



03 נובמבר 2021

כ"ח חשוון תשפ"ב

לכבוד: סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ גדעון סער  
מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים

**הנדון: תזכיר חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש  
(הוראת שעה) (תיקון) (הארכת תוקף והוראות נוספות), התשפ"ב – 2021**

התזכיר שבנדון מציע להאריך את תוקפו של "חוק הקורונה", עד לסוף שנת 2022 ולערוך בו תיקונים שונים. בין שאר התיקונים: שינוי אורך תקופת ההכרזה על מצב חירום הנוגע לקורונה; הארכת הזמן לכניסת תקנות לתוקף מ-24 שעות ל-48 שעות; ביטול "מצב חירום מיוחד" המאפשר להגביל הפגנות; עיגון סמכויות התו הירוק; והוראות שונות נוספות. בנייר זה נתייחס רק למספר סוגיות מבין אלה המוצעות בתזכיר, שאנו רואים בהן חשיבות.

ככלל, ברצוננו לתמוך בחלקים רבים מהמוצע בתזכיר; ולהסתייג ולהעיר הערות בקשר לחלקים מעטים אחרים. בעיקר, מבורכת ההחלטה לבטל את האפשרות להגביל הפגנות בהתאם לסעיף 7(ב) לחוק. ההסדר שבחוק הוא לא מידתי ולא מוצדק מבחינה אפידמיולוגית וגם בית המשפט העליון סבר שהוא מעלה קשיים חוקתיים של ממש (אך בחר להתמקד בחוקיות התקנות שהוצאו מכוחו ופסל אותן). אנו סבורים גם שזוהי הזדמנות טובה להסתכל, בדיעבד, על "תפקוד" חוק הקורונה ומודל הפיקוח הפרלמנטרי על התקנות תקנות על ידי הממשלה, ולחשוב על אלטרנטיבות לתיקונו, ועל דיון זה אנו מברכים בכל ליבנו.

**ביטול "מצב חירום מיוחד" והסמכות להגבלת ההפגנות**

1. אנו מברכים על תיקון זה. מלכתחילה, סברנו כי הפגיעה בזכות ההפגנה, שגולמה בתיקון מס' 2 לחוק הקורונה, היתה בלתי מידתית וכי לא היתה לה הצדקה אפידמיולוגית. כפי שקבע גם בית המשפט מאוחר יותר,<sup>1</sup> בפסק דין

<sup>1</sup> בג"ץ 5469/20 אחריות לאומית נ' ממשלת ישראל (4.4.2021)

**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**חברי הוועד המנהל**

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייך, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

ד"ר ישי ג'סי' פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

**עמיתים בכירים**

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

**מייסדים**

ד"ר אריק כרמון

ד"ר ג'ורג' שולץ (1920-2021)



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

שביטל תקנה שהותקנה מכח החוק, הגבלת מקום ההפגנה (עד 1000 מטרים מביתו של אדם) היתה פגיעה במהותה של ההפגנה. ההגבלה השלטונית הזו של הזכות להפגין היא לא מידתית והיא פתח לשימוש פוליטי שאינו ענייני וללא הצדקה אפידמיולוגית. גם עם קבלת ההסדר המוצע בתזכיר, לממשלה יהיו די כלים בחוק הקיים לשם התמודדות עם אירועי "התפרצות" של הנגיף, כפי שהיו בגלים השונים, ואפילו מבלי להכריז על מצב חירום מיוחד.

אגב אורחא נעיר כי בשלה העת להציע הסדר מקיף הנוגע לזכות החוקתית להפגין, שהיא חלק מהזכות לחופש הביטוי והאסיפה, כמו גם להסדירה ברמה על-חוקית.

### הארכת התקופה לכניסה "אוטומטית" של תקנות מכוח החוק לתוקף מ-24 שעות ל-48 שעות

2. בסעיף 4(ד)(2)(א) לחוק הקורונה נקבע הסדר שמשמעותו כי תקנות שהגישה הממשלה לוועדה של הכנסת, והוועדה לא קיבלה החלטה אם לאשרן או לא לאשרן תוך 24 שעות מהמועד שהוגשו לה – יפורסמו ברשומות וייכנסו לתוקף עם פרסומן, אלא אם כן החליטה הממשלה אחרת. בתזכיר החוק מוצע להאריך את התקופה של כניסת התקנות לתוקף גם בלא אישור הוועדה, מ-24 שעות ל-48 שעות. אנו סבורים שהתיקון משפר את המצב הקיים. ההסדר שקבוע בחוק, הקוצב לוועדה של הכנסת 24 שעות בלבד, לא מאפשר לה זמן סביר לקיים דיון רציני, בהשתתפות מומחים, גורמים מהציבור וגורמי המקצוע בממשלה, בכדי לקבל החלטה מושכלת במצב בו הכנסת מבקשת שלא לאשר את התקנות. מבחינה מעשית, לא התאפשר פיקוח פרלמנטרי טרם כניסת התקנות לתוקף.

לכן, מעבר לתקופה של 48 שעות, כמוצע בתזכיר, יש בו כדי לשפר במעט את המצב, אך לא בהרבה: גם 48 שעות המוצעות הן פרק זמן קצר מדי. להשקפתנו, זוהי הזדמנות טובה לערוך דיון מחודש במודל הפיקוח הפרלמנטרי על תקנות הקורונה, כפי שהתקיים כבר מעבר לשנה, ולהתאימו למודל שנותן מקום מרכזי יותר ומכובד יותר לכנסת. אנו עדיין סבורים, כבעבר, שלמעט במקרים חריגים בהם יש דחיפות מיוחדת לכניסת התקנות לתוקף באופן מיידי, ראוי לעבור למודל אחר. המודל המוצע על ידנו הוא של כניסת התקנות לתוקף רק עם אישור מראש של הכנסת. אנו עדיין סבורים שפיקוח בדיעבד, לאחר שתקנות כבר נכנסות לתוקף, מתקשה יותר להשיג את תכליתו.



הוא מבלבל את הציבור ומטעה אותו באשר לדין המחייב, והוא נעשה על בסיס עובדות שכבר נקבעות בשטח. ומעבר לכך, הוא עושה פלסטר את תפקיד הכנסת לקיים פיקוח פרלמנטרי על עבודת הממשלה, הנחוצה הן לשם בקרה על אפקטיביות התקנות והן לשם שמירה על זכויות האזרח. בקרה בדיעבד, לאחר שהמציאות השתנתה, משמעותה המעשית היא ביטול מדיניות שכבר מיושמת על ידי הממשלה – מהלך שהוועדה תהסס מלעשות גם אם תסבור שאין זו המדיניות הטובה ביותר.

ראוי היה כי הוועדה הרלוונטית תתכנס ותאשר מראש כל תקנה על בסיס חוק הקורונה (בכפוף לחריג הדחיפות הקבוע כבר בחוק). אישור מראש חשוב בפרט משום שמדובר לעתים בתקנות הפוגעות בזכויות אזרחיות, פוליטיות ואחרות, מהיסודיות ביותר של האדם. יתרון נוסף של המודל המוצע על ידנו הוא בהגברת אמון הציבור והלגיטימציה הציבורית, שכן דיוני הכנסת שקופים ופתוחים להשתתפות. מתוקף אמון ולגיטימציה אלה, ניתן יהיה להשיג ביתר קלות את ציות הציבור לתקנות שיותקנו, וכך האפקטיביות שלהן תגדל.

3. כמו כן, אנו מציעים לשקול להסמיך את הכנסת, במסגרת הפיקוח (בין מראש ובין בדיעבד) גם **לשנות** את נוסח התקנות ולא רק לאשרן או לדחותן. הגבלת הכנסת לאישור או דחיה גורם למשחק כיפופי ידיים לא נחוץ בין הממשלה והכנסת: הכנסת צריכה לקבל את הסמכות המלאה לתקן את התקנה (וכמובן שהממשלה יכולה לבטל את התקנה, במקרה שמה שאושר בכנסת לא מקובל עליה והיא רוצה להתקין תקנה חדשה במקום).

#### **הארכת תקופות ההכרזה על מצב חירום מחודשיים לארבעה חודשיים**

4. אנו סבורים שהמצב הנוכחי בו הממשלה רשאית להאריך, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בכל חודשיים את מצב החירום, הוא מצב ראוי. אמנם, נגיף הקורונה מסתבר כתופעה מתמשכת, אך איננו סבורים שהתכנסות הוועדה לשם אישור הארכת תוקף ההכרזה על מצב חירום בכל חודשיים היא מעמסה רבה מדי, ויש בה כדי לגרום לממשלה ולכנסת לחשוב מחדש על נחיצות כל מערכת המגבלות, שיש בה, עדיין, פגיעה קשה בחירויות ובזכויות אדם. הצורך לאשר את הארכת התוקף כל חודשיים הוא חלק חיוני מהאיזונים והבלמים בין הרשויות, משום שהוא מאפשר בקרה פרלמנטרית הדוקה יותר ומותאמת למצב הדברים המעודכן. אסור "להתרגל" למצב חירום,



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

ולכן חשיבה מחודשת בכל חודשיים על נחיצות ההכרזה נראית בעינינו ראויה וחשובה. על כן אנו מתנגדים לתיקון סעיף זה.

### עיגון סמכויות התו הירוק

5. אנו מברכים על התיקון. אנו סבורים שמתן הקלות למתחסנים (ולחלופין, למי שביצע בדיקה שלילית), באשר לכניסה למקומות שלא ניתן היה לפתוח ללא "תו ירוק", הן מוצדקות וראויות<sup>2</sup>. טוב שסמכות זו תהיה מעוגנת באופן מפורש ומפורט בחקיקת הכנסת.

לסיכום, תזכיר החוק כולל שינויים לטובה בחוק, אך יש לשקול לוותר על שינוי תקופות הארכת תוקף ההכרזה על מצב החירום, וכן יש לבצע חשיבה מחדש על מודל הפיקוח הפרלמנטרי על התקנת תקנות.

בברכה,

ד"ר גיא לוריא

ד"ר עמיר פוקס

המכון הישראלי לדמוקרטיה

<sup>2</sup>ראו חוות הדעת של חוקרי המכון בסוגיית מתן הקלות ותמריצים למתחסנים:

<https://www.idi.org.il/knesset-committees/33767>