

**תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת
שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות)(תיקון מס' 4), התשפ"א-2020**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם ,

1. להתקין את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות)(תיקון מס' 4), התשפ"א-2020 (להלן: "התקנות"), בנוסח המצורף.
2. לפי בסעיף 4(ד)(3) לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף - 2020 (להלן: "החוק"), לפרסם את התקנות מיידית ברשומות בשל הדחיפות כי התקנות תיכנסנה לתוקף עם פקיעת הוראת השעה הקבועה בהן, הפוקעת הערב בחצות.
3. בהתאם לסעיף האמור, להביא את התקנות לאישור ועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת סמוך ככל האפשר לאחר פרסומן ברשומות בליווי דברי הסבר והתשתית העובדתית שבבסיס ההצעה להתקין את התקנות.

דברי הסבר

1. COVID-19 הינו נגיף חדש המועבר מאדם לאדם בדרך האוויר, באמצעות טיפות המופרשות מדרכי הנשימה. עד עתה קיימת חסינות מועטה בלבד נגד נגיף זה, כך שכמעט כל אדם עלול להידבק ולהדביק. מחלת ה-COVID-19 מציבה אתגר גדול במיוחד בגלל יכולתה להופיע ולהדביק בצורה אתסמינית. תכונה זו מונעת הכלת המחלה על זיהוי ובידוד חולים בלבד, ומגבילה את יעילות מאמצי קטעת שרשראות הדבקה. בין אם הנדבק תסמיני או אתסמיני, הוא עלול להדביק מספר אנשים נוספים, ולעיתים גם מספר גדול של אנשים, עד האבחון והכניסה לבידוד. אין טיפול יעיל ספציפי למחלה ונכון להיום אין חיסון כנגדו. שיעור הקטלניות נאמדים בין 0.6%-4.0%, על פי דיווחים שונים בעולם. מאידך, שיעורים אלה משתנים מאוד עם הגיל. על פי הניסיון הישראלי, שיעורי התמותה נמוכים עד גיל 60, עומדים על כ-1.0% בבני 60-69, כ-5% בבני 70-79, 15% בבני 80-89 וכ-30% בקרב בני 90+.
2. שיעור התחלואה הקשה גבוהים אף יותר.
2. נכון להיום אובחנו מעל לרבע מיליון החולים, למעלה מ-5,000 חולים קשים וקריטיים ונפטרו למעלה מ-1,700. אחוז הבדיקות החיוביות הגיע בשבוע שעבר לשיא של 16%, כאשר במוקדים מסוימים הוא חוצה את רף ה-25% בדיקות חיוביות. אם בתחילת חודש אוגוסט קצב החולים החדשים היה יציב, סביב כ-1800 מקרים חדשים ביום, הרי מאז תחילת חודש ספטמבר הוא הכפיל את עצמו פי יותר מ-4. מספר החולים הקשים החדשים כמעט הכפיל את עצמו מיולי לאוגוסט, ושוב כמעט הכפיל את עצמו מאוגוסט לספטמבר. בהשוואה למדינות מפותחות שחוו תחלואת COVID-19 קשה, ישראל נמצאת הרבה מעל שיעור

- החולים החדשים היומיים למיליון נפש, ואף עקפה את ארה"ב בשיעור פטירות למיליון נפש.
3. הפנדמיה גורמת לפגיעה אנושה בבריאות הציבור, הן ישירות על ידי תחלואה ותמותה מהמחלה עצמה, והן בעקיפין על ידי השפעתה על מערכת הבריאות, עומס והסיכון לקריסה של מערכת הבריאות.
4. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן: החוק) קובע בסעיף 3א כי "שוכנעה הממשלה, בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, כי יש התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ועומדות בתוקפן תקנות לפי חוק זה הקובעות מגבלות מלאות בתקופת תוקפה של הכרזה וכאמור וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות כאמור בסעיף 7(ב) כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית היא להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה".
5. ביום 6 באוקטובר 2013, החליטה הממשלה להאריך את ההכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה, בהתאם לסעיף 3א לחוק ב-7 ימים, עד ליום כ"ה בתשרי התשפ"א (13 באוקטובר 2020). ההכרזה פורסמה ברשומות בהתאם לסעיף 3א(ד) לחוק והונחה על שולחן ועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת.
6. ההכרזה כאמור הוארכה בהתאם לעמדת גורמי המקצוע, כמפורט בהרחבה בחוות הדעת המקצועית שצורפה להצעת ההחלטה להארכת ההכרזה, ולפיה נתוני התחלואה בעת הזו גבוהים מאוד, כמו גם העומס הרב על מערכת הבריאות. מאידך, נתוני הימים האחרונים, הן במדד מספר החולים החדשים מידי יום, והן במדד אחוז הבדיקות החיוביות, מצביעים על מגמת שיפור בנתוני התחלואה. בזהירות המתבקשת ובהתאם לנתונים אלה, ניתן לומר שהמגבלות שהוטלו משיגות את התכלית לשמה נקבעו. לפיכך, לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות יש להמשיך ולנקוט במדיניות הקיימת ולהאריך את תוקפן של המגבלות לתקופה של שבוע נוסף, ובכלל זה ההגבלות על התנועה, פעילות המסחר והגבלת התקהלויות, לרבות התקהלויות במסגרת תפילה, הפגנה או טקס דתי.
7. מדיניות משרד הבריאות לעניין ההתמודדות עם מגפת הקורונה בשלב זה של התחלואה המסיבית, מבוססת על מס' עקרונות: 1. שימוש במסיכת אף ופה בכל המרחב הציבורי. 2. שמירת מרחק ומניעת התקהלויות 3. הטלת מגבלות על התנועה.
8. בהתאם למדיניות זו, נקבעו המגבלות בתקנות, ובכלל זה הוראת השעה שנקבעה עד ליום 7.10.20, ולפיה לא ניתן להשתתף בהפגנה במרחק שעולה על 1,000 מטרים מהבית, וכן הגבלות על התקהלויות במרחב הציבורי, לרבות לעניין התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי.
9. כפי שפורט בחוות הדעת קיים סיכון להדבקה בנגיף הקורונה בהשתתפות בהתקהלות. ככל שמספר המשתתפים בהתקהלות גבוה יותר, הסיכון לפרט ולמשתתפים בהתקהלות עולה בהתאם. הסיכון הפרטני להידבק תלוי במספר גורמים, כגון עטית מסכה, מספר האנשים המשתתפים בהתקהלות, צפיפות, שמירת ריחוק פיזי, הקפדה על שהייה במקום קבוע לעומת התקהלות דינמית בה אנשים מצויים בתנועה ומתערבבים זה עם זה. ככלל,

הסיכון להידבק במבנה סגור גבוה יותר מהדבקה באוויר הפתוח ובתלות במשתנים נוספים כמו צפיפות, מספר משתתפים וכו'.

10. הצורך בהגבלת השתתפות בהפגנה במרחק העולה על 1,000 מטרים ממקום המגורים נדרש כחלק ממגבלות התנועה האוסרות יציאה של אדם ממקום מגורים למעט לצרכים ומטרות חיוניים המפורטים בתקנות. הגבלות אלה נקבעו במטרה לצמצם את התנועה במרחב הציבורי למינימום החיוני וההכרחי ולמנוע ככל הניתן מגעים והתקהלויות, ובכלל זה להקטין את כמות וצפיפות האנשים במרחב הציבורי ובמסגרת התקהלויות בפרט. כל זאת, במטרה לבלום את התפשטות הנגיף ולהביא לשיפור במצב התחלואה החמור.

11. בהתאם לכך, עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא שיש לצמצם ולהגביל ככל הניתן חריגים וסייגים למגבלות כאמור, שכן כל חריג ובכלל זה אפשרות לקיום הפגנה בתוך כלי רכב ("הפגנות רכובות"), מעבר לטווח של 1000 מטרים ממקום מגורים, פוגע בעקרון של הטלת מגבלות תנועה ומביא לתוספת סיכון העלול להיות משמעותי בתוספת התחלואה.

12. במסגרת בחינת ההארכה של הוראת השעה במסגרת התקנות, נבחנה האפשרות להתיר קיום הפגנות בתוך כלי רכב ("הפגנות רכובות") בתוך תחומי הישוב. לאחר שקילת הדברים לעומקם, נמצא שאין מקום לאפשר קיום הפגנות כאמור, בעת הזאת. ראשית, קביעת אפשרות לצאת ממקום מגורים לצורך השתתפות בהפגנה רכובה פוגעת בעיקרון של הגבלת התנועה והישארות בבתיים ובעצם קיומו של סגר הדוק. בהתאם לעמדה שנמסרה על ידי משטרת ישראל, היא עשויה לפרום את הסגר ולפגוע ביעילותו, בשים לב גם לקושי לאכוף חריג זה. יתירה מכך, בעת הזאת רף המגבלות המוטלות על התנועה במרחב הציבורי חמור ביותר. כך, בין השאר, מוגבלת היכולת לקיים פעילויות בסיסיות ביותר כמו חתונה או אזכרה. כמו כן, מוגבלת מאוד היכולת לעבוד ולהתפרנס. על רקע המגבלות החמורות כאמור, לא נמצא שיש מקום לאפשר קיום הפגנות רכובות בעת הזאת. בנוסף לכך, קביעת המגבלה על השתתפות בהפגנה במרחק העולה על 1,000 מטרים ממקום המגורים, חלה בשעה שנמצא בתוקף מצב חירום מיוחד וכל הקלה משמעותית במגבלות תוביל להסרת מצב החירום המיוחד והמגבלה כאמור על השתתפות בהפגנות.

13. בהתאם לאמור, מוצע לתקן את תקנות הגבלת השהייה, ולהאריך את הוראת השעה שבתקנה 24 לתקנות, הקובעת הגבלה על קיומן של התקהלות לרבות בתפילה, בהפגנה ובטקס דתי והגבלה על השתתפות בהפגנה במרחק העולה על 1,000 מטרים ממקום המגורים, עד ליום 13 באוקטובר 2020, מועד פקיעת ההכרזה על מצב חירום מיוחד. כן מוצע כי התקנות ייכנסו לתוקף מידי ועם פרסומן ברשומות לפי סעיף 4(ד)(3) לחוק, בשל מועד פקיעת התקנות, היום בחצות.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר לביטחון פנים תומך בהצעת ההחלטה ובהתאם לעמדה המקצועית של משטרת ישראל מתנגד להחרגת הפגנות רכובות לאור כך כי הדבר יהווה אמתלה לכל מי שמבקש להפר את הסגר אף למטרה שאיננה מותרת, ויוסיף להכבדה המשמעותית שהחרגה כאמור תיצור על עבודת המשטרה הפועלת בימים אלו בעצימות גבוהה על מנת לאכוף את ההנחיות והמגבלות שנקבעו בתקנות, כמו גם במשימות השגרה שלה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה לאישור תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020, מיום 17.9.20

החלטת הממשלה לאישור הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התש"ף-2020, מיום 24.9.20

החלטת הממשלה לאישור תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות)(תיקון מס' 3), התשפ"א-2020, מיום 30.9.20.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית. כמפורט בחוות הדעת, סוגיית הארכת התקנות נדונה בימים האחרונים בדרגים הבכירים ביותר במשרד הבריאות, משטרת ישראל והייעוץ המשפטי לממשלה, ובסופו של יום נמצא כי אין מניעה משפטית באישור ההארכה כמבוקש. בתוך כך, נדונה בפרט סוגיית ההחרגה של הפגנות רכובות בתנאים מסוימים. לעניין זה הובהר כי העדר כל החרגה מעורר אמנם קשיים משפטיים משמעותיים, ואולם לנוכח עמדת משרד הבריאות והדרגים המקצועיים כמפורט בדברי ההסבר, לא קיימת כאמור מניעה משפטית בהארכת התקנות כמבוקש.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מוגש על ידי ח"כ יולי (יואל) אדלשטיין, שר הבריאות

07 אוקטובר 2020

י"ט תשרי תשפ"א