



ירושלים, כ"ח בשבט התשפ"א
10 בפברואר 2021

לכבוד
יושב ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט
הכנסת

שלום רב,

הנדון: תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (חובת ביצוע בדיקה בכניסה לישראל), התשפ"א – 2021

בהתאם לסעיף 4(ד) לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, מצורפת בזה טיוטת תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (חובת ביצוע בדיקה בכניסה לישראל), התשפ"א-2021, בליווי דברי הסבר הכוללים בתוכם את התשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההצעה להתקין התקנות.

בברכה,


צחי ברומרמן
מזכיר הממשלה

העתק: יושב-ראש הכנסת
מנהל ועדת החוקה, חוק ומשפט
מזכירות הכנסת

טיוטת תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (חובת ביצוע

בדיקה בכניסה לישראל), התשפ"א - 2021

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 4, 7א(א)(2), ו-23 עד 25 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף - 2020¹ (להלן - החוק), [ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ולאחר שהתקיים האמור בסעיף 4(ד)(2)(א) לחוק], מתקינה הממשלה תקנות אלה:

פרק א': הגדרות ופרשנות

1. הגדרות ופרשנות - בתקנות אלה -

"בדיקה" - בדיקת קורונה שבוצעה בשיטת PCR או בדיקה מסוג נוסף שיקבע המנהל בהוראות לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם;
"מעבר גבול ימי" - נמל שנקבע כתחנת גבול;
"שדה תעופה בין-לאומי" - שדה תעופה שנקבע כתחנת גבול;
"תחנת גבול" - תחנת גבול לפי צו הכניסה לישראל (תחנות גבול), התשמ"ז-1987².

פרק ב': חובת ביצוע בדיקות

2. חובת ביצוע בדיקה לפני הכניסה לישראל

מבלי לגרוע מתקנה 30(א)(3) לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) התש"ף-2020³ ומתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת היציאה מישראל והכניסה אליה), התשפ"א - 2021⁴, אדם ששהה מעל 72 שעות מחוץ לישראל לא ייכנס לישראל דרך תחנת גבול שאינה בשדה תעופה בין-לאומי, ללא -

(1) שיש בידיו ממצא שלילי בבדיקה שביצע במהלך 72 השעות שקדמו למועד כניסתו לישראל או אם נכנס לישראל במעבר גבול ימי - במהלך 72 השעות שקדמו ליציאתו מהמדינה האחרת; אישור כאמור יוצג לקצין ביקורת הגבולות;

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 266.
² ק"ת התשמ"ז, עמ' 1219, התשע"ט עמ' 2926.
³ ק"ת התש"ף, עמ' 1988.
⁴ ק"ת התש"ף עמ' 1836.

(2) על אף האמור בפסקה (1) ועדת חריגים הכוללת את ראש רשות האוכלוסין וההגירה, המנהל הכללי של משרד הבריאות והמנהל הכללי של משרד החוץ או נציגיהם, רשאית לאשר בקשה של אדם להיכנס לישראל דרך תחנת גבול כאמור, גם אם לא הציג ממצא שלילי כאמור אם שוכנעה כי צורך הומניטרי או צורך אישי מיוחד מצדיק זאת, ובכלל זאת אם קיים קושי ממשי של העדר נגישות לבדיקות במדינה ממנה הוא מגיע לישראל; החלטה לעניין אישור כאמור תהיה בכתב ומנומקת;

(3) על אף בפסקאות (1) ו-(2) המנהל הכללי של משרד הבריאות רשאי לאשר בקשה של אדם להיכנס לישראל דרך תחנת גבול אם הציג ממצא חיובי בנסיבות מיוחדות אם שוכנע כי צורך הומניטרי או צורך אישי מיוחד מצדיק זאת, ולפי תנאי האישור.

(א) אדם הנכנס לישראל יבצע עם כניסתו לישראל בדיקה במקום שהורה לו מפעיל תחנת הגבול; מפעיל תחנת הגבול יקצה מקום בתחנת הגבול לביצוע בדיקה כאמור.

חובת ביצוע בדיקה
לאחר הכניסה
לישראל

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), בתחנת גבול שהמנהל הודיע כי אין אפשרות לבצע בה בדיקה, בתקופת תוקפה של הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד של אדם שנכנס לישראל בנסיבות מיוחדות) (מס' 5) (תיקון), התשפ"א-2021 אדם החייב בבידוד במקום בידוד מטעם המדינה יבצע את הבדיקה במקום לבידוד מטעם המדינה שהורה לו מפעיל מקום הבידוד מטעם המדינה ובמועד שהורה; מפעיל מקום לבידוד מטעם המדינה יקצה מקום במקום בידוד מטעם המדינה לביצוע בדיקה כאמור; הודעת המנהל כאמור תפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, משרד החוץ משרד הפנים ומשרד ראש הממשלה.

פרק ג': הוראות כלליות ועונשין

העושה אחד מאלה דינו קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין:

3.

עונשין

(1) אדם ששהה מעל 72 שעות מחוץ לישראל, ונכנס לישראל מבלי שיש בידיו ממצא שלילי בבדיקה שביצע במהלך 72 השעות שקדמו למועד כניסתו לישראל או אישור אחר כמפורט בתקנה 2, ובניגוד לאמור בתקנה האמורה;

(2) אדם הנכנס לישראל שלא ביצע בדיקה במעבר גבול או במקום לבידוד מטעם המדינה בניגוד לתקנה 3.

4. עבירות מנהליות (א) העבירות המנויות בתקנה 4 המפורטות בטור א' בטבלה שלהלן, הן עבירות מנהליות שניתן להטיל בשלן קנס מנהלי קצוב, כמפורט בטור ב' בטבלה שלהלן -

מס"ד	טור א'	טור ב'
	העבירה	סכום בשקלים
(1)	(1)4	2,500
(2)	(2)4	3,500

(ב) הקנס המנהלי הקצוב לעבירה מינהלית חוזרת כמשמעותה בסעיף 2(ג) לחוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985⁵ (להלן בתקנה זו – חוק העבירות המינהליות), יהיה כפל הקנס המינהלי האמור בתקנת משנה (א).

(ג) הקנס המינהלי הקצוב לעבירה מינהלית נמשכת יהיה בשיעור חמישית מהקנס הקבוע בתקנת משנה (א), לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר המועד שנקבע בהתראה כאמור בסעיף 8(ב1) לחוק העבירות המינהליות.

5. הגורם המוסמך להטלת קנס מינהלי לפי תקנות אלה, הוא כל אחד מאלה:

(1) שוטר;

(2) מפקח שהוא עובד המדינה שנתונות לו סמכויות פיקוח לפי כל דין.

6. סמכויות שוטר לשם אכיפת ההוראות לפי תקנות אלה, תהיה לשוטר סמכות להורות לכל אדם לפעול לפי התקנות או להפסיק פעילות בניגוד להן.

7. תחילה תחילתה של תקנה 2 ביום ב' באדר התשפ"א (14 בפברואר 2021).

8. תוקפן של תקנות אלה, עד יום כ"ה באדר התשפ"א (9 במרס 2021).

כ"ח בשבט התשפ"א

(10 בפברואר 2021)



בנימין נתניהו

ראש הממשלה

⁵ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.

דברי הסבר

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן: "המחלה" או "הנגיף"). בימים אלה מדינת ישראל מצויה בגל תחלואה שלישי והחמור ביותר עד כה.

בסוף חודש דצמבר החל מבצע חיסונים בישראל. במאמצים כבירים מדינת הצליחה לתת 5.1 מיליון מנות חיסון ל-3.2 מיליון אנשים, שהם כמעט 35% מאוכלוסיית ישראל. בקרב בני 60 ומעלה, חוסנו 1.2 מיליון, שהם כ-84% מקבוצת אוכלוסייה זו. כבר ניתנו 1.8 מיליון מנות שניות, ולמעלה מ-1.5 מיליון ישראלים זכאים לתעודת חיסון. למבצע חיסון בקנה מידה כזו אין אח ורע בעולם, גם לא בקרב במדינות המפותחות ביותר. חיסון רוב האוכלוסייה היא האסטרטגיה הנבחרת ליציאה מהמגפה. עם זאת, הישגים אלה עדיין מאפשרים ויתור על ההגבלות המוטלות במסגרת התקנות. "חסינות עדר" של אוכלוסיית ישראל עדיין איננה ברת השגה בשלב זה, בין היתר, מאחר ולא ניתן לחסן ילדים מתחת לגיל 16, המהווים כ-30% מהאוכלוסייה. לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות יידרשו שיעורי כיסוי גבוהים יותר בקרב "אוכלוסיות הסיכון", על מנת להימנע מגל תחלואה חמור לאחר שחרור המגבלות.

בנוסף, בעת הזו עולה וצף איום נוסף על מצב התחלואה אשר נובע מהופעה של נגיפים המכילים שינויים גנטיים. הנגיף, בדומה לנגיפים אחרים, עובר מוטציות במבנה החומר הגנטי שלו ובדרך זו נוצרים וריאנטים שחלקם עלולים להיות בעלי משמעות קלינית ואפידמיולוגית. כעת ידועות בעולם שלוש מוטציות בעלות משמעות קלינית ואפידמיולוגית חשובה. שלושת אלה יוצרות שינויים בחלבון הדורבן, שהוא אתר הקישור של הנגיף לתאי האדם, אך גם יעד חשוב של מערכת החיסון והאתר אליו רוב החיסונים הקיימים כיום מכוונים. שינויים בחלבון זה עלולים להשפיע על מהירות התפשטות של הנגיף, אלימות הנגיף (היכולת של הנגיף לגרום למחלה קשה), הכרת הנגיף על ידי מערכת החיסון ועל יעילות החיסונים הקיימים בקרב מחלימים. משמעות הדבר שייתכנו ווריאנטים שיגרמו להדבקה חוזרת של אנשים שכבר החלימו מהנגיף מאחר והנוגדנים שנוצרו לזן המקורי לא ישפיעו על הזן המוטנטי.

עד עתה התממש במדינה התרחיש של ייבוא זן מדבק יותר - עד אמצע דצמבר לא היתה עדות לווריאנט האנגלי במדינה, אולם זן זה התגלה לראשונה בישראל באמצע דצמבר ותוך פחות מחודש התפשט במהירות בארץ. עפ"י בדיקות מדגמיות של דגימות מכלל הארץ ההנחה היא שזן זה מהווה היום כ-75% מהמקרים המאומתים החדשים וככל הנראה תורם לגל התחלואה החרף הפוקד כעת את ישראל. תופעה נוספת ומדאיגה הקיימת של הווריאנט האנגלי היא שיעור גבוה של נשים הרות במצב קשה וקריטי.

בדרום אפריקה וריאנט אחר הפך במהרה להיות זן שליט. בשבועיים הראשונים של דצמבר 2020 וריאנט זה היווה כ-90% מהדיגומים. ההערכות הן שזן זה מדבק כמו הזן האנגלי, קרי ב-50% יותר, ויש חשד שווריאנט זה עלול להשפיע על יעילות החיסונים. זן זה התפשט אל מחוץ לדרום אפריקה ומצוי כעת ב-31 מדינות. נכון לרגע זה התגלו בישראל 34 מקרים של הווריאנט הדרום אפריקאי, כולם מלבד שלושה עם היסטוריה של נסיעה לחו"ל או מגעים שלהם. לגבי שלושת האחרים ממשיכה להתנהל חקירה אודות מקור ההדבקה. בשלב זה נעשים מאמצים עילאיים לעצור את שרשראות ההדבקה ולמנוע הדבקה קהילתית

בווריאנט הדרום אפריקאי, כפי שקרה עם הווריאנט האנגלי.

ווריאנט שלישי שמקורו בברזיל עלה לתודעה בשבועות האחרונים, עקב חשש שגם הוא יוכל לפגוע ביעילות החיסונים הניתנים בישראל. הווריאנט הברזילאי התגלה ביפן בקרב חוזרים מברזיל וככל הנראה קיים גם בפורטוגל עקב תעבורה אווירית נרחבת בין ברזיל לפורטוגל. המידע לגבי זן זה עדיין מועט, אך גם לגבי קיים חשש לאי-נטרול על-ידי נוגדנים הנוצרים בעקבות החיסון. ווריאנט זה טרם התגלה בארץ.

התופעה של הווריאנטים מעידה על סיכון לייבוא וריאנטים עם שיעורי הדבקה גבוהים בהרבה מהמוכר לנו עד עתה, וחמור מכך, חשש להכנסת זן עם יכולת הדבקה מוגברת שהוא גם עמיד לחיסון. תרחיש בו נכנס וריאנט שפוגע ביעילות החיסון הוא החמור ביותר. תרחיש כזה עלול, במגבלות המידע הקיים, לאיים על תועלת מבצע חיסוני הקורונה המתקדם במהירות כעת בישראל.

קיימים ווריאנטים נוספים שמשמעותם הקלינית נמצאת בבדיקה כגון ווריאנט לוס אנג'לס שמתפשט בקליפורניה, ממנו נמצאים עד שלושה מקרים בישראל.

הערכת הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות היא כי לחוזרים לישראל מחו"ל קיים סיכון מוגבר להבאת ווריאנטים של הנגיף שעשויים להיות מסוכנים, הן מבחינת ההדבקה והן מבחינת ההשפעה על יעילות החיסון, וכי עד שיזוהו יהיה מאוחר מידי. הסיכון קיים בכל המדינות שכן גם במדינות בהן לא ידוע שיש תחלואה בווריאנטים שעלולים להיות מסוכנים, במקרים רבים זה נובע מחוסר ריצוף גנטי ולא בשל היעדרם. אם יתממש הסיכון כאמור הדבר עלול להביא להחמרה משמעותית בתחלואה בישראל, שתסכן את בריאות הציבור והצלחת מבצע החיסונים. כמו כן להערכת הגורמים המקצועיים אין די בחיוב קיום הבידוד של חוזרים במקום לבידוד מטעם המדינה, וזאת בשל המגבלות של כלי זה.

בשל גל התחלואה החמור ונוכח האיומים המפורטים לעיל, ובכדי להתמודד איתם, נקבעו מספר שינויים בתקנות במטרה למנוע חדירה של ווריאנטים מסוכנים לישראל. בין השאר, ביום 23.1.21 נכנס לתוקפו תיקון הקובע כי לא ניתן לעלות לטיסה לישראל ללא תוצאה שלילית בבדיקת PCR שבוצעה ב-72 השעות שלפני העלייה למטוס, למעט מחלים ובכלל זאת מחוסן שהיו פטורים מהסדר זה, וכן למעט מי שקיבל אישור מוועדת חריגים בשל צורך הומניטרי או צורך אישי מיוחד לעלות למטוס ללא תוצאה כאמור. מאחר וקיים חשש מווריאנט שיגרום למחלה גם בקרב אנשים אלו, וכן משום שמספיקה חדירה אחת של חולה בווריאנט לישראל שלא יתגלה בכדי לייצר הדבקה נרחבת בקהילה בווריאנט שהחיסון עלול לא להיות יעיל לגביו, שיש בה כדי לפגוע באופן חמור באסטרטגיית היציאה הנבחרת מהמגפה, מוצע בתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) (תיקון מס' 11), התשפ"א-2021 לחייב גם מחוסנים ומחלימים שנכנסים לישראל בביצוע בדיקה כאמור. בהתאם לאיומים שתוארו, מטרת התקנות המוצעות להחיל על הנכנסים לישראל דרך היבשה והים הסדר דומה לזה שחל על הנכנסים לישראל דרך כלי טיס, כך שגם הם יחויבו להציג בדיקה שלילית שבוצעה 72 שעות לפני כניסתם לישראל. אדם שאין בידו בדיקה כאמור לא ייכנס לישראל, אלא באישור מיוחד וחריג כמפורט בתקנות. כמו כן מוצע לקבוע כי כל הנכנסים לישראל יחויבו לבצע בדיקה עם כניסתם.

לתקנה 1

מוצע להגדיר בדיקה כבדיקת קורונה שבוצעה בשיטת PCR או בדיקה מסוג נוסף שיקבע המנהל בהוראות לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, וזאת כדי לאפשר גמישות בהמשך בהיותה של ההחלטה איזו בדיקה נוספת כבילה בעלת אופי מקצועי.

לתקנה 2

מי שמבקש להיכנס לישראל דרך מעבר גבול יבשתי או ימי לא יוכל להיכנס לישראל מבלי שיציג אישור כי קיבל תשובה שלילית בבדיקת קורונה שביצע במהלך 72 השעות שקדמו למועד כניסתו לישראל. הסדר דומה כבר חל הנכנסים לישראל דרך האוויר, וכעת מוצע להחיל הסדר דומה על הנכנסים דרך היבשה והים. הסדר זה יחול רק על אדם ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות. חלופה לאישור זה היא קבלת אישור מוועדת חריגים המורכבת מנציגי מנכ"לי משרד הבריאות, משרד החוץ, ורשות האוכלוסין וההגירה שכבר פועלת ביחס לנכנסים לישראל. אדם שיש בידי ממצא חיובי בבדיקה כאמור יוכל להיכנס רק באישור המנהל ובתנאים שיוורה.

לתקנה 3

אדם הנכנס לישראל יבצע עם כניסתו לישראל בדיקה במקום שהורה לו מפעיל תחנת הגבול. במעבר גבול שאין בו בדיקות אדם החייב בבידוד במקום בידוד מטעם המדינה יבצע את הבדיקה במקום לבידוד מטעם המדינה שהורה לו מפעיל מקום הבידוד מטעם המדינה ובמועד שהורה. כלל זה יחול רק כל עוד הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד של אדם שנכנס לישראל בנסיבות מיוחדות) (מס' 5) (תיקון), התשפ"א-2021 בתוקף. אדם שנכנס במעבר גבול שאין בו אפשרות לבצע בדיקות, ושאינו חייב בבידוד במקום לבידוד מטעם המדינה, לא יפר הוראה זו.

לתקנות 4 ו-5

הפרת ההוראות מעלה תהווה עבירה פלילית. אדם שנכנס לישראל מבלי שיש בידי ממצא שלילי בבדיקה כאמור או אישור אחר כמפורט בתקנה 2, יהיה חשוף לקנס של 2,500 ₪. הקנס נדרש בשל החשש כי בפועל לא ניתן יהיה להחזיר את אודו אדם חזרה למדינה ממנה הגיע. אדם שחייב לבצע בדיקה עם כניסתו לישראל ולא יבצעה בניגוד לאמור לעיל, יהיה חשוף לקנס של 3,500 ₪.

לתקנה 6

שוטר או מפקח שהוא עובד מדינה לפי דין יהיה רשאי לתת קנס כאמור.

לתקנה 7

החובה לבצע בדיקה לא דורשת הערכות מצד הפרט, שכן אדם יידרש לבצע בדיקה רק אם נמצאות בדיקות בתחנת הגבול, או במקום לבידוד מטעם המדינה. על כן מוצע כי הסדר זה ייכנס לתוקף עם פרסומו ביום 11.2.21. החובה להציג ממצא שלילי דורשת הערכות, שכן יש צורך להספיק לקבל תשובה בבדיקה. על כן מוצע כי הסדר זה ייכנס לתוקף רק ביום 14.2.21.

לתקנה 8

תוקפן של התקנות יהיה עד יום 9.3.21, 28 ימים מיום כניסתן לתוקף.