

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)
(הגבלת פעילות במקומות עבודה) (תיקון מס' 5), התשפ"א-2020

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. להתקין את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה) (תיקון מס' 5), התשפ"א-2020 (להלן - **התקנות**), כמפורט בנוסח המצורף.
- ב. להביא את תיקון התקנות לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - **הוועדה**) בלינוי דברי הסבר והתשתית העובדתית שבבסיס ההצעה לתיקון התקנות, כאמור בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף - 2020.
- ג. ככל שלא תתקבל החלטה של הוועדה בתוך 24 שעות מהמועד שהוגשו לה לעניין אישור התקנות, אם הסתיימה התקופה האמורה ביום מנוחה או שבתון שנקבע בחיקוק - עד השעה 14:00 ביום שלאחר יום המנוחה או השבתון כאמור - לפרסם את התקנות ברשומות.

דברי הסבר

רקע כללי

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הנורם למחלה COVID-19 (להלן - **המחלה** או **הנגיף**). המחלה מתבטאת על פי רוב כמחלת חום חולפת המלווה בשיעול, קשיי נשימה, אובדן חוש הטעם והריח ועוד. רבים מן הנדבקים אינם מפתחים תסמינים כלל. מיעוט מבין הנדבקים יפתחו את סיבוכי המחלה אשר הינם בעיקר כשל נשימתי עם צורך בהעשרת חמצן ובהנשמה. שיעור התמותה מהמחלה אינו ברור במדויק בינתיים, אך ניתן להעריך על פי נתונים מישראל וממדינות שונות כי בין חצי אחוז עד אחוז וחצי מהנדבקים בנגיף במדינה מפותחת ימותו מהמחלה, רובם קשישים או בעלי מחלות רקע משמעותיות. נכון לחיום, אין באוכלוסיית ישראל חיסון נגד המחלה, ואין טיפול יעיל למחלה. יצוין כי סיימת אפשרות של העברת הנגיף מאדם עם תסמינים מזעריים או ללא תסמינים כלשהם לאנשים רבים, מבלי ידיעתו.

בישראל נכון ליום זה, נדבקו בנגיף הקורונה כ- 385 אלף אנשים ונפטרו יותר מ- 3,000 אנשים. מדינת ישראל מתמודדת עם גל שני של תחלואה אשר הגיע לשיא של למעלה מ- 9,000 נדבקים מאומתים ביום. לאחר הסגר וההגבלות השונות שהוחלו החל מראש השנה ועד היום, חלה מגמת שיפור משמעותית וירידה חדה במספר הנדבקים החדשים המאובחנים מידי יום בתקופה האחרונה, אך מאז פתיחת המשק לפי הפעילות המתוכננת, שוב עולה מסדס ההדבקה ומספר הנדבקים, באופן המצביע על קיום סיכון מוחשי וברור של עליה חוזרת ברמת התחלואה בלא נקיטת אמצעים הולמים למניעתה.

ביום 23 ביולי 2020, אושר בכנסת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התשי"ף-2020 (להלן - **החוק** או **חוק סמכויות מיוחדות**). החוק מסדיר את סמכות הממשלה, משפורסמה הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, להתקין תקנות בעניינים המפורטים בסעיפים 6-12 לחוק. בין היתר, הוסמכה הממשלה להתקין תקנות לעניין הגבלת פעילות במרחב הפרטי והציבורי ולעניין הגבלת פעילות בבתי עסק, במקומות הפתוחים לציבור ופעילותם של מתן שירותים, וכן הגבלת אירועים, טקסים, כנסים וכיוצא בזה והגבלת מקומות עבודה.

בהתאם לסעיף 14(ד1) לחוק, תקנות שהותקנו לפי החוק יוגשו לוועדה של הכנסת בליווי דברי הסבר ופירוט התשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההצעה להתקינן והכנסת תהיה רשאית לאשר את התקנות כולן או חלקן, או לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן בתוך 24 שעות, ואם סיום 24 השעות הוא בשבת, התקופה מוארכת עד יום ראשון שלאחר מכן, בשעה 14:00. ככל שלא התקבלה החלטה בפרק הזמן הזה - יתפרסמו התקנות וייכנסו לתוקף עם פרסומן, והוועדה בכנסת תקיים דיון בתקנות ותחליט אם לאשרן כאמור לעיל. התקנות יותקנו לתקופה של עד 14 יום, בנוגע להגבלות החלות על המרחב הפרטי והציבורי, או לתקופה שלא תעלה על 28 יום, בנוגע להגבלות על פעילותם של עסקים ומקומות הפתוחים לציבור.

ביום 10 באוגוסט 2020 הותקנו תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה), התשי"ף-2020, אשר קבעו את חתנאים להמשך הפעלת מקומות העבודה, מכוח הסמכויות שנקבעו לפי חוק הסמכויות.

ביום 23 בספטמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 37 לפיה הוחלט להחמיר את ההגבלות הקיימות, עקב החמרה ממשית במצב התלואה. בהתאם לכך, נקבע כי מיום 25 בספטמבר 2020 עד יום 10 באוקטובר 2020 מקומות העבודה ייסגרו, ומעסיקים לא יוכלו לאפשר שהיית עובדים במקומות עבודה למעט חריגים שנקבעו בחוק ומקומות עבודה המספקים שירותים או מוצרים חיוניים. תיקף הגבלות אלו הוארך עד ליום 18 באוקטובר 2020.

ביום 14 באוקטובר 2020, ביום 11 בנובמבר 2020 וביום 8 בדצמבר 2020 הוארך תוקף התקנות העיקריות המחילות את תנאי התו הסגול על מקומות עבודה ב- 28 יום נוספים בכל פעם, כך שמקיעת התיקון שהחמיר את ההגבלות ביום 18 באוקטובר 2020 חלים רק כללים אלה.

כעת, מכיוון שמספר החולים המאומתים היומי עולה מיום ליום, ביום 23 בדצמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 675 לפיה הוחלט להחמיר שוב את ההגבלות הקיימות, ובין היתר לאסור על יציאה מהבית אלא למטרות מסוימות, עקב החמרה ממשית במצב התלואה.

בהתאם לכך, מוצע להורות כי מיום 27 בדצמבר 2020 עד יום 9 בינואר 2021 מקומות העבודה המעסיקים מעל 10 עובדים לא יוכלו לאפשר שהייה בו זמנית של עובדים בשיעור שעולה על 50% ממצבת העובדים במקום העבודה, או 10 עובדים, לפי הגבוה מביניהם, למעט חריגים אלה. מקומות עבודה המספקים שירותים חיוניים, מפעלים למתן שירותים קיומיים, מפעלים בעלי היתר מיוחד להעסקת עובד בשעת המנוחה ומקומות עבודה שעוסקים בעבודות בינוי או תשתיות. מעבר למגבלה האמורה, יידרש המעסיק להמשיך לעמוד בתנאי התו הסגול.

עוד מוצע להגביל ל- 60% את כמות השוהים בתעשייה ביטחונית ומפעלים תומכי ביטחון ולאפשר לנציב שירות המדינה, המנהל הכללי של משרד הפנים, המנהל הכללי של המשרד לשירותי דת, יושב ראש הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) לאפשר שהיה בו זמנית של שיעור גדול יותר של עובדים, במשרד ממשלתי, רשות מקומית, מועצה דתית ומוסד להשכלה גבוהה, אם מצא כי קביעה כאמור נדרשת לשם הבטחת פעילותו החיונית של הגוף.

כמו כן, הוחלט על הוספת יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות, לרשימת החריגים המפורטים בתוספת השנייה. במקביל מוצע להאריך את תוקף התקנות העיקריות, שמעגנות את הפעילות במקומות עבודה במצב שגרת קורונה, בהתאם לכללי התו הסגול, והאת באופן שיעמדו בתוקפן במקום עד ליום 6 בינואר 2021, עד ליום 15 בינואר 2021. כך עם פקיעת התיקון לעניין החלת הסגר ביום 9 בינואר 2021, ימשיכו לחול התקנות העיקריות באופן שיאפשר הערכת הסדרי תו סגול אז, אלא אם יוחלט להאריך את התוקף של הוראת השעה לעניין המגבלות המשמעותיות האמורות.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

אין

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד האוצר מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי: חקיקה ממשלתית

תחום פעולה עיקרי: אחר

מוגש על ידי שר האוצר

י' בטבת התשפ"א
25 בדצמבר 2020

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה) (תיקון מס' 5), התשפ"א-2020

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 4, 8 ו-23 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020¹, באישור ועדת חוקה של הכנסת/ובהתאם לסעיף 4(ד)(2) לחוק מתקינה הממשלה תקנות אלה:

1. תיקון סעיף 13 בתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה), התש"ף-2020² (להלן – התקנות העיקריות), בתקנה 1, בהגדרה "תקנות הגבלת פעילות", במקום "הגבלת פעילות" יבוא "הגבלת פעילות והוראות נוספות".
2. תיקון סעיף 13 בתקנה 13, במקום "כ"ב בטבת התשפ"א (6 בינואר 2021)" יבוא "ב' בשבט התשפ"א (15 בינואר 2021)".
3. תיקון התוספת השנייה לתקנות העיקריות, בתחום הפעילות שלצד הנושא "שוויץ חברתי", אחרי פרט (7) יבוא:
"8) יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות."
4. הוראת שעה בתקופה שמיום י"ב בטבת התשפ"א (27 בדצמבר 2020) בשעה 17:00 עד יום כ"ה בטבת התשפ"א (9 בינואר 2021), יראו כאילו בתקנות העיקריות –

(1) בתקנה 1 -

(א) אחרי הגדרה "מועצה דתית" נאמר:

"הממונה" – כל אחד מאלה, לפי העניין:

- (1) לעניין משרד ממשלתי – נציב שירות המדינה;
- (2) לעניין רשות מקומית – המנהל הכללי של משרד הפנים;
- (3) לעניין מועצה דתית – המנהל הכללי של המשרד לשירותי דת;

(4) לעניין מוסד להשכלה גבוהה – יושב ראש הוועדה לתכנון ולתקצוב;

(ב) אחרי ההגדרה "מעסיק", נאמר:

"מפעל תומך ביטחון" - מקום עבודה שאינו תעשייה ביטחונית, המספק שירותים או מוצרים הדרושים לצורך המשך פעילותם התקינה של כל אחד מאלה:

(5) משרד הביטחון ויחידות הסמך של משרד הביטחון;

(6) הוועדה לאנרגיה אטומית;

(7) המטה לביטחון לאומי;

(8) צבא הגנה לישראל;

(9) המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;

(10) שירות הביטחון הכללי;

(11) משטרת ישראל;

(12) שירות בתי הסוהר;

(13) הרשות הארצית לכבאות ולהצלה;

(14) הרשות להגנת עדים.

"מצבת עובדים" – כל העובדים המועסקים במקום עבודה;

"מקום עבודה" – מקום שמחזיק מעסיק, ובו מועסקים עובדיו, וכן כל מקום שנעשית בו עבודה לצורכי עסק או משלח יד, והכול בין שמקום העבודה כאמור כולל מבנה אחד ובין שהוא כולל כמה מבנים;

(ג) אחרי ההגדרה "משרד ממשלתי", נאמר:

"עבודות בינוי" - לרבות פיתוח, בינוי ותחזוקה של שטחים ציבוריים ושל תשתיות הנוגעות למבנה ולשטחים ציבוריים;

"עבודות תשתית" - פעילות פיתוח, תחזוקה ובינוי של תשתיות תחבורה, אנרגיה, תקשורת, מים וביוב;

(ד) אחרי ההגדרה "צו בידוד בית" נאמר :

"רשות מקומית" - לרבות חברה עירונית וועדה מרחבית לתכנון
ובניה ;"

(ה) אחרי ההגדרה "תאגיד" נאמר :

"תעשייה ביטחונית" - כל אחד מאלה :

(1) אלתא מערכות בע"מ ;

(2) התעשייה האווירית לישראל בע"מ ;

(3) רפא"ל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ;

(4) התקני מצב מוצק (המ"מ) בע"מ ;

(5) אלביט מערכות בע"מ ;

(6) תומר חברה ממשלתית בע"מ ;

(7) חברה בת כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-
1968³ של חברה המנויה בפסקאות (1) עד (6) וחברה
קשורה כהגדרתה באותו חוק לחברה המנויה בפסקאות
האמורות."

(2) במקום תקנה 3, נאמר :

"שהיית עובדים 3 (א) מעסיק לא יאפשר שהייה בו זמנית של מעל
במקום עבודה 10 עובדים או של יותר מ - 50 אחוזים ממצבת
העובדים במקום עבודה, לפי הגבוה מביניהם, אלא
אם כן מתקיים אחד מאלה, לפי השיעור הקבוע
לצדו, אם קבוע ובהתקיים התנאים שקבועים
בתקנת משנה (ב) :

(1) מקום עבודה שתחום פעילותו מפורט
בתוספת השנייה, ובלבד שהעובדים
הכרחיים לשם אספקת המוצר או השירות ;

³ סייח התשכ"ח, עמ' 234

(2) מפעל למתן שירותים קיומיים
כהגדרתו בחוק שירות עבודה בשעת-חירום,
התשכ"ז-1967⁴;

(3) מפעל בעל היתר מיוחד להעסקת
עובד בשעות המנוחה לפי סעיף 12 לחוק
שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951⁵
שניתן כדי שלא לפגוע בתהליך העבודה -
מספר העובדים שהותרו בהיתר או 50
אחוזים ממצבת העובדים, לפי הגבוה
מביניהם;

(4) מקום עבודה שעוסקים בו בעבודות
בינוי או בעבודות תשתית, שאינן כוללות
התקהלות במבנה סגור - 100 אחוזים
ממצבת העובדים; לעניין זה, "מבנה סגור"
- מבנה שהותקנו בו 70 אחוזים ממספר
החלונות והדלתות;

(5) משרד ממשלתי, רשות מקומית,
מועצה דתית, מוסד להשכלה גבוהה
שתחומי פעולתם אינם מפורטים בתוספת
השנייה - הממונה רשאי להורות כי מספר
העובדים המרבי המותר לשהייה בו-זמנית
בכל אחד מהגופים האמורים יעלה על 10
עובדים או 50 אחוזים ממצבת העובדים, לפי
הגבוה מביניהם, או כי עובדים בתפקידים
או בענפים מסוימים לא יימנו במסגרת
המגבלה האמורה, והכל לצורך הבטחת
פעילותו החיונית של הגוף;

(6) תעשייה ביטחונית ומפעל תומך
ביטחון - 60 אחוזים;

⁴ ס"ח התשכ"ד, עמ' 86.
⁵ ס"ח התשי"א, עמ' 204.

(7) כל עובד של מקום עבודה שהותרה פעילותו לפי תקנות הנבלת פעילות, ותקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך), התשי"ף-2020;

(ב) מעסיק רשאי לאפשר שהייה של עובדים במקום העבודה כאמור בסעיף קטן (א), בהתקיים כל אלה:

(1) המעסיק מינה ממונה על ענייני קורונה שיהיה אחראי על שמירת הכללים המנויים בתקנות 4 ו-5;

(2) המעסיק יידע את העובדים במקום לגבי הכללים שבתקנות 4 ו-5 באמצעות הצבת שלט לעניין זה במקום העבודה, במקום בולט לעין;

(3) המנהל הכללי של מקום העבודה והממונה על ענייני קורונה חתמו על הצהרה בנוסח הקבוע בתוספת הראשונה.

(3) בתקנה 10 -

(1) בפסקה 1, במקום "13" "נאמר "3(ב)1";

(2) בפסקה 2, במקום "2)3" "נאמר "3(ב)2";

(3) בפסקה 3, במקום "3)3" "נאמר "3(ב)3";

(4) בסופה נאמר:

"(4) מעסיק שאפשר כניסה של עובדים למקום העבודה או שהייה של עובדים במקום העבודה בניגוד לתקנה 3."

(חמ 6100-3)

דברי הסבר

כאן הקלד את רישמי החוק

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

אישור תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה) (תיקון מס' 5), התשפ"א-2020.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

מוצע להורות כי מיום 27 בדצמבר 2020 עד יום 9 בינואר 2021 מקומות העבודה המעסיקים מעל 10 עובדים לא יוכלו לאפשר שהייה בו זמנית של עובדים בשיעור שעולה על 50% ממצבת העובדים במקום העבודה, למעט חריגים אלה: מקומות עבודה המספקים שירותים חיוניים, מפעלים למתן שירותים קיומיים, מפעלים בעלי היתר מיוחד להעסקת עובד בשעות המנוחה, תעשייה בטחונית מפעלים תומכי ביטחון, ומקומות עבודה שעוסקים בעבודות בינוי או תשתית. מעבר למגבלה האמורה, יידרש המעסיק להמשיך לעמוד בתנאי התו הסגול.

עוד מוצע לאפשר לנציגי שירות המדינה, המנהל הכללי של משרד הפנים, המנהל הכללי של המשרד לשירותי דת, יושב ראש הוועדה לתכנון ולתקצוב לאפשר שהיה בו זמנית של שיעור גבוה יותר של עובדים, במשרד ממשלתי, רשות מקומית, מועצה דתית ומוסד להשכלה גבוהה, בהתאמה, אם מצא כי קביעה כאמור נדרשת לשם הבטחת פעילותו החיונית של הגוף.

כמו כן, מוצע על הוספת "יועצות לקידום מעמד האישה ברשויות המקומיות", לרשימת החריגים המפורטים בתוספת השנייה, ולהאריך את תוקף התקנות העיקריות, שכוללות רק את כללי התו הסגול, מיום 6 בינואר 2021 עד ליום 15 בינואר 2021.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ביום 23 ביולי 2020 נכנס לתוקף חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התשפ"א-2020 אשר מכוחו רשאית הממשלה להתקין תקנות, לשם הגבלת פעילות האוכלוסייה במרחב הפרטי והציבורי במגוון תחומי החיים, בדומה להגבלות שהוטלו מכוח תקנות שעת החירום. במסגרת החוק האמור נקבע כי הממשלה רשאית להתקין תקנות בדבר הגבלת הפעילות במקומות עבודה, אם שוכנעה כי הדבר דרוש לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו. התקנת תקנות כאמור תיעשה רק לתקופה קצובה ובמידה הדרושה להשגת מטרת אלה, לאחר שנשקלו חלופות להשגתן, הפגיעה בזכויות והחשפעות על המשק.

בחודש האחרון חלה התפשטות מהירה של נגיף הקורונה. לשם בלימת ההתפשטות ביום 23 בדצמבר 2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 675 לפיה יוחמרו ההגבלות הקיימות, עקב החמרה ממשית במצב התחלואה. ההגבלות נקבעו לאחר בחינת החלופות השונות לנקיטה בפעולות לצמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף ובשים לב לפגיעה במקומות העבודה ובמשק.

בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת משלא נתקבל חוק התקציב לשנת 2020 יש לראות ביום 23 בדצמבר 2020 (להלן – המועד הקובע) כאילו החליטה הכנסת ה-23 על התפורתה. כתוצאה מכך, החל מהמועד הקובע הפכה הממשלה ה-35 לממשלה יוצאת ולאחר יום הבחירות תהפוך לממשלת מעבר.

כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובשים לב להלכה הפסוקה בעניין, ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות ושריה של הממשלה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח דחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך. בתוך כך הצביעה הפסיקה בעיקר על חשש להעדרת האינטרס המפלגתי, וכן חשש מפני יצירת עובדות מוגזרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

בהתאם להנחיות היועץ, כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף יש לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד בטרם קבלת החלטה.

בענייננו, מדובר בנקיטה בהגבלות דחופות לצורך מניעת התפשטות המחלה, שאינן סובלות דיחוי ואשר נשענות על המלצות מקצועיות של גורמי המקצוע. בנוסף, אין מדובר בשינוי סדרי עדיפויות ממשלתיות. אשר על כן, לטעמי, אין מניעה משפטית לאשרו במועד זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי למשרד הבריאות – אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מניש את הצעה:

בכפוף לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

21.10

היועץ המשפטי, משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם