

**חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 –
הבאת תקנות לפי החוק לאישור הממשלה או ועדת השרים לעניין התמודדות עם משבר
הקורונה והשלכותיו**

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 66 מיום 7.6.2020, לקבוע כי תקנות שיותקנו מכוח סמכותה של הממשלה לפי סעיף 4 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – החוק), יוגשו לאישור ועדת השרים לעניין התמודדות משבר הקורונה והשלכותיו או הממשלה לפי העניין, על ידי שר הבריאות, בהתייעצות עם השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, ובכל נושא שהוא בעל השפעות תקציביות או משקיות – בהתייעצות עם שר האוצר, והכל אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים; ואולם תקנות מכוח סעיף 8 לחוק, שעניינן הגבלת הפעילות במקומות עבודה, יוגשו על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר הבריאות ויתר השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, והכל אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר.
2. על אף האמור בסעיף 1 לעיל, ראש הממשלה רשאי לקבוע אחרת לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.

דברי הסבר

בהחלטת ממשלה מס' 66 מיום 7.6.2020, אישרה הממשלה עקרונית את טיוטת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, בשינויים כפי שתחליט עליהם ועדת השרים לעניין ההתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, ככל שיהיו, וכן הסמיכה את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. ביום 9.6.2020 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את נוסחה סופי של הצעת החוק. הצעת החוק אושרה בכנסת ופורסמה ברשומות ביום 23.7.2020.

בהחלטת ממשלה מס' 66 הנ"ל נאמר כי בכוונתו של ראש הממשלה להביא לאישור הממשלה הצעה לעניין סדרי העבודה הנוגעים להבאת תקנות לפי סעיף 4 לחוק.

סעיף 2 להצעת החוק מסמך את הממשלה להכריז, בתנאים האמורים בו ולאחר שהונחה בפניה עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית של משרד הבריאות, על קיומו של מצב חירום בשל נגיף הקורונה, וכן להאריך את תקופת תוקפה של ההכרזה מעת לעת.

סעיף 4 להצעת החוק קובע כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום כאמור רשאית הממשלה להתקין תקנות לפי הוראות סעיפים 6 עד 12 להצעת החוק, ובכפוף להסדרים ולתנאים המפורטים בו. סעיף 46 לחוק קובע כי הממשלה רשאית לפעול להתקנת תקנות באמצעות ועדת שרים בכפוף לאמור בו, והממשלה אכן החליטה למנות ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו אשר תוסמך לאשר, על דעת הממשלה, תקנות לפי החוק, למעט לפי סעיף 17(1) לחוק.

מוצע לקבוע כי הבאת תקנות כאמור לאישור ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו או הממשלה, לפי העניין, תעשה על ידי שר הבריאות, בהתייעצות עם השרים שהתקנות נוגעות לתחום סמכותם, לפי העניין, ובכל נושא שהוא בעל השפעות תקציביות או משקיות – בהתייעצות עם שר האוצר, והכל אלא יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.

על אף האמור מוצע כי תקנות מכוח סעיף 8 לחוק, שעניינן הגבלת הפעילות במקומות עבודה, יוגשו על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר הבריאות ויתר השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, והכל אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר. בנוסף מוצע לקבוע כי ראש הממשלה יהיה רשאי לקבוע אחרת לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 66 מיום 7.6.20.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי : 03תהליך.

תחום פעולה עיקרי : 04ישראל והעם היהודי.

מוגש על ידי ראש הממשלה

ג' באב התש"ף
24 ביולי 2020



ירושלים, ג' באב, התש"ף

24 ביולי, 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 – הבאת תקנות לפי החוק לאישור הממשלה או ועדת השרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום 23.7.2020 פורסם ברשומות חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – "החוק" או "חוק סמכויות מיוחדות"). החוק מסמך את הממשלה להכריז על קיומו של מצב חירום בשל נגיף הקורונה החדש 2019, וכן מסמך את הממשלה, בזמן קיומו של מצב חירום כאמור, להתקין תקנות במכלול התחומים המפורטים בחוק אם שוכנעה שהדבר דרוש לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו, צמצום היקף התחלואה או הגנה על אוכלוסיות בסיכון, הכל בכפוף להסדרים המפורטים בסעיף 4 לחוק.

התחומים שבהם רשאית הממשלה להתקין תקנות כאמור כוללים הגבלת פעילות במרחב הפרטי, הגבלת פעילות במרחב הציבורי, הגבלת פעילות בבתי עסק, במקומות עבודה ובמקומות הפתוחים לציבור ופעילות של מתן שירותים, הגבלת אירועים, הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך ומסגרות רווחה, והגבלת פעילות בתחום התחבורה.

2. בחוק נקבע כאמור כי הסמכות להתקין תקנות בנושאים כאמור נתונה לממשלה. עוד נקבע בסעיף 46 לחוק, כי הממשלה רשאית לפעול להתקנת תקנות כאמור בפרקים ג' וד' לחוק באמצעות ועדת שרים, למעט תקנות לפי סעיף 17(1) לחוק, שעניינו הגבלה על יציאה ממקום המגורים או על שהייה במרחב הציבורי, ובכלל זה הגבלה לעניין המרחק ממקום המגורים של אדם.

הצעה בדבר מינויה של ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו, שתוסמך להתקין תקנות כאמור מובאת גם היא לאישור הממשלה.

3. בהחלטת ממשלה מס' 66 מיום 7.6.2020, שבמסגרתה אישרה הממשלה עקרונית את טיוטת החוק לפני הגשתה לכנסת, נאמר כי בכוונתו של ראש הממשלה להביא לאישור הממשלה הצעה לעניין סדרי העבודה הנוגעים להבאת תקנות לפי החוק לאישור הממשלה.



4. בהמשך לכך מוצע לקבוע כי הבאת תקנות כאמור לאישור ועדת שרים לעניין התמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו או הממשלה, לפי העניין, תעשה על ידי שר הבריאות, בהתייעצות עם השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרד, ובכל נושא שהוא בעל השפעות תקציביות או משקיות – בהתייעצות עם שר האוצר, והכל אלא יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.
- על אף האמור מוצע כי תקנות מכוח סעיף 8 לחוק, שעניינן הגבלת הפעילות במקומות עבודה, יוגשו על ידי שר האוצר בהתייעצות עם שר הבריאות ויתר השרים שהתקנות נוגעות לתחומי סמכותם או פעילות משרדם, והכל אלא אם יסוכם אחרת בין השרים הנוגעים בדבר.
5. בנוסף מוצע לקבוע כי ראש הממשלה יהיה רשאי לקבוע אחרת לעניין מסוים או לסוג עניינים מסוים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה מיועדת להסדיר את סדרי ותהליכי העבודה הנוגעים להבאתן של תקנות, אשר הסמכות להתקנתן מסורה לממשלה, שיכולה לפעול כמתואר לעיל באמצעות ועדת שרים. על פי ההצעה המונחת לפני הממשלה ועדת השרים שתוקם לשם כך תקבל את ההחלטות על דעת הממשלה (אין באמור כדי לגרוע מסמכותה של הממשלה להתקין תקנות כאמור בעצמה ככל שתמצא לנכון, וכמובן מהחובה להביא תקנות לפי סעיף 17(1) לחוק לאישור הממשלה).

התקנת התקנות מיועדת לתכלית בריאותית של מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו, צמצום היקף התחלואה או הגנה על אוכלוסיות בסיכון, כמפורט בחוק, אולם הן נוגעות למכלול רחב של תחומי פעילות הממשלה, ובעת התקנתן על הממשלה להביא בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים כפי שעולים גם מהוראות החוק ובכלל זה ההשפעה על המשק, על זכויות וכן על אוכלוסיות שונות. התקנות גם נוגעות מטבען לתחומי סמכותם ופעילותם של שרים שונים, ומכאן החשיבות שנודעת לקיום התייעצות עם כלל השרים הנוגעים בדבר (ואף ביתר שאת שעה שהתקנות יכולות לבוא לאישורה של ועדת שרים), זאת על מנת שבעת הכנת התקנות יובאו בחשבון כלל ההיבטים הנוגעים לעניין, המצויים בשגרה באחריותם של שרים שונים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה הופצה ליועצים המשפטיים של כלל המשרדים הנוגעים בדבר מספר פעמים, ונוסח מעודכן אחרון הופץ ביום 23.7.2020. חלק מן המשרדים העבירו את הסתייגותם, בכל הנוגע לסדרי העבודה המוצעים, ובפרט היו שביקשו כי משרדם יוזכר במפורש או כי תהיה חובה לקבל את הסכמתו המוקדמת טרם הבאת תקנות לאישור. במסגרת זו עמדת הלשכה המשפטית של משרד החינוך היתה כי יש לקבל את הסכמת משרד החינוך לתקנות בתחום החינוך.

גם עמדת הלשכה המשפטית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים היתה שנדרשת הסכמתו לתקנות המובאות לאישור כמפורט להלן. לעניין זה צויין כי תקנות לפי סעיף 8 לחוק הקובעות הגבלות בבתי עסק, במקומות



היועצת המשפטית

עבודה, במקומות פתוחים לציבור ובמתן שירותים צריכות להיקבע בשים לב לחיוניות העסקים ו"בהתחשב, ככל האפשר, ברווחת העובדים ובקיומם של תנאי עבודה הולמים" (סעיף 8(א) ו- (ב) לחוק), וכי בשים לב לסמכויות שר העבודה מכוח חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, וכן לסמכויותיו באסדרת שוק העבודה ובמשפט העבודה המגן, על מכלול היבטיו ובהתייחס לכלל הצדדים של יחסי העבודה, יש מקום לקבל את הסכמתו. עוד צויין כי יש מקום לדרישת הסכמה כאמור ביחס לתקנות העוסקות במסגרות חינוך שבאחריות משרדו וכן באלו העוסקות במסגרות רווחה שלגביהן הוא נושא באחריות פיקוחית רגולטורית, וששרדו הוא בעל הידע המקצועי ביחס לצרכי מקבלי השירותים בהן, ידע אשר נדרש לטובת האיזונים הנדרשים בין הסיכון מהתפשטות נגיף הקורונה מצד אחד, לבין צרכיהם המיוחדים של האוכלוסיות המטופלות בשירותי הרווחה מצד שני. לסיום עמדת הלשכה המשפטית במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים היא שככל שתיוותר חובת התייעצות בלבד לכל התחומים או לחלק מהם - בשים לב להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 בעניין חקיקת משנה לפיה ככל שאין הסכמה בין המשרדים, יכול המשרד שעמדנו במחלוקת להביא את הנושא בפני ראש הממשלה או בפני הממשלה (סעיף 11.3 להנחיית היועץ), ובהתחשב בלוחות הזמנים שנכפים בתקופה זו ובמסגרת החוק, נראה נכון שוועדת השרים תשמע את השר בעצמה, בין אם השר חבר בה ובין אם לאו, ולא באמצעות המסמכים שמגיש המשרד האחראי להביא לוועדת השרים את טיוטת התקנות.

התייחסותנו לחובת ההתייעצות ומשמעויותיה בהקשר הנדון, שעה שעסקינן בתקנות שמטבען נוגעות לתחומי אחריותם ופעילותם של שרים רבים, הובאה לעיל. מעבר לכך, ההצעה מסמיכה את השרים להסכים ביניהם אחרת לעניין מסויים, וכן מסמיכה את ראש הממשלה לקבוע אחרת, וכמובן אינה שוללת את האפשרות ששר יפנה בבקשה כאמור. מכל מקום, ההחלטה בדבר סדרי העבודה שייקבעו לעניין הבאתן של תקנות מכוח החוק לאישור (בין בהתייעצות בין השרים הנוגעים בדבר ובין בהסכמה) היא עניין המסור להכרעת הממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית