



# דו"ח ייעוץ וחקיקה

לשנת 2020

## דבר שר המשפטים

שנת 2020 הציבה אתגרים משמעותיים לאנשי ייעוץ וחקיקה אשר העניקו סיוע משמעותי למאבק במגפת הקורונה תוך תנאים של אי-וודאות וסד זמנים צפוף. המגיפה הצריכה מענה רחב שנגע לכלל תחומי החיים, ואנשי ייעוץ וחקיקה נרתמו למלחמה בנגיף באופן מסור ומעורר ההערכה. עבודת הייעוץ המשפטי וכן קידום הליכי החקיקה, היו מורכבים במיוחד בשנה החולפת בשל מצב החירום והצעדים החריגים שנקטו כדי להתמודד איתו. לתוך המורכבות הזו נכנסו אנשי ייעוץ וחקיקה שפעלו כדי לאפשר לממשלה יד חופשית ככל הניתן להתמודדות עם המגיפה, לצד שמירה על זכויות אדם ואינטרסים ציבוריים נוספים.

הדו"ח משקף את העבודה המקצועית והפעילות הענפה שמבוצעת ביחידה, ומציג את מגוון הנושאים והתחומים שבהם פועלים אנשי ייעוץ וחקיקה לאורך כל השנה.

אני מבקש להודות למחברי הדו"ח שיצרו מסמך המשקף לציבור את הפעילות החשובה הנעשית ביחידה, ובראשם למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) רז נזרי.

בברכה,

**גדעון סער**

שר המשפטים

## דבר מנכ"ל משרד המשפטים

אני מבקש לברך את אנשי ייעוץ וחקיקה על פרסום הדו"ח המסכם את פעילות עובדי ועובדות היחידה בשנה החולפת. הדו"ח מאפשר שיתוף ויידוע של הציבור הרחב בפעילות העשירה, המגוונת והחשובה שמבוצעת בייעוץ וחקיקה ובכך מקדם שקיפות והנגשה של העשייה המשפטית.

הדו"ח מסכם את פעילות ייעוץ וחקיקה בשנת 2020 שבמוקד שלה ניצב המאבק בנגיף הקורונה. מאבק זה הצריך הענקת כלים מידיים, יעילים וחריגים לגופים המבצעים כדי להתמודד עם אי-הוודאות ולמען שמירה על חיי אדם. אנשי ייעוץ וחקיקה נרתמו למערכה מהרגע הראשון וסייעו באופן משמעותי להתמודדות עם הנגיף ולשמירה על בריאות הציבור - הן באמצעות הענקת ייעוץ משפטי והן בקידום הליכי החקיקה הרבים שהיו נחוצים להתמודדות עם הנגיף. נחיצות המענה המשפטי במהלך ההתמודדות עם המשבר בלטה במיוחד, זאת בשל הצורך לאזן בין זכויות יסוד לאינטרסים חשובים אחרים תחת אי וודאות ומציאות המשתנה חדשות לבקרים. במקביל המשיכו עובדי ועובדות ייעוץ וחקיקה במלאכתם השוטפת כחלק מהמענה המשפטי השגרתי שמעניקים אנשי היחידה במקצועיות ובמסירות.

אני מברך את המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה ובראשם את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) רז נזרי, על פרסום הדו"ח, ומודה לעובדי ייעוץ וחקיקה על עשייתם הברוכה בשנה החולפת.

בברכה,

**עו"ד ערן דוידי**

מנכ"ל משרד המשפטים

## דבר היועץ המשפטי לממשלה

אני שמח וגאה לצרף את ברכתי לדו"ח המסכם את פעילותה הענפה של ייעוץ וחקיקה בשנת 2020. המדובר בדו"ח השלישי של המחלקה, אשר משקף לציבור הרחב את עשייתו המבורכת של ייעוץ וחקיקה, על כלל הנושאים אשר עליהם שוקדים לילות כימים אנשי היחידה, באופן הראוי לשבח.

שנת 2020 הייתה מורכבת במיוחד עבור גורמי הייעוץ המשפטי, ולדעתי, זוהי השנה המאתגרת ביותר עבור הייעוץ המשפטי לממשלה, לפחות מאז כניסתי לתפקיד, אם לא אי פעם. ייעוץ וחקיקה, אשר עוסקת בסוגיות המשפטיות החשובות ביותר העומדות על סדר היום הציבורי, התמודדה במהלך שנת 2020, עם שני אתגרים משמעותיים עיקריים - המאבק בהתפשטות נגיף הקורונה, וקיומה של מערכת בחירות שלישית בתוך שנתיים. התפשטות נגיף הקורונה הביאה עמה אתגרים משפטיים חדשים ומורכבים. מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, נקטו ועודן נוקטות, בצעדים מרחיקי לכת במטרה לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה. מפרוץ משבר הקורונה ייעוץ וחקיקה היו שותפים לגיבושם של לא פחות מ-770 דברי חקיקה הקשורים להתמודדות עם המגפה, וביניהם, חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 אשר שימש כתשתית משפטית רחבה ומקיפה להפעלת הסמכויות הדרושות. יתרה מזאת, ייעוץ וחקיקה אף ליוותה מקרוב עשרות עתירות והליכים משפטיים נוספים שתקפו את ההסדרים השונים. ההסדרים שנבחנו היו, ועודם, חריגים מבחינה מהותית ומשטרית. הופעלו כלים ופתרונות ייחודיים שלא הופעלו בעבר בתחום ההגנה על בריאות הציבור. מעבר להיותם של פתרונות אלו חדשניים, נדרשה גם גמישות בהפעלתם - תוך התאמה למציאות המשתנה תדיר של ההתמודדות עם נגיף הקורונה.

ייעוץ וחקיקה עבדה מסביב לשעון, והוכיחה שוב, מעל ומעבר, כי המחלקה מתפקדת היטב גם בעתות חירום. המשפטנים בייעוץ וחקיקה עושים כל שלאל ידם, מדי יום ביומו, לשם הצלחת המאבק בנגיף, וכדי לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה בגבולות החוק, תוך הקפדה על כך שפעולות הממשלה יבוצעו בסמכות, ותוך שמירה על האיזונים הנדרשים בין צורכי המאבק בנגיף לבין זכויות הפרט. אני גאה על התרומה של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה להתמודדות עם האתגר הלאומי הזה, שנמשך אף בשנת 2021. כמובן, שיש לציין כי הקורונה לא עצרה את העשייה המשמעותית השוטפת של ייעוץ וחקיקה, גם בעמדות משפטיות חשובות, בהתייבבויות יועץ, בדיונים בכנסת ובבג"ץ.

אבקש להודות לכלל משפטני ייעוץ וחקיקה על עשייתכם הענפה בשנה ייחודית זו. התגליתם, כמדי שנה, כאות ומופת לשירות הציבורי. המסירות, החריצות והרצינות שתמיד אפיינו את ייעוץ וחקיקה, רק התגברו והתגלו במלוא עוצמתם. תודה מיוחדת גם למשנים ליועץ המשפטי לממשלה שבפועלם הובילו את פעילות היחידה לשיאים חדשים בעבודה משמעותית, יסודית ומקיפה המשפיעה על חיי האזרחים במדינת ישראל.

אבקש להודות, לסיום, למחלקת ניהול ותפקידים מיוחדים בייעוץ וחקיקה, ולעומד בראשה - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), עו"ד רז נזרי, אשר הפיקו ועמלו על פרסומו של דו"ח חשוב זה, כך שיובא לידיעת כלל הציבור.

ישר כוח!

בברכה,

**אביחי מנדלבלט**

היועץ המשפטי לממשלה

## דבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים)

אני שמח להציג בפניכם את דו"ח ייעוץ וחקיקה, המתפרסם זו השנה השלישית. מטרת הדו"ח היא להציג בפני גורמי הממשלה השונים, וכן בפני הציבור בכללותו, את הפעילות הענפה והחשובה הנעשית בייעוץ וחקיקה, להנגיש מידע לציבור ולהגביר את השקיפות.

שנת 2020 שהביאה באמתחתה את מגפת הקורונה, הייתה סוערת ומאתגרת עבור העולם בכלל, ועבור מדינת ישראל בפרט. הטיפול במגיפה ובהשלכותיה הציב בפני המדינות השונות שאלות ואתגרים מערכתיים, בריאותיים וכלכליים, אשר לא עסקו בהם בעבר בעולם המודרני. גם העולם המשפטי עמד בפני שאלות ודילמות שהצריכו מענה מהיר ומדויק ללא תקדימים ומערכת דינים סדורה. כך בעולם כולו, וכך גם בישראל.

במסגרת הטיפול במגיפה בישראל, ליעוץ וחקיקה היה תפקיד מרכזי ומשמעותי [אותו היא מבצעת עד היום...]. - סיוע לדרג המדיני במימוש מדיניותו בכל הנוגע להתמודדות מדינת ישראל למניעת התפשטות הנגיף ולטיפול בהשלכותיו, וזאת במגבלות הדין.

כחלק מההתמודדות עם המשבר, נאלצה המדינה לנקוט צעדים מרחיקי לכת שהעלו שאלות ערכיות ומשפטיות-חוקתיות מורכבות, אשר חייבו עריכת איזון עדין בין שמירה על זכויות היסוד של אזרחי ותושבי המדינה, לבין הענקת כלים פרקטיים, יעילים ומידיים לממשלה להתמודדות עם המגפה המתפשטת.

כידוע, המשבר הנוכחי נוגע לכלל תחומי החיים; לפיכך, הטיפול בו מצריך הסתכלות משפטית הוליסטית ומקיפה. בהקשר זה, נשות ואנשי ייעוץ וחקיקה נתנו מענה מקצועי, יעיל ומהיר לכל שאלה שעלתה, במגוון רחב של תחומים, ועשו לילות כימים בניסיון להעניק את הסיוע המשפטי הטוב ביותר לדרג המדיני, לצד שמירה על האינטרס הציבורי וזכויות הפרט. בכלל זה, העניקו ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה השונים בסוגיות משפטיות מגוונות הנוגעות להתמודדות עם הנגיף; סייעו לממשלה בהתקנת תקנות שעת חירום בסוגיות ייחודיות שונות; וכן גיבשו וקידמו את חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020, והתקנות שהותקנו מכוחו.

בשנת 2020 טופלו בייעוץ וחקיקה כ-770 דברי חקיקה הקשורים להתמודדות עם המגיפה, נתון המלמד על העומס והאתגרים הרבים שניצבו בפנינו, וכן על העמידה בהם בהצלחה גדולה. גיבוש המענה בשעת החירום הצריך בחינה מהירה של הסדרים חריגים במצב של אי וודאות ומציאות משתנה.

בנוסף, שנת 2020 כללה מערכת בחירות נוספת במקביל לתחילת הופעת נגיף הקורונה בישראל. מערכת הבחירות הזו, חייבה אף היא ליווי משפטי אינטנסיבי. לצד סוגיות משפטיות מזכרות העולות בכל מערכת בחירות, במערכת הבחירות האמורה עסקנו גם בסוגיות הנוגעות לקיום הבחירות תחת מעטה אי-הוודאות הבריאותי, בצל הקורונה. כמו כן, מערכת בחירות זו, שהייתה שלישית ברצף שהחל באפריל 2019, המשיכה תקופה לא מבוטלת ללא ממשלה נבחרת, דבר שהצריך מתן חוות דעת משפטיות בנוגע למינויים ולהחלטות ממשלתיות בתקופה הזו, כדי לאפשר את המשך הפעילות התקינה של הרשות המבצעת.

עבודתם המקצועית של נשות ואנשי ייעוץ וחקיקה, מסירותם ומחויבותם הרבה, ניכרת כל העת בימי שגרה, אך בעתות חירום הן בלטו ביתר שאת והדגישו את חשיבותם ותרומתם לעבודה השוטפת של הרשות המבצעת ולקידום הליכי חקיקה בממשלה ובכנסת. מטבע הדברים, עתות חירום מעין אלו מציפות גם נקודות הטעונות ייעול ושיפור, ואנו עוסקים בימים אלו גם בהפקת לקחים ויישום פעולות לשיפור וייעול העבודה.

אני רוצה להודות לשותפים המרכזיים של ייעוץ וחקיקה - היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ואנשי פרקליטות המדינה - שמייצרים יחד עמנו מענה רחב עבור הצרכים המשפטיים שעולים במסגרת עבודת הממשלה על-ידי עיצוב, ייצוג והוצאה לפועל של מדיניות הממשלה.

אני מבקש להודות ליועץ המשפטי לממשלה, לחבריי המשנים ולכלל עובדות ועובדי ייעוץ וחקיקה שעושים את מלאכתם נאמנה כמשרתי ציבור ובשיתוף פעולה בין-מחלקתי ראוי לציון. כן אבקש להודות לשר המשפטים, למנכ"ל משרד המשפטים ולגורמי המנהל במשרד על הסיוע השוטף ועל שיתוף הפעולה.

לסיום, אבקש להודות לאנשי יחידת הניהול במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים - עו"ד יגאל שניידר, עו"ד חלי גיא-אלדר, גב' יעל עצמון וגב' קרן בן-מרדכי, ולמובילי הניהול במחלקות השונות על עבודתם הטובה בגיבוש דו"ח זה.

בברכה,

**רז נזרי**

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(ניהול ותפקידים מיוחדים)



## תוכן עניינים

8.....	אודות ייעוץ וחקיקה.....
9.....	תחומי עשייה מרכזיים.....
10.....	מבנה ארגוני.....
11.....	ההון האנושי בייעוץ וחקיקה - תמונת מצב.....
15.....	סיכום הפעילות בשנת 2020 .....
16 .....	- מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה .....
17 .....	- עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הקורונה.....
19 .....	- התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה .....
20.....	- התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.....
21.....	<b>עיקרי פעילות מחלקות ייעוץ וחקיקה בשנת 2020 .....</b>
22 .....	- המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי .....
27 .....	- המחלקה למשפט כלכלי .....
33 .....	- המחלקה למשפט בין-לאומי .....
38 .....	- המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי .....
43 .....	- המחלקה למשפט אזרחי .....
50 .....	- המחלקה למשפט פלילי.....
57 .....	- המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים .....



## אודות ייעוץ וחקיקה

ייעוץ וחקיקה היא הגוף המנחה המקצועי המוסמך עבור הממשלה לעניין הכנתן של הצעות חקיקה ויוזמות של חוקי-יסוד. ייעוץ וחקיקה מלווה את הליכי החקיקה של הצעות החוק הממשלתיות והצעות החוק הפרטיות של חברי-הכנסת ושל ועדות הכנסת, מנחה את משרדי הממשלה לגבי הכנת החקיקה בנושאים אשר בתחום אחריותם ומסייעת בהתקנתה של חקיקת המשנה של כל משרדי הממשלה. כמו כן, ייעוץ וחקיקה יוזמת ומובילה הליכי חקיקה בנושאים אשר באחריות משרד המשפטים.

ייעוץ וחקיקה מסייעת ליועץ המשפטי לממשלה במתן חוות דעת והנחיות משפטיות לממשלה על זרועותיה וגופיה. במסגרת זו עובדת ייעוץ וחקיקה באופן שוטף מול היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות המוסמכות האחרות, בהכוונה משפטית-מקצועית ובקביעת מדיניות משפטית וחוקתית.

### יעדי העל של ייעוץ וחקיקה:



קידום ושמירה על  
האינטרסים של מדינת  
ישראל בזירה הבין-לאומית



ליווי משפטי של מדיניות  
הממשלה וזרועותיה וקידומה  
במסגרת גבולות הדין



קידום ופיתוח כלי המשפט,  
לרבות התאמת המשפט לעידן  
המודרני, הטכנולוגי והדיגיטלי



קידום ההגנה על  
האינטרס הציבורי  
ועל זכויות אדם  
בישראל כמדינה  
יהודית ודמוקרטית



חיזוק שלטון החוק,  
לרבות באמצעות חיזוק  
מערך הייעוץ המשפטי  
לממשלה והעמקת שיתופי  
הפעולה עם כלל הגורמים  
הרלבנטיים



ייעול ושיפור המשפט  
והנגשתו

## ייעוץ וחקיקה - תחומי עשייה מרכזיים

הובלת ההתמודדות של ממשלת ישראל עם הליכים משפטיים בין-לאומיים



ייעוץ וסיוע משפטי לממשלה ומשרדי הממשלה לצורך קידום מדיניות הממשלה



השתתפות בוועדות ממשלתיות ובין-משרדיות



חברות בפורומים ממשלתיים קבועים בתחום המשפט



ייצוג היועץ המשפטי לממשלה בהליכי החקיקה בכנסת



ליווי משפטי של הליכי משא ומתן להתקשרויות באמנות בין-לאומיות



ייזום, גיבוש וליווי הליכי חקיקה מטעם משרד המשפטים



מוקד הכרעה במחלוקות משפטיות בין-משרדיות



גיבוש הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והשתתפות בכתיבת הנחיות פרקליט המדינה



השתתפות בוועדות ממשלתיות ובין-משרדיות



הובלת ההתמודדות של ממשלת ישראל עם הליכים משפטיים בין-לאומיים



ייצוג היועץ המשפטי לממשלה בהליכי החקיקה בכנסת



מוקד הכרעה במחלוקות משפטיות בין-משרדיות



ייצוג מדינת ישראל בפורומים משפטיים בין-לאומיים



יישום והטמעה של המשפט הבין-לאומי בדין הפנימי



ליווי הליכי חקיקה ממשלתיים



חברות בפורומים ממשלתיים קבועים בתחום המשפט



כתיבת חוות דעת לשר המשפטים בעניין הצעות חוק פרטיות שעולות לוועדת השרים לענייני חקיקה



גיבוש עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה המוגשות לבתי המשפט



ייזום, גיבוש וליווי הליכי חקיקה מטעם משרד המשפטים



מענה לפניות ציבור

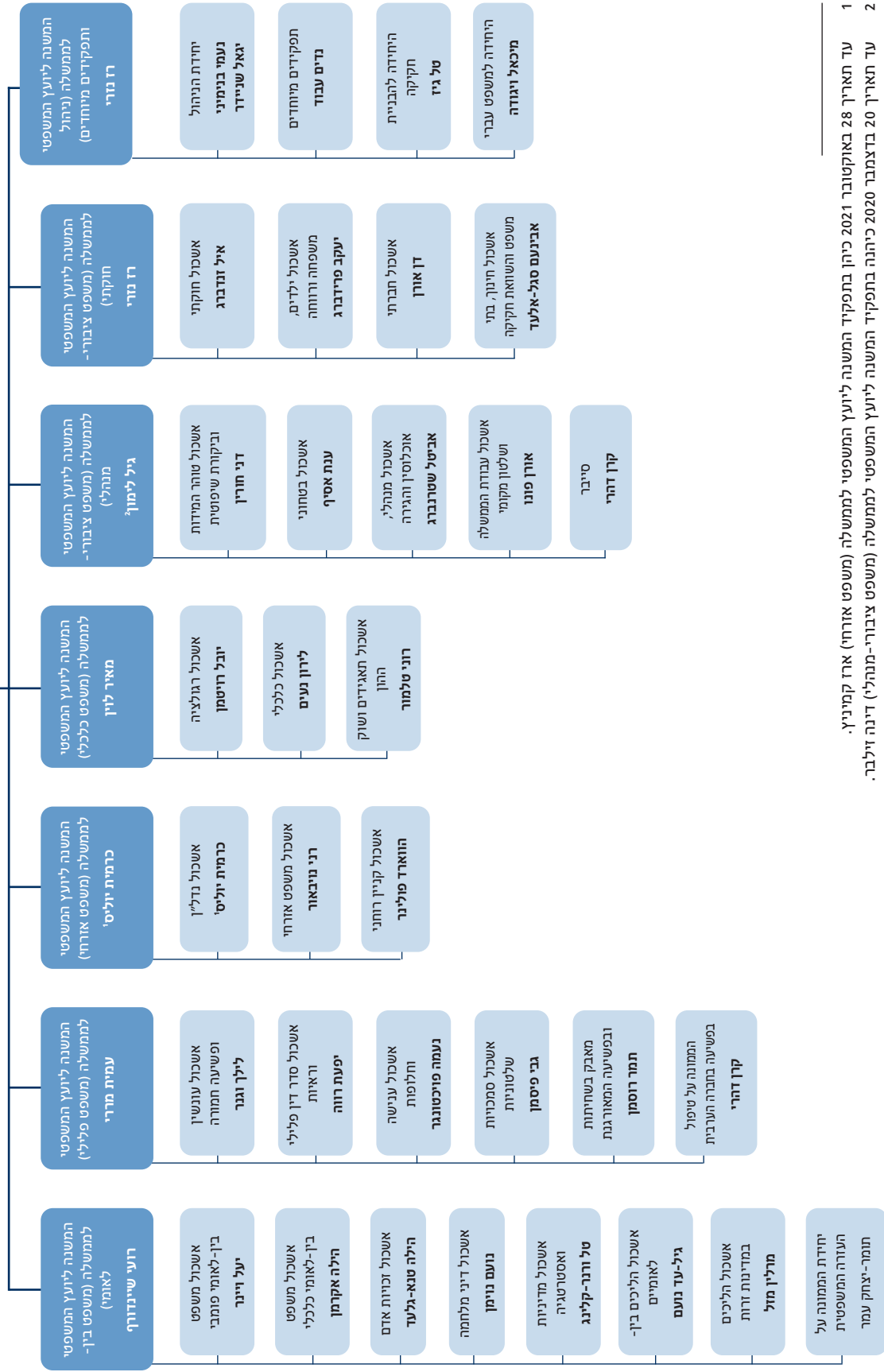


גיבוש הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והשתתפות בכתיבת הנחיות פרקליט המדינה



# ייעוץ ותקיקה - מכנה ארגוני

## הייעוץ המשפטי לממשלה



1 עד תאריך 28 באוקטובר 2021 כיהן בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ארז קמיניץ.

2 עד תאריך 20 בדצמבר 2020 כיהנה בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) דינה זילבר.



## מי אנחנו?



עובדי מנהל  
31



סטודנטים  
27



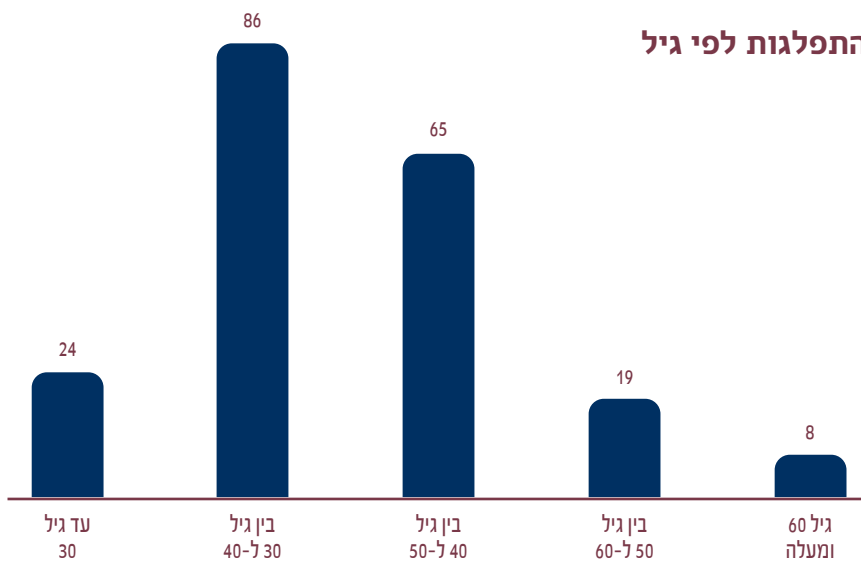
מתמחים  
40



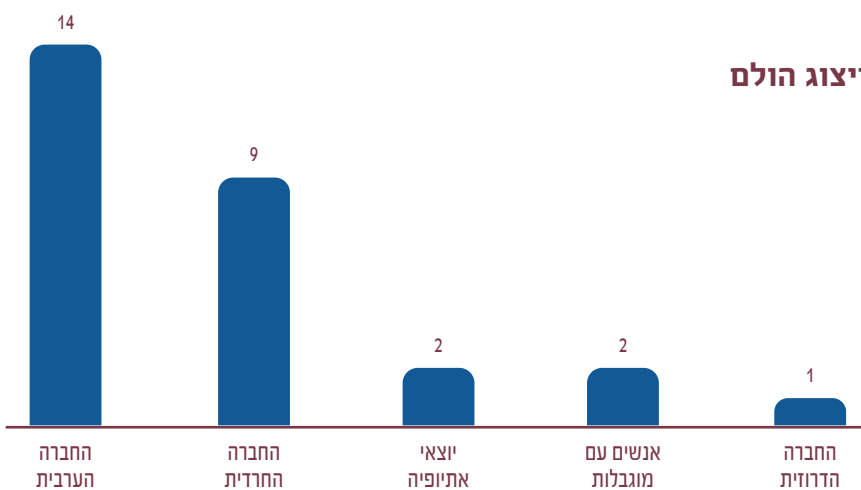
משפטנים  
171

סך הכול: 269

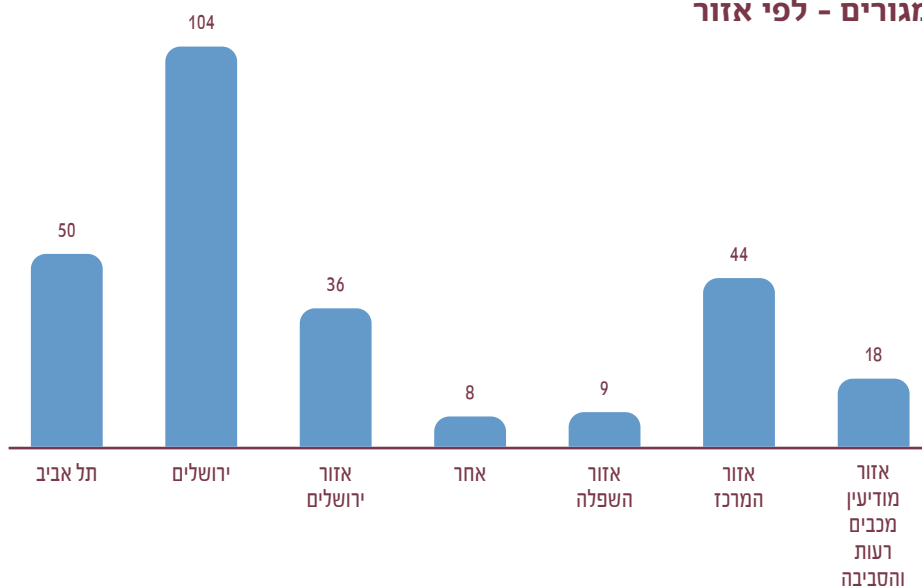
### התפלגות לפי גיל



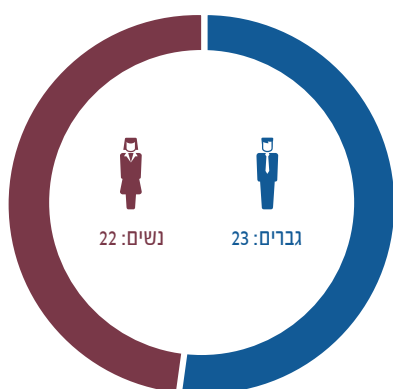
### ייצוג הולם



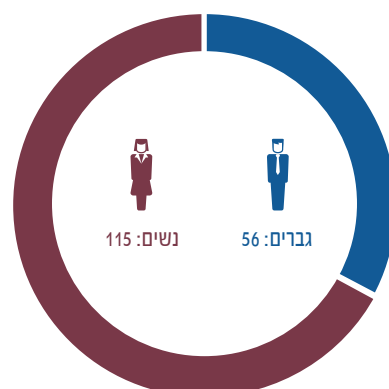
## מגורים - לפי אזור



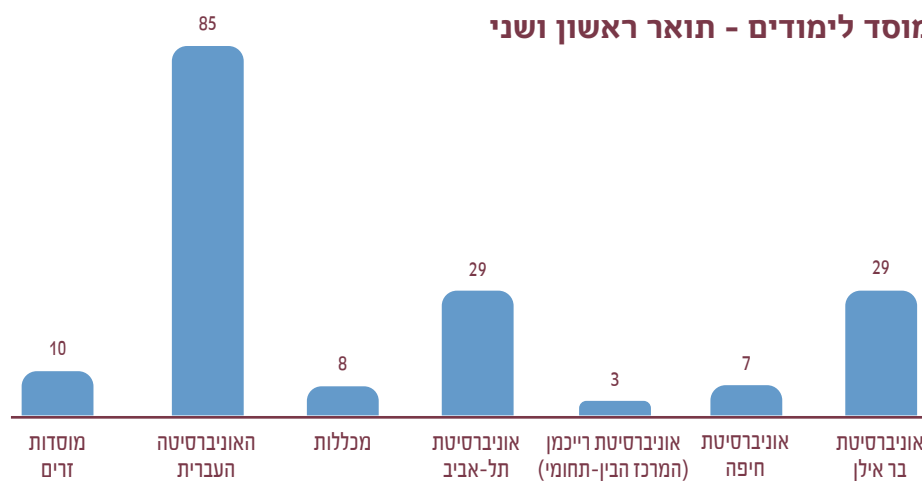
## מנהלים ומנהלות - 45



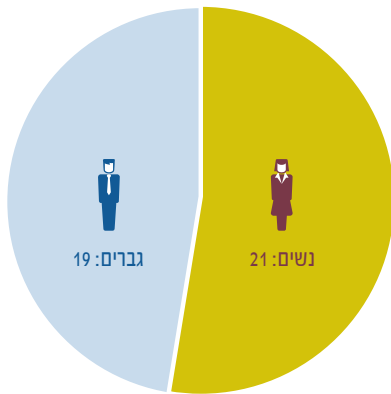
## משפטנים ומשפטניות - 171



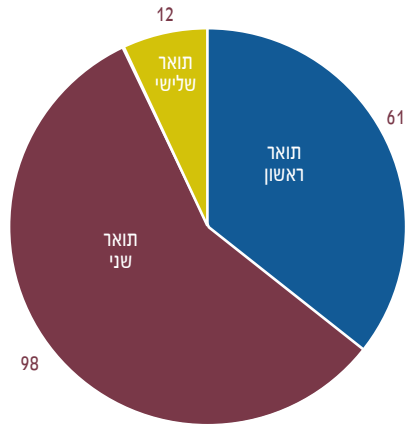
## מוסד לימודים - תואר ראשון ושני



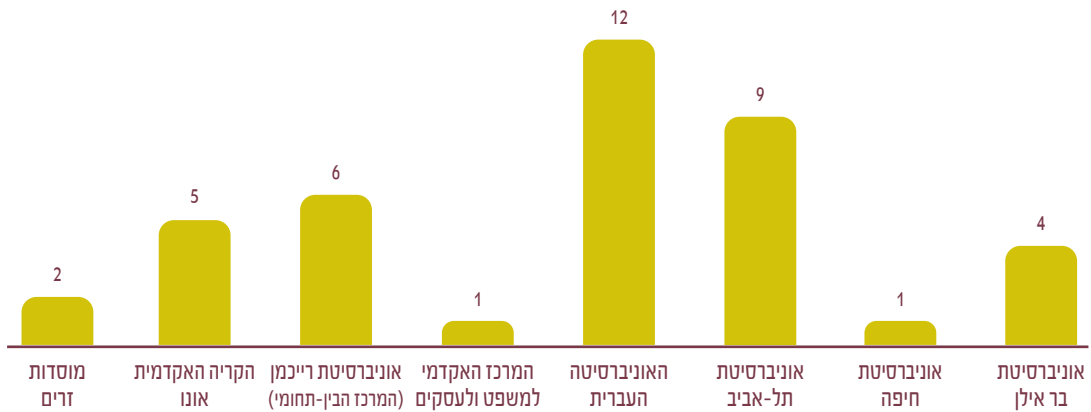
### מתמחים ומתמחות



### השכלה - תואר ראשון, שני ושלישי



### מוסדות לימוד - מתמחות ומתמחים



מתוך כלל המשפטנים במחלקות השונות ובלשכת היועץ המשפטי לממשלה 24 עורכי ועורכות דין התמחו ביועץ וחקיקה.





## מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה

משפטי ייעוץ וחקיקה מעניקים מענה משפטי מטעם היועץ המשפטי לממשלה עבור הרשות המבצעת. כעניין שבשגרה, פונים גורמים רבים במשרדי הממשלה אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה לקבל את חוות דעתו המשפטית ואת מעורבותו וסיועו בקידום המדיניות הממשלתית. חלק ניכר מפניות אלו מטופלות על-ידי ייעוץ וחקיקה, בשיתוף פעולה עם הגורמים הממשלתיים ועם הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה. הפניות עוסקות בעיקרן בשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת הליכי חקיקה, ובשאלות משפטיות המתעוררות במסגרת פעולות מנהליות שוטפות של הממשלה ורשויות שלטון אחרות.

בשנת 2020, משפטי ייעוץ וחקיקה טיפלו בשאלות משפטיות רבות אשר הגיעו לפתחם, בין היתר בשאלות שנבעו מנסיבותיה הייחודיות של שנה זו, שבמהלכה פרצה מגיפת הקורונה. המאבק במגיפה הצריך מענה מהיר ומקצועי לשאלות משפטיות מורכבות שכללו איזון בין זכויות יסוד ואינטרסים ציבוריים חשובים. פירוט נרחב על עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופה זו ראו להלן בפרק עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הקורונה שבדו"ח.

משפטי ייעוץ וחקיקה מהווים מוקד ידע משפטי עבור משרדי הממשלה, ועובדים בשיתוף פעולה מלא עם היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וברשויות המוסמכות האחרות. נוסף על כך, ייעוץ וחקיקה מטפלת בפניות רבות אשר מתקבלות מהציבור, מחברי-כנסת, מעמותות ומגורמים שונים. פניות אלו מגוונות באופיין. חלקן מתריעות על קשיים ושגיאות בפעולת הרשויות, בחלקן מבקש הציבור להציע הצעות ייעול והצעות לקידום חקיקה ועוד. כמו-כן, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בליווי הליכי החקיקה הממשלתית וכן בבחינת הצעות חוק פרטיות שמוגשות על-ידי חברי-כנסת.



## עבודת ייעוץ וחקיקה בתקופת הקורונה

מדינות העולם ובכלל זה ישראל מתמודדות מאז חודש ינואר 2020 עם פנדמיה - מגפה כלל עולמית כתוצאה מהתפרצות והתפשטות של המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה (COVID-19). ההתמודדות עם הנגיף בראשיתה הייתה מורכבת במיוחד בשל העדר החסינות באוכלוסייה נגד הנגיף החדש, העדר חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה הנגרמת ממנו והקושי במציאת טיפול לחולים.

בשל כך מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, נקטו ועודן נוקטות, צעדים מרחיקי לכת במטרה לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה, כגון הטלת מגבלות תנועה חמורות על כלל אוכלוסיית המדינה או על חלקים רחבים ממנה, הגבלת כניסת אנשים ממדינות אחרות, הטלת חובת בידוד וחובות דיווח ועוד. צעדים אלה העלו אתגרים משפטיים שהצריכו התאמה של דברי החקיקה הקיימים וכן איזון בין אינטרסים וזכויות המתנגשים במצב הייחודי.

ההתמודדות עם תחילת ההדבקה בנגיף בישראל הייתה בצווים שניתנו מכוח פקודת בריאות העם, 1940, ובייחוד צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (ק"ת התש"ף, עמ' 516) (להלן - צו הבידוד). הצו בעיקרו קבע חובת בידוד על מי שבא במגע הדוק עם חולה בנגיף הקורונה, וכן על מי שהגיע לישראל אז מכל יעד בחו"ל. צו הבידוד קבע הגבלות נוספות, למשל על התקהלויות ועל פעילות במקומות שונים. מאז הותקן בפעם הראשונה בפברואר, צו הבידוד תוקן כבר כ-40 פעמים, על מנת שההגבלות יותאמו למצב התחלואה המשתנה.

עם התפשטות הנגיף, ולנוכח דרכי הפצתו והעליה המתמדת בהיקף הנדבקים בו, נוצר צורך חיוני לקבוע הסדרים רחבי היקף להתמודדות אתו. צורך דחוף זה, יחד עם היעדר האפשרות לפנות לכנסת, תחילה בשל תקופת הבחירות לכנסת ה-23 וימי תחילת כהונתה, ובהמשך בשל הצורך לקבוע את ההסדרים האמורים באופן מידי, הביא לכך שהממשלה פנתה לעגן את ההסדרים הנדרשים במסגרת תקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה.

כך, כחלק ממכלול המאמצים למניעת התפשטות נגיף הקורונה, התקינה הממשלה מאז חודש מרס 2020 מגוון של תקנות שעת חירום שמטרתן לתת מענה להגנה על בריאות הציבור ולהבטיח את האספקה של המוצרים והשירותים החיוניים תוך כדי התמודדות עם הנגיף. בתקנות כאמור נקבעו בין השאר הגבלות על תנועתם ופעילותם של פרטים, עסקים וגופים ציבוריים. הסדרים אלו עברו שינויים תכופים, תוך התאמתם לאתגרים המתפתחים בהתאם להערכות המצב בממשלה ועל בסיס עמדת הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, והכל בניסיון להתאימם למצב המשתנה.

עם זאת, השימוש בכלי של תקנות שעת חירום מוצדק אך ורק בנסיבות חריגות וקיצוניות כפי שהיו באותם החודשים, שבהם לא הייתה אפשרות לפנות לכנסת לצורך קביעה של ההסדרים הראשוניים הנדרשים, בדרך המלך על-ידי הרשות המחוקקת. בשים לב לכך, שחוק-יסוד: הממשלה, בסעיף 39(ו), מגביל את תקופת התוקף המרבית של תקנות שעת החירום לשלושה חודשים ובהתאם לפסיקותיו המנחות בעניין תקנות שעת חירום של בית-המשפט העליון ובעקבותיהן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, על הממשלה לפעול בהקדם האפשרי לקידום הסדרים בחקיקה רגילה להחלפת התקנות. לפיכך פעלו משרדי הממשלה, בליווי צמוד של משרד המשפטים, לקידום הסדרים שיחליפו מבעוד מועד את ההסדרים החיוניים שעוגנו בתקנות שעת החירום, אשר יאפשרו את המשך המאבק בנגיף.

בהתאם, נחקקו הסדרים שונים בחודש יוני 2020, והעיקרי שבהם הוא חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020, אשר מקנה לממשלה סמכויות מפורשות ומתוחמות, מכוח חקיקה ראשית ספציפית, לצורך המשך ההתמודדות עם הנגיף ומניעת התפשטותו. בשל התפתחות הנגיף, נדרש לתקן את חוק סמכויות מיוחדות מספר פעמים, להוספת סמכויות חדשות שנדרשו, כגון הגבלות על יציאה מישראל

וכניסה אליה, הטלת פיקוח אלקטרוני לחוזרים ממדינות מסוכנות, והאחרון שבהם - הארכת התוקף של החוק, שהוגבל מראש עד סוף יוני 2021, לחמישה חודשים נוספים.

בשנת 2020 נוצרו כ-770 דברי חקיקה הקשורים להתמודדות עם המגיפה, נעשה שימוש ב-38 סטים של תקנות שעת חירום, שתוקנו למעלה מ-100 פעמים. כמו כן, ייעוץ וחקיקה ליוותה מקרוב עשרות עתירות והליכים משפטיים נוספים שתקפו את ההסדרים השונים.

גיבוש המענה בשעת החירום הצריך בחינה מהירה, לאורך כל שעות היממה, של הסדרים חריגים מבחינה מהותית ומבחינה משטרית. נוצרו עשרות רבות של הסדרים מורכבים וחדשים, במצב של אי וודאות ומציאות משתנה, והצורך לגבש אותם נבחן בכל ההקשרים המשפטיים הרלוונטיים.

## התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה

פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] מעניקה ליועץ המשפטי לממשלה סמכות ייחודית לצורך מילוי תפקידו כמייצג האינטרס הציבורי. לפי הפקודה, היועץ המשפטי לממשלה רשאי להתייצב להליך משפטי שהמדינה אינה צד לו ולהשמיע את דברו, במקרים שבהם ראה כי זכות של מדינת ישראל, זכות ציבורית או עניין ציבורי מושפעים מההליך או כרוכים בו. בפועל, היועץ המשפטי לממשלה מתייצב להליכים באמצעות פרקליטים מפרקליטות המדינה, ומגבש את עמדתו המשפטית בסיוע הפרקליטים, משפטני ייעוץ וחקיקה והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.<sup>1</sup>

ראו להלן מספר דוגמאות נבחרות להתייצבויות היועץ המשפטי לממשלה:

44

עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה הוגשו לבתי המשפט, במסגרת התייצבויות יועץ, שבגישבושן השתתפו משפטני ייעוץ וחקיקה.

### במסגרת דנ"א 4980/18 - זליגמן נגד הפניקס

ההליכים מושא הדין הנוסף נגעו לחוזרים שהוציא אגף שוק ההון שבהם נקבעו התנאים לגביית תוספות "תת שנתיות" על פוליסת ביטוח שהונפקו בשנים 1982-1992 וחוזר 419 שחל על פוליסות שהונפקו משנת 1992 ואילך. התובעים הייצוגיים טענו כי חברות הביטוח גבו וגובות תוספות "תת שנתיות" באופן שמנוגד לקבוע בחוזרים. לנוכח זאת ביקש בית-המשפט המחוזי שדן בבקשת האישור את עמדת המפקח על הביטוח ביחס לחוזרים אלה. עמדתו הוגשה וזו תמכה בעמדת חברות הביטוח ולפיה ניתן לפרש את

החוזרים ככאלה שאינם שוללים גבייה של תוספות תת-שנתיות במקרים שפורטו בבקשת האישור. בית-המשפט המחוזי קיבל את בקשת האישור ביחס למרבית העילות ובכך בחר שלא לאמץ את הפרשנות שניתנה על-ידי רשות שוק ההון. על פסק-הדין הוגשה בקשת רשות ערעור וערעור על-ידי חברות הביטוח והתובעים הייצוגיים.

בפסק-הדין בע"א 7488/16 וברע"א 9778/16 נקבע כי במקום שבו התבקשה והתקבלה עמדתו של המאסדר בהליך אזרחי בנוגע לפרשנות שיש ליתן להנחיותיו, על בית-המשפט לבחון האם עמדה זו מתיישבת עם לשון ההנחיות והאם הפרשנות שהציע המאסדר היא סבירה. זאת, בשים לב לכך שמתחם הסבירות ביחס לפעולותיו של המאסדר בתחום מומחיותו רחב ביותר. אם מצא בית-המשפט כי עמדת המאסדר סבירה ומתיישבת עם לשון הנחיותיו, ברירת המחדל תהיה לאמץ עמדה זו. סטייה מברירת המחדל, תתאפשר מקום שבו ימצא בית-המשפט כי קיימים טעמים כבדי משקל לדחיית העמדה ולאיומץ פרשנות חלופית תחתיה. במקרה דנן נקבע כי עמדת המפקח עולה בקנה אחד עם לשון החוזרים ומצויה בגדר מתחם הסבירות, ומאחר שלא נמצאו טעמים כבדי משקל לסטות ממנה – יש לאמצה.

בדין הנוסף שהתקיים התייצב היועץ המשפטי לממשלה והביע עמדה לפיה, ככל שפרשנות המאסדר את הנחיותיו אפשרית לפי כללי הפרשנות המקובלים, וכי אין מדובר רק בבחינה לשונית אלא גם בבחינה תכליתית, יינתן לה משקל בכורה, אלא אם מתקיימים שיקולים שונים המחייבים להפחית ממשקל זה. חריגים שעשויים להצדיק מתן משקל בכורה לעמדת המאסדר הם למשל מצב שבו העמדה הפרשנית של המאסדר מהווה סטייה מעמדה פרשנית שונה שקבע בעבר או חוסר עקביות ללא הצדקה טובה לכך. חריג נוסף הינו כאשר בשוק המפוקח השתרשה פרשנות מסוימת להנחיות והמאסדר התנהל בהתאם לאותה פרשנות, ורק בחלוף השנים הוא מבקש להביע עמדה פרשנית שונה. היועץ המשפטי הבהיר כי גם במתן משקל בכורה לעמדת המאסדר נשמר שיקול הדעת הרחב שנתון לבית-המשפט בקביעת פרשנותו של דבר חקיקה.

יישום הכלל בדבר מתן משקל בכורה ועדיפות לעמדת המאסדר במקרה הזה, גזר את המסקנה כי אין מקום להתערב בהכרעה שנקבעה בפסק הדין נושא הדין הנוסף באשר לאיומץ עמדתה הפרשנית של רשות שוק ההון.

1 כאן תוכלו למצוא את מאגר התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה:

[https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/attorney\\_general\\_of\\_israel\\_index?skip=0](https://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/attorney_general_of_israel_index?skip=0)

## התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות

חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 העניק ליועץ המשפטי לממשלה תפקיד ייחודי - בסמכותו של היועץ להגיש התנגדות להסדר פשרה המוגש לבית-המשפט במסגרת תובענה ייצוגית, ככל שהוא סבור שההסדר אינו ראוי, הוגן וסביר בהתחשב בעניינם של חברי קבוצת הנפגעים שבשם מוגשת התובענה הייצוגית. היועץ המשפטי לממשלה הוא גורם בעל משמעות רבה בהליכים מסוג זה, שכן בסמכותו להסב את תשומת לבו של בית-המשפט לקשיים ביחס להסדרי הפשרה, ככל שישנם. המחלקה למשפט אזרחי ביועץ וחקיקה אחראית, תוך שיתוף פעולה עם מחלקות נוספות ביועץ וחקיקה, גורמים בפרקליטות המדינה ושאר הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה, על בחינת השאלות המשפטיות והעובדתיות העולות מהסדרי הפשרה המובאים לעיון היועץ המשפטי לממשלה, ועל גיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להסדרים אלה.

לדוגמה, בת"צ 17-12-63471 שרגני נ' איזובר, התובענה הוגשה בטענה כי הנתבעת, המפעילה מסעדה, אינה מתירה כניסה של לקוחות מתחת לגיל 25 למסעדה בשעות הערב, ובכך מפרה את חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 (להלן: "חוק איסור הפליה") האוסר, בין היתר, על הפליה מטעמי גיל. בהמשך הגיעו הצדדים להסדר פשרה. היועץ המשפטי לממשלה הגיש התנגדות להסדר מכיוון שהוא סבר כי ההסדר מעורר מספר קשיים מהותיים, אשר אינם מאפשרים את אישורו. כך, ביחס למדיניות המסעדה בעתיד, הסכימו הצדדים, בין היתר, שהאיסור על כניסתם של סועדים מתחת לגיל 25 למסעדה בשעות הערב יישאר על כנו, אלא אם מדובר בבני זוג שאחד מהם מעל לגיל 25 או בקבוצה שלפחות מחציתה מעל גיל 25. עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה כי ההסדרה העתידית מותרת מדיניות שטעמיה אינם ברורים ואינו משקף באופן הוגן את הסיכויים והסיכונים של ניהול ההליך מבחינת הקבוצה. בנוסף לכך, במסגרת הסדר הפשרה מוצע להבחין בין סועדים גם על בסיס מצבם האישי והמשפחתי, אשר מאחר שאינו רלוונטי לכאורה לאופייה ומהותה של המסעדה, עשוי לעלות כדי הפליה אסורה נוספת מחמת מעמד אישי. כמו כן, להסדר פשרה המתיר יחס שונה לסועדים בשל גילם עלולות להיות השלכות רוחב לא רצויות על ענף המסעדות ועל ענפים נוספים במשק. בתיק זה התקיים דיון במסגרתו ציין בית המשפט כי יש קשיים בהסדר הפשרה בעיקר מאחר שהמסעדה לא ביססה בטענותיה עד כה שוני רלוונטי בין לקוחות מתחת לגיל 25 לבין לקוחות מעל גיל זה. לאור האמור, הצדדים הודיעו כי הם חוזרים בהם מבקשתם לאשר את הסדר הפשרה שהוצע וכי הם מבקשים להמשיך לנהל את ההליך לגופו. בהמשך לכך, בית המשפט אישר את התובענה כייצוגית בעילה של הפליה מכוח חוק איסור הפליה. יצוין כי הנתבע הגישה בר"ע על ההחלטה לאשר את התביעה כייצוגית.

45

התנגדויות להסדרי פשרה  
מטעם היועץ המשפטי  
לממשלה הוגשו לבתי המשפט.

66

הערות להסדרי פשרה הוגשו  
לבתי המשפט מטעם היועץ  
המשפטי לממשלה.

198

הסדרי פשרה הועברו לבחינת  
"יועץ וחקיקה".



## המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי), מר רז נזרי. המחלקה אמונה על קידום וליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה להליכים משפטיים בערכאות המשפט, וזאת בתחומים מגוונים בליבת הנושאים החוקתיים, זכויות אדם, זכויות חברתיות ובדילמות ובאיזונים הרגישים והעדינים באשר לזהותה של המדינה כיהודית ודמוקרטית. תפקידה העיקרי של המחלקה לתת מענה בתחומים אלה לכלל משרדי הממשלה, הן בהיבטי ייעוץ והן בהיבטי חקיקה.

### במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ארבעה אשכולות:

- **אשכול משפט חוקתי:** אחראי על המשפט החוקתי על כל זרועותיו: זכויות האדם - בכלל זה כבוד האדם, חופש הביטוי, הגנת הפרטיות והמידע האישי, שוויון, חופש הדת, חופש העיסוק, קניין, זכויות שפה וחופש המידע; מוסדות השלטון ומבנה המשטר - בכלל זה דיני הכנסת, דיני בחירות, דיני מפלגות, דיני חירום, ביקורת המדינה, הממשלה ונשיא המדינה; ותורת החקיקה - חוקי-היסוד, ביקורת שיפוטית על חוקים, מדרג הנורמות והליכי החקיקה. בנוסף, מלווה האשכול גופים אחרים ובהם המשרד לשוויון חברתי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ארכיון המדינה והרשות לקידום מעמד האישה.
- **אשכול חברתי:** עוסק בחקיקה ובייעוץ למשרדי הממשלה בתחומים של זכויות חברתיות, דיני עבודה, בריאות, פנסיה, ביטחון סוציאלי, הסדרי תגמולים לאוכלוסיות מיוחדות (ניצולי שואה, נכי צה"ל, נפגעי פעולות איבה ועוד); זכויות של אנשים עם מוגבלות; שוויון הזדמנויות בעבודה; ייצוג הולם/העדפה מתקנת; בטיחות בעבודה; הגנה על חושפי שחיתויות בעבודה; הסדרת תחום ההתנדבות; מלווה את ההתדיינות בערכאות מטעם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ונציבות שוויון הזדמנויות בעבודה, ועוד.
- **אשכול ילדים, משפחה ובתי-דין דתיים:** מופקד על מכלול העניינים הקשורים בדיני המשפחה והמעמד האישי - נישואין וגירושין; ידועים בציבור, יחסי ממון, בתי-הדין הדתיים; כשרות משפטית ואפטרופסות; סיוע משפטי; הורים וילדיהם, לרבות ענייני אימוץ, פונדקאות, תחום זכויות הילד, רווחה ועוד.
- **אשכול חינוך, בתי-משפט והשוואת חקיקה:** אשכול זה עוסק בחקיקה ובייעוץ שוטף למשרדי הממשלה בנושאים הבאים: חינוך; ספורט; משרד המדע; השכלה גבוהה - המועצה להשכלה גבוהה, והוועדה לתכנון ולתקצוב במל"ג; בתי-המשפט - סדרי-דין, אגרות, בורריות וגישורים; עובדים זרים; דיני משמעת, לרבות ליווי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה; חקיקה אזרחית ביהודה ושומרון; מניעת הטרדה מינית; חוקרים פרטיים; ביקורת פנים; המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

### סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:

עם התפרצות מגפת הקורונה בישראל נכנסה המדינה למצב חירום שלא היה כמותו בישראל ואשר חייב הפעלה של אמצעי חירום בהיקף נרחב בכל תחומי החיים. המחלקה עסקה ועוסקת בייעוץ שוטף, הכנה של דברי חקיקה וליווי משפטי של כלל החקיקה הקשורה למלחמה בהתפרצות נגיף הקורונה בישראל. עשייה זו החלה במרץ 2020 ונמשכה לתוך שנת 2021. כדי ליתן בידי הממשלה את הכלים להיאבק במגיפה, אשכול משפט חוקתי, האמון גם

על דיני חירום, פעל באינטנסיביות סביב בשעון בעיצוב חקיקה ייעודית ובמתן ייעוץ משפטי לממשלה ולמשרדים ביחס למצבים המורכבים שנוצרו. המחלקה ליוותה הליכי חקיקה מכלל ענפי המשפט (פלילי, אזרחי ומנהלי) העולים מצרכי השעה, אשר הושפעו באופן ישיר מהתפרצות המגפה בהיבטים רבים כגון חירום ופרטיות, ובכלל זה ליוותה נושאים שבאחריות המחלקה בניהם מערכת בתי-המשפט ובתי-הדין הדתיים, רווחה, קטינים, חינוך והשכלה, עבודה, ביטוח לאומי, זכויות אנשים עם מוגבלות ועוד. כמו כן, כמחלקה שמלווה את משרד הבריאות, המחלקה ליוותה וייעצה באופן שוטף בנושאים המשפטיים שעלו ועולים מהתמודדות משרד הבריאות עם המגפה לרבות הטלת הגבלות על הציבור הרחב והאיזונים הנדרשים לצורך כך.

בקצה המזלג, יתוארו נושאים בולטים שבהם עסקה המחלקה בתקופה זו:

1. **דיני חירום** - ליווי אינטנסיבי בעיצוב חקיקה ייעודית ומתן יעוץ משפטי לממשלה ולמשרדים. בין היתר צוות דיני החירום היה אחראי להכנה וסייע בקידום של עשרות תקנות שעת חירום מכוח חוק-יסוד: הממשלה, של החקיקה המרכזית הייחודית שהעמידה את הסמכויות המיוחדות שנדרשו לממשלה ושל עשרות רבות של תקנות וצווים מכוחו אשר מסדירים את חיי היום-יום במדינה בשנה האחרונה, כגון הגבלת פעילות, הגבלות על יציאה מישראל והכניסה אליה, סגירה ופתיחה של בתי עסק ומקומות עבודה ועוד רבים אחרים. העבודה הייחודית התאפיינה בזמני תגובה מיידים ובזמינות 24/7 וכן בהתמודדות עם שאלות חוקתיות רגישות וחסרות תקדים בהיסטוריה של מדינת ישראל.
2. **בתחום הבריאות** - המעטפת הנדרשת להתמודדות עם התפרצות המגפה כללה ליווי אינטנסיבי של דברי חקיקה רבים שקידם משרד הבריאות, בין אם צווים מכוח פקודת בריאות העם ובין אם חקיקת חירום. העבודה התאפיינה במאמצים רבים למצוא איזונים ראויים בין הגנה על בריאות הציבור בפני נגיף הקורונה לבין שמירה על זכויות האדם, בזמני תגובה מידיים ובשיתוף פעולה עם כלל הגורמים העוסקים במלאכה.
3. **בתחום הפרטיות** - לצד דיני החירום, היבט שבלט בעבודת הצוות החוקתי בקשר למאבק במגיפה נגע לדיני הפרטיות. הסדרים רבים שאימצה הממשלה היו כרוכים בפגיעה מיוחדת בזכות יסוד זו - הסתייעות בשב"כ באיתור נדבקים, שימושים במידע אודות מתחסנים וחולים, איזוק אלקטרוני לחייבי בידוד ועוד רבים. גם בתחום זה פעל הצוות בעיצוב החקיקה הייעודית ובמתן פרשנות חדשנית לדין הקיים, באופן שהקנה כלים חיוניים לממשלה תוך צמצום הפגיעה בזכות למזער ההכרחי בנסיבות החריגות.
4. **חקיקה ביהודה ושומרון** - ליווי של הייעוץ המשפטי של יהודה ושומרון, בעניין הסדרת הסמכויות להתמודדות עם הקורונה באזור. התאמת תקנות שעת החירום וחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-, והתקנות שמכוחו ליהודה ושומרון, בין היתר, באמצעות חקיקת צווים ייעודיים על-ידי מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון.
5. **ערכאות שיפוט** - ליווי חקיקה שהייתה נחוצה לקיום דיונים בערכאות שיפוט בתקופת הקורונה, לרבות התקנת תקנות סדרי-דין בעת מצב חירום מיוחד בבתי-הדין הדתיים. ייעוץ שוטף בנוגע להודעות של שר המשפטים על מצב חירום מיוחד ובהמשך הודעות של מנהל בתי-המשפט ומנהלי בתי-הדין הדתיים השונים, וכן סיוע בגיבוש תקנות מנהל בתי-המשפט ומנהלי בתי-הדין הדתיים השונים בעניין סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש.



6. **רווחה וקטינים** - ייעוץ שוטף למשרד הרווחה ומשרדי ממשלה נוספים בנוגע למסגרות חוץ ביתיות, סכסוכי גירושין, פונדקאות חו"ל, אלימות במשפחה בתקופת הקורונה ועוד. ייעוץ משפטי לאפוטרופוס הכללי בנוגע להתנהלות בתקופת הקורונה בנוגע לייפוי כוח מתמשך ואפוטרופוס. המחלקה פרסמה מידע על דרכי התנהלות במצבי גירושין ופירוד בתקופת הקורונה באתר משרד המשפטים כחלק מהרצון להנגיש את המידע לציבור.

7. **ביטוח לאומי, דיני עבודה, חינוך, השכלה גבוהה, אנשים עם מוגבלות** - כאמור, המחלקה ליוותה תחומים אלה באופן שוטף ואינטנסיבי בתקופת הקורונה. לדוגמא, בתחום **הביטחון הסוציאלי**, ליווי חקיקה שקבעה הסדרים הנוגעים לזכויות עובדים, בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, שיצאו לחל"ת או שפוטרו על-ידי המעסיק בשל משבר הקורונה וכן ליווי חקיקה שקבעה הסדרים בדבר מענקי סיוע למשפחות ויחידים, לאוכלוסיית מקבלי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ולאוכלוסיית האזרחים הוותיקים; בתחום **דיני העבודה**, ליווי חקיקה שקבעה מגבלות על שהות עובדים במקומות עבודה במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי, לצד חקיקה שעיגנה והרחיבה הסכם עם ההסתדרות הכללית בעניין יציאה לחל"ת של עובדים "לא חיוניים". ליווי חקיקה בעניין עידוד תעסוקה ופיצוי לעובדים ומעסיקים על היעדרות מהעבודה בשל בידוד, וכן ליווי היבטים הקשורים לזכויות עובדים, לרבות זכויות עובדים זרים; בתחום **החינוך וההשכלה הגבוהה**, ליווי חקיקה בכל הנוגע לפעילות של מוסדות בתחומים אלו, וכן סיוע באופן שוטף לסוגיות משפטיות שהתעוררו ביחס לפעילות מוסדות אלו בתקופה זו; בתחום **זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות**, המחלקה עסקה רבות, יחד עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, בהוראות במסגרת חקיקת הקורונה הנותנות מענה לצרכים המיוחדים של אנשים עם מוגבלות, כגון החרגות לעניין מרחק מקסימאלי ליציאה מהבית וסידורים בתחבורה הציבורית, ופניות בעניין תעדוף חולים קשים בקורונה וטענות בקשר להפליה של אנשים עם מוגבלות.

### **סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:**

1. **ליווי משפטי של מערכת בחירות לכנסת ה-23** - הליווי כלל מתן ייעוץ למשרדי הממשלה בנושא דיני תעמולה ופעולות בתקופת ממשלת מעבר, ליווי גיבוש עמדות היועץ בהליכים משפטיים בפני יושב-ראש ועדת הבחירות ובית-המשפט העליון בהקשרי בחירות, והפצה של חוברת מעודכנת של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניינים הנוגעים לתקופת הבחירות.
2. **הרפורמה בסדר הדין האזרחי** - המחלקה פעלה לקידומה והטמעתה של הרפורמה בסדר הדין האזרחי שנכנסה לתוקף בתחילת חודש ינואר 2021, והכנת מערכת תקנות המתאימה את הרפורמה לערכאות ייחודיות כגון בית-משפט לענייני משפחה, בית-משפט לנוער ובתי-הדין לעבודה.
3. **קידום נושא מניעת הטרדות מיניות ושיפור הרגולציה בתחום מניעת הטרדה מינית** - המחלקה יצאה בהליך של שיתוף ציבור לטיוב רגולציה למניעת הטרדה מינית בגופי ספורט. לאחר הליך של שיתוף ציבור והכנת דו"ח RIA (הערכת השפעות רגולציה), פורסמה טיוטת תקנות באתר החקיקה הממשלתי להערות הציבור. לאחר קבלת ההערות, התקנות הוצגו בפני הוועדה לקידום מעמד האישה, והתקנות הותקנו על-ידי שר המשפטים עם אישורן על-ידי הוועדה.

4. **ליווי וגיבוש הסדר קבוע של החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה - החוק להסדר התדיינות בסכסוכי משפחה** חוקק בשנת 2014 ונקבע תחילה כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים שאליה נוספו מספר הארכות. לצד הוראת השעה, הוקמה ועדת היגוי שליוותה את בחינת החוק והשלכותיו. וועדה זו המליצה לחוקק את החוק כחוק קבוע יחד עם תיקונים קלים, כך שבחודש ספטמבר 2020 נחקק החוק כהוראה קבועה.

5. **גיבוש תיקון נרחב לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שעיקרו חיזוק יכולת האכיפה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בתחום הנגישות במרחב הציבורי - תזכיר החוק הינו צעד חשוב נוסף בדרך למימוש שתי זכויות מרכזיות שנקבעו בחוק השוויון, קרי הזכות של אנשים עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ופעילה בכל תחומי החיים בכלל והזכות של אנשים עם מוגבלות לנגישות של המרחב הציבורי בפרט. ההצעה מרחיבה את הסמכויות הקיימות היום ביחס לייצוג ותביעה של הנציבות, בשמו של אדם, וכן קובעת משטר של עיצומים כספיים שיוטלו על-ידי הנציבות כדי לאכוף מגוון של הוראות נגישות באופן יעיל יותר ממה שניתן היום.**



## הדיל יונס

רפרנטית ביטחון סוציאלי ובכלל זה דיני ביטוח לאומי, ביטחון תזונתי והזכות לקיום מינימלי בכבוד; השכלה גבוהה וחוק זכויות הסטודנט; משרד המדע; בטיחות בעבודה; שירות התעסוקה; הגנה על חושפי שחיתויות והסדרת תחום ההתנדבות.

## קצת עליי

יש לי תואר ראשון בעבודה סוציאלית מטעם האוניברסיטה העברית, תואר ראשון במשפטים מהמרכז האקדמי למשפט ועסקים ותואר שני במשפטים מטעם הקתדרה לזכויות אדם ע"ש אמיל זולא במכללה למנהל. במשך שנים רבות, מילאתי תפקידים שונים כעובדת סוציאלית בתחום זכויות הילד, ובתפקידי האחרון ניהלתי בין השנים 2005-2010 את האגודה הבינלאומית לזכויות הילד (סניף ישראל). הגעתי להתמחות באשכול החברתי ביעוץ וחקיקה במרץ 2014, וחזרתי כעורכת-דין למחלקה החוקתית באוקטובר 2015.

## העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

מאז חודש מרץ 2020, בעקבות הסגרים החוזרים והגבלת הפעילות, השינויים שהתחוללו בחברה בכלל ובמשק העבודה בפרט, אחוזי האבטלה וממדי העוני החדשים, והשפעת כל אלו על החברה - קודמו בתחום הביטחון הסוציאלי הסדרים לא מעטים בליווי המחלקה, שמטרתם להעניק סיוע מידי ולתת מענה לאוכלוסיות החלשות ולעובדים אשר נפגעו כתוצאה מהמשבר. מבין הסדרים אלו היו המענקים לכל אזרח וילד, הטבות לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים ולמקבלי הגמלאות מהביטוח הלאומי, מענק לעידוד החזרה לעבודה, נקבעו הקלות בתנאי הזכאות לדמי אבטלה ועוד.

"...וְהָיוּ כְּפָרוֹת הַלֶּחֶם שֶׁבְּכֶלֶם // כֹּה סְפוּרוֹת, עַד שֶׁלֹּא הִסְפִּיקוּ לְכֹלָם. // בְּצָעוּ אֶת כְּפָרוֹת הַלֶּחֶם לְפָרוֹסוֹת,  
// כִּבּוֹ אֶת אוֹר הַמְּנוֹרָה וַיָּשְׁבוּ לְסֵעוֹד. // כִּפְאֶשֶׁר קָמוּ, רָאוּ עֵינֵיהֶם // שֶׁלֶחֶם הָעֵנִי שֶׁלָּהֶם - נוֹתֵר שֶׁלֶם.  
// אִישׁ לֹא נָטַל מִהֶלֶחֶם פְּרוּר כְּזֶהוּ, // כִּי כָּל אֶחָד מֵהֶם - הֶעֱדִיף אֶת רֵעֵהוּ".  
ראובן וימר / משלי הסופים

כמו כן, מערכת ההשכלה הגבוהה ידעה אתגרים לא מעטים בשנה האחרונה. ליוונו את הייעוץ המשפטי של המועצה להשכלה גבוהה בכל הנוגע להתאמות המיוחדות שנדרשו למוסדות האקדמיים ובכלל זה הבטחת זכויותיהם של הסטודנטים בתקופה זו.

בשנתיים האחרונות אנו מלווים את פרויקט הקמת "מערכת תעודות לאומית" National Qualification Framework - כלי למיפוי ובניית סולם רמות של כל התעודות וההכשרות הקיימות במדינה. האיחוד האירופי מסייע לישראל בתהליך זה במסגרת תכנית Twinning.

## שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

הגעתי לייעוץ וחקיקה כמתמחה, בשאיפה לחזור לתחומי העיסוק הקודמים שלי. אך, כבר בתחילת ההתמחות ידעתי שאני מעוניינת לחזור לעבוד כעורכת-דין במחלקה, וזאת בזכות העשייה החשובה, האתגרים שבעבודה, החומר האנושי והמקצועי וכך היה! שמחה שנפלה בחלקי הזכות להיות חלק ממחלקה מיוחדת זו.

## המחלקה למשפט כלכלי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), מאיר לוי.

המחלקה מלווה את הממשלה ומייעצת לה בתחומים הכלכליים, הפיננסיים והרגולטוריים. כמו-כן, המחלקה אמונה על דיני תאגידים (חברות, שותפויות, מלכ"רים וכיו"ב), שוק ההון ורגולציה פיננסית, דיני רגולציה, דיני מיסים, תחרות, הוצאה לפועל וחדלות פירעון. בכלל זה, המחלקה יוזמת הליכי חקיקה בתחומיה ואמונה על ליווי של הליכי חקיקה, מתן ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה, גיבוש עמדות היועץ המשפטי לממשלה בתחומיה וסיוע לפרקליטות המדינה בגיבוש עמדת המדינה במענה לעתירות והליכים משפטיים.

### במחלקה למשפט כלכלי שלושה אשכולות:

- **אשכול רגולציה:** מופקד על ההיבטים המשפטיים של הפעילות הרגולטורית של המדינה ורשויותיה, ובפרט מלווה את משרדי האנרגיה, הגנת הסביבה, הכלכלה, משאבי המים, התחבורה, התקשורת וכן רשויות רגולטוריות שונות. במסגרת זו האשכול מלווה מהלכים רגולטוריים משמעותיים שינויים מבניים במשק, אסדרה של שווקים ופתיחתם לתחרות, עיצוב מוסדי של גופי רגולציה שלטוניים, שותף ליוזמות ממשלתיות הנוגעות לקידום ואסדרת השימוש בטכנולוגיות חדשניות ומתן ייעוץ משפטי בקשר להליכים משפטיים בסוגיות רגולטוריות בערכאות השיפוט השונות. כמו-כן, הרפרנטים באשכול מובילים ולוקחים חלק בצוותים בין-משרדיים ובתהליכי חשיבה והיוועצות רב-מגזריים, בשיתוף התעשייה, האקדמיה והחברה האזרחית.
- **האשכול הכלכלי:** מופקד על תחומים שונים - חדלות פירעון, הגבלים עסקיים ותחרות, מיסים, הוצאה לפועל וגבייה מנהלית. במסגרת זו, האשכול מלווה, בין היתר, את רשות התחרות ורשות המסים ועובד בשיתוף פעולה עם רשות האכיפה והגבייה והממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי.
- **אשכול תאגידים ושוק ההון:** מופקד על דיני התאגידים - דיני חברות, עמותות וחברות לתועלת הציבור, שותפויות ואגודות שיתופיות. כמו כן האשכול מלווה את תחומי החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים ואת חקיקת שוק ההון והרגולציה הפיננסית, לרבות: פיקוח על הבנקים ותפקידי בנק ישראל, דיני ניירות ערך, ביטוח, גמל ויתר התחומים הפיננסיים תוך ראיית רוחב של אתגרי הרגולציה והחדשנות בתחומים אלה. האשכול מלווה, בין היתר, את רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, בנק ישראל, רשות החברות הממשלתיות ורשות התאגידים.

## סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:

בתקופת משבר הקורונה נוצרה בן רגע מציאות כלכלית וחברתית חדשה אשר השפיעה על כלל הציבור בישראל. המחלקה יזמה וקידמה במהירות פתרונות משפטיים במטרה להמשיך ולקיים את הפעילות העסקית והכלכלית במשק, להקל את הנטל הרגולטורי ולסייע ליחידים ולעסקים אשר נקלעו לקשיים כלכליים בתקופה זו. כמו כן, המחלקה ליוותה את משרדי הממשלה השונים והעניקה להם ייעוץ משפטי בהתמודדות עם הסוגיות המורכבות שהתעוררו בתקופה זו. להלן הנושאים הבולטים בעבודת המחלקה בתקופה הקורונה.

- **חיקת הסדרים ייחודיים לתקופת הקורונה בתחום חדלות הפירעון והשיקום הכלכלי - חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 4 - הוראת שעה) (נגיף הקורונה החדש) (עיכוב הליכים לשם גיבוש ואישור הסדר חוב), תשפ"א-2021, פורסם ביום 4 במרץ 2021. הוראת השעה מוסיפה פרק ייחודי לחוק שקובע הסדרים ייעודיים לתקופת הקורונה. ההסדרים הייעודיים מאפשרים לחייבים פרטיים ולתאגידים לקבל "עיכוב הליכים" לתקופה מוגבלת כדי שיוכלו לנהל משא ומתן עם הנושים ולגבש הסדר חוב, וכל זאת מבלי לפתוח בהליכי חדלות פירעון ומבלי למנות נאמן שיבוא בנעלי ההנהלה. כמו כן, נקבעו איזונים שנועדו לתת הגנות לנושים. נוכח התקדמות מבצע החיסונים הארצי, והחזרה ההדרגתית של פעילות המשק, יוכל החוק לסייע לעסקים וליחידים על-ידי ארגון מחודש של חובותיהם וחזרה למסלול עסקים תקין.**
- **חיקת הסדרים ייחודיים לתקופת הקורונה בתחום הוצאה לפועל - הוראת השעה אשר פורסמה ב- 24 בספטמבר 2020, מעניקה פתרונות ייעודיים לחייבים בהוצאה לפועל בתקופת הקורונה. נוכח המשבר הכלכלי שפקד את מדינת ישראל בתקופת הקורונה, אנשים רבים אשר יכלו בימים כתיקונם לשלם את התחייבויותיהם נקלעו לחובות. במטרה לתמוך בשלום של חובות וחזרה של הצדדים לפעילות כלכלית מלאה וכדי לתמוך בחזרת המשק לשגרה ובצמיחתו המחודשת, קובעת הוראת השעה הסדרים מיוחדים שיחולו בהוצאה לפועל עד לפקיעתה, וייתנו מענה לצרכים הייחודיים שנוצרו בה. בין היתר, קובעת הוראת השעה הסדר תשלומים מיוחד המבטיח תשלום של החוב בתקופה קצרה לצד הפחתה בעלויות החוב ובריבית. כמו כן, נקבעה בהוראת השעה הארכת מועדים לתשלום החוב ולהגשת התנגדות והקפאה של הליכי עיקול מיטלטלין, תפיסת רכבים וצווי הבאה.**
- **חיקת החוק להארכת רישיונות רגולטוריים - הצעת החוק הממשלתית שקודמה על-ידי המחלקה יחד עם אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, נועדה לתת מענה להתמודדות עם פקיעתם של אישורים רגולטוריים (כגון רישיונות והיתרים) בשים לב לקשיים שעולים בשל משבר הקורונה. עם פרוץ מגפת הקורונה, בחודש מרץ 2020 הותקנו תקנות שעת חירום, אשר האריכו אוטומטית לתקופה קצרה את כלל האישורים הרגולטוריים במדינת ישראל (למעט חריגים). בחודש יוני 2020 נחקק ההסדר בחקיקה ראשית אשר קבעה כי אישורים רגולטוריים יוארכו אוטומטית לפרק זמן של כשלושה חודשים. בחודש ינואר 2021 תוקן החוק ואומץ מנגנון דיפרנציאלי, כך שאישורים שיפקעו עד לספטמבר 2021 יוארכו אוטומטית בפרקי זמן של כ-3, 6, ו-12 חודשים בהתאם למשך האישור.**
- **דחיית מועדי התשלום של קנסות למדינה ולרשויות המקומיות - המחלקה בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) קידמה את התקנתן של תקנות שעת חירום המורות על דחיית המועדים לתשלום קנסות למדינה ולרשויות מקומיות וכן דחיית מועד ביצועם של צווי מאסרים לביצוע מאסר במקום קנס, זאת על רקע המצב הכלכלי החריג וחוסר הוודאות שנוצרו עם תחילת משבר הקורונה. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות), התש"ף-2020 פורסמו ב-10 באפריל 2020 והוארכו לאחר מכן עד 14 במאי 2020.**

- ליווי היבטי התעופה בזמן הקורונה -** תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), תש"ף-2020 הותקנו מכוח סמכות הממשלה המעוגנת בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020. התקנות נועדו לאפשר הטלת מגבלות נדרשות על כלי טיס ושדות התעופה ככל שהממשלה שוכנעה כי מגבלות אלה דרושות לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו. העבודה על גיבוש התקנות ועדכון באופן תכוף נעשתה בשיתוף המחלקה למשפט חוקתי-ציבורי ובתיאום עם משרדי הבריאות והתחבורה וזאת בהתאם להנחיה הממשלתית שניתנה, בשים לב למצב התחלואה בארץ ולסכנה ביבוא מוטציות של נגיף הקורונה מחו"ל.
- פרסום קולות קוראים בתחום הרגולציה -** המחלקה פרסמה בצוותא עם אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה קול קורא לציבור בבקשה לקבלת הצעות להקלות או התאמות רגולטוריות נדרשות בשל השלכות מגפת הקורונה. במסגרת הקול הקורא התקבלו פניות רבות מגופים שונים במשק ואלו נבחנו וחלקן הובילו לשינויים או בחינה מחדש של מדיניות הרגולציה של גורמי הממשלה. כמו כן, פרסמה המחלקה בצוותא עם אגף מדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה ואגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, בפועלם כ"צוות מדיניות רגולציה" קול קורא לגיבוש תכנית מדיניות רגולציה ממשלתית להתמודדות עם משבר הקורונה ויציאה ממנו במטרה לגבש פתרונות קצרי-טווח להקלה ברגולציה החלה על המגזר העסקי במקרים המתאימים, לצד יצירת מעטפת חקיקתית לתשתיות חיוניות ארוכות-טווח לקידום מדיניות רגולציה חכמה בישראל.
- ליווי וטיפול בסוגיות בתחום התאגידיים בתקופת הקורונה -** המחלקה ליוותה את הערכות מרשמי התאגידיים בעדכון, בקביעת נהלים ובגיבוש פתרונות לשם המשכיות מתן שירותים בתקופת הקורונה באמצעי התקשורת, כגון הגשת דיווחים או רישום של שעבודים בצורה מקוונת. כמו כן ליוותה המחלקה מתן מענה וגיבוש פתרונות בסוגיות הנוגעות לקיום דרישות ממשל תאגידי ובהם כינוס אספות כלליות וישיבות דירקטוריון באמצעי תקשורת ותגמול תמורת ישיבות שכונסו באמצעים אלו. בכל הנוגע לתגמול לדירקטורים, נוכח המאפיינים הייחודיים של תקופת הקורונה והחשיבות שבשמירה על עבודה סדירה של הדירקטוריון וועדותיו בתקופה עסקית מורכבת זו, פרסמה המחלקה להערות הציבור טיוטת תקנות החברות (כללים בדבר גמול והוצאות לדירקטור חיצוני) (הוראת שעה), תשפ"א 2021- המאפשרת הענקת תגמול מלא בתקופה זו גם בעת השתתפות בישיבות מרחוק.

## סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:

### 1. קידום חקיקה בסמכות משרד המשפטים:

- **פרסום תזכיר חוק החברות (ממשל תאגידי בחברות שאין בהן בעל שליטה), תשפ"א-2021**  
- בתזכיר החוק מוצע להתאים ולעדכן את כללי הממשל התאגידי החלים על חברות שאין בהן בעל שליטה, לנוכח היקפן ההולך וגדל של חברות אלו בשוק ההון המקומי. התיקונים המוצעים עוסקים בהגדרת שליטה, בהרכב הדירקטוריון ובכלל זה בהחלפת החובה למנות דירקטורים חיצוניים בחברה שאין בה בעל שליטה בחובה למנות רוב בלתי תלוי בדירקטוריון, וכן התאמות במנגנוני מינוי הדירקטורים ובאישור עסקאות עם בעלי מניות מרכזיים.
- **פרסום תקנות חדלות פירעון ליישום חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי** - שר המשפטים חתם על תקנות חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון), התשפ"א-2020. האשכול הכלכלי עסק בשלוש השנים האחרונות בגיבוש תקנות רבות לפי חוק חדלות פירעון וחדש וסטים נוספים של תקנות צפויים להתפרסם בשנת 2021. התקנות שאושרו עוסקות בין השאר בסדרי דין לעניין הסדרי חוב של יחידים ותאגידיים: אופן ההודעה על הגשת בקשה להסדר חוב, הגשת התנגדויות והדיון בהן, אישור הסדר החוב בידי בית-המשפט והוראות בעניין הקמת ועדת הנושים והחברות בה.
- **תיקון חוק ההוצאה לפועל** - חוק זה אשר פורסם ב-24 בספטמבר 2020, כולל שלושה תיקונים חשובים בחוק ההוצאה לפועל העוסקים בהארכת התקופות לפריסת חוב בהוצאה לפועל בשלוש שנים, הסמכת רשם ההוצאה לפועל להורות על איחוד תיקי החייב והגבלת השימוש בהליכי עיקול מיטלטלין.
- **השלמת טיוטת תקנות החברות (הקלות בעסקאות עם בעלי ענין) (תיקון), התשפ"א-2021**  
- התקנות מציעות התאמות והשלמות להקלות לפי תקנות החברות (הקלות בעסקאות עם בעלי ענין), התש"ס-2000, במטרה להניח תשתית להנפקות הון של חברות שהמדינה היא בעלת השליטה בהן.

### 2. ליווי החקיקה הממשלתית:

- **ליווי תזכיר חוק הסנדבוקס של הרכב העצמאי** - תזכיר לתיקון פקודת התעבורה לאסדרת ניסויים ללא נהג ברכב האוטונומי ("חוק הסנדבוקס") - שיתוף פעולה עם משרד התחבורה לגיבוש רגולציה נסיינית, לנסיעות של רכב עצמאי ללא נהג במסגרת ניסויים מסחריים בכבישי ישראל. מדובר ברגולציה חדשנית פורצת דרך בקנה מידה גלובלי אשר מעלה שורה של שאלות משפטיות בהיבטים שונים. לצורך בחינת היבטים אלו וגיבוש החקיקה בהתאם הוקמו שורה של צוותי עבודה בייעוץ וחקיקה, בהובלת המחלקה הכלכלית, אשר יחד עם משרד התחבורה ושותפים נוספים עסקו בהיבטים המשפטיים השונים של אסדרה זו. ההסדר, פורסם כתזכיר להערות הציבור ונמצא כיום בשלבי ניסוח של טיוטת הצעת חוק.
- **ליווי חקיקת חוק הסיבים** - מתווה הסיבים הוא תיקון לחוק התקשורת שנועד להביא לפריסה כלל ארצית של תשתית אינטרנט מתקדמת (סיבים אופטיים). המתווה הרגולטורי עתיד להביא לתוצאה לפיה בכל אזור בארץ תהיה חברה אחת לפחות שתפרוס סיבים ותחויב לספק שירות אינטרנט מהיר לתושבים באותו אזור. זאת, באמצעות הקמת 'קופת תמרוץ' שכספיה ייגבו מחברות התקשורת וישמשו להשתתפות במימון הפריסה באזורים שפריסת הסיבים בהם אינה כדאית כלכלית.

- **ליווי חקיקת חוק הגפ"מ** - חוק הגז הפחמימני המעובה אושר במליאת הכנסת. מדובר בחוק תשתיתי אשר עוסק, בין היתר, בחובות רישוי, בטיחות, ביטוח, פיקוח ואכיפה. בנוסף, החוק מסדיר לראשונה את מסגרת ההתקשרות והאחריות בין ספק הגז לבין סוכן שפועל מטעמו.
- **ליווי השלמת הצעת החוק הממשלתית בעניין סביבת ניסוי רגולטורית (סנדבוקס)** - הצעת חוק שגובשה על בסיס המלצות צוות בין-משרדי בהובלת משרדי המשפטים והאוצר אושרה בקריאה ראשונה בכנסת בינואר 2021. הצעת החוק מניחה תשתית להקמת סביבת ניסוי רגולטורית לחברות פינטק, במסגרתה יתאפשר למאסדרים הפיננסיים לתת הקלות והתאמות מסוימות ברגולציה לחברות שיתקבלו לסביבת הניסוי. מודל "הסנדבוקס" הוא חדשני ומיושם כבר במדינות רבות עם השווקים הפיננסיים המובילים בעולם.

### 3. פרסומים והנחיות:

- **פרסום מדריך עזר לכתיבת רגולציה** - השלמת כתיבת ופרסום מסמך עזר לכתיבה של רגולציה עבור המשפטנים במערך הייעוץ המשפטי לממשלה. פרסום המסמך הצטרף לפרסומו של ניוזלטר בתחום המשפט והרגולציה ("רגו-לטר") וגיבושו של פורום של היועצים המשפטיים של גופי הרגולציה השלטוניים.
- **פרסום קולות קוראים בנושא בינה מלאכותית** - המחלקה פרסמה קול קורא לחוקרים מהאקדמיה בנושא הסדרה משפטית של תחום הבינה המלאכותית בכלל, ובהיבטי שירותים פיננסיים בפרט. לאחר השלמת ההליך, יגובש נייר שיתייחס להיבטים המשפטיים המתעוררים באסדרת הטכנולוגיה האמורה תוך שימוש במקרה בוחן של שירותים פיננסיים. קול קורא נוסף שפורסם, בשיתוף עם רשות החדשנות, מופנה לגורמים בתעשייה המפתחים מוצרים או שירותים המבוססים על בינה מלאכותית כדי ללמוד על החסמים הרגולטוריים שבהם הם נתקלים בפיתוח והטמעה של טכנולוגיות אלה.

### 4. ליווי העבודה הממשלתית:

- **צוות הטבות מס ליישובים** - משרדי המשפטים והאוצר הביעו את עמדותיהם ביחס להטבות המס ליישובים שכבר אינם עומדים בקריטריונים שקבועים בחקיקה, והטבותיהם אמורות לפקוע. בעקבות כך, הוקם בחקיקה צוות שנועד לבחון את הטבות המס לאותם יישובים. אנחנו חברים בצוות זה שעורך עבודת בחינה מעמיקה של הסוגיה.
- **ליווי הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות** - ליווי הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות ובהן התעשייה האווירית, חברת דואר ישראל, החברה לשירותי איכות הסביבה ועוד. המחלקה ליוותה את גיבוש החלטות ההפרטה המובאות לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה, סייעה בגיבוש ויישום של כלים משפטיים להגנה על האינטרסים החיוניים של המדינה לאחר ההפרטה, תיאום הליך ההפרטה עם המסגרת הרגולטורית שתחול לאחריה, ובהפרטה בדרך של הנפקה בבורסה גם בהיבטים המשפטיים הנובעים מכך.





## יעל דקל

רפרנטית תאגידיים ללא מטרות רווח; אגודות שיתופיות; אגודות עותמאניות ותחבורה אווירית וימית

## קצת עליו

יעל, נשואה ליואב ואמא לאורי, נועם, יונתן ונדב (4 בנים). בוגרת תואר ראשון במשפטים יחד עם חטיבה מורחבת במנהל עסקים מאוניברסיטת תל אביב ובוגרת תואר שני במשפטים מאוניברסיטת בר אילן. התמחיתי במחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה ובתום התמחותי חזרתי לשמש כפרקליטה במחלקה. במסגרת תפקידי שם טיפלתי בתיקים כלכליים מורכבים ובתיקי שחיתות שלטונית משלב ליווי החקירה המשטרית ועד לניהולם בבתי-המשפט. לאחר מספר שנים בפרקליטות, מתוך רצון להרחיב את ידיעותיי ולהתנסות בעשייה משפטית נוספת, הגעתי לייעוץ וחקיקה למחלקה למשפט כלכלי.

במסגרת תפקידי במחלקה אני משמשת כעורכת-דין באשכול תאגידיים ושוק ההון ואמונה על תחום התאגידיים ללא כוונת רווח, וכן כעורכת-דין באשכול רגולציה ומשמשת היום כרפרנטית של משרד התחבורה בתחומי התחבורה הימית והאווירית. כמו כן מוניתי על ידי שר המשפטים מכוח סמכותו לפי חוק ניירות ערך, לכהן כחברה בוועדת האכיפה המנהלית של הרשות לניירות ערך.

## העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

נוכח מגיפת הקורונה, התמודדו משרדי הממשלה השונים, במהלך שנת 2020, כמו יתר המדינה, עם מציאות שונה לגמרי ממה שהורגלנו בה. מציאות זו היוותה אתגר גם למערך הייעוץ המשפטי לממשלה במשרדים השונים ובמחלקת ייעוץ וחקיקה אך אפשרה במקביל להיווכח בהירתמות הכוללת של כלל הגורמים בעשייה למען האינטרס הציבורי במסירות, בהשקעה וביצירתיות, תוך שמירה על זכויות הפרט ושלטון החוק.

במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) ליווינו את המשרדים השונים והרגולטורים הרלוונטיים בעיצוב ההסדרים השונים, בהתאם לחוק ולמציאות המשתנה וזאת בעזרת הניסיון שצברנו בנושא הנובע בין היתר מראיית הרוחב שנצברה במחלקה.

באשכול תאגידיים ליווינו, בין היתר, מתן מענה וגיבוש פתרונות, בסד זמנים קצר, הנוגעים לקיום דרישות ממשל תאגידי ובהן כינוס אסיפות בצורה מקוונת, קיום הצבעות, הגשת דיווחים ועוד.

באשכול רגולציה ליווינו בצורה אינטנסיבית את גיבוש ההסדרים שנגעו בהיבטים הבריאותיים בעולמות התעופה והותוו על-ידי הגורמים המקצועיים, בשיתוף עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי שהובילה ותכללה את הטיפול בכלל ההסדרים (בתחילה מכוח תקנות שעת חירום ובהמשך מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)) ויתר המחלקות ביעוץ וחקיקה.

## שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

אין ספק שהעבודה המגוונת והמרתקת במחלקת יעוץ וחקיקה, תחת המשנים ליעוץ המשפטי לממשלה, לצד עורכי-דין מקצועיים ואנשי המערך המנהלי המעולים והמסורים בהם התברכה יעוץ וחקיקה, מהווה הזדמנות של ממש לעבודה משפטית מרתקת ומגוונת.

## המחלקה למשפט בין-לאומי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ד"ר רועי שיינדורף. המחלקה אחראית על מתן ייעוץ משפטי לממשלה בכל ההיבטים של משפט בין-לאומי, ועל הטיפול בהליכים משפטיים בחו"ל הנוגעים למדינת ישראל והאינטרסים שלה. המחלקה פועלת ליישום ועיגון מחויבויותיה הבין-לאומיות של המדינה בדין הישראלי ומייעצת בעניין יישום ופרשנות המשפט הבין-לאומי במערכת המשפט הישראלית. בנוסף, המחלקה מייצגת את המדינה בהליכי משא ומתן בנושא אמנות והסכמים בין-לאומיים ומשתתפת בשיח הבין-לאומי לעיצוב כללים ונורמות במשפט הבין-לאומי, תוך קידום האינטרסים של מדינת ישראל בתחום. כמו כן, המחלקה מטפלת בהליכי בוררות בין-לאומיים גדולים ומורכבים של מדינת ישראל.

### במחלקה למשפט בין-לאומי שבעה אשכולות ויחידה אחת:

- **אשכול משפט בין-לאומי פומבי:** ארון על הטיפול בדיני אמנות, סמכות שיפוט, דיני חסינויות וקליטת המשפט הבין-לאומי בדין הפנימי. האשכול מטפל גם בהיבטים משפטיים בין-לאומיים של טכנולוגיות חדשות וסייבר ובתחומים שונים במשפט הבין-לאומי הפרטי.
  - **אשכול משפט בין-לאומי כלכלי:** מייעץ לממשלה בכל תחומי המשפט הבין-לאומי הכלכלי ומלווה הליכי משא ומתן לקראת כריתת הסכמים כלכליים של מדינת ישראל. האשכול מטפל בתיקי בוררות גדולים של מדינת ישראל בתחומים כלכליים-מסחריים ונותן ייעוץ בהיבטי המשפט הבין-לאומי בתחום האנרגיה.
  - **אשכול זכויות אדם:** מייעץ לממשלה בכל הנוגע לדיני זכויות האדם הבין-לאומיים וארון על הטמעת הוראות אמנות זכויות האדם השונות שישראל צד להן. נציגי האשכול מייצגים את המדינה בפורומים בין-לאומיים העוסקים בזכויות אדם.
  - **אשכול דיני מלחמה:** ארון על הייעוץ המשפטי לדרג המדיני ולגורמים אזרחיים במדינת ישראל בתחום דיני המלחמה. עבודת האשכול עוסקת בדיני השימוש בכוח ודיני התפיסה הלוחמתית. האשכול מעורב בשיח בזירה הבין-לאומית בדבר פרשנות דיני המלחמה ביחס ללחימה המודרנית, בשאיפה לקדם אינטרסים ישראליים.
  - **אשכול הליכים בין-לאומיים:** ארון על התמודדות משפטית במסגרת הליכים המתנהלים בטריבונלים ובתי-דין בין-לאומיים, ובראשם בית-הדין הפלילי הבין-לאומי, הנוגעים למדינת ישראל או לאינטרסים ישראליים.
  - **אשכול הליכים במדינות זרות:** מטפל בהליכים המתנהלים כנגד מדינת ישראל ובכיריה בחו"ל ומייעץ לבכירים בשירות הציבורי לעניין הסיכונים המשפטיים הקיימים בביקורם במדינות זרות. האשכול ארון גם על הטיפול בהיבטים המשפטיים של המאבק ב-BDS.
  - **אשכול מדיניות ואסטרטגיה:** מטפל בסוגיות הנוגעות למדיניות המשפטית הישראלית למאבק בטרור, שותף לגיבוש אסטרטגיה משפטית להתמודדות עם ועדות בדיקה בין-לאומיות שנוגעות לפעילות צה"ל וארון על פעילות משפטית יזומה מטעם המדינה.
- יחידת הממונה על העזרה המשפטית:** אמונה על הקישור והתיאום בתחום המשפטי בין המדינה, רשויותיה ואזרחיה לבין המועצה הפלסטינית, רשויותיה ואזרחיה.

## **סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:**

במהלך השנה החולפת, המחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה סייעה במאמצים של ממשלת ישראל בהתמודדות עם מגפת הקורונה. המחלקה לקחה חלק במגוון נושאים, החל מייעוץ משפטי באשר להסכמי רכישת החיסונים, ועד לקידום יוזמות המקלות על מתן שירותי הממשלה באופן דיגיטלי. בין הישגי המחלקה בהתמודדות עם מגפת הקורונה בשנה זו ניתן לציין, בין היתר, מספר הישגים משמעותיים:

**סיוע להשלמת המשא ומתן על הסכמי רכישת החיסונים מפני נגיף הקורונה -** המחלקה סייעה ללשכה המשפטית במשרד הבריאות בהיבטים שונים הקשורים להסכמים לרכישת חיסונים ממספר חברות תרופות גדולות וארגונים בין-לאומיים. הטיפול כלל ייעוץ שוטף בכל היבטי המשפט הבין-לאומי שעלו בהסכמים, והשתתפות בשיחות משא ומתן מול נציגי החברות המתקשרות. הליווי והסיוע הישיר אפשרו למשרד הבריאות להתגבר על מספר פערים במשא ומתן ולהגיע להסכמים אשר מדינת ישראל נהנית מפירותיהם במבצע החיסונים.

**בניית התשתית החקיקתית להנפקת אפוסטיל אלקטרוני -** המחלקה פעלה במהלך שנת 2020 לקידום תיקוני חקיקה נדרשים לשם הנפקתו של אפוסטיל אלקטרוני בישראל ופעלה במסגרת הצוות המשרדי האחראי על פיתוח האפוסטיל האלקטרוני. בהקשר זה קידמו חברי המחלקה תיקון לתקנות לביצוע אמנת האג (ביטול אימות מסמכי חוץ ציבוריים), תשל"ז-1977, המאפשר לשר המשפטים להסמיך משרדי ממשלה או עובדי מדינה להנפיק אפוסטיל. התיקון שאושר גם בוועדת החוקה של הכנסת, הכשיר את הקרקע למהפכה בתחום, כך שבעתיד הקרוב יהיה ניתן לקבל חותמת אפוסטיל על תעודות ציבוריות ואישורים נוטריוניים דיגיטליים באמצעות האינטרנט ללא צורך בהגעה פיזית למקום מתן השירות, כפי שמקובל כיום. הדבר נחוץ במיוחד בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה באופן שמאפשר לאנשים לקבל את השירות מבלי לצאת מהבית. לצד האמור, תוקנו התקנות כך שיהיה ניתן גם להקים מרשם אלקטרוני לאפוסטילים שיוענקו, ומרשם זה יאפשר לרשויות זרות לוודא שאפוסטיל ניתן על-ידי הגורם המתאים בישראל. שינויים אלו יקלו מאוד עם האזרחים המבקשים לקבל שירותי אפוסטיל שנדרשים להתנהלות מול רשויות בחו"ל במדינות שהן צד לאמנה ויציבו את ישראל בשורה אחת עם מדינות רבות בעולם שאימצו טכנולוגיה דומה. לצד התקנות אומצה גם החלטת ממשלה שתקדם שימוש בתעודות ציבוריות אלקטרוניות על-ידי משרדי ממשלה, ותרגום שלהן במקרים המתאימים.

**קידום יוזמות דיגיטליות וכלים ארגוניים לטובת ייעול השירות לציבור ולמשרדי הממשלה בתחום העזרה המשפטית בתקופת הקורונה -** על מנת לטייב את תהליכי העבודה ביחידת הממונה על העזרה המשפטית, וביתר שאת בשל השלכות מגפת הקורונה, נוצר צורך חיוני להנגיש את השירות הניתן לציבור הרחב, לבתי-המשפט ולמשרדי הממשלה באופן מקוון ומרחוק. במסגרת זו, ובסיוע אגפי מערכות מידע והשירות של המשרד, ננקטו ביחידה מספר יוזמות דיגיטליות חדשות. יוזמות אלו כוללות, בין היתר: פתיחת אפשרות להגשת מסמכים מקוונת; השקת דף פרסומים דיגיטלי באתר ממשל זמין בשיתוף עם אתרים נפוצים ברשות הפלסטינית; פתיחת אפשרות לחתימות דיגיטליות על אישורים ומסמכים שונים של היחידה; שדרוג אתר האינטרנט של היחידה במטרה להנגיש את שירותיה לציבור הרחב ומתן אפשרות לעובדי היחידה לנהל תיקים מרחוק.

יוזמות דיגיטליות וכלים ארגוניים אלו, הביאו לשיפור משמעותי בשירות הניתן על-ידי היחידה לרשויות המדינה ולציבור הרחב, תוך ייעול תהליכי העבודה וחסכון במשאבים, וזאת בפרט נוכח התפרצות מגפת הקורונה המצריכה מתן שירות מרחוק ובאופן מקוון.

## סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:

על אף האתגרים שהביאה עמה השנה מגפת הקורונה, המשיכה המחלקה לעסוק, לקדם ולייעץ במגוון תחומים של המשפט הבין-לאומי. בין הישגי המחלקה הניתנים לפרסום, ניתן לציין מספר סוגיות מרכזיות:

**ייעוץ משפטי במסגרת "הסכמי אברהם": עיגון הנורמליזציה ביחסים עם מספר מדינות באזור** – המחלקה סייעה לאגף היועץ המשפטי במשרד החוץ בטיפול בהסכמים השונים מול איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו. הטיפול כלל ניסוח סעיפים שונים בהסכמים וסיוע בקידום ההליכים הנדרשים לאישורם מבחינת ישראל. בעקבות שיתוף הפעולה עם משרד החוץ ועם גורמים נוספים הסתיימו הליכי האישור של ההסכמים עם איחוד האמירויות ובחריין בממשלה ובכנסת בזמן שיא ותוך עמידה בלוחות הזמנים הצפופים.

לאחר השלמת העבודה על הסכמי המסגרת, החלו ללוות אנשי המחלקה, באשכולות השונים, את משרדי הממשלה הרלוונטיים בהליכי המשא ומתן על שורת הסכמים בילטרליים עם מדינות אלה. מדובר בהסכמים היסטוריים חשובים אשר יש בהם כדי להשפיע על הכלכלה הישראלית ותחומי חיים רבים אחרים, ובכללם הסכמי הגנה על השקעות, פטור מדרישות אשרה, תעופה, ספנות, ביטחון פנים, תרבות, ספורט, מדע ועוד. בנוסף, אנשי המחלקה מובילים גם קידום הסכמים בילטרליים בתחומים משפטיים שונים.

**קידום עמדות ישראל בהיבטי משפט בין-לאומי בפורומים בין-לאומיים** – המחלקה פעלה השנה במספר פורומים בין-לאומיים לקידום עמדותיה של מדינת ישראל בתחום המשפט הבין-לאומי. בין היתר, בדצמבר 2020 נאם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) בכנס האקדמיה של צי ארה"ב (Naval War College) בנוגע לעמדתה של ישראל ביחס לתחולת המשפט הבין-לאומי במרחב הסייבר; נאום זה פורסם גם בבלוג המשפטי EJIL:Talk על-ידי פרופ' דאפו אקאנדה, מומחה למשפט בין-לאומי ודיני סייבר. הנאום הכה גלים בין אנשי אקדמיה ופרקטיקה בתחום המשפט הבין-לאומי, וקיבל תגובות רבות, כמו גם מאמרים נוספים שנכתבו אודות העמדות שהובעו בו.

ראש אשכול דיני מלחמה הרצה בכנס הווירטואלי בקראקוב על תחולת דיני הניטרליות במרחב הסייבר, וכן בכנס מרכז מינרבה לזכויות אדם, על היבטי המשפט הבין-לאומי הנוגעים להחזקת גופות, ביקורי כלואים ופיצויים.

להתבטאויות ולפעילויות אלו משמעות רבה בשיקוף עמדותיה של מדינת ישראל ובקידום האינטרסים שלה בפורומים בין-לאומיים, וזאת בפרט בתחומים בהם עמדותיה של מדינת ישראל שנויות במחלוקת או בסוגיות שהיבטי המשפט הבין-לאומי הנוגעים אליהם נמצאים בשלבי עיצוב.

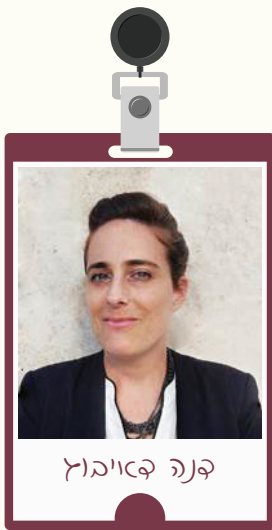
כמו כן, ראש האשכול השתתף בדיוני קבוצת המומחים הכותבים את מדריך וומרה (WOOMERA) - שהינו מדריך המתייחס לכללי המשפט הבין-לאומי הנוגעים לפעילות צבאית בחלל (המדריך צפוי להתפרסם בשנת 2022), ובמסגרת זאת תרם מניסיונו ומומחיותו לכתיבת הכללים השונים במדריך.

**הגשת התייחסויות לטיטות הערות פרשניות של ועדות לזכויות אדם** – במהלך שנת 2020 הגישה המחלקה ארבע התייחסויות להערות פרשניות: הערה פרשנית לעניין הזכות להפגין, של ועדת זכויות האדם שאמונה על יישום האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR); הערה פרשנית לעניין הזכות למדע, של ועדת האו"ם לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (CESCR); הערה פרשנית לעניין סחר בנשים ונערות, של ועדת האו"ם לביעור אפליה נגד נשים (CEDAW) והערה פרשנית לעניין זכויות ילדים בסביבה הדיגיטלית, של הוועדה לזכויות הילד (CRC). הערות פרשניות אלה אינן בעלות מעמד משפטי מחייב, אך יש להן תפקיד מרכזי בפרשנות הניתנת על-ידי גופים בין-לאומיים וערכאות משפטיות לסעיפי האמנות הרלוונטיות, עליהן ישראל חתומה. הגשת כל אחת מההתייחסויות מהווה תוצר של תהליך היועצות במשרדי הממשלה הרלוונטיים וגיבוש ההתייחסות הרצויה, בניסיון להשפיע על עיצוב ההערה הפרשנית באופן שישקף את העמדות של מדינת ישראל בנושא שבו עוסקות ההערות.

**התמודדות עם התפתחויות בזירת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי - בשנת 2020 עקבה המחלקה אחר התפתחויות בזירת בית-הדין הפלילי הבין-לאומי, ונערכה, בשיתוף עם גורמים נוספים, להתפתחויות ולתרחישים שונים בזירה זו, במטרה לקדם את עמדת מדינת ישראל בנושא זה ולהתמודד בצורה המיטבית עם האתגרים העולים מזירה זו.**

**הצטרפות מדינת ישראל לוועדת מועצת אירופה לנושאי בינה מלאכותית (CAHAI) - המחלקה יזמה והובילה, בסיוע משרד החוץ, את הצטרפות מדינת ישראל לוועדת CAHAI במועצת אירופה, אשר הוקמה במטרה לגבש טיוטה לאמנה רב-צדדית בנושא בינה מלאכותית. מדינת ישראל אינה חברה במועצת אירופה, אך היא מהווה מדינה משקיפה בוועדה. חברי המחלקה, המייצגים את המדינה במפגשי הוועדה, לצד גורמי ממשלה רלוונטיים נוספים, משתתפים באופן פעיל בדיוני הוועדה, מתאמים את עמדות הגורמים הרלוונטיים בממשלה ומעדכנים בהתפתחויות משפטיות בתחום.**

**הובלת תהליך לגיבוש מסגרת משפטית ליישוב סכסוכי היי-טק - בשנת 2019 אישרה מליאת ועדת האו"ם למשפט בין-לאומי מסחרי (UNCITRAL) את הצעתה של מדינת ישראל לתחילת העבודה לבחינת גיבוש מסגרת משפטית ליישוב סכסוכים בתחום היי-טק. בהמשך לכך, במהלך 2020 יזמה המחלקה שתי סדנאות ווירטואליות עם נציגי UNCITRAL וממשלות יפן, ארה"ב וצ'כיה, ובהשתתפות מומחים מישראל ומרחבי העולם. מטרת הסדנאות הייתה לבחון ולהגדיר את הצורך ביצירת כלים משפטיים חדשניים ליישוב סכסוכים בתחום היי-טק. בזכות עבודה זו הצליחה המחלקה לקדם במליאת 2020 UNCITRAL החלטה לפיה בחינת הדברים תמשך במטרה לקיים בעתיד הקרוב שיח במסגרת אחת מקבוצות העבודה של הוועדה לגבי פיתוח כלי בין-לאומי בתחום.**



דנה דאיובוג

רפרנטית דיני ים ואנרגיה במשפט הבין-לאומי

## קצת עליי

הצטרפתי למחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה בשנת 2006. מאז, התפתחתי במחלקה ואני שמחה לעבוד בה היום בתפקידי כממונה על נושאים כלכליים (בין-לאומיים) באשכול למשפט בין-לאומי כלכלי. עוד מימי לימודי התואר הראשון עניין אותי במיוחד תחום המשפט הבין-לאומי והשקעתי את מרב המאמצים להעמיק את ידיעותיי בתחום זה. תחומי עיסוקיי לאורך השנים התמקדו בנושאים הקשורים למשפט הבין-לאומי הכלכלי, ובהם בין היתר, הסכמים בין-לאומיים כלכליים מורכבים, ובראשם הסכמי סחר חופשי והסכמי הגנה על השקעות; הצטרפות ועבודה בארגונים כלכליים בין-לאומיים וסוגיות כלכליות אזוריות. בשנה האחרונה שיניתי את הרפרנטורה שלי על מנת להעמיק בתחומי דיני הים ותחום האנרגיה במשפט הבין-לאומי. במסגרת עבודתי אני נוטלת חלק במשאים ומתנים מול מדינות זרות וכן בייצוג המדינה בארגונים כלכליים בין-לאומיים.

אני בעלת תואר ראשון במשפטים ותואר שני במשפטים בהתמחות במשפט בין-לאומי מהאוניברסיטה העברית.

## העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

בחודש ספטמבר 2020 הגיעו לבנון וישראל להסכמות בדבר פתיחת מגעים ישירים, בתיווך אמריקאי, בנושא תיחום המים הכלכליים ביניהן. ההסכמות לפתיחת המגעים הגיעו בעקבות שיחות עקיפות בתיווך אמריקאי שהתנהלו במשך כשנתיים. המגעים הישירים בין לבנון לישראל החלו זמן קצר לאחר מכן ועד כה התקיימו מספר סבבים שנערכו בבסיס יוניפי"ל בלבנון בנאקורה.

במסגרת ניהול המגעים עולות סוגיות משפטיות רבות בתחום דיני הים במשפט הבין-לאומי והמשפט הבין-לאומי הפומבי. כרפרנטית דיני ים, אני משתתפת בצוות המייעץ שמגבש את עמדת ישראל במסגרת המגעים עם לבנון. במסגרת עבודה זו ולצד האגף המשפט יבמשרד החוץ, אני מעניקה ייעוץ משפטי בכל היבטי המשפט הבין-לאומי הרלוונטיים לנושא ומלווה את משרד האנרגיה החל משלב השקת המגעים, ועד תהליך סיכום התנאים והמתווה לפתיחתו.

## שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

בשנות עבודתי בייעוץ וחקיקה נחשפתי לעורכי-דין רבים מכלל המחלקות. ייעוץ וחקיקה היא יחידה מגוונת של עורכי-דין מוכשרים, המבצעים את עבודתם לטובת הציבור הישראלי במסירות, שקדנות והעמקה לצד פתיחות מחשבתית, יוזמה והתאמה לצרכי הממשלה והגופים המבקשים את הייעוץ, אף בתקופות מאתגרות כפי שהיה ניתן לראות היטב בשנה האחרונה בצל משבר הקורונה.

## המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי

בראש המחלקה עומד המשנה היוצא ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון<sup>2</sup>. בנושאים אשר תחת אחריותה, מעניקה המחלקה ייעוץ משפטי לממשלה ולרשויות ציבוריות נוספות וכן מלווה הליכי חקיקה בממשלה ובכנסת.

### במחלקה למשפט ציבורי-מנהלי ארבעה אשכולות:

**אשכול משפט מנהלי** - עוסק בתחומים הבאים: עקרונות וסוגיות יסוד במשפט המנהלי; דיני אוכלוסין והגירה (לרבות אזרחות, תושבות, שבות, כניסה לישראל, פליטים, הסתגנות ושהייה שלא כדין, תעודות זהות ותעודות מסע); חקלאות; צער בעלי-חיים; ניסויים בבעלי-חיים; רישוי עסקים.

**אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית** - עוסק בתחומים הבאים: טוהר המידות בשירות המדינה; מינויים בשירות המדינה בחברות הממשלתיות ובתאגידים הציבוריים; ניגוד עניינים לרבות הוועדה המייעצת למניעת ניגודי עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות; הגבלות לאחר פרישה; נסיעות לחו"ל במימון זר; קבלת מתנות על-ידי עובדי מדינה ונושאי משרה; תרומות למשרדי ממשלה; הגנה משפטית והוצאות משפטיות לעובדי מדינה ונושאי משרה; נציבות שירות המדינה; ביקורת שיפוטית על החלטות מנהליות ובתי-דין מנהליים.

**אשכול ביטחון** - עוסק במשפט הביטחון הלאומי ובתוך כך בנושאים הקשורים לעבודת צה"ל; שב"כ; מוסד; מל"ל; משרד הביטחון; השויון בנטל; השירות האזרחי; שירות המילואים ועוד.

**אשכול עבודת הממשלה** - עוסק בעבודת הממשלה; בשלטון מקומי; רכש ממשלתי ודיני מכרזים; ליווי משפטי של משרד ראש הממשלה; מתן חסויות על-ידי עובדי ונבחר ציבור; פרסומים ממשלתיים; מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ומוסד היועץ המשפטי לממשלה.

בנוסף, המחלקה מובילה את הטיפול המשפטי בתחומים הבאים: תחום הסייבר; תחום העלייה והקליטה; תחום התמיכות, הכולל אסדרה וליווי משפטי של מתן התמיכות הכספיות על-ידי כלל משרדי הממשלה; תחום התרבות והמורשת ובכלל זאת את נושא ההגנה על נכסי תרבות לאומיים, לשימור ולעיצוב הזיכרון הלאומי; את עבודת הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה; ליווי משרדי ממשלה שונים, בהם משרד התרבות והספורט, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד התפוצות וכן המשרד לירושלים ומורשת. נוסף על אלו, מרכזת המחלקה את הטיפול בתחום מניעת הדרת נשים במרחב הציבורי, ממשיקי פילנתרופיה-ממשלה וזכויות טרנסג'נדרים.

### סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:

ליווי הקמתם של בתי-הדין העוסקים במענקי קורונה, גיבוש כלל חקיקת המשנה שנדרשה לשם כך ומתן מענה להיבטי ביקורת שיפוטית בחקיקת הקורונה - במסגרת ההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה החדש, הוטלו הגבלות משמעותיות על המשק וביניהן ההגבלה על פתיחת מקומות עבודה ועל התייצבות של עובדים במקום עבודתם. לפיכך, במסגרת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 וחוק מענק לעידוד תעסוקה (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020, נקבעו מענקים שונים, שנועדו לסיע לעסקים בתשלום ההוצאות הקבועות ולתמך מעסיקים לקלוט ולהעסיק עובדים אשר הוצאו משוק העבודה בתקופת התפרצות נגיף הקורונה. בין השאר, חוקים אלו קבעו את הקמתן של שתי ועדות ערר, תחת

<sup>2</sup> עד תאריך 20 בדצמבר 2020 כיהנה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) דינה זילבר. בחודשים בין 20 בדצמבר 2020 ל-8 באוגוסט 2021 כיהן כממלא מקום המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, דני חורין.

משרד המשפטים, שתפקידן לדון בעררים המוגשים על החלטות בהשגות שניתנו על-ידי רשות המסים ועל-ידי שירות התעסוקה, בהתאמה. המחלקה ליוותה את הקמתן של שתי ועדות ערר אלו ואת השאלות שהתעוררו במסגרת עבודתן, בפרט נוכח תקדימיות ההליכים בפני ועדות ערר אלו אשר מתקיימים בעיקרם באופן מקוון, וזאת בשים לב למגבלות הקיימות באותה העת בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, ועל מנת ליצור הליכים נגישים לציבור הרחב. בתוך כך, הובילה המחלקה את התקנתן של תקנות התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (סדרי הדין והמינהל בוועדת הערר), התשפ"א-2020<sup>3</sup> ותקנות מענק לעידוד תעסוקה (הוראת שעה - נגיף הקורונה החדש) (סדרי הדין והמינהל בוועדות הערר), התשפ"א-2020<sup>4</sup>, אשר נוסחו על יסוד עקרונות סדר הדין המינהלי, ומסדירות את סדרי הדין בהליכים המתקיימים בפני ועדות הערר. בנוסף, ליוותה המחלקה היבטי ביקורת שיפוטית נוספים בחקיקת הקורונה. בין היתר, קידמה המחלקה תקנות שעת חירום שאפשרו את פעילות בתי-הדין הפועלים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 בתחילת תקופת הקורונה. כמו כן ליוותה המחלקה קביעת הליכי השגה והסמכה של בית-המשפט המחוזי בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים לדון בהחלטות בענייני הקורונה, וכן ליוותה באופן שוטף את עבודת בתי-הדין המנהליים והוועדות הפסיכיאטריות, בשים לב להגבלות המשמעותיות שהשפיעו על פעילותם בתקופת התפשטות נגיף הקורונה.

**ליווי נציבות שירות המדינה בכל הנוגע להסדרת אופן עבודת עובדי מדינה בתקופת הקורונה** - במסגרת התנהלות משרדי הממשלה עם מצב החירום שהוגדר במדינה לאור ההתמודדות הלאומית עם התפשטות נגיף הקורונה, על נציבות שירות המדינה היה להוביל, להנחות ולהסדיר את אופן עבודת עובדי המדינה בתקופת החירום, תוך שמירה על הרציפות התפקודית של משרדי הממשלה ויחידות הסמך. המחלקה ליוותה ומלווה עד היום את נציבות שירות המדינה, לצד המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, בהליכי ההסדרה הרבים בעניין זה שהצריכו התאמות שונות בכל הנוגע לאופן עבודתם של עובדי המדינה.

**ליווי מתן הנחות בארנונה לעסקים בשל הפגיעה שנגרמה לעסקים מהגבלות שולוו למאבק בקורונה** - במסגרת ההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה, הוטלו הגבלות משמעותיות, בין השאר, על פתיחת מקומות עבודה ועסקים שונים, לצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף. הגבלות אלו הובילו לפגיעה משמעותית במגזר העסקי. לאור זאת, תוקנו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, ונקבעה בתקנה 33א, הנחה מארנונה למחזיקים שנפגעו משמעותית מההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה החדש. בהמשך, אושרה החלטת הממשלה מס' 708 שעניינה מתן סיוע נוסף למגזר העסקי להאצת המשק לשלב היציאה ממשבר הקורונה כך שבין היתר הורחבו הזכאים להנחה מארנונה. המחלקה ליוותה ועודנה מלווה את תיקוני התקנות והחלטות הממשלה בנושא (התיקונים נערכו מטעם משרד הפנים ומשרד האוצר).

**ליווי הסמכת שב"כ לסייע למשרד הבריאות במאבק בקורונה** - במסגרת ההתמודדות עם התפשטות הנגיף, החליטה הממשלה להסמיך את שירות הביטחון הכללי לסייע למשרד הבריאות בביצוע חקירות אפידמיולוגיות, באמצעות זיהוי אנשים שבאו במגע קרוב עם חולי קורונה, על מנת שמשרד הבריאות יוכל להורות לאנשים אלה להיכנס לבידוד ולצמצם בכך את ממדי ההדבקה והתפשטות המגיפה. תחילה, נעשה הדבר בתקנות שעת חירום, ולאחריהן בהחלטת ממשלה לפי סעיף 7(ב)6 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002. החלטתה זו של הממשלה נבחנה על-ידי בית-המשפט העליון בבג"ץ 2109/20 שחר בן מאיר ואחי נ' ראש הממשלה (26.4.20), אשר פסק כי ההסתייעות בשירות, מכוח סעיף 7(ב)6(א) האמור, נעשתה בסמכות ובסבירות בשלביו הראשונים של המשבר, אולם אחר העמדת המענה המידי הדחוף, נדרש לעגנה בחקיקה ראשית. בהמשך לכך, עוגנה ההסמכה בחקיקה, בשלב ראשון בהוראת שעה קצרה למשך 21 ימים, ובשלב שני בחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת שעה), התש"ף-2020. החוק מסמיך את הממשלה להחליט על הסתייעות

3 ק"ת התשפ"א, עמ' 276.

4 ק"ת התשפ"א, עמ' 806.



בשב"כ בכל פעם לתקופות קצובות, בהתקיים התנאים המנויים בחוק ובכפוף לבקרה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. החוק נבחן על-ידי בית-המשפט העליון בבג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' הכנסת ואח' (2.3.2021)**, אשר קיבל את העתירה באופן חלקי וקבע שהחל מיום 14.3.21 הממשלה לא תוכל מכוח החוק הנוכחי להסמיך את השב"כ **באופן גורף** לסייע בביצוע חקירות אפידמיולוגיות ועליה לצמצם את השימוש באמצעי. בהתאם לכך, וכן לנוכח הירידה בהיקף התחלואה, צומצם השימוש באמצעי עד כדי הפסקת השימוש בו החל מיום 30.3.21. אשכול ביטחון במחלקה היווה נדבך מרכזי בצוות המשפטי שליווה את כלל השלבים וההיבטים הנוגעים לנושא זה. צוות זה פעל באינטנסיביות החל מחודש מרץ 2020 ועסק בבחינת חלופות מקצועיות ומשפטיות להסמכת השב"כ; ביצירת הסדר מאוזן העומד באמות המידה החוקתיות; בעיגון ההסדר בתקנות שעת חירום, בהחלטת ממשלה ולבסוף בחקיקה; במענה לפניות ציבור ולעתירות שהוגשו לבג"ץ כנגד ההסדרים השונים; בליווי עבודת צוות השרים ובהכנת הצעות ההחלטה העתיות לממשלה מכוח החוק.

**בחינת היבטים משפטיים הנוגעים לסיוע צה"ל להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה** - לאורך ההתמודדות עם מגיפת הקורונה, עלה הצורך להסתייע בכוחות צה"ל בהיבטים שונים ומגוונים. כך, למשל, בחלוקת מזון לאזרחים בסגרים מקומיים שהוטלו, במפקדה שהוקמה לסיוע בביצוע חקירות אפידמיולוגיות, בסיוע למשטרת ישראל באכיפת סגרים, בסיוע למערך הרפואי ועוד. אשכול ביטחון עסק בשנה החולפת בבחינת היבטים משפטיים הנוגעים למהלכים האמורים, ובכלל זה מקורות הסמכות למעורבות זו של צה"ל במשבר אזרחי ובמשק מול אזרחים, הצורך בהבאת הדברים בפני הממשלה כמי שאחראית על פעולתו של הצבא, קביעת מגבלות על אופן ההסתייעות בחיילי צה"ל בהתאם לנסיבות כל מקרה וכיוב'.

**ליווי הטיפול בהגבלות על כניסה ויציאה מישראל בשל הקורונה** - הליווי התבצע הן בגיבוש ההסדרים והן בליווי הליכים משפטיים בנוגע לאליהם.

#### **סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:**

**ליווי הליכים משפטיים הנוגעים לעבודת משרדי הממשלה בתקופת הבחירות** - צוות הבחירות במחלקה ריכז והוביל את הטיפול בשאלות בדבר התאמתן של החלטות ממשלה, החלטות ועדות שרים והחלטות מנהליות של שרים או גורמים אחרים במשרדי הממשלה, לתקופת הבחירות, כמו גם ביחס להתאמת יתר הפעילות המקצועית-מנהלית של משרדי הממשלה לתקופה זו. גם לאחר כינון הממשלה, נתנה המחלקה מענה לפניות מורכבות ובלוחות זמנים קצרים בנושאי עבודת הממשלה, טוהר מידות, מינויים וניגודי עניינים והשלכות שונות של מגפת הקורונה.

**ייזום, ריכוז וכתבת דו"ח המלצות של צוות בין-משרדי בנושא שיפור הממשקים שבין האוכלוסייה הטרנסית לבין הממשלה** - באוקטובר 2020 הודיעו שר המשפטים לשעבר, מר אבי ניסנקורן, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מר איציק שמולי על הקמת הצוות הבין-משרדי לקידום האוכלוסייה הטרנסית בישראל. הצוות היה אמון על בחינת נקודות המפגש של האוכלוסייה הטרנסית בישראל עם משרדי הממשלה, והוקם במטרה להציע פתרונות ומענה הוליסטי למכלול בעיות היום-יום שחווים אנשים על הקשת הטרנסית בכלל סוגיות החיים. דו"ח הביניים של הצוות הוצג לשרים ביום 20.12.2020, וכלל 16 המלצות לצעדים לטיוב השירותים הממשלתיים הניתנים לאוכלוסייה הטרנסית, תוך התמקדות בהיבטי בריאות, משפטים, עבודה ורווחה.

**גיבוש חוות דעת עקרונית בעניין הליכי מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות** - במהלך השנה גיבשה המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי חוות דעת המבארת את המצב המשפטי בכל הנוגע להליך המינוי שהשרים נדרשים לערוך לשם בחירת המועמדים שיוצעו לכהונת דירקטור בחברות הממשלתיות. חוות הדעת קובעת כי במצב המשפטי הקיים מתחייב, ככלל, קיומו של הליך פומבי, תחרותי ושוויוני לשם מינוי דירקטורים על-ידי השרים בחברות הממשלתיות. הליך זה ייטיב עם ההגנה על נכסי הציבור ועל השבחתם לטובת הציבור כולו. זאת, בהתחשב

בכך שהחברות הממשלתיות מהוות מרכיב חשוב בנכסי הציבור כאשר חלקן אף אמונות על אספקת המצרכים או השירותים החיוניים והרגישים לכלל הציבור, ובכלל זה, מוצרים ביטחוניים, חשמל, מים, דואר ודיור ציבורי; בהתחשב במאפייני תפקיד הדירקטור לפי דין ובשים לב לכך ששיטת מינוי המבוססת על הליך פומבי, תחרותי ושוויוני, הוכרה בשיטת המשפט הישראלית כשיטה שיש בה להבטיח את בחירתו של המועמד הטוב ביותר לתפקיד, עצמאותו ומקצועיותו של המועמד כמתחייב לפי דין, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות, על היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הליך הבחירה משיקולים לא ענייניים ומהקשרים פוליטיים.

**פרסום תזכיר חוק בתי-המשפט לעניינים מנהליים (תיקון מס' 124) (בתי-משפט שלום לעניינים מנהליים), התש"ף-2020 להערות ציבור** - הצעת החוק היא שלב נוסף בתהליך הבניית מערכת השיפוט בעניינים מנהליים, כך שתהיה מורכבת משלוש ערכאות. מטרתה של הצעת החוק להסמיך את בתי-משפט השלום לדון בעניינים מנהליים, באותו האופן שבו דנים בתי-המשפט לעניינים מנהליים שהוקמו בבית-המשפט המחוזי לפי החוק. תזכיר חוק זה הופץ לראשונה בחודש נובמבר 2010. הצעת החוק שבנדון התקבלה בקריאה ראשונה בכנסת ה-18 ביום 25.7.2012, וביום 19.3.2014 הוחל עליה דין רציפות לכנסת ה-19. הליכי חקיקתה לא קודמו גם בכנסת זו. לאור חלוף הזמן והחקיקה שנוספה למן שנת 2012, הוחלט לעדכן את הצעת החוק ולהפיץ את תזכיר החוק להערות הציבור בשנית. התזכיר פורסם בשנת 2020 לאחר שבוצעו בו שינויים נוספים, ובין היתר, הוצע להסמיך את בית-משפט השלום, בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים, לדון בענייני ארנונה. י

**גיבוש חוות דעת למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים של הממשלה ה-35** - לאחר כינונה של הממשלה ה-35 החלה המחלקה לגבש את חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים של שרי הממשלה וסגניהם. לראשונה, תהליך גיבוש חוות הדעת נעשה באופן שיטתי וסדור בהתאם לנוהל "טיפול במניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים" שאושר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. נוהל זה, מבהיר את אופן הטיפול של היועץ המשפטי לממשלה וגורמים מטעמו בשאלות הנוגעות לניגוד עניינים של שרים וסגני שרים בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים ("כללי אשר"). הנוהל קובע את השלבים השונים בגיבוש חוות הדעת למניעת ניגוד עניינים: מילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים, עריכת טיוטת חוות הדעת, העברת טיוטת חוות הדעת להערות השר (תוך הבהרת תחולתה המחייבת עד לגיבוש ההסדר הסופי), העברת טיוטת חוות הדעת לעיון היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה ופרסום חוות הדעת. בעניין הפרסום יוער כי השנה פורסמו לראשונה, באופן יזום, חוות הדעת של שרים וסגני שרים (ואף בעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי) באתר משרד המשפטים, וזאת במסגרת יישום דו"ח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגודי עניינים.

**הובלת הסדרת הטיפול הממשלתי בתוכנית המשתלמים הזרים בחקלאות** - הובלת עבודת המטה הבין-משרדית להסדרת הטיפול הממשלתי בתוכנית המשתלמים הזרים בחקלאות. זאת, באמצעות הכנת נוהל, פרסומו להערות הציבור והפנמת ההערות, הכנת הצעת מחליטים (שהפכה להחלטת ממשלה מס' 621 אשר התקבלה ביום 6.12.20) וליווי ההליכים המשפטיים בנוגע להסדרה זו.

**תיקון חוק הארכת מועדים, התשל"ה-1974** - החוק קובע מנגנון לדחיית מועדים לעשיית פעולות או ביצוע חיובים שונים, לגבי חייל ששירת בשירות חירום. ההכרזה על שירות כשירות חירום מבוצעת על-ידי שר הביטחון (בהחלטת הממשלה מס' 2607 מתאריך 14.4.2017 בעניין הטבות למשרתים בשירות המילואים 2017). במסגרת התיקון נקבע, בין היתר, כי בכל הנוגע לתשלומים לרשות ציבורית או לעשיית פעולה כלפי רשות ציבורית, תחולתו של החוק לגבי מי שנקרא לשירות מילואים בהתאם לסעיפים 8 ו-9 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 תהיה אוטומטית, גם ללא הכרזה של שר הביטחון בצו כי זהו שירות חירום. לאחר פרסום תזכיר חוק מתאים, והמשך עבודת המטה, גובשה טיוטת התיקון והיא ממתינה כעת לאישור ועדת שרים לחקיקה לקראת חקיקתה בכנסת.



עו"ד דפנה גוטליב

מובילת הניהול של המחלקה ורפרנטית משרד התרבות ותמיכות תרבות, מורשת, משרד ראש הממשלה, פרסומים ממשלתיים, חסויות וזכויות טרנסג'נדרים.

## קצת עליי

בעלת תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני מהאוניברסיטה העברית בירושלים. התמחיתי במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, ובתום ההתמחות שימשתי כעורכת-דין בלשכה המשפטית במשרד להגנת הסביבה. בחלוף כשנה הגעתי למחלקת ייעוץ וחקיקה למחלקה למשפט ציבורי-מנהלי. במסגרת העבודה במחלקה עסקתי בתחומים רבים ומגוונים, ליוויתי סוגיות שונות מורכבות ורגישות בתחום התרבות, המורשת, הפרסומים הממשלתיים וזכויות טרנסג'נדרים. אני מאמינה גדולה בכוחו של המשפט לחולל שינוי חברתי של ממש, בחשיבות הרבה שלו בסיוע לשמירה על האדם וזכויותיו, וחושבת שבייעוץ וחקיקה יש לנו את היכולת להשפיע ולהיות שותפים מלאים לקידום ולעיצוב עשייה לטובת הציבור.

## העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

שר המשפטים לשעבר, מר אבי ניסנקורן, ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מר איציק שמולי, יזמו את הקמתו של צוות בין-משרדי לקידום האוכלוסייה הטרנסית בישראל. זכיתי להיות חברה בצוות, ואף לרכז את פעילותו. הצוות היה אמון על בחינת נקודות המפגש של האוכלוסייה הטרנסית בישראל עם משרדי הממשלה, ומרתו הייתה להציע פתרונות ומענה הוליסטי למכלול בעיות היום-יום שחווים אנשים על הקשת הטרנסית בכלל סוגיות החיים. במסגרת העבודה בצוות הבנו כי הדרך לשילוב מלא של האוכלוסייה הטרנסית והסרת המכשולים העומדים בדרכה עוד ארוכה, מלווה בחוסר מודעות רב וקושי לכבד שונות ולהתמודד איתה. בתהליך העבודה של הצוות ניסינו לבצע שיקוף של המצב רווי הקשיים, לעורר מודעות ואמפתיה, ולסרטט - בתקווה - עתיד מבטיח יותר. עתיד שבו יהיה תהליך של שינוי תודעתי בחברה, כך שזו תשכיל לאמץ אליה את המגוון האנושי של הזהויות ולא להוקיע ממנה את אלו שנחשבו לשונים בגלל זהותם המגדרית. דו"ח הביניים של הצוות הוצג לשרים בדצמבר 2020, וכלל 16 המלצות לצעדים לטיוב השירותים הממשלתיים הניתנים לאוכלוסייה הטרנסית, תוך התמקדות בהיבטי בריאות, משפטים, ועבודה ורווחה. העבודה בצוות וריכוזו היו אחד מהדברים הכי משמעותיים שעשיתי במחלקה, ובמידה מסוימת זהו הפרויקט שהשתתפות בו הסבה לי הכי הרבה גאווה להיות חלק ממשרד המשפטים בכלל וממחלקת ייעוץ וחקיקה בפרט. אני תקווה כי הדו"ח יניע שינויים חיוביים שיסייעו להקל על חייהם של אנשים על הקשת הטרנסית ואולי אף יוביל לעוד תהליכים ארוכי טווח שיצליחו לכולל שינוי של ממש.

## שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

העבודה בייעוץ וחקיקה מזמנת באופן יום-יומי סוגיות מאתגרות ומורכבות, שמלוות עבורי תמיד בעניין עצום ורב. התחושה לא פעם היא שזו "סיירת מטכ"ל" של שירות המדינה, שעובדים בה עורכי-דין מסורים, אכפתיים ומקצועיים. העבודה המגוונת, העניין הרב והמעורבות בצמתים המשמעותיים ביותר בשירות המדינה - הם מבחינתי השילוב המנצח!

## המחלקה למשפט אזרחי

בראש המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), כרמית יוליס<sup>5</sup>. המחלקה יוזמת ומלווה חקיקה של משרד המשפטים ושל משרדי ממשלה אחרים, ומעניקה ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה בתחומי המשפט האזרחי. המחלקה מעורבת בהליכים משפטיים המתנהלים נגד המדינה ורשויותיה, בגיבוש עמדות היועץ המשפטי לממשלה וכן לוקחת חלק בייצוג המדינה בפורומים בינלאומיים.

### במחלקה למשפט אזרחי שלושה אשכולות:

**האשכול האזרחי** - עוסק בתחומי הליבה של המשפט האזרחי שרובם באחריות שר המשפטים, ובין היתר דיני חוזים, דיני נזיקין, דיני מיטלטלין ושעבודים ודיני ירושה ונאמנות. במסגרת דיני הנאמנות אחראי האשכול על ליווי הטיפול המשפטי בהקדשות ציבוריים ודתיים, לרבות בהיבטי פיקוח. כן עוסק האשכול בתחומי הביטוח והבנקאות בהיבטים של המוצר או השירות שנמכרים לציבור, ובין השאר בקידום של מוצרים פיננסיים, כדוגמת אשראי צרכני ושירותי תשלום. בהמשך לכך האשכול עוסק בגיבוש תשתית משפטית לפיתוחם של אמצעי תשלום דיגיטליים והתאמתם להתפתחויות הטכנולוגיות. האשכול מלווה גם את תחום הצרכנות הכללי ואחראי על תחום החוזים אחידים ועל תחום התובענות הייצוגיות - הן בהיבטי החקיקה השונים, והן בגיבוש עמדות היועץ המשפטי לממשלה לעניין הסדרי פשרה או הסתלקות בתיקים אלה. נושא נוסף שבאחריות האשכול הוא המעבר לעולם הדיגיטלי בתחומי החיים השונים בכלל ושל שירותי הממשלה בפרט, והוא אמון על תחום הראיות הדיגיטליות והחתימות האלקטרוניות. האשכול מלווה את עבודתם המשפטית של משרד התיירות, המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, וכן מטפל בנושאי רוחב הנוגעים לשירותי הדת, כגון גיור, מקומות קדושים ושירותי קבורה.

**אשכול נדל"ן** - עוסק בתחומים משפטיים שונים הקשורים בתחום הנדל"ן, הדיור והתשתיות, הן בכל הנוגע לחקיקה והן בייעוץ שוטף למשרדי הממשלה העוסקים בתחום. בכלל זה עוסק האשכול רבות בליווי תיקונים לחוקי התכנון והבניה ובמהלכים השוטפים לשיפור הליכי התכנון, שיפור השירות לציבור וייעול אכיפת דיני התכנון והבניה. אשכול נדל"ן עוסק רבות בחקיקה ובגיבוש ההסדרים המשפטיים למימוש מדיניות הממשלה בכל הנוגע להתמודדות עם משבר הדיור ועם צרכי תכנון ופיתוח תשתיות, ובכלל זה במימוש פרויקטים לאומיים. עוד עוסק האשכול בליווי פעולות משרד השיכון הנוגעות, בין היתר, לדיור הציבורי, לתוכניות שיווק הקרקעות ולמטה הדיור. בשנים האחרונות עוסק האשכול רבות בקידום ובפתרון חסמים בהליכי התחדשות עירונית, תוך טיוב החקיקה בתחום. עיסוק נוסף ייחודי של האשכול נוגע להיבטים הכלכליים של שוק הדיור, ובכלל זה בכל הנוגע לדיני היטלי השבחה ופיצויים בגין פגיעות מתכנית, וכן בכל הנוגע לדיני הפקעות. האשכול אחראי אף על טיפול בענייני שמאות, תוך ליווי השמאי הממשלתי הראשי והחקיקה בתחום. עוד אמון האשכול על העיסוק בליבת דיני הקניין, לרבות חוק המקרקעין, דיני בתים משותפים, פקודת הסדר זכויות במקרקעין, חוק האפוסטרופוס הכללי וחוק נכסי נפקדים. עוד ובנוסף האשכול מלווה את פעולת מועצת מקרקעי ישראל ורשות מקרקעי ישראל. בשנים האחרונות עוסק האשכול רבות בסוגיות הדיור בחברה הערבית והדרוזית נוכח המאפיינים הייחודיים של אוכלוסיות אלו.

**אשכול קניין רוחני** - עוסק בגיבוש מדיניות והסדרת החקיקה בתחום הקניין הרוחני, ובכלל זה חוק זכות יוצרים, חוק הפטנטים, חוק העיצובים, חוק זכויות מבצעים, פקודת סימני מסחר, דיני סודות מסחריים ועוד. כמו כן, האשכול מעניק ייעוץ משפטי לממשלה ולפרקליטות בתחום הקניין הרוחני, כגון בחוזים או בשימוש בתכנים באינטרנט, וכן מייצג את מדינת ישראל בפורומים בין-לאומיים העוסקים ביישום התחייבויות בינלאומיות ובפיתוח נורמות בינלאומיות חדשות בתחום. בנוסף, לוקח האשכול חלק פעיל במו"מ בהסכמים הנוגעים לקניין רוחני הן במישור של התקשרויות ממשלתיות והן במישור של הסכמים בילטרליים של המדינה. בשנים האחרונות קידם האשכול שורה של תיקוני חקיקה, שנועדו להתאים את החקיקה הקיימת להתפתחויות הגלובאליות בדיני הקניין הרוחני.

5 עד 28 באוקטובר 2021 כיהן בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ארז קמיניץ.

## סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:

בשנת 2020 המחלקה קידמה שורה של פעולות בתחום הכלכלי והחברתי, במטרה להקל על האזרחים והעסקים את ההתמודדות עם ההשלכות של ההגבלות השונות, שהוטלו במסגרת המאבק בנגיף הקורונה. המחלקה הובילה את הטיפול בהשפעת משבר הקורונה על קיום חוזים במשק, פעלה להפחית את הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות, סייעה בשיפור השירותים שניתנו לציבור בתקופת הקורונה ובהתאמתם למגבלות השונות וקידמה את תחום הדיגיטציה בממשלה ובמשק.

### **1. טיפול בהשפעות משבר הקורונה על קיום חוזים:**

בסמוך לאחר התפשטות מגפת הקורונה בישראל התעורר חשש כי יש ועוד תהיינה למשבר השלכות רחבות על ביצועם של חוזים בענפים שונים במשק. לכן, הקימה המחלקה צוות בין-משרדי שמטרתו הייתה להביא למיתון השפעות המשבר על התקשרויות חוזיות. לאחר איסוף מידע מהציבור וקיום שיחות עם שורה ארוכה של גורמים במשק ונציגים מהציבור, הצוות פרסם דו"ח המלצות. הדו"ח כלל המלצה כללית, שנועדה לתמרץ צדדים לחוזה להגיע להסכמות בקשר לקיום החוזה, וכן המלצות פרטניות למתוונים מאוזנים במספר ענפים במשק:

- מסירת דירות מקבלן - גובש מתווה מומלץ בעניין המועדים שנקבעו למסירת הדירות בהתאם לחוזי המכר.
  - גני ילדים פרטיים - גובש מתווה מוסכם עם אירגוני גני הילדים שהומלץ על-ידי הצוות, בעניין שכר הלימוד שנגבה בגין ימים שבהם הגן לא פעל. מתווה זה עודכן מעת לעת בהתאם לשינויים בהגבלות.
  - מופעי תרבות - גובש מתווה מומלץ לעניין כרטיסים שנרכשו עבור אירועים שלא התקיימו.
  - אולמות אירועים - גובש מתווה מומלץ בעניין קיום האירוע במתכונת חלופית והחזר המקדמות, ובהמשך לכך ליוותה המחלקה את הליך חקיקתו של חוק החזר מקדמה בשל ביטול אירוע (נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020.
- לאורך התקופה המחלקה המשיכה לעקוב אחרי השפעת משבר הקורונה על המשק ועמדה בקשר שוטף עם הציבור ועם גורמים במשק, בין היתר על-ידי עריכת סקרים מעת לעת. כמו כן, לאורך התקופה עסקה המחלקה בהסברה לציבור בעניין השפעת הקורונה על קיום חוזים (ר' למשל שיחה במדור "סוגרים שבוע" בפייסבוק משרד המשפטים על דו"ח הצוות לעניין השפעת הקורונה על חוזים).

### **2. טיפול בסוגיות חברתיות וכלכליות שהתעוררו בקורונה:**

לאורך תקופת המשבר התעוררו צרכים חברתיים וכלכליים שנבעו מהשלכות ההגבלות שהוטלו על המשק. המחלקה קידמה מהלכים שנועדו לסייע להמשך תפקודו של המשק בתקופה זו ולהקל על אנשים שנפגעו כלכלית מהמשבר, ובין היתר פעלה בתחומים הבאים:

- קידום תקנות שעת חירום (הנגשת שירותים פיננסיים) (נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 ותקנות שיקים ללא כיסוי, התש"ף-2020, ובעקבותיהן תיקון תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק בשל התמשכות משבר הקורונה), תש"ף-2020. התיקון נועד להבטיח המשך מתן שירותים פיננסיים לציבור ובין השאר באמצעות הנגשה של כרטיסי חיוב לציבור מקבלי הגמלאות, הסרת מגבלות על חייבים בהוצאה לפועל בתקופת הקורונה וכן מניעה של הגבלת חשבונות של אזרחים שהשיקים שלהם חזרו עקב המצב הכלכלי שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה. מטרתן של התקנות הייתה להפחית את הפגיעה בלקוחות ובמשק ולאפשר את

המשך ההתנהלות הכלכלית בתקופת המשבר ואחריה.

- גיבוש מדיניות אכיפה בנוגע לעבירות בניה בתקופת החירום בשיתוף עם היחידה להנחיית תובעים והיחידה לאכיפת דיני תכנון ובניה. מטרת גיבוש מדיניות האכיפה הייתה להתאים אותה לנסיבות המיוחדות של תקופת החירום. המדיניות עסקה, בין היתר, בקנסות מנהליים, מתן התראות וביצוע צווי הריסה.
- תיקון לנוהל הקצאת כספים של הוועדה לחלוקת כספים, שהתקבלו כסעד במסגרת תובענות ייצוגיות לגופים שייבחרו על-ידי הוועדה במטרה לסייע בהתמודדות עם השלכות הקורונה. זאת, בשל עומק משבר הקורונה והצורך בהקצאת הכספים באופן דחוף ביותר.
- ליווי התקנת תקנות שעת חירום בענייני תכנון ובניה. מתוך הבנה שיש הכרח לאפשר למוסדות התכנון לתפקד למרות המשבר, הותקנו תקנות שעת חירום הנוגעות לתפקוד הרציף של מוסדות התכנון, קיום דיונים באמצעים דיגיטליים, והארכת מועדים.
- גיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהתייבשותו בהליך בנוגע לעושי קשישים (ת"א 17-11-16815 הלפ פי סי טכנולוגיות נ' מקס איט פיננסים). העמדה עסקה באפשרות של חברות האשראי להפסיק לתת שירותי סליקה כשקיים חשש ממשי להונאת לקוחות, בהמשך לעמדות קודמות של היועץ המשפטי לממשלה שהוגשו לבתי-המשפט. העמדה גובשה כחלק מטיפול המחלקה במניעת עושי קשישים, ובפרט בתקופת משבר הקורונה שבה הקשישים שהו בביתם ופגיעותם הייתה מוגברת.

### 3. דיגיטציה:

נוכח המגבלות שהוטלו בתקופת הקורונה, התעורר צורך מידי לספק שירותים דיגיטליים מרחוק. המחלקה עודדה את משרדי הממשלה להגביר את השימוש בכלים דיגיטליים במכתב שנשלח לכל משרדי הממשלה עם פרוץ המשבר ושימשה כתובת קבועה למשרדי הממשלה בהסרת חסמים משפטיים לשם מתן שירותים דיגיטליים לציבור. כמו כן, קידמה המחלקה לאורך התקופה את האפשרות לספק שירותים באופן דיגיטלי. בין יתר עשיית המחלקה בתחום זה -

- קידום חקיקת חוק למתן שירותים חיוניים מרחוק (נגיף הקורונה החדש - הוראת שעה), תש"ף-2020. החוק נועד לאפשר את המשך הספקתם של השירותים החיוניים לציבור מרחוק אף אם קיימות מגבלות בחוק על מתן השירות מרחוק.
- קידום טיוטת תקנות המאפשרות קיום דיונים אצל רשם הפטנטים בהיוועדות חזותית.
- קידום תקנות בעניין מתן שירותים מרחוק בלשכות רישום והסדר מקרקעין.
- תיקון תקנות הירושה שהוסיף את האפשרות להפקדת צוואה מרחוק באופן מקוון, בהתחלה כהוראת שעה ולאחר מכן כתיקון קבוע לתקנות.
- פרסום חוות דעת שלפיה ניתן לאמת תצהיר בהיוועדות חזותית (למשל, תצהיר במסגרת הליך משפטי שמאומת על-ידי עורך-דין).
- ליווי משפטי שוטף וכתובת חוות דעת משפטיות גמישות, שנועדו לאפשר מתן שירותים מקוונים לאזרחים כדוגמת: שירות טלפוני מרחוק של רשות הרישוי, זיהוי מרחוק של זוכת מזונות בהוצאה לפועל לפתיחת תיק מזונות, חתימות דיגיטליות על מרשמים, עריכת מבחני תיאוריה מקוונים לנהגים שרישיונם נפסל, קיום שיחות ודיונים בהיוועדות חזותית, תשלום מרחוק של שוברי תשלום בגין דירות חדשות ואי-התייבשות פיזית לשם רישום שעבודים ומשכונות.

- ליווי החלטת ממשלה מספר 260 בעניין תכנית להאצת השירותים הדיגיטליים לציבור. ההחלטה נועדה לשפר את השירות הממשלתי והציבורי ולהקל על הנטל הבירוקרטי באמצעות שירותים דיגיטליים. כמו כן, המחלקה ליוותה ומוסיפה ללוות את יישום החלטת הממשלה במסגרת צוותי היישום שלה.

#### **4. היתר לייבוא תכשיר לטיפול בקורונה:**

טיפול בהיתר לייבוא ולשימוש בתחליף גנרי לתרופה שמוגנת בפטנטים בישראל על אף זכויות בעל הפטנט. בהתאם לחוות דעת של המחלקה בשיתוף עם משרד הבריאות, ניתן היתר שימוש בתרופה המוגנת בישראל במספר פטנטים כדי לטפל בחולי קורונה. ההיתר אפשר ייבוא של תחליפים גנריים של התרופה ממדינה שבה היא אינה מוגנת בפטנט.

## סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:

1. פרסום דו"ח המלצות של הצוות הבין-משרדי בנושא קידום וסיוע בהסרת חסמים במקרקעין ובתכנון ובניה בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. מדובר בדו"ח מקיף ביותר שהובל על-ידי המחלקה ושהיו שותפים לו משרדי ממשלה רבים. לאחר קיום שיתוף ציבור רחב, הדו"ח מפרט את כלל החסמים המשפטיים, המקצועיים, התכנוניים והתקציביים הנוגעים לקידום הדיור בחברה הערבית והדרוזית. המלצות הדו"ח אומצו על-ידי הממשלה בדצמבר 2020, ומכוחו הוקם צוות יישום על מנת להמשיך ולקדם את יישום ההמלצות.
2. **תובענות ייצוגיות:** הכנת מסמך גילוי דעת של היועץ המשפטי לממשלה לבחינת הסדרי פשרה בתובענות הייצוגיות, שמטרתו להציג את הקווים המנחים לגיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות, אשר יהווה גילוי דעת לציבור בתחום זה; הקמה של צוות בין-משרדי שיבחן בצורה מקיפה את התפתחותו של כלי התובענה הייצוגית ככלי לאכיפה אזרחית ואת הדרוש תיקון בכלי חשוב זה, בשים לב לתכליותיו ובהתייחס לקשיים אשר התעוררו במהלך שנות הפעלתו; הכנת טיוטת תזכיר חוק תובענות ייצוגיות שעיקרה תיקונים הנוגעים לתובענות ייצוגיות נגד המדינה ורשויותיה.
3. נטילת חלק בגיבוש המלצות למשרדי פטנטים והצטרפות להצעת ארה"ב ויפן בנוגע לאופן טיפול בבקשות לרישום עיצובים הנוגעים לתצוגות מסך ואייקונים, במסגרת הוועדה המתמדת בנושא עיצובים וסימני מסחר של הארגון העולמי לקניין רוחני של האו"ם. מטרת ההמלצות היא לייעל ולפשט את תהליך הגשת הבקשות לרישום עיצובים אלה, והן כוללות בין היתר המלצה להשוות את מעמדם של עיצובים של מוצרים דיגיטליים לכל עיצוב תעשייתי שנרשם לגבי חפץ פיזי, והמלצה לאפשר הגשה של תיאור חזותי של העיצוב באמצעים דיגיטליים.
4. **פרסום דו"ח המלצות הצוות שדן בהתחדשות עירונית:** מדובר בדו"ח שעניינו החסמים שקיימים בתחום ההתחדשות והמענה להסרתם. בצוות היו חברים מרכזיים מהממשלה והוא שמע גורמים רבים מהציבור, מהאקדמיה ומהשוק העסקי. המלצות הצוות גובשו לטיוטת חקיקה שמטרתה להוות שינוי משמעותי בתחום.
5. **קידום עניינים של הלקוחות בתחום הבנקאות,** ובין היתר: ליווי חקיקה בעניין חובת מתן הודעה לפני סירוב שיק; קידום תקנות בתחום שירותי התשלום, שנועדו לקבוע הקלות רגולטוריות בנוגע לתווי שי תוך שמירה על טובת הצרכן; הנחיה לעניין דיזור דפי חשבון בנק חודשיים על-ידי חברות אשראי.
6. קול קורא לקבלת התייחסויות מן הציבור במסגרת בחינת **תיקונים לחוק הפטנטים** במגוון נושאים. למשל, הוספת הוראה הנוגעת ל"תקופת חסד", קרי תקופה שבמהלכה פרסום בציבור של אמצאה בידי הממציא אינו פוגע בכשירות להגנה כפטנט. זאת כדי לאפשר לממציא לפרסם את המצאתו ללא חשש, לבדוק את השוק ולגייס מימון. הצעה נוספת שנדונה בקול הקורא היא הסדרה של סעד שיאפשר לבית-המשפט הדין בתביעת הפרת פטנט להורות על השמדת מוצרים מפרים, כסעד נלווה שיש בו כדי להקנות אפקטיביות לצו מניעה.
7. **עדכון מדיניות האכיפה של עבירות תכנון ובניה ביישובים הערבים והדרוזים ובמגזר החקלאי:** לאור המציאות המתהווה ולאור שיח ציבורי רחב שהתקיים, הוחלט לעדכן את מדיניות האכיפה בתחום



התכנון והבניה בחברה הערבית והדרוזית וכן ביישובים החקלאיים, וזאת על מנת למקד את מהלכי האכיפה במקומות החשובים ביותר. המדיניות החדשה פורסמה, וגופי האכיפה והתכנון עודכנו ופועלים לפיה.

8. **תיקון תקנות הפטנטים בנוגע לבקשה ארעית לפטנט:** מוצע ליצור בישראל מסלול להגשת בקשה ארעית לפטנט. בשלב ראשוני של מימוש אמצאה לעיתים זקוק הממציא לזמן לכלכל את צעדיו, לגייס מימון ולברר את ההיתכנות המסחרית של אמצאתו. אולם, כתיבת בקשה מלאה לפטנט דורשת מיומנות וידע ועל כן כרוכה בעלויות ובזמן. מטרת התיקון המוצע היא להקל על מבקשים ישראלים להגיש בקשה ראשונה לפטנט בישראל באמצעים פשוטים ויחסית זולים, זאת בשל חשיבות תאריך הגשת בקשה לפטנט.

9. **תיקון מס' 34 לחוק המקרקעין בדבר התקנת מערכת לייצור חשמל מאנרגיה סולארית** (מתקן פוטו-וולטאי) ברכוש המשותף בבית המשותף, וזאת בהחלטת רוב של שני שלישים מבעלי הדירות בבית המשותף. התיקון לחוק ביקש לאזן בין זכות הקניין של בעלי הדירות ברכוש המשותף ובין השאיפה לעודד הקמת מערכות סולאריות לייצור חשמל בבתיים משותפים, וחשיבותו נעוצה בתועלת הכלכלית, החברתית והסביבתית שיש בהתקנתם של מתקנים אלה לטובת כלל הציבור ולטובת בעלי הדירות עצמם.

10. **סיום מו"מ לפרק קניין רוחני בהסכם סחר חופשי המתגבש בין מדינת ישראל לבין האיחוד הכלכלי האירו-אסייתי (Eurasian Economic Union - EAEU)** והמשך מו"מ עם סין כדי לגבש פרק קניין רוחני להסכם סחר חופשי המתגבש בין מדינת ישראל לבין מדינת סין.

11. **פרסום דו"ח הצוות להאצת הליכי רישום זכויות במקרקעין** ("מתכנית לרישום") להערות הציבור. הצוות הוקם על רקע המדיניות להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין, במטרה לאפשר לבעלי הדירות להביא לרישום הזכויות הקנייניות שבדירותיהם, להגביר את האמינות של מרשם המקרקעין ולמנוע בירוקרטיה מיותרת הפוגעת בציבור ועלולה לגרום לעלויות כספיות מיותרות.

12. **פרסום קול קורא לציבור בעניין ניהול ותחזוקה של בתים משותפים.** מטרת העבודה היא לבחון את האופן הראוי לדאגה להיבטי תחזוקה וניהול של מבנים גבוהים בישראל, בפרט נוכח הבעיה המוכרת הנוגעת לתחזוקה שלא מקבלת מענה, דבר שיכול לגרום לסכנה לחיי אדם. פורום משותף של נציגי המחלקה עם נציגי המוסדות האקדמאיים דן גם הוא בנושא והעלה הצעות לפתרונות. חקיקה בנושא מתגבשת בימים אלו.



### עדי שיינברך

רפרנטית חוזים אחידים, הסדרים דיגיטליים, חתימה אלקטרונית, שירותי אמון והזדהות דיגיטלית, רשות התקשוב, ישראל דיגיטלית, דיגיטציה של הממשלה, מסחר אלקטרוני, מתווכים במקרקעין והסכמי בורות עם המדינה.

### קצת עליי:

בעלת תואר ראשון במשפטים ותואר ראשון בעבודה סוציאלית מאוניברסיטת בר אילן. עם סיום לימודי התמחיתי במחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה. בתום ההתמחות, מתוך רצון לשלב בעיסוקי המשפטי עשייה ומעורבות חברתית, ריכזתי את תחום החלופות לאפוטרופסות באגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. במסגרת תפקידי הובלתי תכנון, ניסוח והטמעה של רפורמות משפטיות בתחומי ייפוי כוח מתמשך, שמטרתן העצמת זכותו של כל אדם לקבל בכוחות עצמו החלטות הנוגעות לחייו, גם במצבים שבהם יכולתו התפקודית והקוגניטיבית נפגעת. בשנת 2019 הצטרפתי למחלקה למשפט אזרחי ביעוץ וחקיקה.

### העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

שנת הקורונה והריחוק החברתי שנכפה בעקבותיה, זימנו אתגרים משמעותיים בכל הנוגע ליכולתם של משרדי הממשלה להמשיך ולספק לציבור שירות באופן הפיזי המסורתי. לפיכך, הואץ השימוש בכלים דיגיטליים ועלה ביתר שאת הצורך בהסדרת תחום זה. עם פרוץ גל הקורונה הראשון, נדרשתי לסייע למשרדי הממשלה השונים בהיערכות למציאות המשתנה ובמעבר למתן שירות בדרכים דיגיטליות, באופן שיאפשר מתן שירות זמין, יעיל ונוח לציבור הרחב גם בתקופה מאתגרת זו. בין היתר, לצד ייעוץ משפטי שוטף ומתן חוות דעת משפטיות פרטניות, קידמתי את חקיקת החוק למתן שירותים חיוניים מרחוק (נגיף קורונה החדש- הוראת שעה), התש"ף-2020, המאפשר לגופים ציבוריים לקבוע הוראות לעניין אופן מתן השירות, באופן המתגבר על החקיקה המקורית שמכוחה ניתן השירות, כך שניתן יהיה להעניק שירות מרחוק בתקופת הקורונה. כמו כן, הובלתי מטעם מחלקת ייעוץ וחקיקה את הטיפול בהחלטת ממשלה 260 שעסקה בהאצת השירותים הדיגיטליים לציבור בשלל תחומים. בנוסף, קידמתי את כתיבתו של תזכיר חוק ביצוע פעולות באמצעים דיגיטליים, התש"ף-2020, שנועד לסייע לגופים ציבוריים במעבר לעידן הדיגיטלי. התזכיר נועד להקל על המעבר לדיגיטל, לאפשר דיוור דיגיטלי של מסמכים ולהעניק ודאות משפטית בנוגע להתאמתם של מונחים בדין לעידן הדיגיטלי, כל זאת תוך הגנה על אוכלוסיות שעלולות להתקשות במעבר לדיגיטל.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

פועלה של המחלקה הינו בעל השפעה ישירה ומובהקת על חיי היומיום של כלל אזרחי מדינת ישראל, והעבודה בה מביאה עימה תחושת ערך, עניין וסיפוק ערכי ומחשבת. במסגרת עבודתי במחלקה, גיליתי עורכי דין מוכשרים, שותפים לדרך הפועלים במקצועיות וחדורי תחושת שליחות להאיר ולשפר את הנעשה במדינה. אני גאה להיות חלק ממשפחת ייעוץ וחקיקה.

## המחלקה למשפט פלילי

בראש המחלקה עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי.

המחלקה אחראית על גיבוש מדיניות משפטית בתחום הפלילי, ובכלל זה, בין היתר, הדין הפלילי המהותי, ענישה, דיני ראיות, סדר דין פלילי וסמכויות שלטוניות בתחום האכיפה והפיקוח. בתוך כך, המחלקה נותנת ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה וליחידות הסמך בתחום עיסוקיה, יוזמת ומקדמת הצעות חוק ואחראית על גיבוש הנחיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בתחום זה. כמו-כן בוחנת המחלקה הצעות חוק ממשלתיות בתחומים שונים והצעות חוק פרטיות בעלות השלכות בתחומי עיסוקיה, כדי לוודא את התאמתן לעקרונות הדין הפלילי והתחומים שבמסגרת עיסוקה. המחלקה מסייעת ליועץ המשפטי לממשלה בטיפול בתיקים ובנושאים פליליים המצויים בסמכותו כראש התביעה הכללית. כמו כן, המחלקה עוסקת בתכלול מניעת שחיתות, החל משנת 2021 בתכלול היבטים הנוגעים לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, ועד מחצית שנת 2021 עסקה בתכלול מניעת עבריינות נוער (תחום שעבר להיות תחת מנכ"ל משרד המשפטים).

### במחלקה למשפט פלילי ארבעה אשכולות:

**אשכול עונשין ופשיעה חמורה** - עוסק בדין הפלילי המהותי, בעקרונות יסוד של הדין הפלילי ובעבירות לפי חוק העונשין וחוקים נוספים, בהן עבירות המתה, ביטוי, מין, ביטחון ושחיתות שלטונית. כמו כן, עוסק האשכול בזכויות נפגעי עבירה ובמאבק בטרור, בהלבנת הון ובארגוני פשיעה.

**אשכול סמכויות שלטוניות** - עוסק במפגש שבין השלטון לאזרח בהקשר של הפעלת סמכויות על-ידי כלל גופי המדינה וגופים שלטוניים אחרים, בדגש על סמכויות אכיפה וחקירה לרבות מעצרים, האזנות סתר, כניסה וחיפוש, חיפוש על הגוף וחיפוש בגוף, וכן שימוש ברישום פלילי ובמידע מודיעיני. בנוסף, האשכול מרכז את הטיפול הרוחבי בייעוץ וחקיקה בנושאי המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל.

**אשכול ענישה וחלופות** - עוסק בתוצאות ההליך הפלילי ובחלופות לו, לרבות דרכי ענישה, תנאי כליאה, חלופות למאסר, הליכי צדק מאחה, פיקוח על עברייני מין, חילוט ועיצומים כספיים, וכן ליווי כלל העניינים הנוגעים לשירות בתי הסוהר.

**אשכול סדר דין וראיות** - עוסק בסדרי דין בהליך הפלילי וראיות בכלל ההליכים, לרבות הסדר מותנה, בתי משפט קהילתיים, הסדרים הקשורים לסניגוריה הציבורית, עבירות מנהליות, קטינים ואנשים עם מוגבלויות בהליך הפלילי. נוסף על כך, עוסק האשכול בהיבטים מסוימים של עבירות סמים (כגון אכיפה חלופית ואי הפללה בהקשר של קנאביס).

### נוסף על כך, פועלים תחת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) התחומים הבאים:

1. **האשכול למניעת שחיתות** - האשכול הוקם בשנת 2020 על-פי החלטת היועץ המשפטי לממשלה, והוא מרכז את הטיפול הרוחבי בתחום מניעת שחיתות תוך הסתכלות מערכתית ואינטרדיסציפלינרית. האשכול עוסק ביצירת שיח עתי קבוע בין הגורמים השונים המטפלים בנושא המאבק בשחיתות לצורך איתור ומיפוי נושאים שאינם מטופלים היום ונדרש לקדם; תיאום וחיזוק שיתוף הפעולה בין גורמים רלוונטיים; טיפול בהיבטים הפליליים הבין-לאומיים בתחום מניעה ומאבק בשחיתות וייצוגה של ישראל בפורומים בין-לאומיים רלוונטיים בהיבטים פליליים של תחומים אלה; קידום הכוונה, הסברה ומניעה של שחיתות וריכוז ידע ונתונים בנושא. כמו כן, במסגרת זו הוקם לאחרונה הפורום

למניעת שחיתות, בו חברים נציגים בכירים מפרקליטות המדינה, מהמשטרה, מנציבות שירות המדינה וממחלקת יעוץ וחקיקה. הפורום נפגש באופן קבוע על מנת לחזק את שיתוף הפעולה תוך חיזוק הכלים למניעת שחיתות.

2. **תאום טיפול בפשיעה בחברה הערבית והקמתו של צוות תאום** - הטיפול בפשיעה בחברה הערבית מחייב שילוב ידיים בין גורמי האכיפה וגורמים נוספים בממשלה ומחוצה לה, במטרה לקדם מדיניות אחידה, רחבה ויעילה לצמצום הפשיעה ומניעתה. צוות מנכ"לים של משרדי הממשלה המליץ בחודש נובמבר 2020 על קידום שורת צעדים בנושא, ובהמשך להחלטת הממשלה מספר 852 מחודש מרץ 2021, הוקם צוות תאום בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי). מתאמת הטיפול בפשיעה בחברה הערבית במחלקה (נמצאת כיום במינוי בפועל) עוסקת בהקמתו של הצוות ותרכז את עבודתו, זאת לצד עבודה למיפוי חסמים, פיתוח התיאום בין הגופים העוסקים בנושא וקידום מענים לנפגעי עבירה בחברה הערבית.

3. **המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער** - עד מחצית 2021 - יעודה הוא חיזוק התיאום בין הגופים העוסקים במניעת עבריינות נוער, בתוך הממשלה ומחוצה לה, פיתוח תפיסה של מניעה בראיה רב מערכתית, וקידום תהליכים משותפים לשם צמצום עבריינות בקרב בני נוער. מהניסיון שנצבר עולה כי התיאום הבין משרדי מאפשר להסיר חסמים, לגייס שותפים למציאת פתרונות יצירתיים "מחוץ לקופסה", לקדם חשיבה פתוחה, שונה ופורצת דרך, לנצל באופן מושכל ידע שכבר קיים אצל כל גוף בנפרד ולקבל תמונת מצב רחבה בהיקפה מזו הנמצאת בידי כל גוף בנפרד. הכפיפות המנהלית של המתאמת הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער עברה במחצית 2021 לאחריותו של מנכ"ל משרד המשפטים, וזאת נוכח התובנות שעלו לפיהן מיקוד פועלה של המתאמת אינו בהכרח בתחום המשפט הפלילי או מניעת עבריינות כשלעצמה, כי אם גם היבטים כלליים יותר הנוגעים לנוער בסיכון.

### **סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:**

מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) התגייסה לכלל היבטים הפליליים שעלו במסגרת ההתמודדות המשפטית עם משבר הקורונה מאז פרוץ המגפה.

**קביעת עבירות פליליות ומנהליות ומתן סמכויות אכיפה** - המחלקה פעלה באופן אינטנסיבי וללא הפוגה, החל מחודש מרץ 2020, בשיתוף עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, במתן ייעוץ משפטי ובליווי הליכי החקיקה שקבעו הוראות מיוחדות לתקופת הקורונה, וכללו עבירות פליליות ייחודיות, אכיפה מנהלית וכן סמכויות ייעודיות שהופקדו בידי גורמים שונים ונועדו לפיקוח על עבירות הקורונה והגברת האכיפה.

תחילה עיקר ההסדרה נעשתה בתקנות שעת חירום, שכללו עבירות שרובן נקבעו כעבירות מנהליות והצריכו מעורבות רבה של המחלקה בכל הליך התקנתן (כגון: חובת הבידוד, איסור היציאה מהבית שלא למטרות שנקבעו, סירוב להוראת שוטר לפיזור התקהלות, איסור שהייה במקומות מסוימים במרחב הציבורי, איסור הפעלה של מקומות פתוחים לציבור, חובת עטית מסיכה ועוד). בהמשך סייעה המחלקה בגיבוש ההסדרים בהוראות שעה ובחקיקה ראשית, בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן - **חוק סמכויות מיוחדות**) ובתיקון לפקודת בריאות העם, 1940. למחלקה היה חלק משמעותי בגיבוש חוק סמכויות מיוחדות, והיא הובילה את העבודה על הפרקים העוסקים בקביעת האיסורים, וכן בכל הנוגע לסמכויות פיקוח, סמכויות מנהליות וסמכויות אכיפה, לרבות סמכויות למתן קנסות מנהליים. כמו כן, עסקה המחלקה

בהתקנת התקנות מכוח דברי חקיקה אלה, לרבות קביעת עבירות ייעודיות. עבודה זו התנהלה סביב השעון, על מנת לתת מענה זמין ומהיר לכל סוגיה שעלתה בתחום הפלילי.

במהלך תקופה זו, המחלקה סייעה בחקיקת עבירות ייעודיות תוך איזון בין האינטרס של שמירה על בריאות הציבור לבין זכויות יסוד, ובהן חופש התנועה, חופש העיסוק וחופש הביטוי, ועל עיקרון שיוויון הדין הפלילי וענישה מידתית. המחלקה עסקה בנושא מתן סמכויות אכיפה לגורמים שונים כדי שיוכלו לסייע באכיפת עבירות הקורונה, אולם כל זאת תוך שמירה על מושכלות יסוד של אכיפה שוויונית ארצית, תוך מתן הכשרות מתאימות. המחלקה עסקה במתן ייעוץ משפטי שוטף לשאלות משפטיות רבות שעלו בהקשרים אלה, לרבות בקשר לעתירות שהוגשו לבג"צ בתקופה זו ואף סייעה בהנגשת האיסורים הפליליים לציבור, לרבות תרגומן לערבית.

נציין בקצרה מספר סוגיות בולטות נוספות שבהן עסקה המחלקה בתקופה זו -

**קיום דיונים פליליים בבתי המשפט באמצעות היוועדות חזותית והבאת עצורים לבתי-המשפט -** בתחילה גובשו הסדרים ייעודיים במסגרת תקנות שעת חירום ולאחריהם גיבשה המחלקה את חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף - 2020, המסדיר השתתפות עצורים ואסירים בדיונים בעניינם בבית-המשפט בדרך של היוועדות חזותית, חלף נוכחות פיזית בבית-המשפט. חוק זה נועד לתת מענה לחשש להתפשטות נגיף הקורונה במקומות המעצר ובבתי הסוהר, ולמשמעות הכבדה של תחלואה כזו במתקני הכליאה, בשים לב לתנאי המחיה בהם. בפרט נועד החוק לצמצם את הסיכון להדבקות בנגיף ולהתפשטותו כאמור במהלך הבאתם של העצורים והאסירים יחד מדי יום לבתי-המשפט ממתקני כליאה שונים, שהייתם בבתי-המשפט, וחזרתם למקומות המעצר ולבתי הסוהר בתנאים שאינם מאפשרים לשמור על ריחוק כנדרש. החוק חל על כל סוגי הדיונים שהעצור או האסיר הוא צד להם, ובתוך כך דיוני מעצר, דיונים פליליים, ודיונים שאינם פליליים, כגון דיונים אזרחיים, דיונים בפני עתירות אסירים ועתירות על החלטות ועדות שחרורים.

**סוגיית ההפגנות -** המחלקה הקדישה תשומת לב מיוחדת, יחד עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי, ליעוץ שוטף בשאלות שעלו בנושא הפגנות בתקופת הקורונה, בעיקר בנוגע לסמכויות משטרת ישראל. כך למשל, עלו שאלות משפטיות הנוגעות לשימוש בכוח ובאמצעים מיוחדים, לסמכות לדרוש הזדהות במסגרת הפגנה, סוגיות בעניין תנאים שנקבעו לקיום ההפגנות, בעיקר בראי מגבלות הקורונה. כמו כן, בשל ריבוי ההפגנות במהלך אותה תקופה, נדונו סוגיות נוספות שאינן נוגעות אך ורק לנגיף הקורונה, כגון סמכות המשטרה לקבוע תנאים בהקשר של רעש. במסגרת חוק סמכויות מיוחדות שהוזכר לעיל, עוגנו הוראות הנוגעות למגבלות על יציאה להפגנות ועל התקהלות במסגרת הפגנה, אשר לוו על-ידי המחלקה בהיבט של סמכויות המשטרה. במקביל, טופלו פניות ציבור רבות שהעלו שאלות עקרוניות לעניין הפעלת סמכויות משטרתיות, ביטול קנסות (נושא שטופל באופן רוחבי גם במהלך 2021 בעקבות פסיקת בג"צ בנושא) ועוד.

**שימוש בכלים טכנולוגיים שונים -** במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה, טיפלה המחלקה בשאלות משפטיות שונות שנגעו לשימוש בכלים טכנולוגיים, ובכלל זה כלים טכנולוגיים לפיקוח על קיומן של חובות הבידוד. כך, למשל, המחלקה גיבשה תקנות שעת חירום שאפשרו קבלת נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד על-ידי משטרת ישראל, ואף גובשה הצעת חוק בעניין, שבסופו של יום לא קודמה בכנסת. בהמשך, בשנת 2021 גובש תיקון לחוק סמכויות מיוחדות שעיגן סמכויות לשימוש בפיקוח טכנולוגי על חייבי בידוד השבים מחו"ל.

## סקירת העשייה המשפטית השוטפת של המחלקה בשנת 2020:

הגשת דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע לאיסור על צריכת קנאביס - בעקבות החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעות חוק שנגעו לשינוי המדיניות ביחס לשימוש בקנאביס לצריכה עצמית, הוקם בחודש יולי 2020 הצוות הבין-משרדי בראשותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) עמית מררי. נציגה של המחלקה ריכזה את עבודת הצוות, שכלל נציגי ציבור מטעם שר הביטחון והשר לביטחון פנים, כמו גם נציגים מהמשרדים ומהגופים הממשלתיים הרלוונטיים. הצוות התבקש לבחון בתוך שלושה חודשים את נושא המדיניות בנוגע לאיסור על צריכת קנאביס בישראל ולגבש את המלצותיו למתווה חוק ממשלתי שיובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. הצוות קיים 21 ישיבות, במהלכן שמע בין היתר מומחים מתחומי המדע והמחקר, בריאות הנפש, התמכרויות, משפט פלילי ומשפט בין-לאומי, קרימינולוגיה, רווחה, אכיפת החוק, כמו גם מומחים מקולורדו ומקנדה, שם קודמו מהלכים של לגליזציה והוסדר שוק הקנאביס, כדי ללמוד מניסיונם. עוד קיים הצוות במסגרת עבודתו תהליכי שיתוף ציבור, למשל באמצעות פרסום ארבעה פרסומי "קול קורא", אחד לציבור הרחב ושלושה ייעודיים לחברה הערבית, לחברה החרדית ולבני נוער.

מרבית חברי הצוות הגיעו למסקנה כי הן המצב הקיים בו צריכה עצמית של קנאביס היא עבירת פלילית, והן מדיניות של אי-הפללה כרוכים בנזקים רבים, שניתן למנוע אותם באמצעות מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרה נכונה ויסודית של שוק הקנאביס. אי-הפללה שאינה מלווה באסדרת שוק הקנאביס לאורך כל שרשרת הגידול והאספקה לא תבטיח טיוב של המוצר ומניעת סיכונים בריאותיים שנובעים מהיעדר פיקוח על המוצר ושיווקו, וכן תחזק את השוק השחור ולא תמנע ממשקים של צרכנים עם גורמים עברייניים. הצוות המליץ שככל שיוחלט לקדם לגליזציה של צריכת קנאביס בישראל, יש ללוות את המהלך בהקמת מערך רגולטורי על שוק הקנאביס, שיווצר בדרך של קביעת סטנדרטים, פיקוח ואכיפה לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של הקנאביס. במקביל, יש ללוות את שינוי המדיניות במחקר, שיתחיל עוד בטרם השינוי, על מנת שניתן יהיה לאמוד את תוצאות השינוי בזמן אמת ובטווח הרחוק. כמו כן יש להבטיח הסברה מדויקת ומתאמת לסוגי אוכלוסייה שונים וחיזוק המענים בתחום הטיפול והבריאות. עוד המליץ הצוות כי ההסדר החקיקתי המבטל את האיסור הפלילי לא יכנס לתוקף, אלא לאחר ביצוע מלוא ההכנות הדרושות על-ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לאפשר לרשויות המדינה להיערך לחקיקה בכל המישורים.

**קידום חקיקה לעיגונם של בתי-משפט קהילתיים** - בנובמבר 2014 החלה לפעול "תכנית ניסיונית" (פיילוט) של בתי-משפט קהילתיים בישראל, המתמקדים בשיקום הנאשם באמצעות פתרון הבעיות שעומדות ברקע ביצוע העבירה, בקהילה, כתחליף למאסר. עד עתה הוקמו שישה בתי משפט קהילתיים: בבאר שבע, ברמלה, בתל אביב, בנצרת, בחיפה ובירושלים. בשנת 2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1840 שעניינה "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", שבה הוחלט, בין היתר להרחיב את המודל כך שיפעלו, בסך הכל, ששה בתי-משפט קהילתיים. בשנת 2017 פורסם תזכיר חוק בו הוצע לעגן את דבר פעילותם של בתי-המשפט הקהילתיים בחקיקה. בעקבות שינויים רבים שנעשו בהצעת החוק, פורסם בנובמבר 2020 תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (הוראת שעה) (בתי משפט קהילתיים), התשפ"א-2020. ביום 1.8.21 אושרה ההצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה והיא תובא בהמשך לקריאה ראשונה.

**הגבלת משך זמן חקירה** - באוקטובר 2019 נכנס לתוקף תיקון מס' 87 לחוק סדר הדין הפלילי, שהובילה המחלקה, בעניין הגבלת משך זמן החקירה וההעמדה לדין. התיקון האמור מורה, בין היתר, כי משך הליכי חקירה והעמדה לדין יהיה בהתאם לתקופות שייקבעו בנוהלי רשויות החקירה באישור היועץ המשפטי לממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכי כתב אישום לא יוגש אם חלפו התקופות האמורות אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. לצורך יישום התיקון, גיבשה המחלקה, בשיתוף פרקליטות המדינה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1202 "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", אשר פורסמה במרץ 2020. מטרתה של ההנחיה להציב בפני התביעה הכללית מגבלות זמן ברורות עד להחלטה בדבר הגשת כתב-אישום או סגירת התיק, תוך קביעת

מנגנוני פיקוח ובקרה על קצב הטיפול של התביעה בתיקים המגיעים לטיפול. נוסף על כך, גובשו בגופי החקירה השונים, ובכללם משטרת ישראל, בתיאום עם המחלקה ובשיתוף פרקליטות המדינה, נהלים בנוגע למשך זמן החקירה של תיקים בכל גוף. העבודה נמשכת מול גופי החקירה שטרם השלימו את גיבוש הנהלים כאמור.

**פיילוט שחרור קטינים ממאסר** - בפברואר 2020, יצא לדרך פיילוט שחרור קטינים ממאסר בהובלת יחידת התיאום למניעת עבריינות נוער, פיילוט בין-משרדי שמהווה יישום של המלצות צוות ההיגוי שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 3711 "אימוץ דו"ח הצוות הבין משרדי לבחינת שחרור קטינים ממאסר". מטרת הפיילוט היא לייצר רצף טיפולי מעת מעצרו של הקטין ועד שחרורו לקהילה ממאסר או ממעצר, והוא כולל 3 שלבים עיקריים - בעת מעצרו של הקטין, במהלך ריצוי מאסרו, ובשלב בחינת שחרורו על תנאי בפני ועדת השחרורים. בשלב השלישי כולל הפיילוט מודל המבוסס על מודל אמריקאי "Reentry Court" שהותאם לישראל, כאשר יו"ר ועדת השחרורים הוא שופט נוער מכהן קבוע, לצד נציגי ציבור שיוועדו לפיילוט והוכשרו לכך. המודל כולל גם שותפות של נציג עבודה סוציאלית בכלא ונציג הרשות לשיקום האסיר בוועדת השחרורים, והכשרות לפרקליטים ולסניגורים שמיועדים לפיילוט. הרצתו של הפיילוט נעשתה בתקופה מאתגרת של הקורונה, אשר כללה עומס לא שגרתי על המערכות, וגם גזרה הגבלות שונות, כגון הגבלת כניסת גורמי טיפול לכלא, קיום דיונים לפרקים ללא נוכחות פיזית של הקטין ועוד. לצד זאת, המודל הותאם להגבלות המשתנות, ופירות ראשוניים של הפיילוט כבר ניכרים.

**הובלת וגיבוש דו"ח של ועדת המשנה במסגרת הוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתמודדות כוחות הביטחון והאכיפה עם אנשים עם מוגבלויות** - בשנת 2020, התכנסה הוועדה הבין-משרדית לטיפול בהתמודדות כוחות האכיפה והביטחון מול אנשים עם מוגבלות בראשות משרד הרווחה, שהוקמה על-פי החלטת נשיא המדינה ביוני 2020. המחלקה עמדה בראשות אחת ועדות המשנה שעסקה בהיבטים המשפטיים של הממשקים של גורמי אכיפת החוק מול אנשים עם מוגבלויות, ומטרתה היתה לבחון תיקונים נדרשים בחקיקה או אחרים.

במסגרת עבודתה, ועדת המשנה גיבשה המלצה למודל של צוותי התערבות במשבר, במטרה שתחילה יופעל כפיילוט ויעוגן במסגרת החלטת ממשלה. לפי המודל המוצע, צוותי התערבות במשבר יורכבו משוטרים יחד עם אנשי מקצוע רלוונטיים, ויועדו להתערב בקריאה או תלונה הנוגעת לאנשים עם מוגבלות, ולהציע סיוע מידי נקודתי להם ולבני משפחותיהם - לרבות הערכת מצבם הנפשי, תיווך בינם לבין גורמי האכיפה במידת הצורך, וסיוע בפנייה לפתרונות טיפוליים קיימים בהתאם למקרה. צוותי המשבר יפעלו מתוך מדיניות השואפת למזער את המעורבות של גורמי אכיפת החוק למינימום ההכרחי, ובמקרים המתאימים יוסט המשך הטיפול לאפיקים טיפוליים. המלצה זו היוותה המלצה מרכזית מתוך המלצות הוועדה הבין-משרדית בדו"ח שהוגש לבית הנשיא בפברואר 2021.

**גיבוש הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והתקנות התקנות בעניין חוק איסור צריכת זנות** - במהלך שנת 2020 גובשה במחלקה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1115 "מדיניות אכיפה בעניין חוק איסור צריכת זנות (הוראת שעה ותיקון חקיקה), התשע"ט-2019" אשר פורסמה ביולי 2020 עם כניסתו של החוק לתוקף. ההנחיה נועדה להתוות את מדיניות האכיפה של העבירה שנקבעה, בשים לב לכך שמדובר בעבירה מנהלית. בין היתר, הובהרו במסגרת ההנחיה העקרונות שבבסיס החוק, יסודות העבירה ואופן השימוש בחזקה שנקבעה בחוק. כמו כן, נקבעו בהנחיה קווים מנחים לעניין ביצוע החקירה, ולעניין מצבים בהם יוגש כתב אישום (למשל, במצבים של רצידיביזם, צריכת זנות בנסיבות חמורות במיוחד, עבירות נלוות נוספות הקשורות בצריכת הזנות).

עוד מתייחסת ההנחיה לרגישות הנדרשת במסגרת האכיפה כלפי האוכלוסיות במעגל הזנות, וקוראת לוודא כי פעולות האכיפה לא יחמירו את מצבן, והכל תוך דגש על הצורך בשמירה על האוטונומיה של אוכלוסייה זו. עוד מובהר בהנחיה כי שוטרים אשר יאכפו את העבירה יעברו הכשרה ייחודית, אשר תכלול בין היתר התייחסות לקשיים המלווים אוכלוסיות המצויות במעגל הזנות, לרבות הקלון החברתי והסטיגמות מולן הן מתמודדות.

כמו כן, במהלך שנת 2020 גובשו במחלקה, בעקבות החלטת שר המשפטים, תקנות איסור צריכת זנות (אמצעי חלופי להטלת קנס), תש"ף-2020, ואלה פורסמו ברשומות ביום 2.9.2020 ונכנסו לתוקף ביום 2.11.2020. התקנות למעשה מסדירות מנגנון חדש וייחודי בעבירות שהן מסוג עבירות מנהליות (בעניין ברירת המחדל היא הטלת קנס, להבדיל מהגשת כתב אישום). המנגנון שהוסדר בתקנות מאפשר לצרכני הזנות לבחור בתוכנית חלופית לקנס, המופעלת על-ידי שירות המבחן למבוגרים במשרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים. בתקנות נקבע כי התוכנית כוללת סדנה פסיכו-חינוכית או סדרת מפגשים פרטניים (על-פי החלטת קצין המבחן) בהיקף כולל של 6 עד 10 שעות. מטרת התוכנית היא להעביר מידע ולפתח הבנה של הנזקים וההשפעות השליליות של צריכת זנות על כל המעורבים במעגל הזנות. התקנות קובעות כי עמידה בתוכנית במלואה תהווה חלופה לתשלום הקנס, והן מסדירות בהרחבה את מטרותיה, תנאיה וגדריה של התוכנית החלופית לקנס; את המועדים והאופנים שבהם יוכל הנקנס להגיש בקשה להשתתפות בתוכנית, וכן את אופן הטיפול בבקשה על-ידי קצין מבחן.





### שושי פרידמן-סומך

רפרנטית באשכול סדר דין פלילי וראיות. עוסקת במגוון נושאים - קטינים בהליך הפלילי, עבירות מנהליות ועבירות קנס, בתי-משפט קהילתיים, פיקוח אלקטרוני, סניגוריה ציבורית ונושאים שיוויים בחוק סדר הדין הפלילי.

### קצת עליי

ירושלמית מילדות, בוגרת תואר ראשון ושני במשפטים באוניברסיטה העברית. התמחיתי במחלקה למשפט פלילי ביעוץ וחקיקה, שנה אשר הייתה משמעותית מאוד עבורי. לאחר מכן עבדתי כשלוש שנים במועצה לשלום הילד, צברתי ניסיון במגזר השלישי ולמדתי כיצד תהליכי עיצוב מדיניות נראים מהזווית הזו, אך היכולת להשפיע מבפנים עוררה בי את הרצון לחזור למגזר הציבורי ושבתי למחלקה לפני כארבע שנים.

### העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

כמו אצל רבים מקוראי שורות אלו, עבודתי בשנת 2020 נצבעה ברובה בחקיקת החירום להתמודדות עם נגיף הקורונה. עם פרוץ משבר הקורונה לחיינו ולאחר בחינת החלופות השונות הוחלט שהדרך המרכזית להכוונת ההתנהגות ולהתמודדות עם הנגיף תהיה באמצעות קביעת עבירות מנהליות, כלומר קביעת עבירה פלילית ולצידה עונש של קנס מנהלי, המוטל במקום. כך נכנסתי, יחד עם חברותי למחלקה ועמיתינו מהמחלקות השונות ובעיקר מהמחלקה למשפט חוקתי, למים השוצפים של תקנות שעת חירום ולאחר מכן חוק סמכויות מיוחדות והתקנות השונות מכוחו. החל מהסגר הראשון, דרך האתגרים שהביאו איתם כל אחד מהחגים ושני סגרים נוספים, ניסינו יחד לאזן בין הזכות לחיים והשמירה על בריאות הציבור לבין חירויות הפרט. השנה הזו הייתה שנה שבה המציאות עלתה על כל דמיון והתמודדנו עם סוגיות ושאלות שלא חשבנו שנעסוק בהן אי פעם. השאלות שעלו חידדו שאלות יסוד בעיסוקה של המחלקה: האם כל מעשה לא ראוי צריך להיקבע כעבירה פלילית והיכן עובר הגבול בין המוסר והערבות ההדדית לעולם הפלילי? האם האכיפה הפלילית אפקטיבית ומשיגה את מטרתה? עד כמה גדול הפער בין ה"חוק היבש" להפעלתו בשטח וכיצד מעודדים אכיפה שוויונית ככל הניתן? כיצד ניתן "לכמת" את חומרת המעשה? האם לא עדיפה הגברת אכיפה על פני החמרת ענישה ומה הדרך להביא לציות? ועוד.

בין הגלים השונים, ובתקופת הממשלה הקצרה, הצלחנו להביא גם ענייני שגרה לקדמת הבמה. השנה אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה הצעת חוק שמטרתה לעגן את פעילות בתי-המשפט הקהילתיים בחוק. בנובמבר 2014 החל לפעול פיילוט של בתי-משפט קהילתיים בישראל בשותפות גורמים רבים ובהם מחלקתנו שליוותה את הפרויקט באופן שוטף. הנושא עבר השנה לטיפול לאחר שטופל במשך שנים על-ידי עורכת-הדין עינת גדעוני המופלאה. בעקבות הצלחת הפיילוט מוצע כעת לעגן את המודל בחקיקה. בתמצית, המודל של בית-המשפט הקהילתי בישראל מבוסס על התפישה של "בתי-משפט פותרים בעיות". הנחת היסוד של תפישה זו היא שחלק ניכר מההתנהגות העבריינית החוזרת (רצידיביזם) הוא סימפטום לבעיות עומק חברתיות, אישיות וכלכליות. לכן, על ההתמודדות עם תופעת הפשיעה החוזרת לכלול פתרונות מערכתיים, במסגרתם יש לספק טיפול מקיף והוליסטי בשיתוף הקהילה וגורמים טיפוליים, לבעיות העומדות בבסיס ביצוע העבירות, והכל בפיקוח בית-משפט. זאת, חלף ענישה סטנדרטית המטפלת בסימפטום בלבד.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה

תענוג לעבוד עם מקצועניות מהשורה הראשונה שהן קודם כל חברות.

## המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים

בראשות המחלקה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), רז נזרי.

במחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים שני אשכולות:

- **אשכול ניהול:** אמון על ההיבטים הניהוליים הרוחביים של ייעוץ וחקיקה. בכלל זה נמצאים היבטי פיתוח ההון האנושי, לרבות משאבי האנוש, הפיתוח הארגוני, ההדרכה והרווחה וכן התכנון האסטרטגי וגיבוש תכניות העבודה של המחלקות השונות. אשכול הניהול אחראי על גיבוש תפיסת העבודה הפנימית בייעוץ וחקיקה כמו גם תפיסת העבודה ותהליכי העבודה אל מול השותפים הרלוונטיים בתוך משרד המשפטים ומחוצה לו וכן מבוצעים תהליכי בקרה רוחביים אחר יישום התהליכים השונים. בנוסף, מקודמים תחת תחום הניהול פרויקטים רוחביים בתחומים שונים.
- **אשכול תפקידים מיוחדים:** האשכול מסייע ליועץ המשפטי לממשלה בנושאים משפטיים מורכבים ורגישים הנמצאים על שולחנו בתחומי המשפט השונים, וכן אחראי על חיזוק הקשר ושיתוף הפעולה המקצועי והארגוני בין ייעוץ וחקיקה ובין הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה השונים, יחידות הסמך ושותפים נוספים, כדוגמת פרקליטות המדינה.

נוסף על כך, המחלקה אחראית על יחידות המטה של ייעוץ וחקיקה:

**היחידה להבניית החקיקה** - עוסקת בניסוח, הבנייה ובדיקה משפטית של חקיקה ראשית וחקיקת משנה לקראת פרסומה ברשומות, וכן בייעוץ והדרכה למשרדי הממשלה השונים לצורך הבטחת דפוסי חקיקה אחידים וברורים והנחלת העקרונות המנחים לניסוח חקיקה בהירה ומדויקת המשתלבת במארג החקיקה הקיים.

- **בתחום החקיקה הראשית** - אחראית היחידה על הגיבוש והניסוח הסופי של הצעות חוק מטעם הממשלה לקראת פרסומן ב"רשומות". במסגרת זו נעשית בחינה של ההסדר המשפטי המעוגן בהן, של המבנה וסגנון הניסוח שלהן, ושל דברי ההסבר הנלווים להן.

- **בתחום חקיקת המשנה** - עוסקת היחידה בבדיקה המשפטית של חקיקת המשנה (תקנות והוראות מנהל) ובגיבוש הניסוח הסופי שלה לקראת פרסומה ב"רשומות". הבדיקה המשפטית של חקיקת המשנה כוללת בין השאר בחינה של הסמכות לקביעתה, סבירותה ותקינות הליכי ההתקנה שלה.

- בנוסף פועל ביחידה **אשכול רשומות בערבית**, אשר אמון על תרגום לערבית, ניסוח, עריכה והבאה לדפוס של הפרסומים הרשמיים של הממשלה.

**היחידה למשפט עברי** - פועלת לשילוב המשפט העברי במשפטה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית, לרבות יישומו של חוק יסודות המשפט, התש"ם-1980, הקובע זיקה ל"עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של המשפט העברי ומורשת ישראל". פעילות זו כוללת כתיבת חוות דעת בנושאי המשפט העברי בהקשר של הליכי חקיקה, הליכים בפני בתי-המשפט, מתן ייעוץ בסוגיות משפטיות לרשויות השלטון, הופעה בפני ועדות שרים ועדות הכנסת והשתתפות בדיונים. כל זאת, על מנת להביא את עמדת המשפט העברי בסוגיות שעל הפרק.

## סקירת העשייה המשפטית של המחלקה בשנת 2020 בכל הקשור לקורונה:

**חיזוק החוסן הארגוני וקידום עשיית המחלקה בתקופת הקורונה:** עם פרוץ מגפת הקורונה, בתחילת שנת 2020, הוכרז מצב חירום במדינה. הטיפול במגפה חייב את אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה, להידרש - בטווח זמנים קצר ובהיקפים גדולים - לסוגיות משפטיות חדשות, רגישות ומורכבות ביותר, שלא ידעו כמותן בעבר. הליווי המשפטי היה מורכב, ארוך ואינטנסיבי ביותר, ועוד לא תם. העיסוק המשפטי בנושא היה יום יומי, בכל ימות השבוע ובכל שעות היממה, לעתים אף בשבתות ובמועדים.

במסגרת זו, נדרשו עובדי ייעוץ וחקיקה במחלקות השונות - ללוות עשרות סוגיות משפטיות ומאות תיקוני חקיקה הנוגעים למאבק בהתפשטות הנגיף. בכלל זה, העניקו ייעוץ משפטי שוטף למשרדי הממשלה השונים בסוגיות משפטיות מגוונות; סייעו לממשלה בהתקנת תקנות שעת חירום; וגיבשו את חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020, ואת התקנות שהותקנו מכוחו. בנוסף, אנשי היחידה נדרשו לסייע גם בטיפול בעתירות דחופות שהוגשו כנגד החלטות הממשלה, שנגעו להגבלות על זכויות בסיסיות כגון חופש התנועה, זכות ההפגנה, הזכות לפרטיות ועוד.

מעבר לאתגר בעבודה המשפטית, גם אופן העבודה השתנה: ההתאמה לעבודה מהבית והפגישות המקוונות, החזרה לעבודה בקפסולות וניסיון לייצר שגרה בתוך המציאות החדשה ועוד. היחידה לניהול ותפקידים מיוחדים הובילה את ההתאמות למציאות הזו בייעוץ וחקיקה, ייצרה פתרונות יש מאין וממשיכה לסייע לעובדי ייעוץ וחקיקה בעבודה השוטפת לצד השגרה החדשה שנוצרה.

### **היחידה להבניית החקיקה**

במהלך שנת 2020 עסקה היחידה באופן אינטנסיבי בבדיקה משפטית, בניסוח ובהבניה של חקיקת החירום שנועדה למנוע את התפשטות הנגיף ולהתמודד עם המשבר הבריאותי והכלכלי שנוצר בעקבות המגיפה. מחודש פברואר 2020 עד חודש פברואר 2021 טיפלה היחידה ביותר מ-770 דברי חקיקה מסוגים שונים הקשורים למגפת הקורונה ובהם:

- א. צווי מנכ"ל משרד הבריאות מכוח פקודת בריאות העם - עם פרוץ המגיפה היה צורך לתת מענה דחוף לקביעת הגבלות שימנעו את התפשטות הנגיף. משרד הבריאות הוציא צווים מכוח פקודת בריאות העם בהם נקבעו בין השאר הוראות המחייבות בידוד וכן הוראות לעניין חובת עטיית מסכה.
- ב. תקנות שעת-חירום (תקש"ח) - הצורך לקבוע הסדרים רחבי היקף להתמודדות עם נגיף הקורונה, לצד היעדר האפשרות לפנות לכנסת בשל מערכת הבחירות לכנסת ה-23, הביאו להתקנת תקנות שעת חירום שהגבילו, בין השאר, את תנועתם ופעילותם של פרטים, עסקים וגופים ציבוריים;
- ג. חוקים להארכת תוקפן של התקש"ח - תקנות שעת חירום מוגבלות ל-3 חודשים ומכיוון שהיה צורך בהמשך קיומן, נחקקו חוקים להארכת תוקפן.
- ד. חוק הסמכויות המיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה והתקנות הרבות שהותקנו לפיו - אשר החליפו את התקש"ח ואת החוקים להארכתם; חוקים נוספים הנובעים מהתמודדות עם משבר הקורונה, כגון חוקים שמטרתם להתמודד עם המשבר הכלכלי שנוצר בעקבותיו.

### **היחידה למשפט עברי**

ההתמודדות עם מגפת הקורונה כללה חקיקת חירום הפוגעת בלית בררה בחירויות הפרט, וזאת למטרה ראויה של הגנת על בריאות הציבור ובמידה שאינה עולה על הנדרש. במסגרת זו ליוותה היחידה למשפט עברי את הליכי החקיקה ככל שנגעו לעניינים הדורשים מומחיות במשפט עברי, כך לדוגמה בכל הנוגע למגבלות על תפילה בציבור, על קיום חתונות, בריתות, טהרת המשפחה (מקואות) ועוד. מטרת פעילות היחידה הייתה צמצום

למינימום ההכרחי של הפגיעה בחופש הדת. עוד השתתפה היחידה בדיונים ובהליכי החקיקה הנוגעים לסיכול חוזים בעקבות המגפה והיא משלימה בימים אלה חיבור מקיף בנושא.

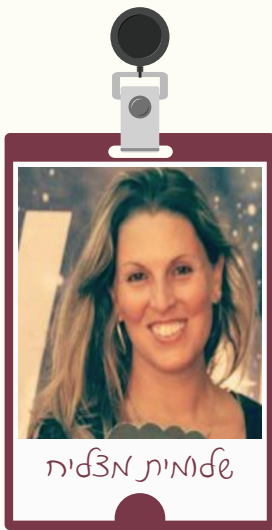
### **סקירת העשייה השוטפת של המחלקה בשנת 2020:**

- **תכנית החקיקה הממשלתית:** בשנת 2018, בשיתוף עם אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, החלה המחלקה בפייולוט של יצירת תכנית חקיקה ממשלתית. מאז, לאור החשיבות הרבה שאנו רואים בקידום הנושא, פועלת המחלקה, בשיתוף משרד ראש הממשלה, לקידומה של החלטת ממשלה המחייבת את משרדי הממשלה לפעול בתחום החקיקה על-פי תכנית חקיקה ממשלתית מסודרת. תכליתה של התכנית לייצר סדר בעבודת הממשלה בכל הנוגע לחקיקה, לטייב את הקצאת המשאבים הכלל-ממשלתית בתחום החקיקה ולשפר את איכות החקיקה הממשלתית. התכנית צפויה להיות מובאת לאישור הממשלה לקראת סוף שנת 2021.
- **העמקת ממשקי העבודה עם הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה:** המחלקה פעלה לקידום פעולות שונות ובהן, מיסוד צוות להסדרת הליכי העבודה בין ייעוץ וחקיקה ללשכות המשפטיות, שמורכב ממשנים ליועץ המשפטי לממשלה, יועצים משפטיים למשרדי ממשלה וראשי אשכול מייעוץ וחקיקה.
- **פרויקט הדיגיטציה של תהליך החקיקה:** במסגרת הפרויקט, לו שותפה המחלקה, מקודמת מערכת ממוחשבת שבה ינוהל הליך החקיקה הממשלתי לכל שלביו החל מהפצת תזכיר ועד להנחה על שולחן הכנסת. המערכת תהיה מסונכרנת גם עם מאגר החקיקה הלאומי ותאפשר לכל משפטן ומנהל לדעת מהם דברי החקיקה (חקיקה ראשית וחקיקת משנה) שתחת אחריותו ומה הסטטוס העדכני שלהם - בממשלה או בכנסת. במסגרת פרויקט זה עלה לרשת בשנה החולפת אתר התזכירים החדש.
- **פיתוח מנגנונים לקידום ההון האנושי בייעוץ וחקיקה בתחומי משאבי האנוש, ההדרכה והפיתוח הארגוני:** יעד מרכזי של המחלקה מאז הקמתה הוא פיתוח ההון האנושי על גווניו השונים בייעוץ וחקיקה. במסגרת זו, משקיעה המחלקה בפיתוח מנגנונים שונים בתחום משאבי האנוש, שמטרתם להבטיח דאגה מתמדת לקידום זכויותיהם של כלל העובדים, שיפור תהליכי קליטתם וכן קידום ההתפתחות המקצועית והאישית שלהם. בנוסף, משקיעה המחלקה בתהליכי פיתוח פנימיים, שנועדו לשפר את תהליכי העבודה במחלקות ייעוץ וחקיקה.
- **פרויקט פיתוח תהליכי העבודה בייעוץ המשפטי לממשלה:** במסגרת הפרויקט, שהחל כשנתיים לאחר פרסום המדריך הפנימי של ייעוץ וחקיקה, נבחנו תהליכי העבודה המקצועיים-פנימיים של ייעוץ וחקיקה ותהליכי העבודה המשותפים ללשכות המשפטיות במשרדי הממשלה ולייעוץ וחקיקה. השלב הראשון כלל הקמת שני צוותים: הצוות הראשון, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים), רז נזרי, בחן את תהליכי העבודה המקצועיים המשותפים לייעוץ וחקיקה וללשכות המשפטיות. הצוות הורכב מחברי ייעוץ וחקיקה ומיועצים משפטיים של משרדי הממשלה. הצוות השני, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), ארז קמיניץ, בחן את תפיסות הניהול ושגרות העבודה בייעוץ וחקיקה (לרבות אפיון תפקידי המשפטן, ראש אשכול וכיו"ב), והורכב מחברי ייעוץ וחקיקה בלבד. הצוותים קיימו מספר רב של פגישות עבודה מעמיקות, ובמסגרתן לובנו הסוגיות המורכבות והרגישות הקשורות לתהליכי העבודה המשותפים לייעוץ וחקיקה וללשכות המשפטיות, הן בתחום החקיקה והן בתחום הייעוץ המשפטי. לצורך קיום הליכי למידה משמעותיים, הצוותים הרחיבו את שורותיהם ונעזרו במעגלים רחבים יותר בייעוץ וחקיקה ובלשכות המשפטיות, ונועצו אף בגורמים נוספים בממשלה ומחוץ לה כאשר ראו בכך צורך. השיח הפורה והטוב בצוותים המחיש לכלל השותפים את החשיבות שבקיום שיח מתמיד בין ייעוץ וחקיקה ללשכות המשפטיות.

בשל התפרצות מגיפת הקורונה, לא ניתן היה להשלים את עבודת גיבוש המלצות הצוותים. תהליך זה נמצא בשלבים מתקדמים והשלמתו מתעכבת בעקבות משבר הקורונה.

#### **היחידה למשפט עברי**

במקביל לסיוע בהתמודדות עם משבר הקורונה, המשיכה היחידה לייעוץ לייעוץ וחקיקה לפרקליטות ולמשרדי הממשלה בעניינים רבים ומגוונים, כגון: שיתוף ספציפי (בג"ץ הבוגדת); הגנת הצרכן (פרסום סמוי); שימוש בביצית לאחר המוות; הגנת שכר אסירים; תיירות מרפא (בעקבות הפגיעה בה בתקופת הקורונה); אימוץ ילדים (שאלון להורה המוסר ילד לאימוץ); תיקון הנחיות בירור יהדות; גט מוטעה; מניעת ממזרות (במסגרת יישום חוק מידע גנטי) ועוד.



שלומית מצליח

הפרנטית באשכול חקיקת משנה ביחידה להבניית החקיקה

### קצת על עצמי

התחלתי לעבוד במשרד המשפטים, באשכול חקיקת משנה ביחידה להבניית החקיקה, בשנת 2000. תחילה עסקתי בתחום השלטון המקומי ובהמשך עברתי לחקיקת המשנה הכללית. יש לי תואר ראשון ושני במשפטים מטעם אוניברסיטת בר אילן במסלול גישור ויישוב סכסוכים.

אני גרה במושב נצר חזני, נשואה ליגאל ויש לנו שתי בנות, שלושה בנים וכלבה, כך שאף פעם לא משעמם... אני אוהבת צילום, טיולים למקומות פורחים (המלצה: יער הרקפות בטל שחר, לידנו) לבלות בחוף הים, מרתונים של סדרות בבינג', ובשבת - ספרים, ספרים וספרים.

### העשייה המשפטית שלי בשנה האחרונה

בשנת 2020 היחידה להבניית החקיקה עסקה סביב השעון בחקיקת חירום לשם התמודדות עם מגפת הקורונה. במסגרת זו הייתי שותפה להתקנת תקנות הגבלת פעילות להתמודדות עם נגיף הקורונה. תחילה הותקנו תקנות שעת חירום בעניין הגבלת פעילות לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, ובהמשך, לאחר שנחקק חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, הותקנו תקנות בעניין הגבלת הפעילות מכוחו. התקנות נועדו לצמצם את התפשטות המגיפה וזאת באמצעות קביעת הגבלות שונות במרחב הפרטי והציבורי, בבתי-עסק ובמקומות הפתוחים לציבור. בין השאר, נקבעו הגבלות על התקהלות, הגבלות על עריכת אירועים שונים כגון מופעי תרבות, אירועי ספורט וטקסים והגבלות על היציאה למרחב הציבורי (בתקופות הסגרים). כמו כן נקבעו כללי התנהגות במרחב הציבורי ובמקום ציבורי או עסקי (כגון חובת שמירת מרחק ואיסור שהייה במקומות שפתיחתם לציבור נאסרה), והוטלו חובות שונות על מפעיל של בית-עסק ומקום הפתוח לציבור. העבודה כללה עיסוק בשאלות מתחום המשפט המנהלי כגון בחינת מסגרת הסמכות לקביעת הוראות שיש בהן פגיעה בזכויות, שקילת סבירות ההוראות והימנעות מהוראות שיש בהן אצילה אסורה וכמובן שנדרשה גם עבודה רבה בתחום העריכה והניסוח של התקנות.

העבודה הייתה אינטנסיבית, במשך שעות ממושכות, על טיטוט דינמיות שהשתנו תוך כדי תנועה, לפי הערות המשרדים המעורבים והחלטות הממשלה. העבודה נעשתה לאורך כל הדרך בשיתוף פעולה עם הרפרנטים ביעוץ וחקיקה, ובפרט עם המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ועם המחלקה למשפט פלילי, וחשוב לי לציין את עבודת הצוות המקצועית, הפורה והנעימה עימם, והכול באווירה חברית תוך הקשבה ושיתוף. זאת ההזדמנות שלי לומר להם תודה גדולה ובעיקר לדניאל קלמנט, השותף שלי ביחידה לטיפול בתקנות הגבלת הפעילות.

### שתי מילים על ייעוץ וחקיקה:

באתי - נדלקתי!

לֹא-תַעֲשׂוּ עֹל בְּמִשְׁפָּט  
לֹא-תִשָּׂא פְּנֵי-דָל  
וְלֹא תִהְדָּר פְּנֵי גָדוֹל  
בְּצַדֵּק תִּשְׁפֹּט עַמִּיתְךָ

(ויקרא יט, טו)

## דו"ח ייעוץ וחקיקה 2020

המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים, ייעוץ וחקיקה

משרד המשפטים

רח' צלאח א-דין 29, ירושלים