

21 במרץ 2020

לכבוד  
ד"ר אביחי מנדלבליט  
היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

הנדון: שמירה על שלטון החוק בעת משבר

משבר נגיף הקורונה מטיל על הרשויות הציבוריות אחריות כבדה ומציב בפניהן אתגרים חדשים ומורכבים. בשבוע האחרון נוכחנו מקרוב כיצד משפטנים בלשכת היועץ המשפטי לממשלה ומשניו וכן פרקליטים במחלקת הבג"צים עובדים לילות כימים לא כמטאפורה שחוקה אלא באופן מילולי, ויחד עם זאת נותנים מענה מהיר לפניות שלנו ושל גורמים אחרים לסוגיות שעל הפרק (ראה, לדוגמה, בג"ץ 2077/20 **שדמי נ' סמב"ץ מוריה** (פס"ד מיום 17.3.2020)). אנו סמוכים ובטוחים שזה המצב בקרב עובדי משרד הבריאות לרבות הלשכה המשפטית שלו שעומדים בחזית המאבק, וכן אנשי משרד האוצר.

נמשיך להתלבט בסוגיות הסבוכות, שנוגעות למציאת האיזון הנכון בין זכויות האדם לבריאות הציבור, ונברר את המחלוקות בינינו. יחד עם זאת גם בעת משבר ואולי אף ביתר שאת בעת הזו חשוב לשמור על שלטון החוק במובנו הבסיסי ביותר – לדאוג לכך שרשויות ציבוריות יפעלו אך ורק בגדר סמכותן, ובמידת הצורך לדאוג להרחבת הסמכויות או ליצירת סמכויות חדשות מקום בו הדבר נדרש.

אנו מבקשים להביא לתשומת לבך מספר אירועים מעשרת הימים האחרונים שמעוררים דאגה:

1. ביום 17.3.2020 פירסם דובר משרד הבריאות מסמך ארוך ומפורט, שכולל שפע של הוראות עשה ובעיקר אל תעשה לציבור, לרבות איסור לצאת מהבית שלא לצרכים חיוניים ואיסור לארח בבית חברים או בני משפחה שאינם מתגוררים באותו הבית. עד כדי כך הודעה זו גרמה לבלבול בקרב הציבור עד שלשכת היועץ המשפטי לממשלה נאלצה להוציא הבהרה שאין מדובר בהוראות מחייבות. משרד הבריאות רשאי ואף חייב לפרסם המלצות לציבור, אך כל הנחיה מחייבת חייבת להיות מעוגנת בדין.

2. ביום 18.3.2020 פנתה הלשכה המשפטית של משרד הבריאות לכל דיקני בתי הספר למקצועות הבריאות בדרישה להעביר למשרד הבריאות בתוך פחות מ-48 שעות קובץ עם שמות כל הסטודנטים. בפנייה נאמר שמשרד הבריאות נערך לקראת מחסור בכוח אדם רפואי ובכוונתו בעת הצורך לגייס סטודנטים למקצועות הבריאות. עוד נאמר בפנייה כך:

2. יודגש כי סמכות משרד הבריאות לגיוס סטודנטים הינה מכוח תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת-חירום), התש"ף-2020 וחוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967.
3. לאור האמור, נודה לקבלת רשימות כל הסטודנטים במקצועות הבריאות עד תאריך 20.3.20 בשעה 8:00 בבוקר.
4. נא העבירו את הרשימות בהתאם לקבצי האקסל המצורפים."

פנייה רשמית שכזו מגורם בכיר בלשכה המשפטית של משרד הבריאות, תוך שבפיסקה 2 לפנייה מוזכרים שני דברי חקיקה שהמילים שעת חירום מופיעות בכותרתם, יוצרת את הרושם אצל הקורא התמים וההדיוט, כי דברי החקיקה מטילים חובה על מוסד אקדמי להעביר למשרד הבריאות את רשימות הסטודנטים. עיון בחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967 מגלה, כי ניתן להטיל חובה על החייב בשירות עבודה למסור את פרטיו (כמו גם על בעל מפעל חיוני לגבי עובדיו), אך אין סמכות להטיל חובה דומה על צד ג'. לו המוסדות האקדמיים היו מעבירים את רשימות הסטודנטים כפי שנדרשו היה הדבר נעשה שלא כדין. טוב עשו היועצים המשפטיים של המוסדות האקדמיים כשביררו עם משרד הבריאות מה מקור הסמכות ונאמר להם שצו מתאים ייצא רק ביום ראשון. במאמר מוסגר נציין, כי אין אנו בטוחים שקיים מקור סמכות להוצאת הצו על פי החוק כפי שתוקן בתקנות שעת חירום.

3. מאז יום שישי מופיעה בראש עמוד הבית של משרד האוצר הודעה בגרפיקה בולטת, לפיה המשק עובר למתכונת חירום. נאמר שם, בין היתר, לגבי המגזר הפרטי, ש-"30% או עד 10 עובדים במקום העבודה, לפי הגבוה – השאר יוכלו לעבוד מהבית".

לחיצה על הבאנר מובילה לעמוד שכולל הנחיות כלליות, והוא בתורו מוביל לעמוד בו מוגדרים הענפים החיוניים. בראש כל אחד מהעמודים נאמר כך: "על מנת למזער את התפשטות נגיף הקורונה תוך מתן אפשרות להמשך פעילות סדירה ותקינה ככל האפשר של המשק יכנסו לתוקף החל מהיום כללים חדשים".

בכוכבית לא מאד בולטת בתחתית העמוד השני מצוין כך: "מדובר בנוסח לא סופי שכולל את התיקונים שהוכנסו בממשלה היום. במוצאי שבת יפורסם הנוסח הסופי של התקנות, שייתכן ויכלול שינויים. יובהר כי הנוסח המחייב יהיה הנוסח שיתפרסם במוצ"ש."

מתחת להערה זו מופיעים מספר קבצים להורדה, ובראשם קובץ הכולל נוסח של תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש).

מה המעסיק המבולבל אמור להבין משפע אמירות סותרות אלה? ההנחיות נכנסו לתוקף כבר ביום שישי אך ייתכן שיהיו עוד שינויים שיפורסמו במוצאי שבת? או שמא רק לאחר פרסום הנוסח המחייב? אם מדובר בנוסח שאינו מחייב מדוע הוא מוצג באתר המשרד?

4. עולה על כולם ראש הממשלה, שכמעט מדי ערב מודיע לציבור על הגבלות וגזירות חדשות, לעולם אין הוא מודיע מתי הן תיכנסנה לתוקף, במרבית המקרים מדובר בהוראות שעדיין אין להן תוקף ובחלק מהמקרים מדובר אף במדיניות שטרם גובשה לפרטיה. כך, למשל, ביום 11.3.2020 לאחר השעה 19:30 הודיע ראש הממשלה על הגבלת התקהלויות של עד 100 איש. היה זה שינוי דרמטי לאחר שרק בערב הקודם הוא הכריז על הגבלה של עד 2,000 אנשים. ההכרזה ניתנה זמן קצר לפני שעת ההתחלה של הצגות וקונצרטים, והמנהלים של מוסדות התרבות היו צריכים לקבל החלטה בזמן קצר ביותר על סמך מידע חלקי ביותר. בתיאטרון הבימה הוחלט שההצגה חייבת להימשך וטוב שכך – פינוי של מאות ואולי אלפי אנשים משלושה אולמות בו זמנית היה עלול לגרום לתקלה ציבורית חריפה יותר מהסיכון הבריאותי שבקיום ההצגות כמתוכנן. דוגמה נוספת: מאז הכרזתו של ראש הממשלה ביום 19.3.2020 בערב הציבור מוטעה לחשוב שמדיניות הסגר נכנסה לתוקף. פרסום טיוטת התקנות בעניין זה בתקשורת הגביר את הרושם הזה, אך גם במקרה זה תקנות שעת חירום טרם פורסמו ועוד לא נשלמה העבודה על נוסחן.

5. על רקע כל הדברים הללו יש לקרוא את [הציוץ שציין שר הביטחון](#) בחשבון הטוויטר שלו בבוקר יום 16.3.2020 שזו לשונו:

” זו פנייה מיוחדת לכל האנשים הנפלאים והמסורים בשכבות הניהול והפקידות, בכל אגפי הממשלה, שרים, מנכ”לים, מנהלים ומקבלי החלטות:

אנחנו בעת חירום וצריך לפעול במהירות שיא כדי להקדים את הקורונה. בכל מחיר.

לכן:

אם יש צורך, הפרו בידועין את הכללים!  
תעגלו פינות!

למשל,

אם צריך להשיג ציוד מסוים, אל תנסו להגיע למושלמות, למחיר הטוב ביותר. פשוט תקנו! עכשיו. אסור לאבד יום, שעה או דקה.

אם אתם משוכנעים שצריך לבצע משהו, אל תהססו. אל תפחדו לטעות!  
אנחנו כולנו נטעה. זה מצב חדש שלא הכרנו.

אך הטעות הנוראה מכל היא אי-עשייה.

קצרו הליכים.

פעלו!”

הצטברות המקרים הללו מעוררת דאגה. למיטב ידיעתנו לא באה תגובה הולמת למסר המופקר של שר הביטחון, שמשמעותו היא הדחה של עובדי ציבור לפעול שלא כדין. באין שלטון חוק ייפרע עם, וגם בעת קשה זו יש לדאוג לכך שרשויות הציבור יפעלו כדין.

לפיכך נבקשך למצוא את הדרך הנאותה להבהיר לנבחרי הציבור ולעובדי הציבור את החשיבות שבהקפדה על פעולה בסמכות גם בעת משבר.

בכבוד רב,

דן יקיר, עו"ד  
היועץ המשפטי

העתקים: מר אורי שוורץ, יועמ"ש משרד הבריאות [ori.schwartz@moh.gov.il](mailto:ori.schwartz@moh.gov.il)  
מר אסי מסינג, יועמ"ש משרד האוצר [asime@mof.gov.il](mailto:asime@mof.gov.il)