



מזכיר הממשלה

ירושלים, כ"ו באדר התש"ף
22 במרץ 2020

**דחוף!
משאל טלפוני**

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

הנדון: תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020 - משאל טלפוני

מצורפת הצעה בנושא שבנדון אשר שר המשפטים מבקש להביאה להחלטת הממשלה.

בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה אודה לכם אם תאשרו את **ההצעה בהקדם**
האפשרי לטלפון 02-6705532.

בברכה,

צחי ברוורמן
מזכיר הממשלה

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה
ממלא-מקום המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה

תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020

הצעה להחלטה

מחליטים:

א. מתוקף הסמכות הקבועה בסעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, להתקין תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020, בנוסח המצ"ב, שיאפשרו למפקח על הבנקים לעשות שימוש בסמכותו שבסעיף 2(א) לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 ולהשעות שיקים ממנין השיקים, לפי הצורך, לאחר שהקורונה הוכרזה כמחלה מדבקת מסוכנת לפי פקודת בריאות העם.

ב. בהתאם להוראות סעיף 39 האמור, להניח את התקנות על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

ג. התקנות תיכנסנה לתוקפן עם פרסומן ברשומות.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 (להלן – החוק), קובע בסעיף 2(א) לחוק כי חשבון יהיה מוגבל ובעליו יהיה מוגבל אם סורבו במשך שנים עשר חודשים עשרה שיקים או יותר שנמשכו על החשבון בתנאי שקבוע שם. להגבלת החשבון משמעות מרחיקת לכת. מעבר לאיסור על משיכת שיקים, הרי שהגבלת החשבון משבשבת את מהלך עסקיו של הלקוח, ופוגעת גם במוניטין שלו.

לאחר שעלה הצורך לאפשר סייג בחוק אם התרחשה שעת חירום, תוקן החוק והוספו הגדרות בסעיף 1 לחוק לעניין מהי שעת חירום. כך נקבע בחוק כי הכרזה על שעת חירום תכלול שלשה מצבים: הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק התגוננות האזרחית, התשי"א-1951; הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], וכן קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום או קריאה לשירות מילואים במצב מיוחד לפי סעיפים 8 או 9 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. בהמשך לכך, נקבע, בסעיף 2(א) כי אם הוכרזה שעת חירום והמפקח על הבנקים סבור כי יש להשעות בהקדם האפשרי הגבלה של חשבון ובעליו כאמור באותו הסעיף, רשאי הוא לקבוע, בין לאיזור מסוים ובין לכלל המדינה, כי בנק לא יגביל חשבון או בעל חשבון בשל שיקים שסורבו בתקופה שקבע ובלבד שאותה התקופה לא תעלה על 90 ימים (להלן – תקופת ההשעה). במקביל, בסעיף 21(ב) לחוק, הוסמך שר המשפטים, בעיתות חירום, לרבות אם הוכרזה שעת חירום, לקבוע בתקנות סייגים לחוק ובלבד שראה דחיפות בענין שאינה מאפשרת התקנת התקנות באופן הרגיל הקבוע בסעיף 21(א)

לחוק. תקנות אלה נדרשות לאישורה של ועדת חוקה במנגנון שקבוע שם ואולם ועדת חוקה אינה פועלת בימים אלה.

לאור התפשטות נגיף הקורונה (SARS CoV2) וההשלכה שיש לפעולות שנועדו למנוע את התפשטותו, על המדינה ועל המערכת הכלכלית, נראה כי יהיה נכון לאפשר למפקח לעשות שימוש בסמכותו שבסעיף 2(א) לחוק ולהשעות שיקים ממנין השיקים, לפי הצורך. על כן נדרשת התקנת תקנות שתכלולנה את ההכרזה האמורה לפי פקודת בריאות העם בין יתר ההכרזות האמורות בהגדרה. יש לציין כי הכללתה של ההכרזה המוצעת בין יתר ההגדרות היא תנאי הכרחי אך לא מספיק. למפקח שיקול דעת בשאלה אם להשתמש בסמכותו לפי סעיף 2(א) האמור. תקנות אלה תאפשרנה למפקח להשעות את הגבלת החשבונות לתקופה של 110 ימים, ולא יאוחר מתום תקופת תוקפן של התקנות. בכך, יתאפשר למפקח להשעות את הגבלת החשבונות כבר החל מיום 4 במרץ 2020, המועד שהחל ממנו נקבעה מגבלות משמעותיות לשם מניעת המשך התפשטות הנגיף. כך, יתאפשר להביא תיקון חקיקה לכנסת במהלך מלוא תשעים הימים של מועד החלות בתקנות.

בתקופת משבר, לקוחות רבים שלא צפו את המתרחש, עשויים להיקלע להגבלות, ולהגבלות החשבון תוצאות מרחיקות לכת, שביניהן כאמור פגיעה במוניטין של הלקוח, וביכולת ההתנהלות הכלכלית שלו, והיא אף עשויה להביא, בזמן משבר, לפגיעה בזכויות יסוד של הלקוח, ולביטחוננו הכלכלי והקיומי. בישראל 276 אלף עסקים ללא מועסקים, חלק מהם עצמאים אשר מנהלים חשבון אחד לעסק ולמשק הבית. מכאן שהירידה החדה בהכנסות כנגד שיקים לפירעון העלולה להביא להגבלת החשבון ובעליו תשפיע גם על משפחות רבות ותמנע מהם צרכים קיומיים. השעיית השימוש בסנקציה החריפה של ההגבלה בנסיבות הנוכחיות שלא היו צפויות ולא היו בשליטתו של הלקוח, נדרשת כדי להגן איפוא על בטחוננו הכלכלי של הציבור.

כמו כן, אי הגבלת החשבון יאפשר המשך השימוש בשיקים, שהם אמצעי תשלום חיוני כשלעצמו, ובכך, יתאפשר המשך המסחר. בהקשר זה, יובהר כי השיקים מהווים אמצעי תשלום מקובל ונפוץ בישראל, ושיעורם גבוה מאוד מכלל התשלומים. הם מאפשרים תשלום דחוי, ומשמשים למתן בטחונות כנגד אשראי הנחוץ לפעילות עסקית, לתשלום מסים ופריעת חובות. פגיעה בשימוש באמצעי תשלום מסוג שיקים משמעה מצוקה בקרב לקוחות בדגש על עסקים קטנים שלהם יש צורך לגשר בין ההוצאות העכשוויות לבין ההכנסות העתידיות, ומניעת שימוש באשראי שהוא אשראי מחוץ למסגרת האשראי הבנקאית. בתקופת משבר, מגבלות כאלה עשויות כאמור לערער את הביטחון הכלכלי של האדם ולמנוע ממנו קבלת שירותים חיוניים.

לצד אלו, אי הגבלת החשבון, לאור התפשטות הנגיף, יאפשר לאותם לקוחות להמשיך לנהל את עסקיהם ולהשתקם, עם מיגור המגיפה, בצורה פשוטה יותר. חלופה זו עדיפה על פני האפשרות שלפיה יוגבלו חשבונות אותם הלקוחות באופן שיקשה עליהם להמשיך לנהל את עסקיהם, ואף, עלול להביא לתגובת שרשרת שתשפיע על עסקים נוספים, באופן שעלול לפגוע באספקה ובשירותים חיוניים בתקופה זו.

התקנת התקנות בעת הזו נחוצה ודחופה לאור נתונים שהתקבלו מבנק ישראל לאחר התפשטות הקורונה אשר מהם עולה כי בימים האחרונים עלה מספר התנועות המשודרות מהמערכת הבנקאית לבנק ישראל, ואף הוכפל. המסה העיקרית של תנועות אלו משקפת את ההגבלות המוטלות על חשבונות של לקוחות וכן את הסימונים של המערכת הבנקאית את החשבונות כחשבונות מוגבלים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לאישור ההצעה- מצורפת חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מוגש על ידי שר המשפטים

כ"ו באדר התש"ף

22 במרץ 2020



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הצעה להחלטת ממשלה להתקין תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981 (להלן – החוק), קובע בסעיף 2(א) לחוק כי חשבון יהיה מוגבל ובעליו יהיה מוגבל אם סורבו במשך שנים עשר חודשים עשרה שיקים או יותר שנמשכו על החשבון בתנאי שקבוע שם.

השיקים מהווים אמצעי תשלום מקובל ונפוץ בישראל, ושיעורם גבוה מאוד מכלל התשלומים (כטריליון שקל, כ-130 מיליון שיקים). הם מאפשרים תשלום דחוי, ומשמשים למתן בטחונות כנגד אשראי הנחוץ לפעילות עסקית, לתשלום מסים ופריעת חובות.

לאחר שעלה הצורך לאפשר סייג בחוק אם התרחשה שעת חירום, תוקן החוק והוספו הגדרות בסעיף 1 לחוק לעניין מהי שעת חירום. כך נקבע בחוק כי הכרזה על שעת חירום תכלול שלשה מצבים: הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9 לחוק התגוננות האזרחית, התש"א-1951; הכרזה על אירוע חירום אזרחי לפי סעיף 90ב לפקודת המשטרה [נוסח חדש], וכן קריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום או קריאה לשירות מילואים במצב מיוחד לפי סעיפים 8 או 9 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008. בנוסף בסעיף 2(א) לחוק נקבע כי אם הוכרזה שעת חירום והמפקחת על הבנקים סבורה כי יש לחשעות בהקדם האפשרי הגבלה של חשבון ובעליו כאמור באותו הסעיף, רשאית היא לקבוע, בין לאזור מסוים ובין לכלל המדינה, כי בנק לא יגביל חשבון או בעל חשבון בשל שיקים שסורבו בתקופה שקבעה ובלבד שאותה התקופה לא תעלה על 90 ימים (להלן – תקופת ההשעיה).

במקביל, בסעיף 21(ב) לחוק, הוסמך שר המשפטים, בעתות חירום, לרבות אם הוכרזה שעת חירום, לקבוע בתקנות סייגים לחוק ובלבד שראה דחיפות בעניין שאינה מאפשרת התקנת התקנות באופן הרגיל הקבוע בסעיף 21(א) לחוק.

לאור התפשטות נגיף הקורונה (SARS CoV2) וההשלכה שיש לפעולות שנועדו למנוע את התפשטותו על המערכת הכלכלית, נראה כי יהיה נכון לאפשר למפקחת לעשות שימוש בסמכותה שבסעיף 2(א) לחוק ולהשעות שיקים ממנין השיקים, לפי הצורך; ואולם הסייג של הכרזה על מחלה מידבקת מסוכנת לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940 אינו כלול ברשימת בסעיף 1 לחוק ולפיכך, על אף מצב החירום, המפקחת על הבנקים אינה מוסמכת ליתן הוראות כאמור.

על כן נדרש תיקון תקנות שיכלול את ההכרזה האמורה לפי פקודת בריאות העם בין יתר ההכרזות האמורות בהגדרה.

לסיכום, על מנת שהמפקחת על הבנקים תוכל לקבוע כי בנק לא יגביל חשבון או בעל חשבון בשל שיקים שסורבו בעת הזו, לאור התפשטות הקורונה, על מנת למנוע הגבלה חלקית של חשבונות הבנק, ולאפשר את המשך הפעילות בחשבון הבנק, פעילות שהיא בגדר שירות חיוני, נדרשת התקנת התקנות. התקנת התקנות והחלטה של המפקחת על הבנקים מכוחן, תאפשר המשך השימוש בשיקים, שהם אמצעי תשלום חיוני כשלעצמו, ובכך, יתאפשר את המשך המסחר.

עיקרון רציפות הממשלה:

סמכות הממשלה להתקין את תקנות שעת החירום ולעשות שימוש בסמכותה על פי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה- בתקופה שלאחר בחירות ולפני הקמת ממשלה (ממשלת מעבר) נובעת מסעיף 30(ב) לחוק יסוד: הממשלה הקובע כי "עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה כאמור בסעיפים 18, 19, 20, 21 או 29 תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.", ומכאן סמכותה של הממשלה להתקין תקנות בעת הזאת.

השיקולים שנסקלו בעד התקנת תקנות שעת חירום, על ידי ממשלת המעבר נובעים, מקיומו של מצב החירום במדינת ישראל לפי סעיף 38 לחוק יסוד הממשלה (מפברואר 2020); קיומה של מגפה עולמית; קצב ההדבקה בישראל נמצא בעליה מתמדת ומהירה; ניסיונות הממשלה לנקוט באמצעים לצמצום היקף ההדבקה.

נדרש לאפשר למפקחת לקבוע כי בנק לא יגביל חשבון או בעל חשבון בשל שיקים שסורבו בעת הזו, לאור התפשטות הקורונה, על מנת למנוע הגבלה חלקית של חשבונות הבנק, ולאפשר את המשך הפעילות המלאה בחשבון הבנק. בהקשר זה, יובהר כי השיקים מהווים אמצעי תשלום מקובל ונפוץ בישראל, ושיעורם גבוה מאוד מכלל התשלומים. הם מאפשרים תשלום דחוי, ומשמשים למתן בטחונות כנגד אשראי הנחוץ לפעילות עסקית, לתשלום מסים ופריעת חובות. השיקים משמשים, פעמים רבות, עסקים קטנים ואחרים שלהם צורך לגשר בין ההוצאות העכשוויות לבין ההכנסות העתידיות, וכמקור לאשראי שהוא אשראי מחוץ למסגרת האשראי הבנקאית. עבור עסקים ולקוחות אחרים, שיקים, בתקופת משבר, הם אמצעי חיוני לנוכח ההשלכות הכלכליות של המשבר.

בתקופת משבר, לקוחות רבים שלא צפו את המתרחש, עשויים להיקלע להגבלות, ולהגבלות החשבון תוצאות מרחיקות לכת, שביניהן כאמור פגיעה במוניטין של הלקוח, וביכולת ההתנהלות הכלכלית שלו, והיא אף עשויה להביא, בזמן משבר, לפגיעה בזכויות יסוד של הלקוח, ולבטחונו הכלכלי והקיומי. בישראל 276 אלף עסקים ללא מועסקים, חלק מהם עצמאים אשר מנהלים חשבון אחד לעסק ולמשק הבית. מכאן שהירידה החדה בהכנסות כנגד שיקים לפירעון העלולה להביא להגבלת החשבון ובעליו תשפיע גם על משפחות רבות ותמנע מהם צרכים קיומיים. השעיית השימוש בסנקציה החריפה של ההגבלה בנסיבות הנוכחיות שלא היו צפויות ולא היו בשליטתו של הלקוח, נדרשת כדי להגן איפוא על בטחונו הכלכלי של הציבור.

בשים לב לכל אלו, ולנוכח הנחיות משרד הבריאות בהתאם לפקודת בריאות העם שיש בהן להגביל באופן ממשי את יכולת ההגעה למקומות העבודה במשק ויכולת ניהול העסקים, ובפרט העסקים הקטנים, עולה צורך מידי במניעת הכרזה על חשבונות בנק ובעליהם כמוגבלים, על המשמעויות הכבדות הנובעות מכך, עקב אי פירעון שיקים במועד, וזאת בהתאם לקריטריונים שייקבעו בידי המפקחת על הבנקים, בהתאם להסמכה שבחוק ולתקופות הקבועות בו.

על מנת להתאים בין הוראת המפקחת לבין תקופת התוקף של תקנות שעת החירום המוצעות נוסף תיקון שמאריך את תקופת ההוראה של המפקחת כך שהיא תפקע לא יאוחר ממועד פקיעת התקנות.

כל האמור מוביל למסקנה כי באיזון בין האיפוק הראוי למעמד של ממשלת מעבר, ואל מול הסכנה שבהפצת הנגיף כפי שפורט ובין הצורך בנקיטת אמצעים חריגים לשם עצירת התפשטות הנגיף ועמידה על המשך הפעילות העסקית וקיומם של העסקים הקטנים – על ידי התקנת תקנות שעת חירום כאמור - גובר הצורך בהתקנת התקנות. זאת בשים לב שהמדובר בתקנות המוגבלות בזמן ולנוכח האיזונים הקבועים בהתאם לחוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, דרכי פתרון:

לא נמצאו קשיים משפטיים בהחלטה, מעבר להתייחסות באשר לתקופת ממשלת המעבר, וכפי שפורט, השיקולים בעד קבלת ההחלטה גוברים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

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

בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, מוצע להניח את התקנות על שולחן הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.
הצעת ההחלטה וחוות הדעת הן על דעת היועצים המשפטיים של משרד האוצר, משרד הכלכלה ובנק ישראל, וכן על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ועל דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חוקתי-ציבורי).
אין מניעה משפטית לאישור ההחלטה.


לאה הובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ו אדר תש"פ

22 מרץ 2020

(027-99-2020-002309)

תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020

בתוקף סמכותה לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה¹, מתקינה הממשלה תקנות שעת חירום אלה:

תיקון חוק שיקים 1. לתקנות שעת חירום אלה, יקראו את חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981² (להלן – חוק שיקים ללא כיסוי), כאילו –

(1) בסעיף 1, בהגדרה "הכרזה על שעת חירום", אחרי פסקה (3) בא:

"(4) הכרזה על מחלה מידבקת מסוכנת לפי סעיף 20(1) לפקודת בריאות העם, 1940³;"

(2) בסעיף 2(א), אחרי "שטח מסוים" בא "או לגבי סוגי לקוחות או סוגי חשבונות שיקבע" ובמקום "90 ימים" בא "110 ימים ותסתיים לא יאוחר מתום תקופת תוקפן של תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020";

(3) בסעיף 10(א)(5), אחרי "הכרזה על שעת חירום" בא "או שניתנה הכרזה כאמור בפסקה (4) לאותה הגדרה".

כ"ו באדר התש"ף

(22 במרס 2020)

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

(חמ 3-5974)

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 136; התשע"ח, עמ' 252.

³ ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' 191; י"פ התש"ף, עמ' 3378.