

22 ביוני 2020

לכבוד  
יו"ר, חברות וחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט  
הכנסת  
ירושלים  
שלום רב,

הנדון: **הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם  
נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020**

1. לקראת הדיון שצפוי להתקיים מחר בהצעת החוק שבנדון להלן הערות האגודה לזכויות האזרח.
2. אנו מברכים על היוזמה לקדם חקיקה "רגילה" חלף תקנות שעת חירום, שהותקנו עם פרוץ משבר הקורונה, גם אם "בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה" ראוי היה להקדים ולעשות זאת זה מכבר ולא להמתין ל"פקיעת תוקפן המתקרב של תקנות שעת החירום האמורות" (ר' דברי ההסבר בעמוד 228 להצעת החוק).
3. האגודה לזכויות האזרח ניהלה התדיינות ארוכת שנים נגד מצב החירום "השגְרתי" שמתחדש כלאחר יד כל שנה, ובאחריתה, לפני שמונה שנים, הטעים בג"ץ ואמר, כי "הגיעה העת להיפרד משארי חקיקת החירום המלווים אותנו מאז קום המדינה", כי "לא בשמים היא" (בג"ץ 3091/99 [האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת](#) (8.5.2012)).
4. בהקשר של משבר הקורונה, ההסתמכות על תקנות שעת חירום מכוח סעיפים 38 ו-39 **לחוק יסוד: הממשלה** עוררה קושי גדול במיוחד, כיוון שהיא חורגת מהסמכות ומהתכלית של הוראות החוק האמורות, שלפיהן רשאית הממשלה לחוקק חקיקת חירום **במצב חירום ביטחוני** ולא בריאותי (ראו בג"ץ 2399/20 עדאלה נ' ראש הממשלה (תלוי ועומד)).  
הצעת החוק שבנדון יכולה **לכל היותר** לפתור את המחלוקת בעניין הסמכות, בכך שהיא קובעת **במפורש** מקור סמכות עצמאי ונפרד להתקין תקנות שעת חירום לצורך התמודדות עם משבר הקורונה. הא ותו לא. במהותו, החוק המוצע אינו פותר את הבעיות שמאפיינות את חקיקת החירום "הישנה", ובדומה לה הוא פוגע באותם עקרונות יסוד.
5. שימוש בתקנות שעת חירום מנוגד **לעקרון הפרדת הרשויות**, בכך שהוא מסמיך את הממשלה לקבוע הסדרים שאינם עולים בקנה אחד ואף סותרים חקיקה של הכנסת, שעה ש"משטר דמוקרטי-פרלמנטרי אמיתי מחייב שחקיקה תיעשה בבית-המחוקקים" (בג"ץ 266/68 [עיריית פתח-תקוה נ' שר החקלאות](#), פ"ד כב(2) 824 831 (1968)). נוסף על כך, חקיקת חירום פוגעת **בעקרון שלטון החוק המהותי**, אשר לפיו הסדרים ראשוניים ובפרט הסדרים שפוגעים בזכויות אדם חייבים להיקבע **בחקיקה ראשית** (בג"ץ 6971/98 [פריצקי נ' ממשלת ישראל](#), פ"ד נג(1) 763 (1999)).
6. החוק המוצע מנוסח בשפה רחבה ומוותר לממשלה לקבוע הסדרים ראשוניים ולפגוע בזכויות אדם. אכן, ההסמכה שבהצעת החוק תחומה לטווח מסויים של פגיעות והסדרים, ואף נקבעו בהצעת החוק אמות מידה ותנאים להפעלת הסמכות, אך הגבלות אלו הן דלות וכלליות בשים לב לחומרה היתרה של הפגיעה הצפויה בזכויות היסוד. ההסדר המוצע דומה במהותו להסדר שבסעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד הממשלה, שעליו נאמר:

"אמת, עקרון שלטון החוק הפורמאלי מתקיים, שכן מחוקק המשנה פועל מכוח ההסמכה הנתונה לו בחוק... אך אין בהסמכה זו כדי לרפא את הפגיעה בעקרון שלטון החוק המהותי הנגרמת מכוחה של חקיקת משנה לשנות תנאים בחוק, להפקיעם זמנית או לקובעים" (בג"ץ [פריצקי](#) הנ"ל בעמוד 777).

7. חמור מכך. תקנות שעת חירום "רגילות" (לפי סעיפים 38-39 לחוק יסוד: הממשלה) פוקעות מקץ 3 חודשים, אבל "תקנות שעת קרוונה", שיתוקנו מכוח החוק המוצע, יוכלו להתקיים 9 חודשים עד לתום הוראת השעה – עד סוף מרץ 2021 (ראו סעיף 43 להצעת החוק).

8. החוק המוצע מאפשר להמשיך ולהתקין **תקנות שעת קרוונה** אפילו בנסיבות שבהן "לא ניתן לקבוע הסדרים חקיקתיים חדשים באמצעות התקנת תקנות שעת חירום [לפי חוק יסוד: הממשלה, דהיינו...], **מקום בו ניתן לעשות כן באמצעות חקיקה ראשית של הכנסת**" (מכתב היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה מיום 6.4.2020). מן הראוי שהיכולת להתקין תקנות מכוחו של החוק המוצע תוגבל בדומה להגבלה על חקיקת חירום "רגילה". זו גם הייתה **העמדה שהציגה הכנסת** בפני בית המשפט העליון אך לפני חודשיים:

"ניתן להניח שלאורך משבר הקורונה התעוררו מצבים דחופים וחיוניים שהצריכו מתן מענה חקיקתי, **ולא ניתן היה לפעול באמצעות הליכי חקיקה בכנסת**. הדברים נכונים בעיקר לימי פרוץ משבר הקורונה כאשר טרם הוקמה הוועדה המסדרת ויתר הוועדות הזמניות בכנסת ה-23. אין חולק כי בהעדר ועדות הייתה קיימת מניעה מקידום הליכי חקיקה בכנסת. ואולם, משהחלה הכנסת לפעול גם במישור החקיקתי, **מצטמצם עד מאד המרווח העומד בפני הממשלה להתקנת תקנות שעת חירום**. עתה, על הממשלה להצביע על צורך חיוני ודחוף ביותר לקביעת הסדרה אד-הוק, עד שלא ניתן להמתין להסדרתה בהליך חקיקה רגיל. בכל מקרה, מדובר בחריג שאינו מעיד על הכלל. גם במהלך תקופת משבר הקורונה, **הכלל צריך להיות שכלל שהממשלה מבקשת לשנות מדבר חקיקה, המסלול שעליה ללכת בו הוא הנחת הצעת חוק ממשלתית על שולחן הכנסת**. (תגובת הכנסת מיום 21.4.2020 בבג"ץ 2399/20 עדאלה נ' ראש הממשלה (תלוי ועומד) ההדגשות הוספו – א"פ, א"ס).

9. לא נעלמו מעינינו ההסדרים, שמאפשרים לכנסת **לבטל את ההכרזה** על שעת חירום בריאותית על פי החוק המוצע (ר' סעיף 3(ב) להצ"ח), או **לבטל את התקנות** שהותקנו בחסות ההכרזה. אבל מי שמכיר את הליכי החקיקה ואת עבודת הוועדות אינו נדרש להסברים כדי לעמוד על ההבדל שקיים, להלכה ועוד יותר מכך למעשה, בין ביטול מעשה עשוי של הממשלה לבין הדיון הענייני שמתקיים בוועדות כשיש צורך באישור ועדה מוועדות הכנסת לצורך התקנת תקנות. נכון שבשני המקרים עלול המכבש הקואליציוני לרסק התנגדויות והסתייגויות, אבל **ניסיון החיים מלמד שהדיון הפרלמנטרי והציבורי שנלווה למעשה החקיקה מאפשר ביקורת אפקטיבית יותר של הכנסת, וחשוב מכך – גם ביקורת של הציבור**.

10. כך היה, למשל, שעה שהממשלה ניסתה לקדם חקיקה שתחליף תקנות שעת חירום, שהסמיכו את המשטרה לקבל נתוני מיקום ולאכן מיקום של חייבים בבידוד ([תקנות שעת חירום \(נתוני מיקום\)](#), התש"פ-2020). הצעת החוק הוצגה **כפתרון הכרחי** שבלעדיו אנו עלולים לחוות התפרצות נוראה. אבל בדיון שקיימה וועדת החוץ והביטחון של הכנסת **הוברר שלא כצעקתה**: שבמשך שבועות נעשה שימוש מינימלי בכלי "ההכרחי" כביכול, ושהמעקב ההמוני חשף רק שלושה חולי קורונה שהפרו את חובת הבידוד. בסופו של דבר "לנוכח הסתייגויות שהועלו בדיונים, ביקשה הממשלה שלא להמשיך לקדם את הצעת החוק... ונפסקו איכוני המשטרה של חייבי הבידוד" (בג"ץ 2109 [בן מאיר נ' ראש הממשלה](#) (26.4.2020), הנשיאה חיות בפס' 31).

11. הצורך להגביל ככל האפשר את כוחה של הממשלה להתקין תקנות שיפגעו בזכויות אדם מקבל משנה תוקף דווקא בימים אלה. היועץ המשפטי לממשלה והיועצים הפועלים מכוחו בכל שדרות הרשות המבצעת הם שמנחים את הממשלה על מנת שתפעל בגדרי החוק וכדי שלא תיכשל בפגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם. גם לעניין "תקנות שעת קורונה", הם שיפרשו את הוראות החוק, ובפרט את "התנאים והכללים הבסיסיים...". שקבועים בו כדי "להבטיח כי הממשלה תעשה שימוש מידתי, ממוקד וזהיר בסמכויות שמעניק לה החוק" (דברי הסבר לסעיפים 4 ו-5).
- אבל כוחה של ערובה מוסדית זו נשחק בימים שבהם אנו עדים למתקפות מעוררות פלצות על שלטון החוק, על "הפרקליטות שבתוך הפרקליטות" ואפילו על היועץ המשפטי לממשלה (ודאו גם הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (מינוי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה), התשע"ז-2017).
12. **הכרזה על "מצב חירום בשל נגיף הקורונה"** - על פי המוצע תוכל הממשלה להכריז על **מצב חירום קורונה** "אם שוכנעה כי קיים סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה בבריאות הציבור" (סעיף 2(ב) להצ"ח). הממשלה "תניח" את ההכרזה על שולחן הכנסת (סעיף 2(א) להצ"ח), אבל תוקפה אינו מותנה באישור של הכנסת. הכנסת מוסמכת אמנם "לבטל את ההכרזה" (סעיף 3(ב) להצ"ח), מהלך שהוא מורכב יותר (ר' הסבר בפס' 9 לעיל).
13. יתר על כן. על פי המוצע, ההכרזה תהיה תקפה ל-45 ימים, אבל הממשלה תוכל להאריך את תוקפה שוב ושוב – **בכל פעם למשך 45 ימים נוספים** – אף זאת מבלי שיהיה עליה להקדים ולקבל את אישור הכנסת לכך (סעיף 2(ד) להצ"ח). כל זאת עד לחודש מרץ 2021 (כאמור בסעיף 43 להצ"ח – ר' גם פס' 7 לעיל). בנקודה זו הצעת החוק מחריפה את הפגיעה: בעוד שתזכיר החוק (התזכיר שקדם להצעת החוק דכאן) איפשר לממשלה להאריך את ההכרזה בפרקי זמן של **30 ימים** לכל היותר. והנה, בניגוד להבטחות לרסן ולמתן את ההסדרים שנכללו בתזכיר החוק, באה הצעת החוק ומפקידה בידי הממשלה סמכות הארכה של **45 ימים בכל פעם**.
14. על רקע הדברים שלעיל יש להעביר את מרכז הכובד שבחוק המוצע אל הרשות המחוקקת. מן הראוי לקבוע כי הכרזה על מצב חירום קורונה טעונה אישור מראש של הכנסת ולא די בהכרזה של הממשלה המונחת על שולחן הוועדה. מדובר בהחלטה מכוננת המעבירה סמכויות ניכרות מהמחוקק לידי הממשלה, והכנסת היא זו שצריכה להכריז על מצב החירום, על משכו ועל הארכתו.
15. לכל הפחות יש לאמץ את ההסדר הקבוע לעניין זה בסעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה. דהיינו: **ברירת המחדל היא שהכנסת מכריזה על מצב חירום קורונה**. הממשלה תוכל לעשות זאת אך ורק במקרה של דחיפות המחייבת הכרזה עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת, אבל אז על הממשלה לקבל את אישורה של הכנסת בתוך 7 ימים, שאחרת – בלא אישור של הכנסת - **ההכרזה תפקע בתוך 7 ימים**.
16. החשש המתעורר לנוכח העדרן של אמות מידה ברורות ומחמירות יותר להכרזה על מצב חירום הוא גדול במיוחד לנוכח העובדה שהחוק המוצע כבר כולל הכרזה "built in" על קיומו של מצב חירום (סעיף 18 להצ"ח). אנו נמצאים כבר אחרי הגל הראשון – ויש לקוות היחידי – של התפרצות המחלה. לא ברור מהן הנסיבות הקיימות היום, שבגינן **דורשת הממשלה מהכנסת להתפרק מסמכויותיה וכוחותיה ולהעבירם לידי הממשלה**.
17. **הסמכות להתקין תקנות** – לפי הצעת החוק, בתקופת ההכרזה יהיו הממשלה, ולעיתים אף ראש הממשלה לבדו, מוסמכים להתקין תקנות ובאמצעותן להטיל מגבלות מרחיקות לכת על זכויות אדם בסיסיות (סעיף 5 להצ"ח). כאן (בהצעת החוק) חל שיפור מה (לעומת התזכיר שקדם לה)

בכך שלאחר שהממשלה מתקינה תקנות חרום, עליה לקבל את אישור הכנסת בתוך 21 ימים (סעיף 4(ד) להצ"ח): תחילה, ועדת הכנסת (או ועדה אחרת שתקבע על ידי ועדת הכנסת) "תקיים דיון בתקנות ותחליט אם לאשרן, כולן או חלקן, בתוך 14 ימים מהמועד שהונחו על שולחנה", אבל אם בפרק הזמן האמור הוועדה לא הגיעה לכלל החלטה – כי אז יוכל יו"ר הכנסת להביא את התקנות לאישור המליאה בתוך 7 ימים נוספים (כך לגבי רוב התקנות – 14 ימים + 7 ימים; תקנות על "הגבלות על פעילות" לפי סעיפים 6 ו-7 להצ"ח טעונות אישור הוועדה בתוך שבוע ימים ולא שבועיים).

18. בדומה להכרזה כך גם **חקיקת החרום** עצמה צריכה להיקבע, לפחות כברירת מחדל, **על ידי הכנסת ולא על ידי הממשלה**. רק באותם מקרים שבהם תהיה דחיפות שאינה מאפשרת כל שיהוי, יש לאפשר לה להתקין את תקנות החרום ההכרחיות, ותוקפן של אלו **יפקע ככל שוועדת הכנסת לא תאשר אותן בתוך 7 ימים**.

19. נדגיש, כי אין להסתפק באישור של מליאת הכנסת ולוותר על דיון והצבעה בוועדת הכנסת. ההסדר המוצע "מפקיע" מידי הוועדה את הסמכות לאשר, וחשוב מכך – **שלא לאשר את התקנות** לאחר 14 ימים; בכך מהווה ההסדר תמריץ לסכל בתחבולות שונות את כינוסה של הוועדה ו/או את יכולתה לקבל החלטה שלא לאשר את התקנות.

זאת ועוד, לא בכדי הליך חקיקה כולל גם **דיון ואישור בוועדה של הכנסת**, קודם שמליאת הכנסת מאשרת את הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית. רק בוועדה מתאפשר דיון מעמיק ורציני בפרטי ההסדר (בענייננו – בפרטי תקנות החרום) ואין לוותר על שלב זה וליצור מתכון לדילוג על שלב חשוב זה.

20. **הצעת החוק מסמיכה "בדלת האחורית" את ראש הממשלה לבדו להתקין תקנות חרום** - לאורך כל הצעת החוק נקבע, כי הממשלה היא המוסמכת להתקין תקנות. יחד עם זאת סעיף 38 להצ"ח קובע שראש הממשלה ממונה על ביצוע החוק. מקביעות אלה בצירוף האמור בסעיף 37(א) לחוק יסוד: הממשלה **עולה, כאילו ראש הממשלה לבדו מוסמך להתקין תקנות** (ראו גם סעיף 5 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 "**חקיקת משנה: נוהל והנחיות**"). לא בכדי נקבעה בהצ"ח הסמכה חריגה לממשלה כולה להתקין תקנות, לאור הסמכויות מרחיקות הלכת שנקבעו בהצעת החוק. **אין לאפשר לראש הממשלה לעקוף את הממשלה ולהתקין תקנות לבדו**. לפיכך יש לקבוע בסעיף 38 להצ"ח, כי הממשלה היא הממונה על ביצוע החוק.

21. **הנגשה של התקנות** - סעיף 5 להצעת החוק קובע שיש **לפרסם "את עיקרן באופן בהיר ונגיש** לקבוצות השונות באוכלוסייה... בעיתונים, בערוצי תקשורת, במרשתת, במודעות מודפסות על שלטי חוצות או בכל דרך יעילה אחרת שתמצא הממשלה". אכן, מן הראוי להבטיח שהתקנות יגיעו לידיעתו של כל אדם ואף יהיו נהירים לו, במיוחד בשים לב לכך ש"טעות במצב משפטי" גם אם היא "בלתי נמנעת באורח סביר" אמנם פוטרת מאחריות פלילית (ד' סיפא לסעיף 34 לחוק העונשין) אך לא מעונשה של מגיפה. מטעם זה ראוי לפרט במפורש גם הנגשה לשונית ובפרט לשפה הערבית, ובמקומות שבהם מרוכזים דוברי אמהרית, טיגרינית, רוסית וקהילות לשוניות אחרות – גם בשפות אלו.

22. **הנגשה של דברי ההסבר** – הצורך בהנגשה מרבית חל, גם אם במידה פחותה במקצת, גם על דברי ההסבר שנלווים לתקנות (ד' סעיף 6 להצ"ח). הסברים והסברה יקדמו ציות להוראות טוב יותר מאשר פיקוח וסנקציות פליליות. פיקוח, אכיפה ואפילו קנסות לא יקדמו ציות להוראות כפי שתעשה זאת ידיעה והבנה לרציונאל שעומד ביסוד

23. **עונשין** – סעיפים 23-24 להצעת החוק. למרות התיקונים המבורכים שהוכנסו להצעת החוק לעומת נוסח התזכיר, החוק עודנו מותיר את שיקול הדעת באשר לקביעת העבירות הפליליות בידי הממשלה במסגרת התקנות. נוכח אופיין והיקפן של ההגבלות שניתן להטיל על זכויות הפרט בתקנות, ההחלטה בשאלה אלו הפרות של ההגבלות יוגדרו כעבירות פליליות שבגינן ניתן להטיל קנס, הינה הסדר ראשוני מובהק שצריך להיקבע בידי הרשות המחוקקת ולא בתקנות. אמנם הסמכות להתקין תקנות לביצוע חוק כוללת גם את הסמכות לקבוע עבירות על התקנות ועונשים לפי **סעיף 2(א) לחוק העונשין**, תשל"ז-1977, אלא שבמקרה שלפנינו התקנות משקפות את ההסדרים הראשוניים עצמם ומשכך - כפי שאת התקנות עצמן ראוי להותיר ככל הניתן בידי הכנסת, מקל וחומר שגם סעיף העונשין צריך להיקבע על ידי הכנסת.
24. לחלופין ובכפוף לאמור לעיל, יש להתנות את תוקפן של עבירות חדשות שייקבעו על ידי הממשלה באישור **מראש** של הוועדה והכנסת, כנהוג וכמתחייב בחוק (סעיף 2(ב) לחוק העונשין). נוסף על כך, הקונסטרוקציה המוצעת בסעיף 23(2), שלפיה האחריות הפלילית תפקע אם הוועדה או הכנסת לא יאשרו את התקנות (כאמור בסעיף 4(ד) להצעת החוק), מייצרת מצב בלתי סביר של מעין "דין עונשי מותנה". יש לקבוע כי **סעיפי העונשין ייכנסו לתוקף רק לאחר אישור הוועדה ומליאת הכנסת**.
25. לא ברור מה ההצדקה להותרת סעיף העונשין לשיקול דעתה של הממשלה, שכן ההצעה מפרטת את סוגי ההגבלות שניתן יהיה להטיל במקרה הצורך, ומשכך ניתן להסדיר את העבירות בחוק עצמו. אף אם צפויים שינויים תכופים בסוגי ההגבלות שיוטלו, הניסיון מלמד כי העבירות הפליליות לא צפויות להשתנות תדיר.
26. **סמכויות האכיפה** – "**הצמדת" הסמכויות לתקנות** – סעיפי הסמכויות (סעיפים 26-28 להצ"ח) מנוסחים באופן כללי ומופשט מבלי שניתן להעריך האם מדובר בהסדר מידתי וסביר. הצעת החוק אינה קובעת מהן הסמכויות הדרושות לאכיפת הגבלה כזו או אחרת אלא **מעניקה לגורמים המוסמכים באופן גורף חבילה של סמכויות**. יש לקבוע **לגבי כל תקנה ותקנה מהן הסמכויות הספציפיות הדרושות לצורך אכיפה או פיקוח שלה על מנת להבטיח כי רק אותן סמכויות שנדרשות לגורם האכיפה יוקנו בידי ורק בהתקיים עילה ספציפית**.
27. כך, למשל, הסמכות לדרוש תעודה מזהה, שהוענקה בהצעת החוק לכל בעלי הסמכויות ובכל מקרה, עשויה להיות רלוונטית לצורך פיקוח על כניסה או יציאה מ"איזור מוגבל" אבל אין הצדקה לבקש תעודה מזהה מאדם לצורך פיקוח על מרבית ההגבלות בתחום התחבורה.
28. **היקף סמכויות** – סמכות השימוש בכוח שנקבעה בסעיף 28(6) ובסעיף 32(1)(ד) אינה מידתית בדרך שבה היא מנוסחת. סעיפים אלה מעניקים לשוטרים סמכות להפעיל כוח כלפי אדם אם אותו אדם סירב לדרישת ההזדהות (לפי סעיף 28(4) ו-32(1)(ב)). שימוש בכוח כדי לאלץ אדם להזדהות איננו מידתי משום שניתן להסתפק באמצעים מידתיים יותר כגון מניעת כניסתו של אדם למקום או הוצאתו ממנו.
29. במיוחד מטריד ניסוחו של סעיף 28(5) הקובע כי **שוטר יוכל "להורות לאדם לבצע פעולה אחרת הנדרשת לצורך עמידה בהוראות התקנות"**. נוכח הפגיעה בזכויות יסוד בעת הפעלת סמכויות האכיפה, הגדרתן של אלו צריכה להיעשות באופן מפורט וברור בחוק עצמו ואין לפתוח פתח להרחבת היקף הסמכויות ללא גבול כפי שמוצע ב"**סעיף סל**" זה.
30. **סמכויות פיקוח לעומת אכיפה** – אין זה נכון להעניק בידי שוטרים **סמכויות כלליות לפקח על קיום ההוראות** בנסיבות שבהן לא קיים חשד לביצוע עבירה. אין זה ראוי כי שוטר יידרש לפקח על תקנות הנוגעות לשמירה על בריאות הציבור. באופן שגרתי, תפקידה של המשטרה להפעיל

את סמכויותיה כלפי מי שיש לגביו חשד סביר, שהוא הפר את החוק, ולא לבצע פעולות פיקוח. לחלופין ולמצער, יש להגביל את "הפיקוח" המשטרתי לפיקוח על גורמים מוסדיים ועסקים.

31. הניסיון שהצטבר בחודשים האחרונים מחייב הטלת חובות מוגברות על שוטרים בבואם לאכוף את הגבלות הקורונה לאור האופי הייחודי של איסורים פליליים אלו ואי הוודאות הגדולה באשר להגבלות המעודכנות לאור השינויים התכופים שמוכנסים בהן. משכך, יש להרחיב את ההסדר שבסעיף 33 ולקבוע חובת הזדהות של כל גורם מוסמך, גם **מבלי שהאזרח דרש זאת**, כמו גם חובה להבהיר את סיבת הדרישה המופנית לאזרח ולאפשר לו זכות טיעון.

32. **חופש המחאה למעשה ולא רק להלכה** – לצד ההסמכה להגביל בתקנות את היציאה ואת הפעילות במרחב הציבורי, נקבע חריג שלפיו שיש לאפשר קיום הפגנה בכפוף ל"תנאים... החיוניים להתפשטות הקורונה" (סעיף 17(1) ו-2(2) להצ"ח). במהלך החודשים האחרונים טיפלנו במקרים רבים, שבהם "התנאים" שקבעה המשטרה כמעט רוקנו מתוכן את המחאה. לא פעם אותה הוראה שבתקנות "תורגמה" בשטח להגבלות שונות ממחוז למחוז, לעיתים מתחנת משטרה אחת לרעותה. לאור זאת יש לקבוע במפורש, שההגבלות על הפגנות ותהלוכות מחאה יצטמצמו למינימום הנדרש וייקבעו תוך שימת דגש על מימוש מרבי של חופש המחאה.

33. **רשת ביטחון חברתית וכלכלית לנפגעים מההסדרים שייקבעו בחקיקת החרום**. הניסיון שרכשנו, שלא בטובתנו, במרוצת החודשים האחרונים מורה שההגבלות שהוטלו על כלל האוכלוסייה – גם אם הן היו הכרחיות – הסבו פגיעות קשות בתנאי החיים והקיום של רבים. גם ניכר היה שוני גדול מאוד בין תושבים ותושבות מבחינת היקף הפגיעות וחומרתן. פגיעות קשות במיוחד נגרמו למשפחות מרובות ילדים, לאנשים שחיים בעוני, לאלה שנאלצו להעביר את הסגר בדירות קטנטנות וצפופות ובתנאים מחיה קשים, לאנשים ונשים שאיבדו באחת את מטה לחמם, ולקשישים שלא בורכו במשפחה מסורה ודואגת. כולנו סבלנו בחודשים האחרונים מהגבלות וממצוקות, אך יש מי שחוו פגיעות קשות במיוחד, שלא פעם עלו כדי "פגיעה בכבוד האדם" (והשוו סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה).

מן הראוי שכל גזירה וכל הגבלה שיושגו בחקיקת החרום יגובשו וייקבעו ביחד עם הסדרים שיבטיחו מענה בסיסי למצוקה הקשה שכרוכה בהם, כפי שנהגו המדינות הדמוקרטיות שנדרשו להטיל גזירות והגבלות על האזרחים והאזרחיות. כל דבר חקיקה שקובע סמכות להטיל הגבלות וגזירות, ראוי שגם יכרוך סמכות זו בחובה מקבילה לייצר רשת ביטחון כלכלית וחברתית, שתבטיח שאיש לא יופקר לגורלו ושתמנע פגיעה בכבוד האדם.

בכבוד רב ובברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד, אבנר פינצ'וק, עו"ד

#### העתקים:

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)  
גבי דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מנהלי)  
גבי עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)  
מר אייל זנדברג, יועץ וחקיקה, משרד המשפטים