקופת הדגירה היא בין יומיים ל-14 ימים לאחר החשיפה. **המשמעות היא, שבתקופת הדגירה אדם עלול לבקר במקומות רבים, להדביק רבים אחרים סביבו, וזאת אף בטרם הופיעו אצלו תסמינים, ובטרם פנה להערכה רפואית ולאבחון המחלה.**
16. הערכה ראשונית של מקדם ההתפשטות הבסיסי (basic reproductive number) ביחס לנגיף נעה בין 1.5 ל-3. משמעות המספר היא, שאם לא תיושם התערבות חיצונית מרבית – כל חולה ידביק בין 1.5 ל-3 אנשים בממוצע, והנגיף צפוי להמשיך ולהתפשט במהירות. יצוין, כי על מנת לבלום את ההתפרצות, יש להגיע למקדם התפשטות בסיסי הקטן מ-1. הדבר נעשה באמצעים מוכרים

ומוכחים, כגון איתור מגעים, בידוד חשודים וחולים, הימנעות מהתקהלות, הגבלת תנועה ועוד. הקטנה משמעותית של מקדם ההתפשטות היא הכלי באמצעותו ניתן לווסת ולהקטין את קצב העלייה במספר החולים ("השטחת העקומה"), ובכך לאפשר למערכת הבריאות להתמודד עם החולים הקשים ולמנוע תמותה הניתנת למניעה.

יודגש, כי איתור מספר מרבי של אנשים אשר באו במגע עם החולה, במהירות הרבה ביותר, הוא רכיב קריטי בהפחתת מקדם ההתפשטות הבסיסי.

17. בשים לב לכך שמדובר במחלה ללא תרופה ישירה וללא חיסון, השאיפה של מערכת הבריאות היא לצמצם את מספר הנדבקים ובכל מקרה "להשטיח את עקומת התחלואה" של המחלה, קרי – להקטין את מספר החולים החדשים בכל פרק זמן נתון. זאת, על מנת לאפשר למערכת הבריאות לתת לחולים טיפול תומך, שיש לו השפעה ממשית על סיכויי ההחלמה וההישרדות של החולה, ולאפשר לה להמשיך ולתפקד הן בטיפול בחולי הקורונה, הן בחולים הרגילים. עקומת תחלואה חדה מדי בזמן נתון עלולה לגרום לקריסה של מערכת הבריאות, כפי שקורה למשל בצפון איטליה, ובהתאם לכך למספר גדול באופן משמעותי של חולים קשים ושל מקרי מוות, הן כתוצאה ישירה של וירוס הקורונה, הן בעקיפין, כתוצאה מפגיעה אנושה ביכולת הטיפול במחלות אחרות, תאונות וכדומה.

18. התפשטות המחלה מבוססת על שלושה פרמטרים עיקריים. האחד, שיעור ההדבקה של המחלה; השני, קיומו של חולה שמדביק את סביבתו; השלישי, מגע של החולה עם אנשים אחרים, והתנהלותם של אלה לאחר מכן.

בכל הנוגע לשני הפרמטרים הראשונים (שיעור ההדבקה וקיומו של חולה המדביק את סביבתו), לא קיימת יכולת השפעה של ממש. **הפרמטר היחיד הניתן אפוא לשליטה הוא הקרבה בין הנדבק – בין אם מדובר בחולה או במי שחשוד כחולה – לסביבתו, ואיתור מהיר של מי שנחשפו אליו. על כן, עיקר המאבק במגפת הקורונה מתמקד כיום במישור זה.**

19. אסטרטגיית הפעולה של משרד הבריאות מבוססת על הקטנת עוצמת החשיפה בדרך של מתן הנחיות להימנעות ממגע פיזי, כגון לחיצות ידיים ושמירת כללי היגיינה, לצד הקטנת זמן החשיפה והקטנת מספר המגעים באמצעות הגבלות על התקהלויות, והרחקה של קבוצת סיכון החשודות כמדבקות מהסביבה. בהתאם לכך, נקט משרד הבריאות מראשית הטיפול במגפה במתווה של צמצום הגעת אנשים שאינם אזרחי או תושבי ישראל למדינה, ובידוד של ישראלים ששבו מאזורים בהם התפרצה המחלה, או שבאו במגע עם חולים מאומתים.

20. יודגש, כי לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, **האמצעי החשוב ביותר להתמודדות עם התפשטות הנגיף הוא בידוד החולים ואלו שבאו עמם במגע.** אסטרטגיה זו של יצירת ריחוק חברתי (social distancing) היא, על פי עמדתם המקצועית, **היעילה ביותר למניעת הדבקה במחלה.** ככל שיותר אנשים שבאו במגע עם החולים יאותרו ותוטל עליהם חובת בידוד כך

תתאפשר הקטנה של התפשטות המחלה, ולהיפך, קושי ביכולת לאתר את אותם אנשים ולהודיע להם על חובתם להיות בבידוד תוביל להגדלת התפשטות המחלה.

21. לשם כך, איתור מהיר של מסלול התנועה והמגעים של מי שאובחן כחולה, איתור מהיר של האנשים עמם היה במגע קרוב דיו, באופן המעמיד אותם בסיכון לחלות בעצמם ולהעביר את הנגיף לאחרים, והעברת מידע מהיר לאותם אנשים כדי ליידע אותם בדבר חובתם להיכנס לבידוד, הינם אמצעים חיוניים ודחופים המהווים מרכיב מרכזי ביכולת להקטין את התפשטות המחלה.

22. הכלי בו נעשה שימוש עד היום הוא ביצוע חקירה אפידמיולוגית פרטנית בדרך של תחקור החולה שאובחן, על מנת להתחקות אחר המקומות בהם שהה וכלל המגעים שקיים עם אנשים אחרים בתקופת הדגירה.

23. לכלי זה נודעות מגבלות במספר פרמטרים, בהם זכרוננו של הנחקר; נכונותו לשיתוף פעולה, בפרט בעת שנמצא כי הוא חולה במחלה; חוסר יכולתו לדעת מי היה בסביבתו הקרובה; משאבי כוח האדם של מבצעי החקירה; ופרק הזמן שהחקירה דורשת. לכך מצטרפת מגבלת היכולת להעביר מידע ישירות למי שנחשפו, המבוצע רק במעגלי קרבה ראשונה המוכרים לנדבך, ולציבור הרחב באמצעי התקשורת הכלליים ובאמצעות אתר משרד הבריאות, וכן הסתמכות על כך שהציבור עצמו עוקב אחר הפרסומים, המתרבים והולכים, ומאתר נכונה את נוכחותו במסלולם של מאות החולים שאותרו. מובן שככל שמספר החולים הולך וגדל חסרונותיו של התחקור הפרטני הולכים וגדלים.

24. כאן המקום לציין, כי קצב ההדבקה הנוכחי כבר הגיע ליותר מ-100 חולים מאובחנים חדשים בישראל ביממה האחרונה (17.3.2020) ולפני כן כ-50 חולים חדשים מידי יום, (בימים האחרונים), וזאת לעומת חולים בודדים בכל מדינת ישראל לפני כשבועיים. דבר זה תואם את הערכת משרד הבריאות מהשבוע שעבר, שצפה גידול זה. זאת ועוד, על פי הערכת גורמי המקצוע במשרד הבריאות קצב המאובחנים החדשים צפוי להמשיך ולגדול בצורה מעריכית, באופן שבתקופה הקרובה נגיע למאות חולים חדשים מדי יום, ובהמשך יתכן שאף מעבר לכך.

25. במצב דברים זה, עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא שביצוע חקירה אפידמיולוגית פרטנית כפי שנעשה עד כה אינו יעיל כעת, קל וחומר במצב של הגדלת ההתפשטות, ולא ניתן עוד לבצע תחקור פרטני בלתי אמצעי של כל אדם שאובחן כחולה, במהירות הרלוונטית, בהינתן קצב ההדבקה העולה על 100 חולים חדשים מדי יום, שאף צפוי להיות מוכפל.

26. יתר על כן, חקירה אפידמיולוגית פרטנית במתכונת האמורה מביאה לעתים להכנסה לבידוד של המוני אנשים ששהו במקום ציבורי, כשלגבי חלקם לא קיימת הצדקה אמיתית לשהייה בבידוד, ומנגד מחמיצה אנשים החייבים בבידוד לאחר שבאו במגע עם חולה, וכלל אינם יודעים על כך בין בשל מגבלות זכרוננו של החולה, או כיוון שאין עוד יכולת אמיתית להתעדכן בזמן אמת בכל מסלולי החולים.

27. נשוב ונדגיש כי לממד הזמן נודעת חשיבות קריטית. שכן, לאחר שאדם אובחן כחולה יש לאתר את כלל האנשים שבאו עמו במגע בהקדם האפשרי, על מנת למנוע מהם להמשיך ולהפיץ את הנגיף, על ידי כניסתם לבידוד במהירות האפשרית. כל צמצום של מספר האנשים שימשיכו להפיץ, בידועין או שלא בידועין, את הנגיף, הוא רצוי מאד ואף הכרחי ובהקדם האפשרי.

חשוב לציין שההערכה היא שככל שהחקירה האפידמיולוגית תהיה יעילה יותר, הדבר יוביל להאטת קצב והיקף ההתפשטות, ויהיה בכך כדי להקטין את ההיתכנות לתרחיש של קריסה של מערכת הבריאות.

28. לאור האמור, באו גורמי המקצוע במשרד הבריאות לכלל מסקנה כי נדרשת הפעלת יכולות טכנולוגיות לשם סיוע באיתור מהיר ככל הניתן של נתיבי התנועה המלא והמיקומים של מי שאובחן כחולה, מרגע החשיפה הראשונה הידועה שלו ולכל אורך תקופת הדגירה, ואיתור כלל האנשים ששהו בסביבתו הקרובה למשך זמן רלוונטי במקומות בהם שהה.

זאת, על מנת שמשרד הבריאות יוכל ליצור קשר ישיר עם אותם אנשים, וליידעם בדבר החובה להיכנס לבידוד במהירות האפשרית. כניסתם לבידוד תאפשר גם לבצע אבחון מוקדם, ככל שחלו, עקב הגברת המודעות לסיכון, וחובת הדיווח על הימצאות בבידוד שנקבעה בצו בידוד בית.

חוות דעתה של פרופ' סיגל סדצקי, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, שעיקריה פורטו לעיל, מצורפת ומסומנת מש1. יצוין, כי חוות דעת זו הונחה בפני חברי הממשלה במסגרת הדיון בהצעת המחליטים שאושרה על ידי הממשלה ביום 15.3.20, כפי שיפורט בהמשך.

הליך התקנת תקנות ההסמכה

29. על רקע הצורך והדחיפות שתוארו לעיל, ובהינתן שעת החירום בה אנו מצויים נוכח התפשטות מגפת הקורונה בישראל, נבחנו אפשרויות להסתייעות משרד הבריאות הן במשטרת ישראל והן בשירות הביטחון הכללי, ובהתאם לממצאי הבחינה הראשונית האמורה הוחלט לקדם הסמכה מתאימה לעת הזו לכל אחד משני הגופים האמורים.

30. לענין ההסתייעות בשירות הביטחון הכללי - , – לאחר ש גורמי המקצוע בדיון שהתקיים ביום שישי 13.3.20 באו לכלל מסקנה כי בידי שירות הביטחון הכללי אמצעים המאפשרים מתן מענה לצורך המתואר הוחלט להסמיכו לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי לשם ביצוע בדיקות ביחס לתקופת 14 הימים שלפני מועד אבחון של חולה, לשם צמצום התפשטות מגפת הקורונה ובפרט לצורך זיהוי נתוני המיקום ונתיבי תנועתו של חולה בנגיף, וזיהוי אנשים שבאו עמו במגע קרוב.

31. יובהר, כי בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, נעשה ניסיון למצות ככל הניתן את הבחינה המשפטית של השגת התכלית באמצעות המשטרה, ולא להידרש להפעלת שירות הביטחון הכללי, אך לבסוף הובהר כי רק בידי השירות מצויות היכולות המאפשרות השגת התכלית האמורה. 31. לשם כך, נבחנו שני אפיקי פעולה משפטיים אפשריים להסדרת ההסמכה – תקנות שעת חירום או החלטת ממשלה מכח סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן: "**חוק שירות הביטחון הכללי**"). לאחר בחינת הדברים, הוחלט לקדם הקניית הסמכות זו בדרך של החלטת ממשלה, מכוח סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, שלשונו כדלקמן: "לענין סעיף קטן (א), ימלא השירות תפקידים אלה: ... (6) פעילות בתחום אחר שקבעה הממשלה, באישור ועדת הכנסת לעניני השירות, שנועדה לשמור ולקדם אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה". מסלול זה, נבחר, בין היתר, נוכח הרצון לאפשר הליך בקרה פרלמנטרית על החלטת הממשלה.

32. בהמשך לכך, קיימה הממשלה ביום ראשון, 15.3.20 דיון מקיף, בן מספר שעות, בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חוקתי), אשר בסיומו התקבלה החלטת הממשלה מס' 4897 בעניין "הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש" (להלן: "**החלטת הממשלה 4897**"). נשוב ונציין כי לעת הדיון בהצעת המחליטים הונחה בפני חברי הממשלה חוות דעתה של ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, פרופ' סיגל סדצקי, שעיקריה פורטו לעיל (נספח **מש/1**).

בעקבות הדיון בממשלה הוכנסו מספר מגבלות נוספות על אופן הפעלת הסמכות על ידי שירות הביטחון הכללי.

33. ביום שני, 16.3.20 בשעות הצהריים, התקיימה ישיבת ממשלה טלפונית נוספת לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפותו, כדי ללבן סוגיות נוספות שעלו במהלך הבוקר באשר לתקנות ההסמכה. בסיום ישיבה זו התקבלה החלטת הממשלה 4897.

34. החלטת הממשלה 4897 הסמיכה את שירות הביטחון הכללי "לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי לצורך סיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית, שמטרתה בדיקה מתחילת תקופת הדגירה של מיקומים ונתיב תנועה של חולה קורונה מאומת או אנשים שיש חשש כי נדבקו בקורונה וכן אנשים שבאו עימם במגע". ההחלטה קבעה תנאים וסייגים שונים אשר עוגנו בסופו של יום בתקנות ההסמכה המצויות במוקד העתירה, ועל כן נרחיב בעניינם בהמשך הדברים.

עוד נקבע בהחלטה כי בהתאם להוראת סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, היא תועבר לאישורה של ועדת הכנסת לענייני שירות הביטחון הכללי, היא ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

החלטת הממשלה מס' 4987 מיום 15.3.20, וכן מכתבו של מזכיר הממשלה לכנסת להנחת ההחלטה על שולחנה, מצורפת ומסומנת **מש/2**.

35. למחרת, ביום 16.3.20, הניחה מזכירות הממשלה את ההחלטה על שולחנה של ועדת המשנה לענייני מודיעין ושירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-22 (להלן גם: **"ועדת המשנה"**). הדיון בוועדת המשנה זו החל **עוד באותו היום**, בשעות אחר הצהריים, **אולם נגדע בעודו באבו לאחר כשעה וחצי, נוכח הצורך לקיים את השבעה של הכנסת ה-23**, אשר התקיימה אף היא באותו היום (זאת בחלוף 14 יום ממועד הבחירות לכנסת, כמצוות סעיף 12 לחוק-יסוד: הכנסת).

מכתבו של מזכיר הממשלה ליו"ר הכנסת מיום 17.3.20 להנחת התקנות על שולחן הכנסת מצורף ומסומן **מש/3**.

36. בשלב זה, משפקעה סמכותה של ועדת המשנה אשר פעלה במסגרת הכנסת ה-22, על רקע הדחיפות הרבה שבהסמכת שירות הביטחון הכללי ומתן **כלי מיידי** נחוץ בידי משרד הבריאות להתמודדות עם המגפה, למול חוסר הוודאות באשר למועד כינוסה החדש של ועדת המשנה בכנסת ה-23, שזה עתה הושבעה, החליטה הממשלה, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, לנקוט ללא דיחוי באפיק פעולה אחר – ולהסמיק את שירות הביטחון הכללי בדרך של תקנות שעת חירום (שאינן טעונות אישור של הכנסת), אשר תותקנה למשך 14 יום בלבד. לבקשת היועץ, צומצם משך תוקפן של התקנות ל- 14 יום, במקום 30 יום בהחלטת הממשלה, וזאת כדי לאפשר כאמור חזרה למסלול הכנסת.

37. העבודה על התקנות החלה אפוא רק לאחר סיום הדיון בוועדת המשנה, ונמשכה אל תוך שעות הלילה. ביום 17.3.20, בשעות הקטנות של הלילה, אישרה הממשלה בישיבה טלפונית, בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה, את תקנות ההסמכה, **שתוקפן כאמור למשך 14 יום בלבד**, ואלו פורסמו ברשומות לפנות בוקר (ק"ת 8393).

38. יובהר כבר עתה, כי תוכןן של תקנות ההסמכה דומה במהותו לתוכנה של החלטת הממשלה, אשר לגביה כאמור קיימה הממשלה דיון ממושך, בן מספר שעות, ביום 15.3.20, וגם במסגרת הישיבה הטלפונית ביום 17.3.20 לפנות בוקר, הועברו הבהרות על-ידי היועץ המשפטי לממשלה והמשנה ליועץ, במענה לשאלות שעלו נערך תיקון מסוים בנוסח התקנות.

39. מפאת חשיבותן של התקנות, הניצבות למעשה במוקד עתירה זו, נביא במלואן את התקנות העיקריות לענייננו (תקנות 2-3, 6-8, ותקנה 11):

"הסמכת שירות הביטחון הכללי

2. לצורך סיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית לצמצום ולמניעת התפשטות נגיף הקורונה החדש, יוסמך השירות לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי לשם ביצוע בדיקה, בנוגע לתקופה של 14 הימים שלפני אבחון של חולה, שמטרתה זיהוי נתוני מיקום ונתיב תנועת החולה, וזיהוי אנשים שבאו במגע קרוב עמו (להלן – פעולות הסיוע);
כן מוסמך השירות להעביר מידע למשרד הבריאות, כמפורט בתקנות שעת חירום אלה;

לעניין תקנות שעת חירום אלה, "מידע טכנולוגי" – למעט תוכן שיחה כמשמעותו בחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979.

סוגי המידע ותנאי השימוש

3. (א) סוגי המידע הטכנולוגי ותנאים נוספים לשימוש בו, לרבות אופן איסוף המידע, שמירתו, העברתו למשרד הבריאות ומחיקתו יוסדרו על ידי השירות, בנוהל ייעודי שיאשר היועץ המשפטי לממשלה.
- (ב) השירות יעשה שימוש במידע הטכנולוגי ובתוצריו רק לתכלית האמורה בתקנות שעת חירום אלה, ובתום תקופת תוקפן המידע יימחק.
- (ג) רשויות המדינה לא יעשו שימוש במידע האמור או בחלק ממנו לכל תכלית אחרת מזו שבתקנה 2, ובכלל זה הליך משפטי או חקירתי.
- (ד) עובד ציבור העושה שימוש במידע הטכנולוגי שלא לתכלית האמורה בתקנה 2, דינו – מאסר שלוש שנים.

...

נוהל משרד הבריאות

6. משרד הבריאות יקבע בנוהל ייעודי, שיאשר היועץ המשפטי לממשלה, הוראות לעניין בקשת הסיוע, אופן השימוש במידע, החזקתו ומחיקתו, לרבות קביעת מספר מצומצם של בעלי תפקידים בעלי התאמה ביטחונית כמשמעותה בחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, המוסמכים לעיין במידע, שיחויבו לחתום על טופס שבו תובהר להם המשמעות הפלילית של שימוש במידע בניגוד להוראות תקנות שעת חירום אלה.

הגבלת השימוש במידע

7. (א) מבלי לגרוע מהאמור בתקנה 3(ג), משרד הבריאות לא יעביר לרשות מרשויות המדינה כל מידע שהתקבל מהשירות בהתאם לתקנות שעת חירום אלה; על אף האמור, אין בכך כדי למנוע ממשרד הבריאות שימוש במידע לצורך אזהרת הציבור או אדם מסוים מפני חשש להדבקות במחלה, או למנוע הכללת שם אדם ברשימת החייבים בבידוד שלמשטרת ישראל יש נגישות אליה לצורכי אכיפה.
- (ב) המידע שהועבר מהשירות לפי תקנות שעת חירום אלה, יימחק בידי משרד הבריאות בתום תקופת תוקפן של התקנות, ואולם משרד הבריאות רשאי לשמור את המידע כאמור למשך 60 ימים נוספים מסיום תקופת תוקפן של התקנות לצורך תחקיר פנימי של הפעולות שביצע משרד הבריאות.

סייגים

8. (א) השירות לא יעסוק בפעילות פיקוח ואכיפה על הפרת חובת בידוד לפי צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, ואין באמור בתקנות שעת חירום אלה כדי להסמך את השירות לסייע בפעילות פיקוח ואכיפה כאמור.
- (ב) השירות יעסוק אך ורק בפעולות סיוע והעברת מידע למשרד הבריאות כמפורט בתקנות שעת חירום אלה, ולא יעמוד בקשר ישיר כלשהו עם חולה או עם אנשים שבאו עמו במגע קרוב כאמור.

...

תוקף

11. תוקפן של תקנות אלה למשך 14 יום.

הליך התקנת תקנות נתוני מיקום

40. כאמור לעיל, הוחלט גם על קידום הסמכה מתאימה למשטרת ישראל. להבדיל מתקנות ההסמכה, ביחס לתקנות נתוני מיקום שעניינן בסמכויות משטרת ישראל, הוחלט לכתחילה כי

על מנת לעגן את ההסדר הנדרש בנושא זה, יש צורך לנקוט באפיק של התקנת תקנות שעת חירום, בהיעדר מענה בחקיקה הקיימת ונוכח מצב החירום המפורט לעיל.

41. לפיכך, בד בבד עם אישור החלטת הממשלה מס' 4897, שתוארה לעיל, אישרה הממשלה ביום 16.3.20 את תקנות נתוני מיקום במסגרת החלטה מס' 4898, ואלו פורסמו ברשומות באותו היום (ק"ת 8390).

החלטת הממשלה מס' 4898, מיום 16.3.20, מצורפת ומסומנת מש/4.
מכתבו של מזכיר הממשלה ליו"ר הכנסת מיום 17.3.20 להנחת התקנות על שולחן הכנסת מצורף ומסומן מש/5.

42. למען הסדר הטוב, נביא במלואו את החלק הרלוונטי מתקנה 1(2) לתקנות נתוני מיקום, המתקנת את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: "חוק נתוני תקשורת"), כדלקמן:

"(2) אחרי סעיף 4(א) בא:

(א) קצין מוסמך רשאי, לפי בקשה של שוטר, להתיר קבלת נתוני מיקום ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בלא צו של בית משפט, לצורך אחד מאלה:

"(1) (א) קבלת נתוני מיקום של חולה, המצויים באותה עת במאגר המידע של בעל רישיון בזק, לצורך אזהרת הציבור או אדם מסוים, והכול כדי למנוע או לצמצם את התפשטות המחלה.

(ב) [...]

(ג) [...]

(2) (א) קבלת נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד; קבלת נתוני מיקום לפי פסקה זו תיעשה באופן מדגמי בלבד ובאופן שאינו מתמשך או רציף; המשטרה רשאית להעביר את הנתונים למשרד הבריאות לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד; לעניין זה, "נתוני מיקום" – נתון מיקום אחרון של מנוי שנקלט בידי בעל רישיון בזק, ואותו בלבד.

(ב) לא יעשה אדם שימוש במידע שהתקבל לפי פסקת משנה (א) אלא לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד או בקשר אליו.

(2א) משרד הבריאות ומשטרת ישראל יקבעו נוהל לעניין עיון במידע שהתקבל לפי סעיף קטן (א) ודרכים להבטיח שלא ייעשה שימוש בניגוד לסעיף קטן (א)(1)(ג) ו-(2)(ב); נוהל כאמור יאושר בידי היועץ המשפטי לממשלה."

43. יובהר, כי בעת גיבוש טיוטת התקנות הראשונית נשקל לשלב בהסדר סמכות נוספת של איסוף נתוני המיקום ממכשיר הטלפון הנייד של החולה לצורך החקירה האפידמיולוגית. בשלב גיבוש הטיוטה נבחן ההסדר לפיו בטרם הפעלת הסמכות תתבקש תחילה הסכמתו של החולה, ואולם במקרים בהם לא ניתנה הסכמה, ויש צורך בכך, ניתן יהיה לאסוף את הנתונים גם בהיעדר הסכמה כאמור. כל זאת, לצורך סיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית בלבד.

אולם בהמשך, הבהיר משרד הבריאות עמדתו כי בקשת ההסכמה, וכן אופן ביצוע החיפוש על ידי משטרת ישראל, לא ייתנו את המענה הנדרש. זאת בשים לב לגידול המהיר במספר החולים המתווספים בכל יום, המשאבים הנדרשים לשם חיפוש כאמור ומשך הזמן הנדרש לחיפוש.

44. בדיון נוסף שהתקיים בהמשך, הצביע משרד הבריאות על עדיפות מובהקת לסיוע של שירות הביטחון הכללי מראשיתו ועד סופו של הליך קבלת נתוני המיקום, נוכח היתרונות הטכנולוגיים שקיימים בידיו ויעילות התהליך לאיתור מכלול נתוני המיקום בידי גוף אחד. גם נציגי משטרת ישראל ושב"כ הסכימו עם עמדה זו. בהקשר זה

משרד הבריאות סבר כי הדבר עדיף גם מבחינת הפגיעה בפרטיות, מאחר שפיצול התפקיד לשני גופים היה דורש **משניהם** לאתר את נתוני המיקום של החולה. זאת, מאחר שכדי לאתר את מי שהיו בטווח מגע עם החולה במשך 14 הימים שקדמו לגילוי מחלתו, יש לאתר תחילה את נתוני המיקום של החולה עצמו.

45. לאור האמור, הוחלט לא לכלול את סמכות החיפוש בטלפון נייד כמפורט לעיל. ואולם יצוין כי תקנות נתוני מיקום מעגנות את סמכות המשטרה לקבל נתוני מיקום ממאגר מידע של בעל רישיון בזק לפי חוק נתוני תקשורת לצורך ביצוע חקירה אפידמיולוגית. עם זאת, **יש להדגיש כי נכון לעת הזו, לא יעשה שימוש בסמכות זו**. במידה ויחול שינוי בנסיבות, תותנה הפעלת הסמכות באישור היועץ המשפטי לממשלה.

46. צורך חיוני נוסף שהוצג על ידי משרד הבריאות וכן משטרת ישראל הוא פיקוח על קיום הוראות הבידוד דרך מתן סמכות לקבל נתוני מיקום לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007. בהתאם לכך, הוסמכה משטרת ישראל מכוח תקנות נתוני מיקום לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד באופן מדגמי-נקודתי בלבד, ובאופן שאינו מתמשך או רצוף של מיקומו של אדם בנקודת זמן אחת.

47. נוכח האמור לעיל, ההוראה היחידה מתקנות נתוני מיקום שבכוונת המדינה ליישמה היא הסמכת משטרת ישראל לקבלה מדגמית של נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד בלבד, ובאופן שאינו מתמשך ואינו רציף.

עמדת המשיבים

48. הימים ימי חירום. מדינת ישראל מתמודדת עם אירוע חסר תקדים בהיבטי בריאות הציבור, ומגפת הקורונה מאיימת, פשוטו כמשמעו, על בריאותם ושלומם של תושביה. זאת, לצד שיתוק מוחלט של ענפים שלמים במשק הישראלי.

די אם נזכיר כי הנחיות משרד הבריאות לציבור בישראל, נכון למועד כתיבת שורות אלה, ממליצות לתושבים להימנע מיציאה מביתם שלא לצורך. מאות ישראלים כבר אובחנו כחולים

בנגיף. עשרות אלפים שוהים בבידוד בית לפי צו. קצב ההדבקה, כפי שפורט לעיל, הגיע כבר ליותר מ-100 חולים חדשים ביום אחד, ולהערכת משרד הבריאות צפוי לטפס בצורה מעריכית.

מתוך מציאות זו, אשר באורח מקרה התלכדה עם ימי השבעתה של הכנסת ה-23, שאך זה נבחרה, נולדה חקיקת המשנה הנתקפת בעתירה זו.

49. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להורות על ביטולן של תקנות ההסמכה או תקנות נתוני מיקום – שהן הכרח בל יגונה והותקנו בצוק העתים בו אנו מצויים – בהינתן שההסדר הגלום בהן הוא קצוב בזמן ומגודר, נעשה לתכלית ראויה, במידה שאינה עולה על הנדרש ותוך איזון ראוי של כלל האינטרסים הצריכים לעניין.

נוסף על כך, ככל שתקום בכנסת ועדה אשר תאפשר הליך חקיקה מלא או שתקום ועדת חוץ ובטחון זמנית, תחתור הממשלה ללכת בדרך המלך, קרי חקיקה רגילה או פעולה לפי חקיקה רגילה, כפי שיפורט להלן. עמדה זו הוצגה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה לממשלה בישיבתה הלילית ביום 16.3.20.

אי מיצוי הליכים

50. המשיבים יטענו, כי העותר לא מיצה הליכים טרם שהגיש עתירתו. העותר אף והגיש עתירתו מיד לאחר אישור התקנות, בלא שנעשתה על ידו כל פניה מקדימה למשיבים.

51. העותר מציין בעתירתו כי לא ראה בכך טעם, אולם - **"כידוע, ביסוד חובת מיצוי ההליכים עומדות תכליות מהותיות, הנסובות סביב מיצוי הסעד המינהלי וההידברות עם הרשות המינהלית טרם הפניה לבית המשפט, על מנת להביא לפתרון המחלוקת ככל האפשר, ולחלופין - למיקודה ולגיבוש התשתית הנדרשת להכרעת בית המשפט"** (בג"ץ 2889/16 עמותת "צדק פיננסי" נ' המפקחת על הבנקים (14.4.2016)). לאור זאת ברור כי פניית מיצוי ההליכים אינה דרישה פורמלית. מיקוד המחלוקת וגיבוש התשתית הנדרשת להכרעת בית המשפט הנכבד הם עניין מהותי. לו היה העותר פונה ומציג טענותיו למשיבים טרם הגשת העתירה, היה בידו להציג בעתירתו תשתית עובדתית הולמת ולמקד טענותיו בהתייחס לנימוקי המשיבים במענה שהיה מקבל. יצוין, כי גורמים וגופים אחרים ראו לפנות ולהציג טענותיהם, והמענה לפניות אלה צפוי להישלח בהקדם.

פיקוח פרלמנטרי

52. הטענה המרכזית שבפי העותר נוגעת להעדרו של פיקוח פרלמנטרי בהליך התקנת התקנות, ובפרט תקנות ההסמכה. להלן נרחיב בסוגיה זו.

53. ראשית נציין, כי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה אינו מחייב לקבל את אישור הכנסת לצורך התקנתן של תקנות שעת חירום. עם זאת, אף נתיב חקיקה זה נתון לפיקוח פרלמנטרי, שכן

בהתאם להוראת הסעיף תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר להתקנתן, וממילא הכנסת רשאית, בכל עת, להחליט לקיים בהן דיון, ואף מוסמכת לבטלן ככל שתמצא לנכון. וכך לשון הסעיף:

"(א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; **תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.**

(ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא להתקין או להסמיק שר להתקין.

(ג) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק.

(ד) אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

(ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.

(ו) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.

(ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן.

(ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום; תקנות שעת חירום שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן."

54. בכל הנוגע לתקנות ההסמכה, מלכתחילה נשקלו שתי חלופות אפשריות להסדרת ההסמכה – תקנות שעת חירום או החלטת ממשלה מכח סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, אשר תובא לאישור ועדת המשנה לענייני מודיעין ושירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון. אחר שיקול, ביקשה הממשלה להסדיר את הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע למשרד הבריאות בדרך של החלטת ממשלה כאמור. דא עקא, שלא היה ספק בידי ועדת המשנה לאשר את התקנות (או לקבל כל החלטה אחרת בנוגע אליהן), בטרם פקעה סמכותה עם השבעת הכנסת ה-23, ביום 16.3.20. זאת, לאחר שוועדת המשנה נאלצה לקטוע את הדיון שקיימה בעניין החלטת הממשלה, באיבו, מקץ שעה וחצי, לרגל תחילת השבעתה של הכנסת ה-23.

במצב הדברים שנוצר, על רקע הדחיפות הרבה שבהסמכת שירות הביטחון הכללי ומתן כלי מיידי נוסף בידי משרד הבריאות להתמודדות עם המגפה, למול חוסר הוודאות באשר למועד כינוסה החדש של ועדת המשנה **בכנסת ה-23**, שזה עתה הושבעה, החליטה הממשלה לפנות לדרך האחרת שעמדה על הפרק מראשית התהליך, ולהתקין את תקנות ההסמכה למשך 14 יום, כתקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה. מתוך כוונה להביא לידיעת הכנסת מיידי, ולאישור ההסדר בוועדה החדשה, לכשתקום, ככל שעדיין יהא בכך צורך.

55. לקראת מועד פקיעתן של תקנות ההסמכה (שתוקפן עד ליום 31.3.20), וככל שעדיין יהא בהסדרים הכלולים בהן הכרח לצורך התמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה, בכוונת

הממשלה לבחון באיזו דרך להסדיר את הסמכת שירות הביטחון הכללי האמורה. ככל שתקום בכנסת ועדה אשר תאפשר הליך חקיקה מלא או שתקום ועדת חוץ ובטחון זמנית תחתור הממשלה ללכת בדרך המלך, קרי חקיקה רגילה או פעולה לפי חקיקה רגילה, לרבות לפני תום תוקפן. הממשלה תבחן ותחליט אם להביא לאישור של ועדת החוץ והביטחון החלטת ממשלה לפי סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, או להציע להגיש לכנסת הצעת חוק לעיגון הסמכויות הנדרשות (בין בחוק חדש ובין בחוק להארכת תקפן של תקנות שעת החירום). אם לא יקומו בכנסת הגופים ההכרחיים לכל אחת מהחלופות ועדיין תשתכנע הממשלה שההסדרים שנקבעו בתקנות ההסמכה חיוניים להגנה על בריאות הציבור, היא תשקול להאריך את תוקפן במסגרת הסמכות שקובע סעיף 39 לחוק היסוד.

בכך אף ניתן מענה **לסעד הרביעי** שהתבקש בעתירה.

56. כאמור, ככל שהכנסת סבורה כי יש מקום לקיים עוד קודם לכן דיון בתקנות, אשר הונחו על שולחנה בסמוך לאחר התקנתן, היא רשאית לעשות כן בהתאם לסעיף 39(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, ואף מוסמכת להורות על ביטולן בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת (ראו מכתבי מזכיר הממשלה ליו"ר הכנסת אליהם צורפו התקנות, נספחים מש/3 ו-מש/5).

זה המקום להזכיר גם, כי בהתאם לחוק שירות הביטחון הכללי, לכנסת יש סמכויות פיקוח סטטוטוריות קונקרטיות ביחס לפעילות שירות הביטחון הכללי, אשר לפיהן על ראש השירות לדווח לוועדת המשנה, מעת לעת ולא פחות מאחת לשלושה חודשים, על פעילות השירות, וכן יימסרו לוועדה דיווחים מיוחדים, לפי בקשתה, והכל בהתאם לכללים שנקבעו (וראו: סעיף 12(ב) לחוק שירות הביטחון הכללי). ועדת הכנסת לענייני השירות אשר תפעל במסגרת הכנסת ה-23, רשאית, אפוא, לפנות לשירות בבקשה כי יימסרו לה דיווחים מיוחדים בעניין זה.

57. המשיבים יטענו, כי בנסיבות החריגות שנוצרו די באמור לעיל כדי לדחות את טענת העותר בדבר הצורך בביטול התקנות, בנימוק של העדר פיקוח פרלמנטרי.

על מידתיות ההסדר שנקבע בתקנות

58. יתרת טענותיו של העותר נסובות על מידתיות ההסדר שנקבע בתקנות, בראי הזכות לפרטיות.

למותר לציין כי המשיבים אינם מקלים ראש בפגיעה בפרטיות הטמונה בהסדרים הקבועים בתקנות, או בחשיבותה של הזכות לפרטיות כ"אחת מזכויות העל המבססות את הכבוד והחירות להן זכאי אדם כאדם, כערך בפני עצמו" (ע"פ 5026/97 גלעם נ' מדינת ישראל (13.6.99)).

עם זאת, יטענו המשיבים כי אל מול הזכות לפרטיות ואל מול הקושי המוסדי המובנה הכרוך בצעד זה, עומדת זכותו של מי שטרם חלה או נדבק בנגיף, לחיים ולבריאות, וכן אינטרס ציבורי חיוני כולל בבלימת המגפה והאטת התפשטותה, על מנת שהיקף החולים יהיה כזה שמערכת

הבריאות תוכל להעמיד להם מענה, ושהשלכות המשבר על תפקודו של המשק בישראל תצומצמנה עד כמה שניתן. בהינתן צוק העתים בו אנו מצויים, ובמכלול הנסיבות, מדובר בהסדר מידתי, בחינת הכרח בל יגונה. להלן נפרט.

59. התקנות הותקנו **לתכלית ראויה** והעותר לא חלק על כך (ראו סעיף 31 לעתירה). כמפורט בהרחבה לעיל, מתן כלי יעיל ומהיר בידי משרד הבריאות לצמצום התפשטות הנגיף ובתוך כך איתור נתיב התנועה וכלל המגעים בתקופת הדגירה של מי שאובחן כחולה, לצורך יידועם של מי שהוא בא עמם במגע בדבר חובתם להיכנס לבידוד לאלתר – היא כיום הכרחית לצורך המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה בישראל. זאת, לתכלית של הצלת חיים והגשמת הזכות לחיים ולבריאות, וקידום האינטרס הציבורי הכולל, בצמצום מספר הנדבקים והחולים ("השטחת העקומה") על מנת שמערכת הבריאות תוכל לעמוד במתן מענה לחולים, ולתת להם טיפול תומך שהוא משמעותי להחלמתם, כמו גם להוסיף ולעמוד במתן מענה לחולים הנוקקים לה בגין מחלות אחרות. התרחיש במצב של התפשטות המחלה וקריסה של מערכת הבריאות אינו בגדר מדע בדיוני אלא הוא למרבה הצער מציאות קיימת במספר מדינות, ושיפור יעילות הבדיקה האפידמיולוגית, כמו גם מסירת הודעות לחייבים בבידוד בהקדם האפשרי, הם צעדים מרכזיים בהתמודדות שנועדה להקטין את היקף המשבר במקרה של התפרצות כאמור.

60. התקנות אושרו לאחר שהממשלה שוכנעה כי המדובר **באמצעי שפגיעתו פחותה**. פרטי ההסדר שנקבע בתקנות משקף צמצום הפגיעה למינימום המתחייב, בין היתר, על ידי הגבלת השימוש במידע לצורך הקונקרטי בלבד וקביעת מנגנוני פיקוח ובקרה לאמור.

כך, תוקף תקנות ההסמכה הוגבל ל-14 יום בלבד, והן כוללות שורה של מנגנונים אשר נועדו להבטיח כי **לא ייעשה כל שימוש במידע שייאסף על ידי שירות הביטחון הכללי, שלא לצורך הקבוע בתקנה 2** - "זיהוי נתוני מיקום ונתיב תנועת החולה, וזיהוי אנשים שבאו במגע קרוב עמו". להלן נעמוד על מנגנונים אלו:

א. התקנות קובעות במפורש שהמידע הטכנולוגי שייאסף לתכלית זו אינו כולל מידע תוכני (תקנה 2 סיפא).

ב. התקנות קובעות במפורש איסור לעשות שימוש במידע שייאסף לכל תכלית אחרת, לרבות בהליך משפטי או חקירתי, ואף קובעות סנקציה פלילית של שלוש שנות מאסר לעובד ציבור שיעשה במידע שימוש שלא לתכלית של סיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירה אפידמיולוגית למניעת התפשטות נגיף הקורונה (תקנה 3(ג)-(ד)).

ג. התקנות מורות כי סוגי המידע שייאסף, אופן האיסוף, שמירת המידע, העברתו למשרד הבריאות ומחיקתו, יוסדרו בנוהל ייעודי של שירות הביטחון הכללי לענין זה, שיאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה (תקנה 3(א)).

ד. בתקנות נקבע במפורש כי השימוש במידע ייעשה רק לתכלית האמורה בתקנות, ובתום תוקפן המידע **יימחק** על ידי שירות הביטחון הכללי (תקנה 3(ב)).

ה. הוראות לעניין אופן השימוש במידע, החזקתו ומחיקתו במשרד הבריאות תיקבענה בנוהל ייעודי של משרד הבריאות שאושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ובהן הוראות בדבר קביעת מספר מצומצם של בעלי תפקידים המוסמכים לעיין במידע, אשר יחויבו לחתום על טופס שבו תובהר להם המשמעות הפלילית של שימוש במידע בניגוד להוראות (תקנה 6).

ו. משרד הבריאות אינו רשאי להעביר לרשות מרשויות המדינה כל מידע שהתקבל משירות הביטחון הכללי בהתאם לתקנות ההסמכה, למעט למשטרת ישראל לשם הכללת אדם ברשימת החייבים בבידוד (תקנה 7(א)).

ז. מידע שהתקבל במשרד הבריאות משירות הביטחון הכללי מכוחן של התקנות, **יימחק** בתום תוקפן. עם זאת, משרד הבריאות רשאי לשמור את המידע למשך 60 ימים נוספים אך זאת לצורך תחקיר פנימי בלבד (תקנה 7(ב)).

ח. בתקנות הובהר במפורש כי שירות הביטחון הכללי לא יעסוק בפעילות פיקוח ואכיפה על הפרת צו בידוד שהוצא על ידי משרד הבריאות, ולא יעמוד בקשר ישיר כלשהו עם חולה או עם אנשים שבאו עמו במגע קרוב (תקנה 8).

ט. הן על משרד הבריאות והן על שירות הביטחון הכללי הוטלה חובת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה מידי שלושה ימים, וזאת בין היתר לעניין מספר החולים שלגביהם נאסף מידע טכנולוגי, מספר האנשים שהשירות איתר עקב הימצאותם במגע קרוב עם חולה, וסטטוס מחיקת המידע לפי התקנות (תקנה 10). יצוין כי בכוונת היועץ המשפטי לממשלה לקיים פיקוח הדוק ביותר בעניין זה.

61. כך, גם בתקנות נתוני מיקום נקבע במפורש כי לא יעשה כל שימוש במידע שהתקבל מהמשטרה, אלא לצורך פיקוח על קיום הוראות בידוד או בקשר אליו (סעיף 4(א1)(2)(ב) לחוק נתוני תקשורת, כפי שנקבע במסגרת תקנה 1(2) לתקנות שירותי מיקום).

בנוסף, אף תקנות אלה מורות כי משרד הבריאות ומשטרת ישראל יקבעו נוהל, שיאושר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, ובו יקבעו דרכים להבטיח שלא יעשה שימוש במידע בניגוד להוראה כאמור. כן יצוין, כי המשטרה תדווח ליועץ המשפטי לממשלה לעניין הפעלת סמכות הפיקוח באופן תכוף.

62. כאן המקום לציין, כי תקנות ההסמכה מאפשרות איסוף מידע אך ורק בנוגע לתקופה של 14 יום שקדמו למועד אבחון של החולה. הן אינן מקנות לשירות הביטחון הכללי כל סמכות לאיסוף מידע מעבר לכך. זאת ועוד, במסגרת הליך איסוף המידע לא ייאסף כל מידע "תוכני" אודות החולה או אנשים שהוא בא עמם במגע (תקנה 2).

63. עוד יוער כי לעניין סמכות המשטרה לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד המצויים באותה עת במאגר המידע של בעל רישיון בזק - המדובר בסמכות המופעלת לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד בלבד, וזו תעשה באופן מדגמי, בנקודת זמן אחת ולא באופן רציף ומתמשך. לעניין מידת הפגיעה בפרטיות, ומבלי להקל ראש בסמכות האמורה, אדם החב בבידוד מחויב

לדווח על מקום הימצאו בעת הבידוד ולשהות בו במשך כל תקופת הבידוד, ולכן ככל שהוא אכן שוהה בו הפגיעה הנגרמת כתוצאה מאיתור מיקומו היא פחותה.

64. האמצעי החלופי היחיד לו טען העותר, וזאת בלא פירוט, הוא האפשרות לקבל אישור פרטני מבית משפט עבור קבלת נתונים מחברות הסלולר (סעיף 32 לעתירה). נבקש להתייחס לכך כעת.

נפתח בכך שבהיבט המעשי, אמצעי זה לא יגשים את המטרה, בין היתר במישור הזמן והמהירות הנדרשת - כשם שביצוע תחקור פרטני של מי שאובחנו כחולים במסגרת בדיקה אפידמיולוגית פרטנית אינו יעיל במצב הדברים הנוכחי, בהינתן קיומם של עשרות חולים חדשים מדי יום, וככל הנראה בקרוב אף למעלה מכך, כך גם פניה פרטנית לבית המשפט בעניינם של עשרות רבות (ובעתיד ככל הנראה מאות) אנשים מדי יום ולחברות תקשורת רבות – אינה ישימה, וממילא לא תאפשר את קבלת הנתונים במהירות הנדרשת כדי למנוע את התפשטות הנגיף.

ולאמור נוסף, כי המחוקק הכיר בעבר בנסיבות שונות באפשרות להפעלת סמכויות ללא צו בית משפט במקרים שאינם סובלים דיחוי. כך למשל, סעיף 4 לחוק נתוני תקשורת מסמך את המשטרה לקבל נתוני תקשורת, ללא צו שיפוטי לצורך עילות תחומות ובמקרים שאינם סובלים דיחוי כדלקמן: "קצין מוסמך רשאי, על פי בקשה של שוטר או של שוטר צבאי, לפי העניין, להתיר קבלת נתוני תקשורת ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בלא צו של בית המשפט לפי סעיף 3, אם שוכנע כי לשם מניעת עבירה מסוג פשע או גילוי מבצעה או לשם הצלת חיי אדם יש צורך, שאינו סובל דיחוי, בקבלת נתוני תקשורת כאמור, וכי לא ניתן לקבל בעוד מועד צו לפי סעיף 3."

65. ראוי גם להדגיש, כי האמצעי דנן משתלב בתמונה של שורת אמצעים שנוקטת המדינה במסגרת התמודדותה עם מצב החירום שנוצר, ומעדכנת אותם על בסיס שוטף בהתאם להתפתחות הדברים, בהן צווי בידוד, הגבלות תנועה והתקהלות, ביטול אירועי תרבות, סגירת מקומות בילוי, צמצום התחבורה הציבורית ועוד ועוד. בתוך כך נקבעו תקנות שעת חירום ותקנות הוראת שעה דחופות נוספות – תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבי הדין הצבאיים), התש"ף-2020; תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר), התש"ף-2020; תקנות בריאות העם (מעבדות רפואיות) (הוראת שעה), התש"ף-2020; תקנות בתי הדין הדתיים הדרוזיים (סדרי דין בבתי הדין הדתיים הדרוזים בעת מצב חירום מיוחד), התש"ף-2020; תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020; תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת-חירום), התש"ף-2020; תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה)), התש"ף-2020.

האמצעים הללו כרוכים אף הם באיזונים מורכבים ובפגיעה בזכויות, לצורך מיצוי האפשרות להשיג שליטה על התפשטות המגפה. אכן עת משבר חריגה מצריכה נקיטת אמצעי חירום חריגים, והאמצעי דנן משתלב ביניהם ומתחייב אף הוא בצוק העיתים.

66. בהיבט המידתיות **במובן הצר**, ניצבות על הכף שתי זכויות חוקתיות. מן העבר האחד, הזכות לפרטיות, שעל חשיבותה אין צורך להכביר מילים. מן העבר השני ניצבות, פשוטו כמשמעו, הזכות לחיים והזכות לבריאות, חייהם של מי שמצויים בקבוצת סיכון ויינצלו מהדבקה כתוצאה מכניסתו לבידוד של אדם שבא במגע עם חולה, וכעת עלול לסכנם במחלה ואף במוות (ראו לעיל פסקה 5 בכל הנוגע לסיכון הנשקף למי שמצוי בקבוצת סיכון, ואחוזי התמותה מנגיף הקורונה בקבוצות אלו).

המדובר, למותר לציין, ב"זכות חוקתית ראשונה במעלה של האדם, והיא ניצבת ראשונה במעלת זכויות האדם המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006)).

על זכויות אלה ניתן עוד להוסיף כמובן אינטרסים ציבוריים כלליים נוספים הנוגעים למניעת פגיעה אנושה במשק ובכלכלה הישראלית אשר צפויים להיווצר כתוצאה מהתפשטות רבתי של המגפה.

67. בראי האיזון בין הזכויות והאינטרסים הללו, יטענו המשיבים כי חרף הפגיעה בפרטיות, שאין להקל בה ראש, ולאור גידור היקף הפגיעה בה כפי שפורט לעיל, ההסדר הטמון בשני סוגי התקנות הנתקפות בעתירה, הוא הסדר מידתי, בחינת הכרח בל יגונה, הסדר אד-הוק אשר נועד אך ורק כדי לסייע בבלימת התפשטות מגפת הקורונה, המאיימת על בריאותם ושלומם של תושבי ישראל.

68. לסיום נציין כי הושלם גיבושם של נהלי משרד הבריאות ושירות הביטחון הכללי, והנהלים אושרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. נוהל המשטרה מצוי בשלבי גיבוש אחרונים.

נוהל משרד הבריאות מצורף ומסומן **מש/6**.

69. נוהל משרד הבריאות צורף לתגובה זו. בכך, לעמדת המשיבים, ניתן מענה **לסעד השלישי** שהתבקש בעתירה, בדבר פרסום נהלי היישום. מטבע הדברים, לא ניתן לפרסם את נהליהם הפנימיים של שירות הביטחון הכללי ושל משטרת ישראל ליישום התקנות, וזאת מפאת סיווגם.

המשיבים יוכלו להציג במעמד צד אחד, את שני הנהלים המסווגים הללו לבית המשפט הנכבד, כמו גם מידע נוסף שלא ניתן היה לפרט בתגובה זו, בהסכמת העותר, ככל שבית המשפט הנכבד יראה זאת לנכון.

70. אשר על כן, דין העתירה להידחות, בהעדר עילה לביטולן של תקנות ההסכמה או תקנות נתוני מיקום.

71. משדין העתירה להידחות, אף דינה של הבקשה למתן צו ביניים להידחות עמה.

לכך נוסף, כי צו הביניים המבוקש חופף במהותו את הסעד העיקרי המבוקש בעתירה, והוא צו עשה, ודי באלה כדי להצדיק את דחייתו. כידוע, הלכה מושרשת היא שבית המשפט הנכבד לא נוטה ליתן במסגרת סעד זמני צו עשה אשר כונן את הסעד העיקרי המבוקש בעתירה. כן נבקש להקיש לענייננו מן הפסיקה המלמדת כי בית המשפט הנכבד אינו נעתר לבקשות למתן צו-ביניים שתכליתן למנוע את כניסתה לתוקף של חקיקה ראשית, אלא במקרים נדירים שבנדירים. בענייננו מדובר בחקיקת משנה, אך נזכיר כי נוכח הדחיפות התחייבה חקיקת משנה במתכונת חירום בנסיבות העניין (ראו לשם השוואה והיקש: 4513/97 **אבו ערער נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד נב(4) 26 (1998); בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241 (1999); בג"ץ 3434/96 **הופנונג נ' יו"ר הכנסת ואח'**, פ"ד נ(3) 57 (1996)).

עוד יטענו המשיבים, כי בנסיבות העניין דנן נוטה מאזן הנוחות בבירור לטובת אי עיכוב התקנות, בשים לב לדחיפות הרבה ביישומן בעת שמספר החולים גדל והולך בכל יום, וישנו צורך דחוף במתן מענה מיידי לנדרש במסגרת התמודדות משרד הבריאות והציבור כולו עם מגפת הקורונה, לטובת בריאות הציבור והצלת חיים. אשר לסיכויי העתירה, יטענו המשיבים כי העותר לא הציג אלא טענות אחדות אשר לא הקימו עילה להתערבות בצו ביניים בחקיקת החירום הדחופה שעל הפרק.

72. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה, תוך חיוב העותר בהוצאות.

73. העובדות בתגובה זו הנוגעות להתפשטות נגיף הקורונה והפעולות שנוקט משרד הבריאות בנושא זה נתמכות בתצהירה של פרופ' סיגל סצדקי, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. כן מצורף תצהירו של מר מאיר בן שבת, כיועץ לביטחון לאומי וראש המטה לביטחון לאומי.

היום, כ"ב באדר תש"פ

18 במרץ 2020

 **ראובן אידלמן**
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

שוש שמואלי
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

ע/6

החלטת בית המשפט העליון מיום 19.3.2020



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2109/20

בג"ץ 2135/20

בג"ץ 2141/20

לפני:

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר
כבוד השופט נ' סולברג

העותר בבג"ץ 2109/20 : עו"ד שחר בן מאיר

העותרת בבג"ץ 2135/20 : האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרים בבג"ץ 2141/20 : 1. עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט
הערבי בישראל
2. הרשימה המשותפת

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 2109/20 :

1. ראש הממשלה
2. ממשלת ישראל
3. שירות הביטחון הכללי
4. משטרת ישראל
5. משרד הבריאות
6. היועץ המשפטי לממשלה
7. הרשות להגנת הפרטיות משרד המשפטים
8. הכנסת
9. חה"כ גבי אשכנזי

המשיבים בבג"ץ 2135/20 :

1. ראש הממשלה
2. הממשלה
3. שירות הביטחון הכללי
4. משטרת ישראל
5. משרד הבריאות

המשיבים בבג"ץ 2141/20 :

1. ראש הממשלה
2. שירות הביטחון הכללי
3. משטרת ישראל
4. משרד הבריאות

עתירות למתן צו על תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה : כ"ג באדר התש"ף (19.3.2020)

העותר בבג"ץ 2109/20 : בעצמו

בשם העותרת
בבג"ץ 2135/20 : עו"ד דן יקיר ; עו"ד גיל גן-מור

בשם העותרים
בבג"ץ 2141/20 : עו"ד חסן ג'בארין

בשם המשיבים 7-1
בבג"ץ 2109/20
המשיבים בבג"ץ 2135/20
והמשיבים בבג"ץ 2141/20 : עו"ד ראובן אידלמן ; עו"ד שוש שמואלי

בשם המשיבים 8-9
בבג"ץ 2109/20 : עו"ד אביטל סומפולינסקי

החלטה

1. שלוש העתירות שבכותרת מופנות כנגד החלטת הממשלה להתקין שני קבצי תקנות שעת חירום: (1) התקנת תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: תקנות השב"כ); (2) התקנת תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן: תקנות המשטרה). התקנות מאפשרות איסוף, עיבוד ושימוש ב"מידע טכנולוגי" של חולים בנגיף הקורונה החדש (להלן: הנגיף), וזאת במטרה להילחם בהתפרצות מגפת הקורונה.

2. בדיון שהתקיים בעתירה היום - 19.3.2020 - הועלו סוגיות משפטיות כבדות משקל הנוגעות, בין היתר, להעדר קיומו של פיקוח פרלמנטרי על הליך התקנת התקנות ועל אופן יישומן, וכן שאלות חוקתיות הדורשות עיון.

3. העתירות בבג"ץ 2135/20 ובבג"ץ 2141/20 הוגשו בסמוך לשעה שבה נתבקשו המשיבים למסור את תגובתם לעתירה בבג"ץ 2109/20 שהוגשה יום קודם לכן. משכך לא היה סיפק בידי המשיבים לגבש טרם הדיון בעתירות את תגובתם בכתב לטענות שהועלו בשתי עתירות אלה. המשיבים ביקשו כי נאפשר להם להגיש השלמת טיעון בהקשר זה ובשל דחיפות העניין אנו מורים כי זו תוגש עד יום א', בשעה 17:00. בהשלמת הטענות המערכות יתייחסו המשיבים לשאלות העקרוניות הבאות:

- (א) האם ההכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, נוגעת גם למצבי חירום שאינם נובעים מסיבות ביטחוניות?
- (ב) האם מתוקף סעיף 7(ב)(6) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 ניתן להקנות לשירות הביטחון הכללי סמכויות לפעול בתחום שאינו נוגע לביטחון המדינה?
- (ג) האם סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה אשר קובע כי "אין בכוחן של תקנות שעת חירום [...] להתיר פגיעה בכבוד האדם" מטיל מגבלה מוחלטת על הפגיעה בזכות לכבוד האדם או שמא פגיעה זו כפופה לתנאים הקבועים בסעיף 12 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו?

4. בשלב זה אנו עושים צו ביניים המורה כי:

- א. באשר לתקנות השב"כ – ככל שעד יום שלישי, 24.3.2020, בשעה 12:00 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.
- ב. מבלי לגרוע מן האמור בסעיף קטן (א) לעיל, תקנות השב"כ יופעלו בשלב זה אך ורק לצורך איתור מי ששהו בסביבת חולים עם ממצא מעבדתי חיובי ל-nCoV, ובהתאם להנחיות המסווגות שהוצגו בפנינו, בהסכמת העותרים, במעמד צד אחד ואשר אושרו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.
- ג. ככל שתתקבל החלטה בדבר הטלת סגר כללי לפני יום שלישי, 24.3.2020, ניתן יהיה אז לשוב ולבחון את הצורך בהפעלת הסמכויות על פי תקנות השב"כ ואת התאמת צו הביניים למצב דברים זה.
- ד. בשלב זה ועד החלטה אחרת, אין לעשות שימוש בסמכויות המוקנות מכוח תקנות המשטרה. בהקשר זה יצוין כי במהלך הדיון שהתקיים בפנינו הודיעו המשיבים כי בשלב זה טרם הושלמה קביעת הנוהל הנזכר בסעיף 4(א2) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: חוק נתוני תקשורת) אשר הוסף לחוק זה על פי תקנות המשטרה וכי כתוצאה מכך תקנות אלה ממילא טרם הופעלו. כמו

כן, הוברר כי בשלב זה אין כוונה לעשות שימוש בסמכות המוקנית
למשטרה מכוח תקנות אלה בסעיף 4(א1)(1)(א) לחוק נתוני תקשורת.

5. בהיאסף החומר הנזכר בפסקה 3 לעיל, נחליט בדבר המשך הטיפול בעתירות,
במכלול.

ניתנה היום, כ"ג באדר התש"ף (19.3.2020).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

ע/7

**פניית העותר מס' 1 בעניין שקיפות סדר יום הממשלה מיום
26.3.2020**

26.3.2020

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

בפקס: 02-5605000

לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה

בפקס: 02-6467001

שלום רב,

הנדון: אי שקיפות סדר יום הממשלה

הריני לפנות אליכם בזאת בבקשה להורות למזכירות הממשלה לפרסם את סדר יום פעילות הממשלה מבעוד מועד ובאופן יומיומי, כדלקמן:

1. החל מתאריך 15.3.2020 הפסיקה מזכירות הממשלה לפרסם, מבעוד מועד ובכלל, את סדר יום דיוני הממשלה שמתנהלים באופן יומיומי. מאז תחילת משבר הקורונה מתנהל סדר יום הממשלה ללא שקיפות וההחלטות המתקבלות מתפרסמות לציבור לאחר מעשה, או כאשר סדר היום מודלף לעיתונות. כך למשל, משך השבועות האחרונים לא פרסמה מזכירות הממשלה, מבעוד מועד, את סדר יום הישיבות וטיוטות תקנות שעת חירום אשר דנה בהם הממשלה. בד"כ הציבור מיועד אודות תקנות אלה לאחר מעשה.

2. אי פרסום סדר היום מבעוד מועד פוגע בעקרון שקיפות המעשה המנהלי - הנגזר מההכרה שבעלי סמכות ברשויות השלטון מחזיקים בסמכויות שניתנו להם כנאמניו של הציבור. חובת השקיפות מאפשרת לציבור "לדעת מה מתכוונות [הרשויות] לעשות ומה הן תכניותיהן. לא לאחר מעשה אלא לפני מעשה, שרק כך יוכל הציבור לבקר את פעולותיהן ולהשיא עצות טובות." (עע"מ 10112/02 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 836, 817 (2003)).

3. אין צורך להכביר מילים אודות חשיבות עקרון השקיפות של המעשה המנהלי. יש בכך בכדי להבטיח "ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות [...] ומהווה היא מעין-ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות." (עניין אדם טבע ודין, 836).

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

חיפה 31090, ص.ب 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140

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

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

4. הדברים הנ"ל מקבלים משנה תוקף לאור חשיבות דיוני הממשלה והחלטותיה על בריאות כלל הציבור בישראל דווקא בעת הזו, כאשר להחלטות הממשלה השלכות מכבירות ומכריעות על הציבור ובריאותו והמשק בכללותו.

5. החובה הנ"ל גם עולה מ"התקנון לעבודת הממשלה" אשר קובע בסעיף 8(ג) כי "הממשלה תודיע לציבור, באורח שוטף ותכוף, על דיוניה ועל החלטותיה [...]". מה גם שהוראות אלה ממשיכים לחול "גם על דיוני הממשלה בעת התכנסותה במצב של חירום" (סעיף 5(ג) לתקנון).

לאור כל האמור לעיל, אבקשך להנחות, באופן מיידי, את מזכירות הממשלה לפרסם מבעוד מועד ובאופן יומי את סדר היום לכלל ישיבות הממשלה.

לדחיפות הנושא אודה למענה תוך 24 שעות.



סוהאד בשארה, עו"ד

suhad@adalah.org

ע/8

העתק פניית העותר מס' 1 ליועמ"ש ולראש הממשלה

מיום 30.3.2020

30.3.2020

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

לכבוד
עו"ד אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה

בפקס: 02-5605000

בפקס: 02-6467001

שלום רב,

הנדון: הפסקת השימוש בתחיקת שעת חירום לטיפול במגפת הקורונה

הריני מבקשים כי ראש הממשלה והשרים יימנעו מתחיקת שעת חירום לטיפול במגפת הקורונה בהיותה פעולה המהווה חריגה מסמכות על פי הסעיפים 38 ו- 39 לחוק יסוד: הממשלה, כדלקמן:

1. מאז החל משבר הקורונה התקינה הממשלה עשרות תקנות שעת חירום – כ- 28 נכון להיום – אשר להם השלכה ישירה על כלל האספקטים של חיי אזרחי ותושבי מדינת ישראל – תנועה, כלכלה, חברה, בריאות, עבודה, תפקוד מוסדות המדינה, תפקוד מעסיקים ומקומות עבודה, עצורים ואסירים, מעקב אחר תנועות ומיקומים וכד'. תקנות שעת חירום אלה השעו חלק נכבד מחוקי המדינה והפכו למסגרת הנורמטיבית לפיה מתנהלים חיי כלל הנמצאים בשטח המדינה, המעסיקים ומוסדות המדינה. והכל תוך כדי פגיעה רחבה ביותר בזכויות אזרחי המדינה ותושביה.

2. להזכיר, זוהי איננה פנייתנו הראשונה אליכם בנושא. כבר פנינו בעניין בסמוך להגשת שתי העתירות שהגשנו עד כה לבית המשפט העליון כנגד התקנתן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף – 2020; תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) התש"ף 2020 (בג"ץ 2141/20 **עדאלה נ' ראש הממשלה** (תלוי ועומד)) ותקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי סוהר), התש"ף-2020 (בג"ץ 2282/20 **עו"ד עביר בכר נ' ראש הממשלה** (תלוי ועומד)).

3. כידוע, מדובר בתקנות שעת חירום שהתקנתן נחשבת, כדברי בג"ץ, "עניין חמור. החומרה נובעת מכך שתקנות שעת חירום – שהן בגדר של חקיקת משנה – כוחן יפה "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים..." ונוכח כך כי הן מטבען פוגעות בערכי יסוד (בג"ץ 98/6971 **פריצקי נ. ממשלת ישראל**, פ"ד נג(1) 763, פסקה 9 לפסקי דינו של כב' הנשיא לשעבר ברק (1999) (להלן: "עניין פריצקי")). הדברים מתבקשים גם נוכח העובדה כי מדובר בשימוש בסמכות התקנת תקנות תוך כדי פגיעה בעקרונות שלטון החוק והפרדת הרשויות (ראו לנושא זה אריאל בנדור "מצבי חירום", **ספר דורית ביניש** (אוני בר אילן, נבו, 2018) 447, 464).

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

חיפה 31090, ص.ب 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140

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

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

4. הדברים האמורים אף אינם חלוקים על פרקליטות המדינה כפי שעמדתה הובהרה במסגרת עתירת עדאלה הנ"ל.
5. כפי שצינו בפניותינו אליכם ובעתירות הנ"ל, התקנות הנ"ל מותקנות על ידי הממשלה תוך כדי חריגה מסמכות המתבטאת בשני מישורים. הראשון, קשור להעדר הכרזה על מצב חירום מיוחד הקשור למגפת הקורונה (סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה); השני קשור להעדר פנייה אל המחוקק בתור עדיפות ראשונה.
6. נזכיר כי במסגרת עתירת עדאלה הנ"ל, ובעקבות העלאות הטענות בדבר חוסר סמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום בנסיבות העניין, ביקש בית המשפט מהמשיבים להתייחס בתשובותיהם, בין היתר לשאלת "האם ההכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, נוגעת גם למצבי חירום שאינם נובעים מסיבות ביטחוניות?"
7. במציאות הפוליטית כיום, ולאחר שהכנסת וחלק ניכר מוועדותיה החל לתפקד, יש לערוך את השינויים הנורמטיביים המתבקשים למאבק במגפה בדרך המלך - חקיקה על ידי הכנסת בהוראות שעה - כפי שנעשה כיום למשל בתזכיר חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) (תיקון מס 2)(קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראת הבידוד), התש"ף 2020, מבלי שישתמע מכך כמובן הסכמה לאמור בתוכן הצעת החוק.
8. אי מיצוי הליך זה מנוגד לאמור בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה אשר מורה כי הכנסת היא זו שרשאית להכריז על מצב חירום והיא זו שרשאית לחוקק חוקים בעניין. לפי סעיף 39 לחוק היסוד הנ"ל, הממשלה תהיה מוסמכת ובאופן זמני להתקין תקנות כאשר קיימת מניעה טוטאלית מהכנסת למלא את תפקידה.
9. על כן, מאחר והכנסת ממלאת את תפקידה והיא בחרה את וועדותיה, הממשלה נעדרת סמכות להתקין תקנות על פי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה.
- לפיכך, נבקש שלא להתקין תקנות שעת חירום לטיפול במגפת הקורונה על ידי הממשלה וכן ולפעול על פי האמור בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה המסמיך את הכנסת לכך, אם ראתה לנכון.
- לאור העובדה שזוהי פנייתנו השלישית בנושא, ולאור העבודה שמדובר בפגיעה בהוראות חוק יסוד, נודה לתגובתכם תוך 24 שעות.


בכבוד רב
סוהאד בשארה, עו"ד

suhad@adalah.org

העתק העמודים הרלבנטיים מפרוטוקול הכנסת מיום 17.2.2020

דברי הכנסת

יב / מושב ראשון / ישיבה כ"ח /

כ"ב בשבט התש"ף / 17 בפברואר 2020 / 12

חוברת י"ב

ישיבה כ"ח

כנס מיוחד

הישיבה העשרים-ושמונה של הכנסת העשרים-ושתיים

יום שני, כ"ב בשבט התש"ף (17 בפברואר 2020)

ירושלים, הכנסת, שעה 12:00

תוכן העניינים

4	הצעת ועדת הכנסת לקביעת חסינות בפני דין פלילי לחבר הכנסת חיים כץ
4	אבי ניסנקורן (יו"ר ועדת הכנסת):
6	עמר בר לב (העבודה-גשר):
6	ג'אבר עסאקלה (הרשימה המשותפת):
7	יואל יעקב טסלר (יהדות התורה):
8	יואב סגלוביץ' (כחול לבן):
10	עופר כסיף (הרשימה המשותפת):
11	יזהר שי (כחול לבן):
13	יעל גרמן (כחול לבן):
14	שר התיירות יריב לוין:
16	ישראל אייכלר (יהדות התורה):
17	אורית פרקש הכהן (כחול לבן):
18	חמד עמאר (ישראל ביתנו):
19	יוראי להב הרצאנו (כחול לבן):
20	סעיד אלחרומי (הרשימה המשותפת):
21	שלמה קרעי (הליכוד):
22	אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):
23	מיקי חיימוביץ' (כחול לבן):
24	גדעון סער (הליכוד):
26	שר הכלכלה והתעשייה אלי אליהו כהן:
27	יואב קיש (הליכוד):
29	מיכאל מרדכי ביטון (כחול לבן):
32	יאיר לפיד (כחול לבן):
34	מכלוף מיקי זוהר (הליכוד):
47	בנימין גנץ (כחול לבן):
48	השר להגנת הסביבה זאב אלקין:
54	חיים כץ (הליכוד):
62	הצעת חוק שירותי תשלום (תיקון), התש"ף-2020

62	משה גפני (יו"ר הוועדה הזמנית לענייני כספים):
66	הצעת חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (תיקון מס' 6), התש"ף-2020
66	משה גפני (יו"ר הוועדה הזמנית לענייני כספים):
68	הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) (תיקון), התש"ף-2020
68	משה גפני (יו"ר הוועדה הזמנית לענייני כספים):
71	שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':
73	המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בעניין הכרזה על מצב חירום
73	גבי אשכנזי (יו"ר הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון):
75	עופר כסיף (הרשימה המשותפת):
76	איימן עודה (הרשימה המשותפת):
77	יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):
81	סעיד אלחרומי (הרשימה המשותפת):
82	אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):
85	עמר בר לב (העבודה-גשר):
86	משה אבוטבול (ש"ס):
87	שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':
88	עופר כסיף (הרשימה המשותפת):
100	הודעה אישית של חבר הכנסת אחמד טיבי
100	אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):
106	הודעת יושב-ראש ועדת הכנסת
106	אבי ניסנקורן (יו"ר ועדת הכנסת):

הצבעה מס' 8

בעד החוק – 23

נגד – אין

נמנעים – אין

חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) (תיקון), התש"ף-2020, נתקבל.

היו"ר מאיר כהן:

23 בעד, אפס מתנגדים, אפס נמנעים. אם כן, הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120) (תיקון), התש"ף-2020, עברה בקריאה שנייה ובקריאה שלישית. תודה רבה.

המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בעניין הכרזה על מצב חירום

היו"ר מאיר כהן:

הסעיף הבא: המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בעניין הכרזה על מצב חירום. יהיה גם דיון וגם הצבעה. יציג את המלצות הוועדה יושב-ראש ועדת החוץ וביטחון חבר הכנסת גבי אשכנזי. אדוני.

גבי אשכנזי (יו"ר הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון):

תודה, אדוני היושב-ראש. כנסת נכבדה, אנחנו דנים בבקשת הממשלה, אני מקווה שהיא תגיע עד אז. אני מתכבד להציג בפני המליאה את המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון להכריז על מצב חירום לתקופה של ארבעה חודשים נוספים, בהתאם להוראת סעיף 69 לתקנון הכנסת.

בדומה לשלוש ההמלצות הקודמות של הוועדה הזמנית שניתנו במהלך 2019, הוועדה ממליצה – בתוקף הנסיבות, כפי שחבר הכנסת גפני ציין – להאריך את תוקף ההכרזה בארבעה חודשים נוספים. עיקר הצורך בהמשך ההכרזה נובע מהזיקה בין חוקים, תקנות וצווים שונים לבין מצב החירום. כפי שידוע לכם, בעשורים הראשונים שלאחר קום המדינה נחקקו חוקים שונים שתוקפם מותנה בקיומו של מצב החירום, ומכוחם גם הותקנו תקנות וצווים רבים. בחוקים, בתקנות ובצווים השונים נקבעו הסדרים חיוניים הן מבחינה ביטחונית והן מבחינה כלכלית. אם הכנסת לא תשוב ותכריז על מצב חירום, הסדרים חיוניים אלה יפקעו.

במהלך העשור האחרון קיימה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט פיקוח הדוק על משרדי הממשלה כדי לוודא כי מתבצעת העבודה הדרושה להסדרתם של חוקים וצווים אלה במסגרות החקיקתיות המתאימות להם, ושלא יהיו תלויים עוד בהכרזה על מצב חירום. ובכן, אני שמח לבשר שפעילות זאת נשאה פירות. בשנת 2009, לשם המחשה, עמדו בתוקף תשעה חוקים ו-165 צווים שתוקפם מותנה במצב החירום, ואילו כיום עומדים בתוקף חמישה חוקים בלבד ו-21 צווים בלבד. כלומר, במהלך העשור האחרון בוטלו או הוסדרו ארבעה חוקים ו-144 צווים. סקירה אודות ההתקדמות באופן מפורט הופצה לכל חברי הכנסת.

אציין רק כי חמשת החוקים העומדים בתוקף כיום הם: חוק להסדרת תפיסת מקרקעים בשעת חירום; חוק המעצרים המינהליים; חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט); סעיפים מסוימים בפקודה להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ-לארץ) וסעיפים מסוימים בחוק הסדרי משפט ומינהל. 21 הצווים הם מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים שמסדירים ענפים בתחומים שונים במשק, כגון ענף היהלומים, משק הדבש, התקנה ומתן שירות למעליות ועוד.

מטבע הדברים, בשל פיזורן המוקדם של הכנסת העשרים-ואחת ושל זו, העשרים-ושתיים, ומאחר שבמהלך השנה האחרונה לא הוקמה ממשלה חדשה ולא הוקמו ועדות קבועות, לא ניתן היה לקדם את החקיקה ולכן לא הייתה כל התקדמות בשנה האחרונה. בצד זאת, חייבים לציין כי במהלך התקופה הזאת לא השתמשה הממשלה בסמכות העיקרית שמקנה לה ההכרזה ולא התקינה תקנות שעת חירום חדשות.

במצב רגיל נדונה הצעת הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט. תקנון הכנסת קובע כי במקרה שבו לא הוקמו ועדות הכנסת ויש צורך לדון בהצעה להכריז על מצב חירום, מוסמכת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון לדון בהצעה. עם זאת, קובע התקנון כי במקרה כזה תוקפה של כל הכרזה, בהנחה שהיא תאושר, לא יעלה על ארבעה חודשים. זאת הסיבה שאנחנו מצביעים על ההכרזה כבר בפעם השנייה.

הוועדה הזמנית סברה בדיוניה כי מאחר שעדיין יש חוקים וצווים חיוניים שתלויים בקיומה של ההכרזה על מצב חירום, אין מנוס אלא מלחזור ולהכריז על מצב החירום. החלטנו, אם כן, להמליץ לכנסת להכריז על מצב חירום לתקופה המרבית המותרת לפי תקנון הכנסת, כלומר עד יום כ"ה בסיוון התש"ף, 17 ביוני 2020.

אני מקווה שלאחר הבחירות תוקם ממשלה, והכנסת העשרים-ושלוש תוכל לחדש את פעילותה הנמרצת של הוועדה המשותפת ולקדם את החקיקה הנחוצה, וניתן יהיה להביא סוף-סוף לסיומה של תקופת ההכרזה ולצורך בהישענות על מצב חירום. אני אבקש מחברי הכנסת לאשר את המלצת הוועדה. תודה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. אם כן, אנחנו נערוך דיון לפני הצבעה. ראשון הדוברים – ג'אבר עסאקלה – לא נמצא; חברת הכנסת מרב מיכאלי – לא נמצאת; חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן – לא נמצאת; חבר הכנסת עפר שלח – מתפלא, מוותר; חבר הכנסת אוסאמה סעדי – לא נמצא; חבר הכנסת יזהר שי – מוותר. חבר הכנסת עופר כסיף, בבקשה, אדוני. לכל חבר כנסת שלוש דקות.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, שוב התכנסנו להצביע על הכרזת מצב חירום – מצב שלמעשה אינו מנומק ואינו מוסבר; מצב זמני בהגדרתו שהפך נצחי; סוג של ברירת מחדל שכולה מחדל אחד גדול. אם לא יקרה הרצוי והראוי אלא הצפוי, תכריז הכנסת שוב על מצב חירום כשכל חברה יודעים שמדובר בפיקציה מסוכנת. הכנסת תקבל שוב באופן אוטומטי החלטה קיצונית שמסמיכה את הממשלה לפעול ללא הגבלה הולמת וללא ביקורת ופיקוח של ממש על ידי הכנסת – החלטה המאפשרת לממשלה לבטל חוקים, להתקין תקנות, להפעיל כוח שרירותי על האזרחים ולשלול חירויות.

כבר ב-1950 אמר ד"ר מנחם דונקלבלום, שופט בית המשפט העליון דאז: התקנות לשעת חירום "נותנות סנקציה לשרירות מוחלטת של השלטונות – – – שרירות זאת, גם אם היא מאושרת על ידי מוסד מחוקק, היא אנרכיה", בלשונו של השופט. אני הייתי אומר שיותר נכון להגיד "רודנות" מאשר "אנרכיה". אבל השלילה היא זו שחשובה פה.

חברי הכנסת, מדובר במעילה חמורה בתפקידה של הכנסת ומעילה חמורה במנדט שניתן לנו מהציבור. בהצבעה על מצב חירום אנחנו משעים את כוחה של הכנסת לפקח על הממשלה ונותנים בידי הממשלה כוח לפעול בשרירותיות ללא האיזונים והבלמים הנדרשים.

ובתוך כל זאת, שעה שהכנסת תאשר מצב חירום פיקטיבי, היא תמשיך להתעלם ממצב החירום האמיתי. מדינת ישראל אחרי עשור של נתניהו היא עיי חורבות ברווחה, בחינוך, בבריאות, בדיוור ובוודאי במוסריות. כאשר עם חי תחת כיבוש אכזרי ורצחני ועובר טיהור אתני, כאשר ילד בן תשע שהזכרתי היום ואני אזכיר שוב, מאלכ עיסא מעיסאווייה, נורה בעינו סתם כי אפשר וכולם שותקים – שלא להזכיר את המעודדים והחוגגים – או אז ברור לכל בר-דעת פיקח, בקו"ף ובכ"ף, שאנחנו במצב חירום אמיתי. אבל מזה הכנסת מתעלמת. שעה שאזרחי ישראל מביטים אל האופק ולא מוצאים בו ביטחון תזונתי ורפואי ובטח לא פנסיה, הכנסת עוסקת בהרחבת כוחם של אלה שדרדרו אותנו בדיוק לנקודה שבה אנו עומדים היום.

מתוך מערכת בחירות שלישית, מתוך נקודת שפל אפילו בממדים ישראליים, אנחנו נעניק לממשלה שלא נבחרה וכהונתה הוארכה שלא כדרך הטבע כוח כמעט בלתי מוגבל, כוח מסוכן והרסני, כוח שכבר נוצל בעבר וימשיך להיות מנוצל בשרירותיות לטובת הימין התיאוקרטי הגזעני, ולא פחות – לטובת המתבצר בבלפור ומשפחתו.

חברות וחברי הכנסת, אני יודע שאת ההצבעה הזאת עושים על אוטומט כבר שנים רבות, ובכל זאת אני קורא לכם: בל נמשיך את השקר. לטובת החברה ולטובת כלל יושביה – אסור להצביע בעד הארכת מצב החירום. תודה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. חבר הכנסת אורי מקלב – לא נמצא. חבר הכנסת אימן עודה, בבקשה, אדוני.

אימן עודה (הרשימה המשותפת):

כבוד היושב-ראש, חברי הכנסת וחברות הכנסת, יותר מעשור לשלטון נתניהו. ואני רוצה לשאול את השאלות האמיתיות: מיהו האחראי לעוני במדינה? כשנדבר על האוכלוסייה הערבית אולי יאשימו אותנו שזה אנחנו. אז מיהו האחראי למצב העוני בקרב החרדים, אם זה החסידים, אם זה הליטאים, אם זה המזרחים? מי האחראי לעוני בעירות הפיתוח? מיהו האחראי למצב הבריאות המחפיר במדינה? מיהו האחראי למצב החינוך במדינה? הלאומנות הינה מפלטו האחרון של הנבל. כי כשהערבים על הגדרות אז מי יתעניין באישה המסכנה החולה במסדרון של בית החולים? אז מי ישאל את השאלות האמיתיות?

אני פונה לאזרחי המדינה, יהודים וערבים, להשיב על השאלה הזאת: מיהו האחראי לשיסוי, להסתה ולמצב הכלכלי המחפיר בקרב השכבות המוחלשות במדינה? אני רוצה לפנות גם לכחול לבן וגם אליך בני, וגם אליך אשכנזי, וגם אל כל הגנרלים: מי שמחפש רוב יהודי – זאת גם גזענות אבל גם עוזר רק לנאשם מבלפור. כי מבחינתו, הוא יודע למה הוא מפסיד. הוא הפסיד בשנת 1994 ולא הצליח להקים ממשלה כשהיו לו 59 ח"כים מול ממשלת רבין כי אנחנו, החמישה, תמכנו בממשלת רבין ולא נתנו לו להרכיב ממשלה. בשנת 1999, בבחירה ישירה, הוא קיבל 44%. הוא מבין שבמידה שמוציאים את האוכלוסייה הערבית מהמשוואה, הוא יכול היה להמשיך להיות ראש ממשלה. לכן הוא מדבר על רוב יהודי גם ממקום גזעני אבל גם ממקום טקטי. ואתם מחפשים רוב יהודי במדינה? רוב יהודי בהחלטות? שואבים את הלגיטימציה מהמקום הלאומי במקום מהמקום האזרחי של כל האזרחים? זאת גם גזענות וגם פגיעה טקטית ואסטרטגית במסע הבחירות שלכם. כמה גנרלים צריך בשביל להחליף ראש ממשלה? האמת שצריך אנשים דמוקרטים – ערבים ויהודים – בשביל לנצח את הגזען ואת המושחת בנימין נתניהו. אנחנו, האוכלוסייה הערבית, נתרום את חלקנו. תודה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. חבר הכנסת מנסור עבאס – לא נמצא; חבר הכנסת יוסף ג'בארין – לא נמצא. אה, כן, סליחה. בבקשה, אדוני.

קריאה:

היו"ר מאיר כהן:

מה שנקרא: טחו עיניי מראות.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

חבריי חברי הכנסת, האמת היא שאנחנו נתנגד להארכת מצב החירום אולי כדי לנסות לחפש איזה רגע של שפיות בחוק בישראל. למרות שאני חושב שבמדינה שבה נגד ראש ממשלה מכהן מוגש כתב אישום כל כך חמור על הפרת אמונים, מרמה וקבלת שוחד; במדינה שבה ראש הממשלה ממשיך להסית נגד חמישית מאזרחי המדינה, האזרחים הערבים, וממשיך במסע הדה-לגיטימציה נגדם – במדינה כזאת זה באמת מצב חירום.

אני רוצה לקוות, שבועיים לפני הבחירות, שכל שזה נוגע למצב החירום הזה שמתקיים בראש הפירמידה השלטונית – שתוך שבועיים המצב הזה יוחלף במציאות שאני מקווה שתהיה יותר שפויה אחרי הבחירות.

אני רוצה גם להגיד לכם שאני קורא את הסעיף שמתייחס לאזור המשולש במה שנקרא עסקת המאה כסעיף שהוא עוד פרק במסע ההסתה של ראש הממשלה נגד האזרחים הערבים. הוא לא מכון נגד תושבי המשולש – הוא מכון נגד כלל האזרחים הערבים מתוך עוד ניסיון לעשות דה-לגיטימציה לציבור האזרחים, דה-לגיטימציה פוליטית, וכמו שאחד הפרשנים אמר: גם ניסיון של טרנספר אלקטורלי.

אנחנו, לפחות ברשימה המשותפת, שלושה חברי כנסת מאזור המשולש, גאים בהשתייכותנו לעם הפלסטיני, גאים באמון שאנחנו מקבלים מהציבור שלנו – לא רק במשולש אלא מכל אזרחי המדינה הערבים וגם מהכוחות הדמוקרטיים היהודים.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתם רוצים לעבור למדינה הפלסטינית – – –

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

ולכן אני אומר לך, אני אומר לך: אתה הגזען, סמוטריץ'.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

תעברו לשם.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אתה הגזען, סמוטריץ'.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

לא, אתה אמרת שאתה גאה. אני גאה בשייכות שלי לעם היהודי ולמדינת ישראל.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

תחזיר לתושבי המשולש, תחזיר לתושבי המשולש – – –

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה מוכן להגיד שאתה גאה בשייכות שלך למדינת ישראל? אתה מוכן להגיד שאתה גאה בשייכות שלך למדינת ישראל?

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אתה רוצה לשמוע? אתה רוצה לשתוק? מספיק עם הבורות ההיסטורית שלך. הפסקתי לשמוע.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה מוכן להיות גאה בדגל?

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

אז תשתוק ותקשיב. הוא מפריע לי.

היו"ר מאיר כהן:

אדוני השר. זהו.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה רוצה – – –

היו"ר מאיר כהן:

אדוני השר.

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

תחזיר לתושבי המשולש את חצי מיליון הדונמים שהופקעו מהם מאז '48.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה מוכן לפחות להגיד מה עשית בשבילם?

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

תחזיר את העקורים, תושבי המשולש – – –

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אני במשרד התחבורה עושה בשבילם פי עשרה ממה שאתם עושים.

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

— — — שלהם.

היו"ר מאיר כהן:

אדוני השר, לא נוהגים ככה משולחן הממשלה. אז אנא ממך, תפסיק.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

תחזיר לתושבי המשולש את יותר מחצי מיליון הדונמים מהם הופקעו מאז '48. תחזירו את העקורים מתוך תושבי המשולש אל היישובים שמהם נעקרו: אל-לג'ון, אום א-זינאת, אל-כפרין, והרשימה עוד ארוכה. אבל גם עוד דבר.

היו"ר מאיר כהן:

תסיים, אדוני.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

תכירו סוף-סוף בזכותו של העם הפלסטיני למדינה ריבונית משלו בגבולות '67, ואז תבואו אחר כך – נדבר, נראה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אבל קודם כול תחזירו את הזכויות ההיסטוריות, תכירו בזכויות העם שלנו להגדרה עצמית במדינה משלו – —

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

– – ורק אחר כך נבוא לדבר.

היו"ר מאיר כהן:

תודה. תודה לך. חבר הכנסת ישראל איילר – אינו נוכח; חבר הכנסת סעיד אלחרומי, בבקשה.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

היושב-ראש, אני לא זכאי – – –

היו"ר מאיר כהן:

כן, אתה זכאי להתערב, אם תגיד כמה מילים. כן, תוכל, אבל קצר.

סעיד אלחרומי (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, אנחנו שוב בסרט הזה של הארכת תוקף מצב החירום, ויושב-ראש הוועדה כאן הציג כמה חוקים וכמה תקנות שאלמלא ההכרזה על מצב חירום יש לנו בעיה איתם והם יפוגו, בעצם. אז אני אומר ככה: כבר 70 ומשהו שנה ואותן תקנות. אנחנו לא יכולנו להתקין אותן? אותם חוקים, לא יכולנו להביא אותם לכנסת ולדון בהם כאן, בכנסת, ולסיים את הסאגה הזאת? אבל מה, ישנם חוקים לא חוקתיים. אחד מהם הוא חוק המעצרים המינהליים, שאני, מבחינה אנושית אני חושב שכל אדם שדוגל בזכויות אזרח חייב להתנגד לחוק הזה – אבל הוא מכובס בתוך מצב החירום.

בתוך מצב החירום אנחנו בעצם מאשרים כמה מהדברים שאף אחד לא רוצה לשים אותם על השולחן בדיון מעמיק ולחשוף אותם בצורה הכי ברורה שיכולה להיות. לכן, עקרונית אני מתנגד לחוקים כאלה, אבל גם לא יאה למדינה שמתיימרת להיות מדינה דמוקרטית, מדינה שמקדימה אחרות בחקיקה, גם בחוקי זכויות אדם, להכריז פעם אחר פעם על מצב חירום. לא יאה, פשוט מאוד לא יאה. לא מתאים לנו, לא מתאים לחברי הכנסת שפעם אחר פעם יכריזו ופעם אחר פעם יצביעו עבור הסיפור המוזר הזה.

אבל על מה כן אפשר לדבר? על מה? על מה יש מצב חירום? כן, יש מצב חירום כשבערך 4,000 ילדים בנגב אינם מגיעים לבית הספר. היו 5,000, עכשיו 4,000 בדיוק. 4,000 לא מגיעים לבית הספר עכשיו. הם נמצאים בבית בימים אלה. יש מצב חירום בעוני. יש אוכלוסייה מהפריפריה של הפריפריה, אוכלוסייה בדואית, יש מעל 60% מתחת לקו העוני. יש מצב חירום בהריסות בתים.

הזכרתי בחוק הקודם, בנושא החסיונות, את הנושא של הרס 10,000 בתים בחמש שנים. זה מצב חירום. לא קורה דבר כזה אלא רק במלחמות. יש מצב חירום ביחסים בין ערבים ליהודים. יש הקצנה. יש הקצנה בשני הצדדים ויש מי שמנסה לזרוע – לקרוע את החברה הישראלית, לזרוע שנאה; מישהו חי מזה, חי מהשנאה הזאת בין שני העמים. זה מצב החירום, רבותי. אנחנו נתנגד לחוק הזה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. חבר הכנסת שלמה קרעי – אינו נוכח; חבר הכנסת איציק שמולי – לא נמצא; חברת הכנסת יעל גרמן – מוותרת. חבר הכנסת אחמד טיבי.

אחרי ש-24 שעות אתה נושא אותנו על הכתפיים אתה נראה רענן.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

שוויון בנטל.

היו"ר מאיר כהן:

בבקשה, אדוני.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש, בכל מערכת בחירות הציבור הערבי ונבחריו מהווים מטרה לחיצי הגזענים והמדירים, ובראשם הנאשם מבלפור, בנימין נתניהו. האיש שאמר שהערבים נוהרים; שבפייסבוק שלו כתב שהערבים רוצים לשרוף אותנו, כולל את הילדים; האיש מאחורי חוק המצלמות, שרצה שהערבים לא יגיעו לקלפיות ומתייחס אל הבוחרים הערבים כאל איום קיומי, ממשיך באותו קמפיין גזעני, בזוי, מסית, נגד הרשימה המשותפת.

אני זוכה לכמות לא מעטה של הסתה בקמפיין הזה, כפי שהערת, אדוני היושב-ראש. הם מ-פ-ח-דים. נתניהו חאייף – הוא מפחד. הוא יודע שאנחנו עולים. הוא יודע שהמשותפת תגיע ל-15 מנדטים ותעבור את ה-15 מנדטים. כשהיו לנו 13 מנדטים היינו חלק מ-65 שמנעו ממנו להקים ממשלת ימין ושיהיה ראש ממשלה. כשנהיה 15 מנדטים, אין ספק שהוא לא יעמוד בראש הממשלה. לכן תם עידן נתניהו. אני חוזר ואומר: תם עידן נתניהו, האיש המסית הזה, שהסית הכי הרבה נגד הציבור הערבי.

אני רוצה לומר שגזענות מידבקת. מדברים על וירוס הקורונה. גזענות – היא מידבקת כמו וירוס הקורונה. בליכוד יש המון גזענים, אבל גם בכחול לבן לאחרונה שמענו כמה הצהרות מדירות, יהירות ומתנשאות נגד הערבים, נגד תרבות הערבים, ולא היה קל לשמוע את זה.

מיקי לוי (כחול לבן):

האמת, אחמד, ציטטו רק חלק מהדברים שלו. בוא נהיה ישרים, זה לא בסדר.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

ובכל זאת, הציבור הערבי רוצה שהרשימה המשותפת תהיה חזקה, תשפיע, תהיה מעורבת בנושא מאבק בפשיעה, בנושא חוק קמיניץ, בנושא סטודנטים, חינוך – בכל נושא אפשרי. הוא רוצה שנתנגד לעסקת טראמפ, לעסקת המאה, גם לסעיף ירושלים, גם לסעיף מסגד אל-אקצא, גם לסעיף הטרנספר של המשולש. 300,000 אזרחים. נתניהו ביקש מהשגריר המתערב באופן בוטה במערכת הבחירות הזאת – פרידמן – להוסיף אותנו ככלי שחמט. להזיז מפה לשם. אנחנו גאים בזהות הלאומית שלנו. אנחנו מתייחסים – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – אדוני היושב-ראש, לאזרחות שלנו גם כשהיא חסרה. בעסקת המאה, אדוני, יש בנטוסטנים, אין מדינה פלסטינית, אבל יש גם טרנספר. ואני אומר לך, חבר הכנסת גנץ: עשית טעות קשה כאשר אימצת את עסקת המאה, וכאשר שתקת שבועיים למרות הפניות הפומביות אליך שתגיד משהו על סעיף הטרנספר של 300,000 אזרחים. אני מבין שנתניהו חושב עליהם במובן של 150,000 מצביעים, ורצה לעשות – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – גם טרנספר אלקטורלי.

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת טיבי.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אבל אתם, שמדברים על ערכים של דמוקרטיה ושוויון, טעיתם טעות קשה. תושבי המשולש, אזרחי המשולש, אדוני היושב-ראש, מי כמוך יודע, הם לא כלי שחמט. הם נולדו כאן, הם יישארו כאן לעד ולצמיתות, והם יהיו מגן נגד הגזענים – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – נגד הגזענות – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – בעד ערכים דמוקרטיים, בעד שוויון, בעד שותפות אזרחית. ולסעיף הזה של הטרנספר –

–

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. זהו.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – ולעסקת המאה של טראמפ יש רק גורל אחד – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, חבל.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – הק והק.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

(אומר בערבית ומתרגם): מתחת לרגליים. ואם מישו מתעלם מהמשותפת – נתעלם גם ממנו.

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת אחמד טיבי, אני אפשרתי לך לדבר עוד. דיברת עוד דקה וחצי-שתיים, בסדר.

טוב, חבר הכנסת עמר בר לב, אדוני. אחריו – חבר הכנסת אלון שוסטר. אתה רצית להתערב, אדוני השר? אוקיי. על פי התקנון, שר יכול להתערב בדיון.

עמר בר לב (העבודה-גשר):

אחמד, דבר ראשון, אתה יודע שאני גר בכוכב יאיר. מצפון לי טייבה, ממערב – טירה, מדרום – ג'לג'וליה. אנחנו ביחד בעניין הזה, אז אין מה לדאוג.

עודד פורר (ישראל ביתנו):

אתה יודע שהוא רוצה לפנות את כוכב יאיר?

עמר בר לב (העבודה-גשר):

אבל לעצם הנושא כאן: חבר הכנסת גבי אשכנזי, יושב-ראש הוועדה, אתה כבר עוד מעט עשרה חודשים חבר כנסת, אני כבר שבע שנים. בשבע השנים האלה כל שנה מביאים את החוקים האלה, את חוקי החירום, להארכה.

מה ששורף לי את הפיוז זה הצו בנושא משק הדבש. צו חירום משנת 1948 עד היום על משק הדבש. עכשיו, כמובן שאין לי שום טענה כלפיך, בתור יושב-ראש הוועדה לא יכולת לעשות שום דבר בעניין, אבל באמת, אבל באמת יש שם צווים עדיין – ומשק הדבש זה אחד הסמלים, שרק בגלל עבודה ביורוקרטית כושלת שלנו בכנסת לא הוצאנו אותם מקבוצת צווי החירום. יש שם חוקים, הקראת אותם, שהם בהחלט חשובים, אבל חייבים לעשות את העבודה הזאת.

ולכן, כאות מחאה על זה, אני לא מוכן להיות חותמת גומי, ובכל שנה עוד פעם ועוד פעם ועוד פעם להצביע בעד – אני אימנע. תודה רבה.

היו"ר מאיר כהן:

כן. תודה רבה, אדוני.

אני רק רוצה להגיד שלפי מסמך שהגישה הוועדה, ונדמה לי שחבר הכנסת אשכנזי הזכיר את זה, צומצמו – סטטוס החוקים ירד: בשנת 2009 – 174, ובשנת 2019 – 26. מאז שהוועדה קיימת היא עושה עבודה טובה.

כן, אחרון הדוברים.

גבי אשכנזי (כחול לבן):

— — —

היו"ר מאיר כהן:

סליחה, אדוני, אני רוצה לאפשר לשר לדבר. משה אבוטבול, בבקשה, אדוני. שלוש דקות, ואחריו השר.

משה אבוטבול (ש"ס):

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, במסגרת הדיון על הכרזת מצב החירום – אם הצליחו להעביר את זה להרבה נושאים מאוד מעניינים, חצו יבשות וכל מיני דברים, אז אני כן הייתי רוצה

לדבר דבר שכן נקשר אלינו. כאיש חינוך – הייתי מנהל בית הספר, מורה ומחנך במשך השנים – אנחנו יודעים שאנחנו מתקרבים לפורים, לחודש אדר. בשבת זו נקרא את פרשת משפטים, וזו גם שבת שמברכים את חודש אדר.

אנחנו בש"ס, מדינה יהודית, נותנים קצת מידע לציבור. דווקא בחודש אדר יש את הסכנה הגדולה ביותר שחייבים להעלות אותה, ואני פונה אליכם כאן מעל בימת הכנסת, לכל מי שרק יכול לפעול, אם זה מורים, מחנכים, משטרת ישראל – כל מי שרק יכול, מערכת האכיפה – בנושא הצעצועים המסוכנים. ישנה תופעה קשה ביותר שאנחנו רואים שאנשים, גם כן בסתר, מוכרים צעצועים מסוכנים: נפצים, חזיזים, ועוד הרבה דברים מסוכנים שיכולים להביא לקטיעת אצבעות. נשים הרות יכולות, לצערנו, להיפרד מעובריהן, ועוד שורה של סכנות מאוד גדולות. אני חושב שבאמת צריכים לתת את הדעת. לצערי, הייתי עד לכך ממש באחד מימי הפורים לפני שנים רבות, כשילד ניפץ חזיזית, ולאחר מכן את האצבעות שלו היו צריכים לתפור בבית חולים. זה באמת היה דבר מצער והשבית את כל שמחת פורים בכל הקהילה שלנו.

ולכן אני באמת קורא גם למשטרה, לרשויות החוק. החוק אומר עד 30,000 שקל קנס לאדם שנתפס על מכירה בלתי חוקית של צעצועים מסוכנים. אז בואו נעזוב רגע את כל נושא הבחירות, שזה אולי דבר חשוב, והנושא של גוש הימין, הנושא של 61 והנושא מי יהיה ראש הממשלה; דבר אחד כן בטוח: הילדים שלנו, הבריאות שלהם, ושפורים יהיה פורים שמח מעל הכול. תנו את דעתכם, בפרט שר החינוך שנמצא פה איתנו. הרב פרץ, אני מאוד מבקש: תעביר נהל כמה שיותר – השבוע – למנהלי בתי הספר, למחנכים, לפנימיות, לכל המקומות האלה. אנא, שמרו על האוצר הגדול ביותר שיש לנו, לעם היהודי, לעם ישראל, לאנושות – אלה הילדים שלנו. שמרו עליהם, ושבאמת נהיה כולנו בפורים שמח. תודה רבה.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני. קיים נוהל. צריך לרענן אותו. הוא קיים בחוזר המנכ"ל. תודה, אדוני. סמוטריץ'. סמוטריץ' בחולם. בבקשה, כבודו.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אדוני יושב-ראש הכנסת, חברי, אבי, ביקשת ממני להישאר ולכבד את הדיון אז לפחות שלא תצטער, שלא יהיה לי בזבז.

תראו, אני אל חברי כנסת הערבים אין לי קושיות. אגב, כל הסיבוב הזה של עסקת טראמפ, אנחנו הרי מתנגדים למדינה פלסטינית וניאבק בכל כוחנו כנגד הקמתה. אתם יודעים, אין דבר כזה עם

פלסטיני, אז לא יכולה לקום מדינה פלסטינית. לא היום, לא מחר, לא בגבולות כאלה, לא בשמות כאלה – –

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

– – – מי אתה

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

– – לא בשמות אחרים.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

– – – מי שמך

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

– – אבל כל הסיבוב הזה היה נחמד

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

– – –

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

– – רק כדי לראות את ההיסטריה – –

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

– – –

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

– – של טיבי וחבריו מהמחשבה – –

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — שמישהו יזיז אותם אל אותה מדינה שלא תקום לעולם. אז אחרי שנים שאתם כפויי טובה, מקבלים כאן יחס שאף אחד מהחברים והשכנים והדודים שלכם לא מקבל ב-360 מעלות — —

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

— — — גזענות — — — אנשים כמוך.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — באף מדינה מסביב; נהנים מכל הטוב, והשפע, והאור, והקדמה, והטכנולוגיה שמדינת ישראל מביאה לארץ הנהדרת הזאת — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — — חכה

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — מאז שהעם היהודי חזר אליה אחרי אלפיים שנות גלות.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — — גועל נפש, פשיסט.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — — ואתם, כפויי טובה — —

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת כסיף, שב, שב.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — זורקים בוץ, מוציאים את דיבתה של המדינה הנהדרת הזאת — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

תתבייש, גזען קטן.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — רעה בעולם — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

קטן, עלוב.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — ואז, אחרי שנים שאתם כפויי טובה — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

לא שווה אפילו — — אפס מאופס.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — אתם פתאום בחרדה: חס וחלילה — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — מישו יוציא — —

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — — אותנו.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — ייקח לכם את תעודת הזהות הכחולה — —

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

— — — גזענות — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — ויפטור אתכם מהעונש, מהגיינום הנורא הזה של לחיות תחת הכיבוש של המדינה היהודית. עזבו, אתם צבועים, איתכם — חבל, אין מה לדבר.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

— — — הפלסטינים — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אחמד, הרי אני בחצי שנה במשרד התחבורה דאגתי לציבור שלך — —

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אתה פשיסט — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — פי אלף ממה שאתה דאגת להם באני לא יודע כמה שנים שאתה עושה כאן פוליטיקה בכנסת. אוסאמה סעדי, עכשיו עכשיו שלח לי בווטסאפ בקשה שנחליף איזו כיכר במשהד לרמזור. אני — —

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — בחצי שנה דאגתי לאזרחים שלכם — —

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

— — — פלסטינים — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — פי אלף ממה שאתם בפופולזים הזול שלכם רק מזיקים להם. אתם רק מזיקים לאינטרס — —

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — שלהם.

היו"ר מאיר כהן:

תודה.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אבל באמת, באמת, באמת שאליתם אין לי טענות.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

— — — טרנספר — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — — אתם, בסדר — — —

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

— — — התנחלויות — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — — פלסטינים, ערבים, נהנים מהזהות — רק תפסיקו לרקוד על כל החתונות.

אבל בני, חבר הכנסת גנץ, אליך יש לי קושיה: איך אתה עם תומכי הטרור האלה, עם כפויי הטובה האלה — — —

קריאות:

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

— — — עם האנשים שעומדים כאן וקורעים ניירות על הדוכן ופוגעים בכבודה של כנסת ישראל — הולך להרכיב ממשלה?

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

— — — אתה שקרן, אתה הטרוריסט הכי גדול במדינה — — —

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה הרי יודע מצוין, אין לך סיכוי בעולם להרכיב ממשלה בלי להסתמך על הרוב שלהם. כשנשאלת במוצאי שבת, בסדרת הראיונות המלאכותיים שנתת, האם אתה תקים ממשלה שמבוססת עליהם, אמרת: אני לא אצטרך. לא היית מסוגל להוציא מהפה שלך אמירה: לא יקום ולא יהיה; לא בקונסטלציה כזאת ולא בקונסטלציה אחרת. ממשלה במדינה יהודית לא תקום ותבסס עליהם.

אתה יודע, בפעם האחרונה שזה קרה – ואתה היית בצבא אז – זה התפוצץ לנו באלפי הרוגים ופצועים, אחרי אוסלו, כשהעבירו את זה על האצבעות שלהם.

מיקי לוי (כחול לבן):

היו"ר מאיר כהן:

חברים.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אני מצפה ממך לקום ולהכריז, חבר הכנסת גנץ, לא: אני לא אצטרך, לא תשובות מתחמקות שכל מיני יועצים כתבו לך, אלא: אני לא אקים ממשלה שתסתמך על האצבעות שלהם, לא בהימנעות, לא בהליכה לים. הם הרי רוצים לזרוק אותנו לים, אתה יודע את זה. אל תשלח אותם לים כשאתה תצביע על ממשלה.

מיקי לוי (כחול לבן):

לא ראיתי דבר כזה – – –

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אז אני מקווה שלא תהיה לך הזדמנות. אני מקווה שהימין יצא בהמוניו ויצביע ותקום כאן ממשלת ימין – – –

מיקי לוי (כחול לבן):

אתה לא מתבייש – – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה. אני מבקש מכולם להירגע.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אבל אם חס וחלילה לא יהיה לנו רוב, אני רוצה לראות אותך עולה עכשיו כאן לדוכן – תעלה, הינה, קראתי לך בשמך, אתה יכול, לפי התקנון, להגיב.

קריאות:

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

תבוא ותגיד. לא: אני לא צריך, לא: זה לא יקרה, לא: אני אסתדר בלעדיהם – אלא: אני לא אקים ממשלה במדינת ישראל בתמיכת תומכי הטרור הצבועים וכפ"י הטובה האלה. אחרת – אתה לא ראוי.

קריאות:

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

פשיסט, גזען – – –

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת כסיף. חבר הכנסת כסיף.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אתה הטרוריסט. עם גושפנקה. אתה – – –

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת ג'בארין.

עופר כסיף (הרשימה המשותפת):

פשיסט, פשיסט, מנוול – – –

עאידה תומא סלימאן (הרשימה המשותפת):

– – –

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת כסיף, שב נא.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

כולם יודעים למה הוא אסף שמן.

היו"ר מאיר כהן:

אני מבקש מכם לשבת.

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

טרוריסט אחד גדול אתה. גזען ופשיסט גדול אתה.

היו"ר מאיר כהן:

אני מבקש מכם לשבת. גם בסערת הרוחות. שבו, בבקשה.

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

זו לא סערת רוחות – – –

היו"ר מאיר כהן:

שב. אתה אומר: עוד מצפה לנו – – –

יוסף ג' בארין (הרשימה המשותפת):

זה פשיסט – – –

עודד פורר (ישראל ביתנו):

תוציא אותם כבר, די.

קריאות:

– – –

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה על העזרה הגדולה.

ובכן, לסיכום הדיון. אדוני לא רוצה לסכם? אוקיי, אנחנו – – –

קריאות:

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

למה, בני, לא תעלה ותגיד שלא תקימו איתם ממשלה? שאתם מתחייבים שלא תקימו ממשלה, לא בתמיכה שלהם, לא בנאמנות שלהם – – –

היו"ר מאיר כהן:

אנחנו עוברים להצבעה. אני מבקש מכולם לשבת.

קריאות:

היו"ר מאיר כהן:

כחול לבן, צד ימין, אני מבקש שקט.

קריאות:

היו"ר מאיר כהן:

ובכן, אנחנו עוברים להצבעה. אנחנו עוברים להצבעה. אנחנו מצביעים על המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

– – – תעלה, חבר הכנסת גנץ, תגיד לציבור שלא תקים ממשלה – – –

קריאה:

היו"ר מאיר כהן:

השר סמוטריץ', אני אוציא אותך. תפסיק. אתה יודע, המון זמן – – –

בנימין גנץ (כחול לבן):

יש שניים שלא יהיו בממשלה: הוא והוא.

היו"ר מאיר כהן:

אוקיי, מצביעים על המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בעניין הכרזה על מצב חירום.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

תתבייש לך על ההשוואה. תתבייש לך על ההשוואה. חבר הכנסת גנץ, תתבייש לך על ההשוואה.

היו"ר מאיר כהן:

מי בעד? מי נגד? בבקשה. מי בעד ומי נגד?

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

תתבייש לך על ההשוואה. זה מסוכן לעשות השוואה, זה אובדן עשתונות ערכי – – –

יעל גרמן (כחול לבן):

תתבייש אתה. אתה גזען מסוכן.

היו"ר מאיר כהן:

חבר הכנסת סמוטריץ', אתה בקריאה ראשונה. לא נהוג להוציא שרים מהמליאה.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אדוני היושב-ראש – – –

קריאה:

תוסיף גם אותי, אדוני היושב-ראש.

הצבעה מס' 9

בעד המלצת הוועדה – 27

נגד – 7

נמנעים – 1

המלצת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בעניין הכרזה על מצב חירום נתקבלה.

היו"ר מאיר כהן:

27 בעד, שבעה מתנגדים, נמנע אחד. אם כן, המלצת הוועדה הזמנית קיבלה את אישור הכנסת.

הודעה אישית של חבר הכנסת אחמד טיבי

היו"ר מאיר כהן:

היות שבדבריו של חבר הכנסת סמוטריץ' הוא פנה לסיעה שלמה ולטיבי, אני מאפשר לאחמד טיבי להגיב. בבקשה, אדוני.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש – – –

היו"ר מאיר כהן:

שנייה, אדוני. אני מבקש להישאר, כי לאחר מכן יש הודעה של יושב-ראש ועדת הכנסת. אדוני, הוא לא יוכל להתחיל לדבר עד שאתם לא תשבו או תצאו. תחליטו. תחליטו. חמש דקות, כבודו.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש, השר הגזען שעלה כאן האשים סיעה שלמה כתומכי טרור. אני מעולם לא אספתי דלק כדי להצית משהו.

את מוכנה להפסיק להפריע?

היו"ר מאיר כהן:

יוליה.

קריאה:

— — —

היו"ר מאיר כהן:

שקט.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

הגזען הקטן הזה, שאמר שאשתו לא יכולה לסבול נשים פלסטיניות בחדרי לידה — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

למה אתה משקר, כדרכך?

עאידה תומא סלימאן (הרשימה המשותפת):

הוא אמר יותר גרוע מזה.

רם שפע (כחול לבן):

בצלאל, לך תתעסק בתחבורה ציבורית — אתה עושה את זה סבבה. עזוב אותנו מכל השאר.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

לא, רק תגיד לי שלא תקימו איתם ממשלה – – –

קריאה:

אל תלמד אותנו על – – –

קריאה:

– – –

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

– – וכינה את נבחרי הציבור הערבים – ש-90% מהציבור הערבי בוחר בהם ואלפי יהודים בוחרים בהם – תומכי טרור. אני מעולם – וכך כל אחד מחברי הרשימה המשותפת, מהראשון לאחרון, מעולם לא תמכנו בהרג של ילד אחד, ולא כינינו שרפה של ילד מעשה נקמה מוצדק, לגיטימי.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

מה אתה אומר? חוץ מהיבא יזבק, של ההוא שרוצץ את הגולגולת. אתם היללתם.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

ולא כינינו את שרפתו של הילד אבו חד'יר מעשה נקם לגיטימי. לכן, מדינה מתוקנת אמורה להתבייש באנשים כמוך. חברה מתוקנת אמורה להרגיש נבוכה בכל פעם שאתה פוצה את פיך בצורה כל כך מתנשאת, כל כך גזענית, כאשר אתה יודע שרבים מאנשי הרשימה המשותפת, אם לא כולם, עולים עליך בכל קנה מידה. בכל דבר – גם ערכי, גם אישי – בכל דבר אנחנו עולים עליך ועל אנשים כמוך.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

גם בתמיכה בטרור.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

עכשיו, אתה יכול להטיף להם מוסר – הם יענו לך. אתה יודע מה עובר האזרח הערבי – –

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה מוכן לגנות רצח של חיילים? רצח של חיילים אתה מוכן לגנות?

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

— כל יום על ידי גזענות של ממשלה — ואתה חבר בה — כשמטיפים לערבים: אנחנו עושים לכם טובה שיש לכם כבישים, שיש לכם תאורה, שיש לכם מרפאות ויש לכם חמצן לנשום, כי זה חמצן יהודי במדינה יהודית. מה יותר יהיר ופטרנליסטי מזה, כאשר הדברים נאמרים — —

קריאה:

יש לכם הרבה זכויות אצלנו, ואיפה החובות?

יוראי להב הרצנו (כחול לבן):

די. ומה עם הזכויות של הלהט"בים — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

למה אתה משווה? למה אתה משווה?

היו"ר מאיר כהן:

חבר'ה, אני מבקש עכשיו שקט. מי שידבר — אני מייד מוציא אותו החוצה. מספיק. כולם.

יוראי להב הרצנו (כחול לבן):

— — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

להט"בים תומכים בטרור? אז למה אתה משווה? למה אתה משווה? למה אתה עושה עוול למי ששלח אותך?

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

— — —

היו"ר מאיר כהן:

שר התחבורה, בבקשה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

האמת היא, שר החינוך, אני לא מתפלא שאתה מגן עליו. אתם מתחרים מי גזען יותר.

שר החינוך רפי פרץ:

אני לא מגן עליו — — —

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אתה מגן גם על המשנה ועל האידיאולוגיה, ועל — אתה יודע מה?

שר החינוך רפי פרץ:

אני — — —

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אתה מסוגל להוציא מהפה את המילים — — —

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

בגלל הרשימה המשותפת, לא אתה ולא הוא לא תהיו שרים בממשלה הבאה. בגלל הרשימה המשותפת.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

נכון. נכון, כי אתה — — —

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

לא אתה ולא הוא. (אומר בערבית: לא אתה ולא הוא).

שר החינוך רפי פרץ:

אנחנו עוזרים לערבים פי מאה ממך.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

לא תהיו שרים בממשלה הזאת. אנחנו נשלח אתכם לגלות, לאיפה שאתם צריכים – לגלות הפוליטית.

שר החינוך רפי פרץ:

לעולם לא. לא תשנו את ההיסטוריה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אתם תצטרכו להוכיח את עצמכם בתור פוליטיקאים שלא בונים את הקמפיין שלהם על הסתה.

שר החינוך רפי פרץ:

זו לא הסתה, אלה עובדות.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

שהציבור ידע, שהציבור ידע – – –

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אתה יהודי, אתה תלמד מההיסטוריה שלך. אתה תלמד מההיסטוריה שלך.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

פרופ' ליבוביץ' דיבר עליך וגם עליך, ואני מציע שאם אתם לא יודעים מה זה היסטוריה יהודית, תקרא מה שאמר עליך פרופ' ליבוביץ'.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים בצלאל סמוטריץ':

תתבייש לך, אבל זה מצוין, שהציבור ידע שגנץ יחליף אותנו וילך איתך.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה.

הודעת יושב-ראש ועדת הכנסת**היו"ר מאיר כהן:**

אני מזמין את יושב-ראש ועדת הכנסת להודיע הודעה.

אבי ניסנקורן (יו"ר ועדת הכנסת):

זו הודעה טכנית.

היו"ר מאיר כהן:

אין הצבעה.

אבי ניסנקורן (יו"ר ועדת הכנסת):

אין הצבעה. אני רק בא ואומר שאני מתבייש שכחול לבן מעבירה את ההחלטה לשעת חירום וכל הקואליציה לא נמצאת. ראש הממשלה נמצא בחסינות ובורח שנייה אחרי זה, ולא נשאר לדין ענייני.

היו"ר מאיר כהן:

אדוני, הודעה.

אבי ניסנקורן (יו"ר ועדת הכנסת):

אבל זה לא חדש, אין מה להתפלא, הוא מתעסק רק בכתבי האישום שלו.

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, בהמשך לאישור הכנסת בדבר הרכב ועדת הכנסת מיום ב' בשבט התש"ף, 28 בינואר 2020, הריני להביא לידיעתכם כי סיעת הליכוד מסרה את שמות שמונת הנציגים מטעמה בוועדת הכנסת, והם: ניר ברקת, אופיר כץ, יואב קיש, קרן ברק, שלמה קרעי, מיקי מכלוף זוהר, מיכל שיר סגמן וקטי קטרין שטרית.

היו"ר מאיר כהן:

תודה רבה, אדוני.

תם סדר-היום. הישיבה נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 15:28.