



14 במרץ 2020

לכבוד
ד"ר אביחי מנדלבלויט
היועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: סמכות שר המשפטים להכריז על מצב חירום מיוחד

ביום 12.3.2020 פורסם בקובץ התקנות תיקון לתקנות בתי המשפט ולשכות ההוצאה לפועל (סדרי דין במצב חירום מיוחד), התשנ"א-1991. לפי התיקון הורחבה סמכותו של שר המשפטים להכריז על מצב חירום מיוחד לא רק ב"מצב בו נשתבשו סדרי החיים התקינים במדינה או בחלק ממנה מחמת מצב הבטחון" אלא גם "מחמת חשש ממשי לפגיעה חמורה בבריאות הציבור או מחמת פגע טבע".

פרסום הכרזה כאמור משמעותו שיתוק הלכה למעשה של הרשות השופטת, וכל הדיונים בבתי המשפט מבוטלים למשך תקופת תוקפה של ההכרזה (פרט למספר עניינים מצומצם שהוחרג בתקנה 3). הסמכות להכריז על מצב חירום אף אינה מוגבלת בזמן.

סמכות זו היא מרחיקת לכת ביותר והיא פוגעת בזכויות יסוד – בזכות הגישה לערכאות, שהיא זכות יסוד חוקתית המאפשרת לאכוף על הרשויות (ובין אדם לחברו) את מימושו של זכויות האדם כולן. מתן סמכות כה קיצונית בידי שר המשפטים פוגעת בהפרדת הרשויות ובעצמאות הרשות השופטת.

הסדר חוקי בעל השלכות כה מרחיקות לכת על זכויות האדם, על הפרדת הרשויות ועל פעילותם התקינה של בתי המשפט חייב להיות מעוגן בחקיקה ראשית – שמא אף תאמר בחוק יסוד.

פנינו אל סעיפי ההסמכה המפורטים בראש התקנות והן התקנות המקוריות משנת 1991 והן התיקון החדש נסמכו על אותם סעיפי הסמכה: סעיפים 106, 108 ו-109 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, וסעיף 88 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967. אין למצוא באף סעיף מסעיפים אלה הסמכה מפורשת, משתמעת, ולו ברמז, שתסמיך את שר המשפטים להסמיך את עצמו – או מאן דהוא אחר - להשבית את מערכת בתי המשפט.

סעיף 106 לחוק בתי המשפט מסמיך את השר להתקין תקנות סדרי דין לערעורים על החלטות רשמים; סעיף 108 לחוק בתי המשפט מסמיך את השר לקבוע בתקנות סדרי דין את סדרי הדין בפני בתי המשפט, ובהם הסדרים בעניין הארכות מועד, הוצאות משפט ואגרות. אפילו לגבי לשכות הוצאה לפועל אין הסמכה מתאימה כשסעיף 88 לחוק ההוצאה לפועל דן בתקנות לקביעת אגרות, סדרי דין, דרכי עיקול של נכסי החייב, הצטרפות זוכה להליך, ביטול הליכים וסגירת תיקים וכד'.

נותרנו עם סעיף 109 לחוק בתי המשפט, שהוא סעיף הסמכה כללי, הקובע כך: "שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו". על פי פסיקה ענפה של בג"ץ לא ניתן לפגוע בזכות יסוד באמצעות תקנות, אלא על פי הסמכה מפורשת בחוק. דרישה זו מעוגנת כיום בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בבג"ץ 1437/02 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (2004) בוטלו תקנות של השר לביטחון פנים, שאיפשרו למנוע פגישה של אסיר עם עו"ד ושהותקנו על פי סעיף הסמכה בפקודת בתי הסוהר, על אף שהוא מפורט הרבה יותר מהסעיף שבחוק בתי המשפט (כן השווה בג"ץ 7067/07 **חיים נתנאל בע"מ נ' שר המשפטים** (2007)).

סמכות זו שהתיימר ליטול לעצמו שר המשפטים עוד בשנת 1991 רחבה הרבה יותר מסמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, שלא רק שתוקפן מוגבל לשלושה חודשים, אלא שעל פי סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה אין בכוחן למנוע פנייה לערכאות.

כיוון שלהוראה שבתקנה 3 לפיה ככלל לא יתקיימו דיונים בבתי המשפט אין תוקף, הוא הדין עם האמור בתקנה 4, שדוחה לתקופת תוקפה של ההכרזה את המועדים "לעשיית דבר שבסדרי דין או בנהג, שנקבעו בחיקוק או שקבע בית המשפט, רשם, רשם הוצאה לפועל או מנהל לשכה". שאם לא תאמר כן ישובשו ההליכים בבתי המשפט בשל דחיית המועדים הגורפת. רק ההסדר שבתקנה 5 העוסק בדחיית המועד לתשלום אגרות בפתיחת הליך נקבע בסמכות.

לפיכך מן הראוי להסדיר בחקיקה ראשית את הסמכות להורות על מצב חירום מיוחד שיחול בבתי המשפט, והסדר זה חייב לכלול מערכת של בלמים ואיזונים שתבטיח את עצמאות הרשות השופטת. כך, למשל, אם הסמכות תיוותר בידי שר המשפטים ניתן להתנות את השימוש בסמכות בהסכמת נשיא בית המשפט העליון.

עד לחקיקת ההסדר עומדות לנשיאי בתי המשפט ולמנהל בתי המשפט סמכויות סטטוטוריות וטבועות, שיאפשרו להתמודד עם מצבי חירום.

לאור האמור לעיל נבקש להנחות את שר המשפטים, כי הוא מנוע מלהשתמש בסמכות שנקבעה בתקנות להכריז על מצב חירום מיוחד או למצער לקבוע שהכרזה כאמור כוחה יפה רק לעניין תקנה 5 לתקנות.

בכבוד רב,

דן יקיר, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק: מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי)