

מסמך הכנה לדיון בוועדת החוקה ביום 23.6.20 בעניין הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (מ/1320) – דיון פתיחה ופרק ב' להצעה: הכרזה על מצב חירום בשל נגיף קורונה

בהצעת החוק שבכותרת מוצע לקבוע את הסדר המסגרת שיגדיר את הסמכויות שיוקנו לממשלה לקבוע הגבלות חריפות על פעילות הציבור, וזאת לצורך המשך התמודדות עם נגיף הקורונה ומניעת התפשטותו. ההצעה אושרה בקריאה הראשונה במליאת הכנסת וכעת היא מובאת לדיון הכנה לקריאה השנייה והשלישית בוועדה.

מדובר בהוראת שעת שתוקפה עד ליום 31.3.2021, והיא מחליפה שורה של הסדרים שנקבעו בתקנות שעת חירום שהתקינה הממשלה.

לפי המוצע, בכפוף להכרזה של הממשלה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, הממשלה תוסמך להתקין תקנות שבהן ייקבעו הגבלות על פעילות הציבור במרחב הפרטי והציבורי במגוון תחומי החיים, למשל: הגבלות על יציאה ממקום מגורים ועל הימצאות במרחב הציבורי, הגבלות על בתי עסק, על פעילות מוסדות חינוך ורווחה, תחבורה ציבורית ועוד. בחוק מוצע לקבוע את התחומים שבהם תוכל הממשלה להתקין תקנות, וכן את אמות המידה והתנאים להפעלת סמכותה לעשות כן.

על פי ההסדר המוצע, התקנות יותקנו על ידי הממשלה ויאושרו בדיעבד על ידי ועדה של הכנסת בתוך 14 ימים, או 7 ימים ביחס לחלק מהתקנות.

כמו כן, מוצע בהצעה כי ועדת שרים שתקבע הממשלה תוכל להכריז על חלק במדינה שבו תהיה התפשטות בהיקף נרחב של הנגיף כעל "אזור מוגבל", שבתחומו תוסמך אותה ועדה להטיל מגבלות חמורות על יציאה ממנו או כניסה אליו ולקבוע מגבלות רחבות על הפעילות בו.

בנוסף, החוק יעגן את המסגרת להסדרי העונשין והאכיפה – הממשלה תוסמך לקבוע בתקנות את העבירות הפליליות על הפרה של המגבלות שייקבעו על ידה באותן תקנות, וכן לקבוע אילו מהן יהיו עבירות מינהליות (שיאכפו באמצעות הטלת קנס על ידי שוטר או פקח) ואת גובה הקנס שיוטל בצידן.

מסמך זה יתייחס לשאלות רוחביות העולות באשר להצעת החוק, ולפרק ב' להצעה שעניינו הכרזה על מצב חירום, הארכת ההכרזה וביטולה. לקראת דיוני הוועדה הבאים נוסף ונתייחס לפרקים הנוספים שבהצעה.

בתמצית, מוצע כי הוועדה תיתן דעתה להיעדר הפיקוח הפרלמנטרי על ההכרזה ועל הארכתה ותשקול להוסיף אישור של ועדת החוקה לכך; כמו כן, מוצע לדון במבחן המהותי המוצע לקביעת מצב חירום בשל נגיף הקורונה ("סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה בבריאות הציבור"), ולבחון האם הוא מאזן בצורה נכונה בין השיקולים הנוגעים לעניין; כמו כן, מוצע לבחון במבט כולל אילו הסדרים מתוך תקנות שעת החירום השונות ומצווי משרד הבריאות נכנסו לחוק המסגרת, ואילו הסדרים אינם מצויים בחוק המוצע כגון חובת בידוד בית ועטיית מסיכה.

המצב המשפטי הקיים

מאז ינואר 2020 מתמודדת מדינת ישראל, כמו יתר מדינות העולם, עם מגפה כלל עולמית כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה והמחלה שהוא גורם לה. במסגרת צעדי הממשלה להתמודדות עם הנגיף, נקבעו מגבלות חמורות ביותר על זכויות הפרט. בין היתר, חובת בידוד לנשאים פוטנציאליים של הנגיף, מגבלות על התקהלות, על פעילות התחבורה הציבורית, הגבלות על פעילות המסחר, הביטוח והפנאי, איסור שהייה במקומות ציבוריים מסוימים, סמכות להכריז על אזור שבו קיימת תחלואה ממוקדת כעל אזור מוגבל, חובת עטיית מסיכה ועוד.

הממשלה ביססה פעולותיה בהתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה על התשתית המשפטית הבאה:

- א. צווים שניתנו מכוח פקודת בריאות העם, 1940 ובעיקר צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 שהוצא על ידי המנהל הכללי של משרד הבריאות. בצו זה נקבעו חובת הבידוד בבית, חובת עטיית מסיכה ואיסור על התקהלות במרחב הציבורי.
- ב. תקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, שהותקנו מכוח הכרזת הכנסת על "מצב חירום" לפי סעיף 38 לחוק היסוד האמור – הכרזה שקיימת עוד מזמן הקמת המדינה ותוקפה מוארך על ידי הכנסת מדי שנה (ההכרזה האחרונה ניתנה ביום 3.6.2020).

הצעת החוק שבפני הוועדה – כתחליף לתקנות שעת החירום

שימוש בתקנות שעת חירום מאפשר לממשלה לקבל סמכות רחבה "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים..." בלא לקבל את אישור הכנסת. תקנות שעת חירום נועדו לתת מענה לצרכי הממשלה לטפל במצב חירום שאליו נקלעה המדינה במהירות כשדוחק השעה אינו מאפשר די זמן להשלמת הליך חקיקה בכנסת. **תוקפן של תקנות שעת חירום מוגבל לשלושה חודשים בלבד ולאחר מכן הארכתן תיעשה רק בחוק.**

בעשורים האחרונים הממשלה עשתה שימוש מועט ביותר בתקנות שעת חירום, אך החל מחודש מרץ השנה התקינה הממשלה עשרות תקנות כאלו שנועדו להתמודד עם התפשטות נגיף הקורונה וקבעו מגבלות חמורות על חירויות הפרט.

בסמוך למועד פקיעתן של תקנות שעת החירום (בתום שלושה חודשים מעת שהותקנו), הניחה הממשלה על שולחן הכנסת הצעות חוק להארכת תוקף של חלק מהן, לתקופה קצרה. **במקביל הונחה על שולחן הוועדה הצעת החוק שבפניכם, שנועדה לקבוע את התשתית המשפטית הקבועה להמשך ההתמודדות עם נגיף הקורונה ולהחליף חלק מאותן תקנות שעת חירום.**

יודגש כי תקנות שיותקנו מכוח חוק המסגרת המוצע אינן תקנות שעת חירום, ולכן אינן יכולות לגבור על האמור בחקיקה אחרת של הכנסת.

ההסדר המוצע בהצעת החוק

הצעת החוק מבקשת לקבוע את המסגרת המשפטית להמשך התמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה כדלקמן:

- 1. הכרזה על מצב חירום:** על-פי המוצע, הממשלה תוסמך להכריז על "מצב חירום בשל נגיף הקורונה". ההכרזה אינה מצריכה אישור של הכנסת, ודי בהנחת ההכרזה על שולחן הכנסת ואחת מוועדותיה.
 - הממשלה תכריז על מצב החירום אם שוכנעה כי קיים סיכון ממשי להתפשטות הנגיף ולפגיעה בבריאות הציבור אם לא יינקטו פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק המוצע.
 - תקופת ההכרזה לא תעלה על **45 ימים**, והממשלה רשאית להאריך לתקופות נוספות שלא יעלו על 45 ימים כל אחת – **לתקופה כוללת בלתי מוגבלת**, אך ההסדר כולו נקבע **כהוראת שעה** עד ליום 31.3.2021.
 - ביטול ההכרזה – הכנסת רשאית לבטל את ההכרזה; הממשלה חייבת לבטלה אם חדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות אותה.
- 2. סמכות להתקין תקנות:** בתקופת תוקפה של ההכרזה מוצע לתת לממשלה סמכויות נרחבות להתקין תקנות שיגבילו את פעילות הפרטים והמשק בתחומים שייקבעו בחוק, והם: (א) הגבלת פעילות במרחב הפרטי; (ב) הגבלה במרחב הציבורי; (ג) הגבלת פעילות במקומות עבודה, בבתי עסק ובמקומות הפתוחים לציבור; (ד) הגבלת אירועים; (ה) הגבלת פעילות מוסדות חינוך; (ו) הגבלת פעילות מסגרות רווחה; (ז) הגבלות בתחום התחבורה הציבורית.
 - תוקפן של התקנות – **בין 14 ל-28 ימים** (לפי סוג התקנות), עם אפשרות הארכה.
 - הממשלה תתקין את התקנות בלא אישור הכנסת, אך תזדקק לקבל **אישור בדיעבד מוועדה של הכנסת** בתוך 7 או 14 ימים (בהתאם לסוג התקנות), או אישור מליאת הכנסת אם הוועדה לא קיבלה החלטה.
- 3. סמכות להכריז על אזור מוגבל ולקבוע בו מגבלות:** בעת שההכרזה בתוקף תוסמך ועדת שרים שאת הרכבה תקבע הממשלה להכריז על אזור בתוך המדינה כעל "אזור מוגבל" ולקבוע את המגבלות שיחולו בו, לרבות: הגבלות על כניסה לאזור או יציאה ממנו והגבלות על יציאה למרחב הציבורי בו.
- 4. עונשין ואכיפה:** מוצע להסמיך את הממשלה לקבוע בתקנות עבירות פליליות על הפרת הוראות הגבלת הפעילות השונות שייקבעו בהן, ומוצע כי העונש בצידן יהיה קנס של עד 14,400 ₪. הממשלה תוכל לקבוע את העבירות גם כעבירות מינהליות, כלומר שהאכיפה שלהן תיעשה באמצעות הטלת קנס על ידי שוטר או פקח. סמכויות הפיקוח מפורטות גם הן בחוק.

שאלות מקדמיות

- 1. נתונים:** ראשית מוצע כי הממשלה תציג לוועדה נתונים והערכות באשר למצב התחלואה והיערכות הממשלה להמשך ההתמודדות עם הנגיף.
- 2. היקף החוק המוצע ביחס להסדרים שבתקנות שעת החירום השונות ובצו הבידוד:** מוצע לוועדה לבחון באיזו מידה הצעת חוק הסמכויות "מכסה" את ההסדרים השונים הקבועים בתקנות שעת החירום ובצו הבידוד. בתוך כך מוצע לוועדה להידרש לשאלה היכן יוסדרו חובת הבידוד וחובת עטיית המסיכה המצויות היום בצו הבידוד שהוציא מנכ"ל משרד הבריאות, ואינן מוזכרות בהצעת החוק.

3. **המודל הנבחר לחקיקת המסגרת לשעת חירום בריאותית**: קיימים מודלים שונים בעולם להסדרה משפטית של שעת חירום. כך למשל, בחלק מהמדינות (דוגמת גרמניה וספרד) קיימות דרגות חומרה של חירום שהוגדרו מראש בחוק, באופן שניתן לייצר מצבי כוננות שונים במדינה וכך לאפשר למסור לממשלה רק את הסמכויות שהיא זקוקה להן לפי דרגת החומרה של המצב. מוצע לשמוע מנציגי הממשלה האם נשקלו מודלים אחרים, דוגמת האפשרות לקבוע שתי רמות של מצב חירום בהקשר של קורונה. כמו כן, מוצע לשמוע האם נשקלה האפשרות לכלול הוראות מסוימות – דוגמת חובת בידוד, כהוראות שאינן תלויות בהכרזה של מצב החירום.

פרק ב' – הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה

בפרק זה מוצע לקבוע כי הפעלת הסמכויות מכוח החוק תהיה מותנית **בהכרזה** על "מצב חירום בשל נגיף הקורונה". ההכרזה תיעשה על ידי **הממשלה**, ללא צורך באישור הכנסת או מי מוועדותיה. הממשלה תכריז על מצב החירום אם שוכנעה כי "קיים סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה בבריאות הציבור אם לא יינקטו פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה". זאת, לאחר שהונחה בפניה עמדת שר הבריאות בעניין.

ככלל, ההכרזה תפורסם ברשומות ותיכנס לתוקף עם פרסומה, אך במקרים חריגים רשאית הממשלה להורות כי ההכרזה תיכנס לתוקפה **באופן מיידי** – גם בטרם פורסמה ברשומות.

כמו כן, מוצע לקבוע כי ביום תחילתו של החוק יראו כאילו ניתנה "הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה" שתוקפה 30 ימים (בסעיף 41 להצעה – הוראת מעבר).

סעיף 2(א) – המבחן המהותי להכרזה:

הממשלה תכריז על מצב חירום אם שוכנעה "כי קיים סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה בבריאות הציבור אם לא יינקטו פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה".

לפי דברי ההסבר להצעת החוק, המבחן המוצע מותאם למאפייני הנגיף, ובעיקר לפוטנציאל התפשטותו המהיר.

**** מוצע לדון בשלושת מרכיבי המבחן המוצע:**

1. **"סיכון ממשי"** – זהו הרף ההסתברותי המוצע לקביעת קיומו של מצב חירום. מדובר ברף שאינו גבוה במיוחד. כך למשל, דרישה של "ודאות קרובה", "הסתברות קרובה לוודאי" או "הסתברות גבוהה" יוצרות רף הסתברותי גבוה יותר; מנגד – "יסוד סביר להניח" יוצר רף נמוך יותר. **מוצע לשקול האם הרף ההסתברותי המוצע להכרזה על מצב החירום, תואם את רמת הסיכון הבריאותית מחד, ואת היקף הסמכויות שהממשלה מקבלת עם הכרזתו מאידך.**

2. **"התפשטות נגיף הקורונה"** ו"פגיעה בבריאות הציבור" – המבחן המוצע אינו כולל התייחסות להיקף התפשטות הנגיף או לחומרה של הפגיעה בבריאות הציבור. כך למשל, האם "התפשטות נגיף הקורונה" באופן מצומצם באזור מסוים במדינה מצדיקה הכרזה מצב חירום בכל המדינה? האם כל "פגיעה בבריאות הציבור" מספיקה לצורך ההכרזה? האם יש מקום לקבוע שנדרשת התפשטות **רחבה** של הנגיף ופגיעה **משמעותית** בבריאות מבחינת חומרתה והיקפה, או חשש לפגיעה בחיי אדם בהיקף משמעותי? מוצע לשמוע מגורמי המקצוע מדוע נבחר המבחן המוצע.

3. **"אם לא יינקטו פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה"** – מוצע לבחון את מהותו של רכיב זה במבחן ההכרזה והאם לא עדיף לעשות שימוש בנוסח מעט שונה, למשל: "שוכנעה הממשלה כי קיימת סבירות גבוהה להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ברמה המסכנת באופן ממשי את בריאות הציבור ובשל כך מתחייבת נקיטת פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה". כך, הגורם המכריז יהיה חייב להידרש לשאלה – האם אכן מתחייבת נקיטת פעולות מכוח הסמכויות שבחוק זה.

סעיפים 2(א) ו-2(ב) – הסמכות למתן ההכרזה :

לפי סעיף 2(א) ו-2(ב) להצעה – הסמכות למתן ההכרזה מסורה לממשלה ללא צורך באישור הכנסת; אך הכנסת רשאית לבטל את ההכרזה כמפורט בהמשך.

**** לדיון :**

מוצע לדון בסמכות ההכרזה המסורה לממשלה ללא אישור הכנסת – החוק המוצע מעניק לממשלה סמכויות רחבות לקבוע הוראות המגבילות בצורה משמעותית את חירויות הפרט. נוכח האמור, **האם אין מקום לקבוע שהכנסת, או ועדה מוועדותיה, תאשר את ההכרזה** ובכך תינתן לגיטימציה דמוקרטית להגבלות שהרשות המבצעת תבקש להטיל מכוח ההכרזה? בשל דחיפות העניין, יתכן וניתן לשקול קביעת הסדר שבו הממשלה רשאית להכריז על מצב החירום, אך לחייבה להביא את ההכרזה לאישור פרלמנטרי בתוך מספר ימים. יודגש כי אין מדובר בהליך חקיקה מלא, אלא רק בקבלת אישור של הוועדה או המליאה להכרזת הממשלה.

יצוין, כי פיקוח פרלמנטרי הוא דרישה מקובלת בהכרזות על מצבי חירום שונים :

- כך למשל, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה שקובע את ההסדר המוכר של הכרזה על מצב חירום במדינה, **הכנסת מכריזה על מצב החירום, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה**. במקרים חריגים בהם נדרשת הכרזה דחופה על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, יכולה הממשלה להכריז על מצב חירום גם בלי אישור הכנסת, אך הכרזה כאמור תפקע כעבור שבעה ימים. הממשלה רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום בעצמה כאמור בסעיף זה, כל עוד הכנסת לא התכנסה.

- סעיף 99 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשנ"ח-1997, מסדיר את האפשרות של הממשלה להכריז על "מצב מיוחד בעורף" (כשקיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית), אולם **ההכרזה טעונה אישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוך 48 שעות**.

- סעיף 90 ו-99 לפקודת המשטרה מאפשרים לשר לביטחון פנים ולממשלה להכריז על אירועי חירום שונים (למשל – "אירוע חירום אזרחי", שכולל אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, לרבות מחמת פגעי טבע, פגיעת חומרים מסוכנים, תאונה או פעילות חבלנית עוינת). ואולם, **בחלוף 13 ימים שבהם הוארכה ההכרזה על ידי השר והממשלה, הממשלה תהיה רשאית להמשיך ולהאריך את ההכרזה רק באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת**.

ככל שהוועדה תחליט כי יש מקום לקבוע שהכרזה על מצב חירום תותנה באישור פרלמנטרי, יש לתת את הדעת גם למצבים שבהם לא הוקמו עדיין ועדות הכנסת לאחר הבחירות (זאת בדומה להסדרה הנעשית בסעיף 69(ז) לתקנון הכנסת – הנותנת מענה לכך ביחס להכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה).

סעיף 2(ג) להצעת החוק – כניסה לתוקף של ההכרזה:

לפי סעיף 2(ג) להצעה – ההכרזה תיכנס לתוקף עם פרסומה ברשומות; אך בהתקיים נסיבות דחופות ומיוחדות המצדיקות זאת, הממשלה רשאית להורות כי היא תיכנס לתוקף באופן מיידי.

**** לדין:**

קביעת חובת פרסום מינימלית: כניסה לתוקף של הסדר מסוג זה בטרם פרסומו היא בעייתית. יש לאזן את הקושי שהדבר מעורר מול הצורך שמציגים גורמי המקצוע להתחיל ולהפעיל את הסמכויות שיוענקו לממשלה מכוח ההכרזה באופן מיידי בשל מאפייניו של נגיף הקורונה. **מוצע לבחון, לכל הפחות, אם יש מקום לקבוע גם במקרה כזה חובת פרסום מינימלית כלשהי, בדרך שהממשלה תמצא כיעילה בנסיבות העניין.**

סעיף 2(ד) להצעת החוק – תקופת ההכרזה:

ההכרזה היא לתקופה שלא תעלה על 45 ימים. הממשלה רשאית להאריך את תקופה לתקופות נוספות, שלא יעלו על 45 ימים כל אחת.

לפי המוצע, **תקופת ההכרזה למעשה אינה מוגבלת בזמן** מאחר שאין מגבלה על מספר התקופות או משך הזמן הכללי שבו תימשך ההכרזה. בנפרד ממנגנון אישור ההכרזה והארכתה, מוצע כי החוק ייקבע כהוראת שעה עד ליום 31.3.2021.

**** לדין:**

האם אין קושי במתן אפשרות להארכה חוזרת ונשנית של מצב החירום ללא פיקוח פרלמנטרי, וזאת בשונה מההסדרים שתוארו לעיל לפי חוק ההתגוננות האזרחית ולפי פקודת המשטרה.

סעיף 3 להצעת החוק – ביטול ההכרזה:

מוצע לקבוע שתי דרכים לביטול ההכרזה: האחת – על ידי הממשלה, שחייבת לבטל את ההכרזה אם חדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את קיומה; והשנייה – על ידי הכנסת, שרשאית לבטל את ההכרזה.

מוצע כי הביטול ייכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות.

**** לדין:**

1. מדוע ביטול ההכרזה ייכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות, בעוד שכניסת ההכרזה לתוקף יכולה (בהתקיים נסיבות דחופות ומיוחדות המצדיקות זאת) להיות עוד לפני הפרסום ברשומות?

2. בסעיף 3(ב) להצעת החוק מוצע כי הכנסת תהיה רשאית לבטל את ההכרזה על מצב החירום. מוצע לבחון מהו ההליך הנכון לעשות כן. ניתן לאמץ את ההליך המעוגן בסעיף 71 לתקנון הכנסת, ולפיו הממשלה או 30 חברי כנסת יכולים לפנות בעניין זה ולבקש דיון בוועדה שתמליץ למליאה לבטל את מצב החירום כאמור.