



ירושלים, א' בניסן התשפ"א

14 במרץ 2021

לכבוד

ח"כ צבי האוזר

יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת

שלום רב,

- א. בהמשך להחלטת הממשלה מס' 896 מיום 14.3.2021, בעניין הכרזה על הסמכת שירות הביטחון הכללי לבצע פעולות סיוע בהתאם לחוק 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 (להלן-החוק).
- ב. מצורפים בזה דברי ההסבר ונספחים מדברי ההסבר שעמדו לפני הממשלה בעת קבלת ההחלטה.
- ג. בהתאם לסעיף 3(ה) לחוק, ההכרזה הועברה לפרסום ברשומות.
- ד. בהתאם לסעיף 3א(א) לחוק, מובאת ההכרזה לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בברכה,

צחי ברורמן
מזכיר הממשלה

העתק: יושב-ראש הכנסת

ראש הממשלה

ראש הממשלה החליפי

שר הבריאות

היועץ המשפטי לממשלה

היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

מנהל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת

מזכירות הכנסת

יועץ ראש הממשלה לענייני כנסת

קביעת קריטריונים להסתייעות בשירות הביטחון הכללי בהתאם לחוק 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 והכרזה על הסמכת השירות הביטחון הכללי לבצע פעולות סיוע לפי החוק

מודיעים בזה, כי הממשלה החליטה ביום א' בניסן התשפ"א (14 במרס 2021), כלהלן:

א. משרד הבריאות יהיה רשאי להסתייע בשירות הביטחון הכללי (להלן – השירות) מכוח חוק 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 (להלן – החוק)¹, בכפוף להתקיימותם של התנאים הבאים:

1. תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע של השירות, כהגדרתן בחוק, לא פחתה מ- 5% מכלל החולים שאובחנו במשך שלושה שבועות רצופים, בעת שהיקף התחלואה יציב;
2. מספר החולים החדשים ביום לא ירד מסך של 1,000 חולים ביום בממוצע לשלושה שבועות;
3. בקשות לקבלת סיוע, כמפורט בסעיף 6 לחוק, יועברו לשירות רק בנוגע לחולה אשר לא דיווח בחקירה האפידמיולוגית האנושית על אף אדם שבא עמו במגע קרוב בתקופה הרלוונטית לפי החוק ("אפס מגעים") או בנוגע לחולה שלא ניתן היה ליצור עמו קשר או לערוך לו חקירה אפידמיולוגית אנושית מסיבה אחרת.

בסעיף זה:

- (א) "תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע" – הכוונה לחולים שהתגלו באמצעות פעולות הסיוע בלבד.
- (ב) "שלושה שבועות" – בהתאם לשלושת הדיווחים האחרונים שהועברו על-ידי משרד הבריאות לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת וליועץ המשפטי לממשלה לפי סעיפים 19(ב) ו-19(ג) לחוק.
- (ג) "היקף תחלואה יציב" – הכוונה לכך שלא יהיה שינוי של יותר מ-20% במספר החולים משבוע לשבוע.

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 166 ועמ' 234.

ב. בהתאם לסעיפים 3(א) ו-3(ב) לחוק, לאחר ששוכנעה הממשלה על בסיס חוות דעת אפידמיולוגית שהונחה לפניה, כי בשל חשש להתפשטות רחבת היקף של המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה החדש עדיין מתקיים צורך מיידי וממשי בהסתייעות בשירות ולאחר ששוכנעה הממשלה כי גם בעת הזו, אין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות, בשים לב לסיכון הנשקף לציבור מהמחלה, ולאחר שהונחו לפניה המלצותיו של צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות, לאחר שעמדה לפניו, בין היתר, חוות דעת הרשות להגנת הפרטיות - להכריז על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, והכל לתכלית האמורה בסעיף 3(א) לחוק בלבד ובכפוף להתקיימותם של כלל התנאים שפורטו בסעיף א' לעיל.

ג. בהתאם לסעיף 3(ד) לחוק, בשים לב לכך שתוקף ההכרזה הנוכחית שניתנה בהתאם לחוק פקע ביום כ"ט באדר התשפ"א (13 במרס 2021) ובכפוף לאמור בסעיף א' לעיל, תעמוד ההכרזה בתוקפה ממועד פרסומה ברשומות ועד ליום ט"ו בניסן התשפ"א (28 במרס 2021).

ד. לפרסם החלטה זו ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הבריאות.



בנימין נתניהו
ראש הממשלה

א' בניסן התשפ"א

14 במרץ 2021

(חמ 6101-3)



קביעת קריטריונים להסתייעות בשירות הביטחון הכללי בהתאם לחוק 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 והכרזה על הסמכת השירות הביטחון הכללי לבצע פעולות סיוע לפי החוק

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. משרד הבריאות יהיה רשאי להסתייע בשירות הביטחון הכללי (להלן – השירות) מכוח חוק 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 (להלן – החוק), בכפוף להתקיימותם של התנאים הבאים:

1. תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע של השירות, כהגדרתן בחוק, לא פחתה מ-5% מכלל החולים שאובחנו במשך שלושה שבועות רצופים, בעת שהיקף התחלואה יציב;
2. מספר החולים החדשים ביום לא ירד מסך של 1,000 חולים ביום במוצע לשלושה שבועות;
3. בקשות לקבלת סיוע, כמפורט בסעיף 6 לחוק, יועברו לשירות רק בנוגע לחולה אשר לא דיווח בחקירה האפידמיולוגית האנושית על אף אדם שבא עמו במגע קרוב בתקופה הרלוונטית לפי החוק ("אפס מגעים") או בנוגע לחולה שלא ניתן היה ליצור עמו קשר או לערוך לו חקירה אפידמיולוגית אנושית מסיבה אחרת.

בסעיף זה:

"תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע" – הכוונה לחולים שהתגלו באמצעות פעולות הסיוע בלבד.

"שלושה שבועות" – בהתאם לשלושת הדיווחים האחרונים שהועברו על-ידי משרד הבריאות לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ליועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 19(ב) ו-1(ג) לחוק.

"היקף תחלואה יציב" – הכוונה לכך שלא יהיה שינוי של יותר מ-20% משבוע לשבוע במספר החולים.

ב. בהתאם לסעיפים 3(א) ו-3(ב) לחוק, לאחר ששוכנעה הממשלה על בסיס חוות דעת אפידמיולוגית שהונחה לפנייה, כי בשל חשש להתפשטות רחבת היקף של המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה החדש עדיין מתקיים צורך מיידי וממשי בהסתייעות בשירות ולאחר ששוכנעה הממשלה כי גם בעת הזו, אין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות, בשים לב לסיכון הנשקף לציבור מהמחלה, ולאחר שהונחו לפנייה המלצותיו של צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות, לאחר שעמדה לפניו,

בין היתר, חוות דעת הרשות להגנת הפרטיות - להכריז על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, והכל לתכלית האמורה בסעיף 3(א) לחוק בלבד ובכפוף להתקיימותם של כלל התנאים שפורטו בסעיף א' לעיל.

ג. בהתאם לסעיף 3(ד) לחוק, בשים לב לכך שתוקף ההכרזה הנוכחית שניתנה בהתאם לחוק פוקע ביום 13.03.2021 ובכפוף לאמור בסעיף א' לעיל, תעמוד ההכרזה בתוקפה ממועד פרסומה ברשומות ועד ליום 3.04.2021.

ד. לפרסם החלטה זו ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הבריאות.

דברי הסבר

רקע כללי

1. סעיף 3(א) לחוק 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 (להלן – החוק) קובע כי הממשלה רשאית להכריז על הסמכת שירות הביטחון הכללי (להלן – השירות) לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, לאחר ששוכנעה כי בשל חשש להתפשטות רחבת היקף של המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה החדש יש צורך מיידי וממשי בהסתייעות בשירות.
2. סעיף 3(ב) לחוק מוסיף וקובע כי הממשלה רשאית להכריז כאמור, לאחר ששוכנעה כי אין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות, בשים לב לסיכון הנשקף לציבור מהמחלה ולאחר שהונחו לפנייה המלצותיו של צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות נשוא סעיף 12 לחוק (להלן – צוות השרים). יוער כי בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק, בתקופת תוקפה של הכרזה יהיה משרד הבריאות רשאי להעביר לשירות בקשה לקבלת סיוע, ובלבד שמספר החולים החדשים באותו יום או ביום שקדם לו עלה על 200. בהתאם לסעיף 3(ד) לחוק, ההכרזה תעמוד בתוקפה לתקופה שתיקבע בה, בהתחשב בהתפשטות הצפויה של נגיף הקורונה החדש בישראל ובלבד שלא תעלה על 21 ימים. בנוסף, בהתאם לסעיף 3(ה) לחוק, ההכרזה תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הבריאות.
3. יצוין כי בסעיף 24 לחוק נקבע כי החוק יעמוד בתוקפו עד ליום ז' בשבט התשפ"א (20 בינואר 2021). אולם, לאור סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציבי", משלא נתקבל חוק התקציב עד יום 22.12.2020, יש לראות ביום 23.12.2020 "כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת כל חיקוק שתוקפו היה פוקע תוך ארבעה חודשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר – יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת. משמעות הדבר היא כי החוק לא פקע ביום 20.1.2021 אלא יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת.
4. בהתאם לסעיף 23(א) לחוק, ביום תחילתו של החוק, יום 21.7.2020, ראו כאילו ניתנה הכרזה ראשונה לפי סעיף 3 לחוק, שתוקפה 21 ימים, אשר הסתיימה ביום 11.8.2020. בהמשך לכך, ובהתאם לסעיף 3 לחוק, הממשלה הכריזה 12 פעמים נוספות על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, והכרזות אלו אושרו, בין באופן מלא ובין לתקופה קצרה יותר על-ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – ועדת החוץ והביטחון) בהתאם לסעיף 3א(א) לחוק. בהתאם לכך, פעולות הסיוע נשוא סעיף 5 לחוק מבוצעות באופן רציף ממועד חקיקת החוק טרם תיקונו (1.7.2020). יוער כי ההכרזה האחרונה הוכרזה על ידי הממשלה ביום 03.03.2021 (החלטה 868) לתקופה של 10 ימים עד ליום 13.03.2021. הכרזה זו לא נדונה בוועדת החוץ והביטחון ולכן בהתאם לאמור בסעיף 3א(ג) לחוק, רואים אותה כאילו אושרה.
5. יצוין כי ביום 1.3.2021 ניתן פסק דין בעתירה לביטולו של החוק מחמת אי חוקיותו ולביטול הכרזות הממשלה בדבר הסמכת השירות מכוחו (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות

האזרח ואח' נ' הכנסת ואח'). בפסק הדין הוחלט לקבל את העתירה באופן חלקי כך שכל שהממשלה תבחר להמשיך להסתייע בשירות לאחר יום 14.3.2021, יהיה עליה לגבש קריטריונים אובייקטיביים מדידים להפעלת שיקול דעתה להסתייעות בשירות. הקריטריונים יקבעו בהתבסס על השיקולים המנויים בחוק. פסק הדין מוסיף וקובע כי בכל מקרה, מהמועד האמור ואילך תוגבל הסמכת השירות רק לאותם מקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית או שלא מסר כלל דיווח על מגעים. יצוין כאן עוד, כי בפסק הדין נקבע כי יש להציג את הקריטריונים בפני ועדת החוץ והביטחון ולפרסמם בפומבי.

6. ביום 10.03.2021, לקראת מועד פקיעתה הצפוי של ההכרזה הנוכחית (יום 13.03.2021), התכנס צוות השרים על-מנת לגבש המלצה לגבי הקריטריונים לאופן קבלת החלטות הממשלה בעניין הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע לפי החוק ולבחון את הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות לפי החוק.

7. בנוגע לקריטריונים לאופן קבלת החלטות הממשלה בעניין הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע בהתאם לחוק, על בסיס עמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים, צוות השרים המליץ כי בשלב זה ולצורך ההכרזה הנוכחית, ממועד זה ואילך משרד הבריאות יהיה רשאי להסתייע בשירות בכפוף להתקיימותם של התנאים הבאים: תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע של השירות, כהגדרתן בחוק, לא תפחת מ-5% מכלל החולים שאובחנו במשך שלושה שבועות רצופים (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לוועדת החוץ והביטחון וליועץ המשפטי לממשלה), בעת שהיקף התחלואה יציב - כלומר שלא יהיה שינוי של יותר מ-20% במספר החולים משבוע לשבוע; מספר החולים החדשים ביום לא ירד מסך של 1,000 חולים ביום בממוצע במשך שלושה שבועות (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לכנסת כאמור); בקשות לקבלת סיוע, כמפורט בסעיף 6 לחוק, יועברו לשירות רק בנוגע לחולה אשר לא דיווח בחקירה האפידמיולוגית האנושית על אף אדם שבא עמו במגע קרוב בתקופה הרלוונטית לפי החוק ("אפס מגעים") או בנוגע לחולה שלא ניתן היה ליצור עמו קשר או לערוך לו חקירה אפידמיולוגית אנושית מסיבה אחרת.

8. כמו כן, לעניין ההסתייעות בשירות בהמשך להכרזה הנוכחית, צוות השרים המליץ כי משרד הבריאות יפעל בהקדם האפשרי לשם השגת היכולות האופרטיביות, לרבות באמצעות תדריך המתחקרים, אשר יאפשרו לקבוע בהכרזות עתידיות כי סיוע השירות יהיה לא רק בנוגע לחולים אשר לא דיווחו בחקירה האפידמיולוגית האנושית על אף אדם שבא עמם במגע קרוב בתקופה הרלוונטית לפי החוק ("אפס מגעים") או בנוגע לחולים שלא ניתן היה ליצור עמם קשר או לערוך להם חקירה אפידמיולוגית אנושית מסיבה אחרת כאמור בהצעת החלטה זו, אלא, בנוסף לכך גם ביחס לחולים כדלקמן: חולים שדיווחו על 1-2 מגעים אלא אם המתחקר יעריך כי שיתפו פעולה באופן סביר וכן חולים שדיווחו על 3-5 מגעים רק אם המתחקר יעריך כי לא שיתפו פעולה באופן סביר (לרבות התרשמות בדבר זיכרון חלקי). בד בבד, עד לדיון צוות השרים הבא, יבחנו פיקוד העורף, משרד המודיעין ומשרד הבריאות את מסד הנתונים לגבי מגעים של חולים מאומתים, על מנת לוודא שאין צורך לבצע התאמות בהמלצה על מדרג המגעים שפורט לעיל. למותר לציין, כי לאחר השלמת עבודת-המטה הנדרשת בשני ההיבטים האמורים לעיל, יידרש להביא את מתווה ההסתייעות העדכני בהתאם לקריטריונים המשלימים שיגובשו לאישורה של הממשלה.

9. בנוגע לצורך בהמשך ההסתייעות בשירות, לפני צוות השרים הונחה חוות דעת אפידמיולוגית של מנהל מחלקה באגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות מיום 28.02.2021 (אשר הונחה בפני צוות השרים גם עובר לגיבוש המלצתו הקודמת) שכללה ניתוח מקיף של יעילות מנגנון סיוע השירות במדדי תהליך ותוצאה, לאחר בחינה על בסיס נתונים מעודכנים ונספח מיום 10.03.2021 שמתייחס למשמעויות של קביעת קריטריונים אלה על המשך ההסתייעות בשירות. מחוות הדעת עולה כי יעילות מנגנון סיוע השירות דומה לחקירות האפידמיולוגיות, על אף היתרון המובנה שיש להן באיתור מגעים שיחלו בפועל, הנובע מכך שהן מאתרות מעגל קרוב יותר החשוף יותר להדבקה (בני משפחה מקרבה ראשונה, שבד"כ מתגוררים יחד ונמצאים במגע הדוק מרובה ומתמשך). לאור כל זאת, נקבע בחוות הדעת האמורה כי איתור המגעים בסיוע השירות הוא מנגנון יעיל ומהיר המסייע באיתור ומניעה של עשרות אלפים רבים של מקרים של חולים מאומתים, שלא היו מאותרים כלל, או בזמן, ללא סיוע זה, ולכן שימוש בו ככלי משלים לחקירות אפידמיולוגיות סייע ומסייע רבות למאמץ הלאומי לקטיעת שרשראות הדבקה ועדיין אין לו חלופה מתאימה. בנוסף, נקבע כי אי בידוד חולים מבעוד מועד, טרם אבחונם היה גורם לעשרות אלפי נדבקים וחולים נוספים, מעלה את מקדם ההדבקה וגורם לתחלואה קשה ולמקרי תמותה נוספים. כתוצאה מכך, הפסקת השימוש באמצעי זה היה מגדיל את מספר המבודדים ואת העלות הכוללת למשק של ימי הבידוד, תוך הקטנת והרחקת האפשרות לפתיחת המשק. בנספח לחוות הדעת, משרד הבריאות חוזר ואומר כי השימוש בשירות במקביל לחקירות אפידמיולוגית אנושיות מוסיף תועלת בכך שהוא מאתר מגעים שאינם מאותרים על ידי חקירה אנושית ומאפשר הכנסתם לבידוד באופן מהיר בלא תלות בשיתוף פעולה או זיכרון מצד החולה.
10. בהתאם לנדרש על פי החוק, הונחה לפני צוות השרים אף חוות דעתה של הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים מיום 09.03.2021. בחוות דעתה, הרשות להגנת הפרטיות טענה כי יש לבחון את הקריטריונים שנקבעו מעת לעת, בין היתר לאור שיעור ההתחסנות באוכלוסייה. בנוסף, לדעת הרשות בהתאם לפסיקת בית המשפט יש לחתור ללא לאות ולעשות כל שנדרש כדי להפסיק (ולמצער לצמצם למינימום הכרחי בלבד) את הצורך להסתייע בשירות.
11. בשים לב לאמור לעיל, צוות השרים סבר כי מתקיימים התנאים הנדרשים לצורך הצדקת ההסתייעות בשירות ועל כן מצא לנכון להמליץ לממשלה להכריז הכרזה נוספת בדבר הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כאמור בסעיף 5 לחוק, זאת לתקופה של 21 ימים ובכפוף להתקיימותם של הקריטריונים נשוא המלצתו, כאמור. סיכום צוות השרים וחוות הדעת של הרשות להגנת הפרטיות ושל משרד הבריאות מצורפים כנספחים להצעת החלטה זו.
12. לפיכך, מוצע עתה כי הממשלה תאשר את המלצת צוות השרים לגבי הקריטריונים לאופן היקף ההסתייעות בשירות לפי החוק. יצוין, כי בהתאם לפסק הדין, הקריטריונים יוצגו בפני ועדת החוץ והביטחון ויפורסמו בפומבי.
13. כמו כן, בהתאם לסעיף 3 לחוק, על יסוד המלצת צוות השרים והאמור לעיל, מוצע עתה כי הממשלה תכריז על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כאמור בסעיף 5 לחוק לתקופה שממועד פרסומה ברשומות ועד ליום 03.04.2021. עוד מוצע, כי ההחלטה, הן לעניין הקריטריונים והן לעניין ההכרזה על הסמכת השירות, תפורסם ברשומות ובאתר

האינטרנט של משרד הבריאות. יוער כי, לאור האמור יוצר פער זמנים בין מועד פקיעת ההכרזה הקודמת לבין מועד כניסתה לתוקף של הכרזה זו, שבו לא ניתן יהיה להסתייע בשירות בהתאם להוראות החוק.

14. יצוין, כי בהתאם לסעיף 3א לחוק, יש להביא את ההכרזה לאישור ועדת החוץ והביטחון. הסעיף קובע כי הוועדה רשאית לאשר את ההכרזה, לא לאשרה או לאשרה לתקופה קצרה יותר. החליטה ועדת החוץ והביטחון שלא לאשר את ההכרזה, יפקע תוקפה בתום 24 שעות ממועד מתן ההחלטה. במקרה שבו ועדת החוץ והביטחון לא דנה בהכרזה שהובאה לאישורה, יראו את ההכרזה כאילו אושרה ואולם ההכרזה שתוכרז אחרי אותה הכרזה תהיה טעונה אישור ועדת החוץ והביטחון בתוך חמישה ימים מיום פרסומה ברשומות. בענייננו, מכיוון שוועדת החוץ והביטחון לא דנה בהכרזה הקודמת - נשוא החלטת ממשלה מס' 868, ההכרזה הנוכחית טעונה אישור של ועדת החוץ והביטחון, בתוך חמישה ימים מיום פרסומה ברשומות.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

עניינה של החלטה זו בהכרזה על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, ולכן אין בה, לכשעצמה, כדי להשפיע ישירות על משק המדינה.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הבריאות - תומך בהצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 312 מיום 11.8.2020.

החלטת ממשלה מס' 347 מיום 1.9.2020.

החלטת ממשלה מס' 385 מיום 16.9.2020.

החלטת ממשלה מס' 424 מיום 7.10.2020.

החלטת ממשלה מס' 483 מיום 28.10.2020.

החלטת ממשלה מס' 545 מיום 18.11.2020.

החלטת ממשלה מס' 609 מיום 3.12.2020.

החלטת ממשלה מס' 650 מיום 17.12.2020.

החלטת ממשלה מס' 719 מיום 7.1.2021.

החלטת ממשלה מס' 753 מיום 19.01.2021.

החלטת ממשלה מס' 794 מיום 10.02.2021.

החלטת ממשלה מס' 868 מיום 03.03.2021.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

סיווגים

סיווג ראשי: 01חוץ וביטחון.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי ראש הממשלה החליפי

כ"ח באדר התשפ"א
12 במרץ 2021



חיצועת המשפטיות

ירושלים, כ"ח באדר התשפ"א

12 במרץ 2021

סימוכין : 4116275242

חוות דעת משפטית חלופית לחצעת החלטת לממשלה

נושא הצעת החלטה: קביעת קריטריונים להסתייעות בשירות הביטחון הכללי בהתאם לחוק 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 והכרזה על הסמכת שירות הביטחון הכללי לבצע פעולות סיוע לפי החוק.

תמצית ההצעה בהתייחס לחיבטיה המשפטיים:

1. סעיף 3(א) לחוק 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 (להלן – החוק) קובע כי הממשלה רשאית להכריז על הסמכת שירות הביטחון הכללי (להלן – השירות) לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, לאחר ששוכנעה כי בשל חשש להתפשטות רחבת היקף של המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה החדש יש צורך מיידי וממשי בהסתייעות בשירות.
2. סעיף 3(ב) לחוק מוסיף וקובע כי הממשלה רשאית להכריז כאמור, לאחר ששוכנעה כי אין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות, בשים לב לסיכון הנשקף לציבור מהמחלה ולאחר שהונחו לפנייה המלצותיו של צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות נשוא סעיף 12 לחוק (להלן – צוות השרים). יוער כי בהתאם לסעיף 3(ג) לחוק, בתקופת תוקפה של הכרזה יהיה משרד הבריאות רשאי להעביר לשירות בקשה לקבלת סיוע, ובלבד שמספר החולים החדשים באותו יום או ביום שקדם לו עלה על 200. בהתאם לסעיף 3(ד) לחוק, ההכרזה תעמוד בתוקפה לתקופה שתיקבע בה, בהתחשב בהתפשטות הצפויה של נגיף הקורונה החדש בישראל ובלבד שלא תעלה על 21 ימים. בנוסף, בהתאם לסעיף 3(ה) לחוק, ההכרזה תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הבריאות.
3. יצוין כי בסעיף 24 לחוק נקבע כי החוק יעמוד בתוקפו עד ליום ז' בשבט התשפ"א (20 בינואר 2021). אולם, לאור סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", משלא נתקבל חוק התקציב עד יום 22.12.2020, יש לראות ביום 23.12.2020 "כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת כל חיקוק שתוקפו היה פוקע תוך ארבעה חודשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר – יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת. משמעות הדבר, כמפורט בסעיף 6 להלן, היא כי החוק לא פקע ביום 20.1.2021 אלא יעמוד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת.
4. בהתאם לסעיף 23(א) לחוק, ביום תחילתו של החוק, יום 21.7.2020, ראו כאילו ניתנה הכרזה ראשונה לפי סעיף 3 לחוק, שתוקפה 21 ימים, אשר הסתיימה ביום 11.8.2020. בהמשך לכך, ובהתאם לסעיף 3



חיתומת המשפטיית

לחוק, הממשלה הכריזה 12 פעמים נוספות על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כמפורט בסעיף 5 לחוק, והכרזות אלו אושרו, בין באופן מלא ובין לתקופה קצרה יותר על-ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – ועדת החוץ והביטחון) בהתאם לסעיף 3א(א) לחוק. בהתאם לכך, פעולות הסיוע נשוא סעיף 5 לחוק מבוצעות באופן רציף ממועד חקיקת החוק טרם תיקונו (1.7.2020). יוער כי ההכרזה האחרונה אושרה על ידי הממשלה ביום 03.03.2021 (החלטה 868) לתקופה של 10 ימים עד ליום 13.03.2021. הכרזה זו לא נדונה בוועדת החוץ והביטחון ולכן בהתאם לאמור בסעיף 3א(ג) לחוק, רואים אותה כאילו אושרה.

5. יצוין כי ביום 1.3.2021 ניתן פסק דין בעתירה לביטולו של החוק מחמת אי חוקיותו ולביטול הכרזות הממשלה בדבר הסמכת השירות מכוחו (בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח ואחי נ' הכנסת ואחי**), כמפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה ובקשיים המשפטיים מטה.

6. ביום 10.03.2021, לקראת מועד פקיעתה הצפוי של ההכרזה הנוכחית (יום 13.03.2021), התכנס צוות השרים על-מנת לגבש המלצה לגבי הקריטריונים לאופן קבלת החלטות הממשלה בעניין הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע לפי החוק ולבחון את הצורך בהמשך ההסתייעות בשירות לפי החוק.

7. בנוגע לקריטריונים לאופן קבלת החלטות הממשלה בעניין הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע בהתאם לחוק, על בסיס עמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים, צוות השרים המליץ כי ממועד זה ואילך משרד הבריאות יהיה רשאי להסתייע בכפוף להתקיימותם של התנאים הבאים: תרומתן הבלעדית של פעולות הסיוע של השירות, כהגדרתן בחוק, לא תפחת מ-5% מכלל החולים שאובחנו במשך שלוש שבועות רצופים (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לכנסת) וזאת בזמן שהיקף התחלואה יציב כלומר שלא יהיה שינוי של יותר מ-20% ממספר החולים המאומתים משבוע לשבוע; מספר החולים החדשים ביום לא ירד מסך של 1,000 חולים מאומתים ביום בממוצע במשך שלושה שבועות רצופים (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לכנסת); בקשות לקבלת סיוע, כמפורט בסעיף 6 לחוק, יועברו לשירות רק בנוגע לחולה אשר לא דיווח בחקירה האפידמיולוגית האנושית על אף אדם שבא עמו במגע קרוב בתקופה הרלוונטית לפי החוק ("אפס מגעים") או בנוגע לחולה שלא ניתן היה ליצור עמו קשר או לערוך לו חקירה אפידמיולוגית אנושית מסיבה אחרת.

8. בנוגע להמשך ההסתייעות בשירות, בפני צוות השרים הונחה חוות דעת אפידמיולוגית של מנהל מחלקה באגף לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות מיום 28.02.2021 (אשר הונחה בפני צוות השרים גם עובר לגיבוש המלצתו הקודמת) ונספח לה מיום 10.03.2021, שלפיהן נכון להיום אין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות, בשים לב לסיכון הנשקף לציבור מהמחלה וסיבוכיה. בהתאם לנדרש על פי החוק, הונחה לפני צוות השרים אף חוות דעתה של הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים מיום 19.03.2021 שלפיה, יש לבחון את הקריטריונים שנקבעו מעת לעת, בין היתר לאור שיעור ההתחסנות באוכלוסייה. בנוסף, לדעת הרשות בהתאם לפסק הדין יש לחתור ללא לאות ולעשות כל שנדרש כדי להפסיק (ולמצער לצמצם למינימום הכרחי בלבד) את הצורך להסתייע בשירות.

9. בשים לב לאמור לעיל, צוות השרים סבר כי מתקיימים התנאים הנדרשים לצורך הצדקת ההסתייעות בשירות ועל כן מצא לנכון להמליץ לממשלה להכריז הכרזה נוספת בדבר הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כאמור בסעיף 5 לחוק, זאת לתקופה של 21 ימים ובכפוף להתקיימותם של הקריטריונים נשוא המלצתו כאמור.



חיתומת המשפטית

10. לפיכך, מוצע עתה כי הממשלה תאשר את המלצת צוות השרים לגבי הקריטריונים לאופן קבלת החלטות הממשלה לעניין הסמכת השירות לפי החוק. יצוין, כי בהתאם לפסק הדין, הקריטריונים יוצגו בפני ועדת החוץ והביטחון ויפורסמו בפומבי.
11. כמו כן, בהתאם לסעיף 3 לחוק, על יסוד המלצת צוות השרים והאמור לעיל, מוצע עתה כי הממשלה תכריז על הסמכת השירות לבצע פעולות סיוע כאמור בסעיף 5 לחוק לתקופה שממועד פרסומה ברשומות ועד ליום 03.04.2021. עוד מוצע, כי ההכרזה תפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד הבריאות. יוער כי, לאור האמור יוצר פער זמנים בין מועד פקיעת ההכרזה הקודמת לבין מועד כניסתה לתוקף של הכרזה זו, שבו לא ניתן יהיה להסתייע בשירות בהתאם להוראות החוק.
12. יצוין, כי בהתאם לסעיף 3א לחוק, יש להביא את ההכרזה לאישור ועדת החוץ והביטחון. הסעיף קובע כי הוועדה רשאית לאשר את ההכרזה, לא לאשרה או לאשרה לתקופה קצרה יותר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. ביום 24.9.2020 הוגשה עתירה בעניין דרישה לביטול או להשהיה של כניסתו לתוקף או אי הפעלתו של החוק (בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' הכנסת ואח'**). ביום 1.3.2021 ניתן פסק דין בעתירה שבמסגרתו הוחלט לקבל את העתירה באופן חלקי, כך שכלל שהממשלה תבחר להמשיך להסתייע בשב"כ לאחר יום 14.3.2021 - יהיה עליה לגבש קריטריונים אובייקטיביים מדידים להפעלת שיקול דעתה להסתייעות בשב"כ לפי השיקולים המנויים בחוק, כאשר ההסתייעות בחוק תוגבל רק למקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית או שכלל לא מסר דיווח על מגעים. עוד נקבע כי יש להציג את הקריטריונים בפני ועדת החוץ והביטחון ולפרסמם בפומבי. פסק הדין מוסיף וקובע כי בכל מקרה, מהמועד האמור ואילך תוגבל הסמכת השב"כ רק לאותם מקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית או שלא מסר כלל דיווח על מגעים. כעת מוצע כי הממשלה תקבע קריטריונים אובייקטיביים מדידים להפעלת שיקול דעתה בעניין הסמכת השירות לפי השיקולים המנויים בחוק, לרבות בנוגע לחולים שביחס אליהם יעביר משרד הבריאות לשירות בקשות סיוע, וכן כי הממשלה תכריז על הסמכת השירות לביצוע פעולות סיוע בהתאם ובכפוף להתקיימותם של הקריטריונים הללו. הקריטריונים הללו נקבעו על בסיס עמדת גורמי המקצוע הרלוונטיים, ולדעתנו הם עולים בקנה אחד עם פסק הדין. על כן, אין בפסק הדין כדי למנוע את קבלת ההחלטה.
2. כמפורט לעיל, בהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת החוק לא פקע ביום 20.1.2021 אלא עומד בתוקפו עד תום שלושת החודשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת. במסגרת פסק הדין נקבע שסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת אומנם חל בנסיבות העניין, אך יש בהארכת החוק האוטומטית כדי להשליך על חופש הפעולה בהפעלת הסמכויות מכוח החוק. אין באמור כדי להוות מניעה משפטית לקבלת ההחלטה.



חיועצת המשפטית

3. ביום 1.10.2020 הופץ דוח ביקורת בנושא "הפעלת יכולות טכנולוגיות של שירות ביטחון כללי לסיוע למשרד הבריאות בביצוע חקירות אפידמיולוגיות במאבק בקורונה" (להלן – הדוח). תוכן הדוח מסווג. אין בדוח כדי למנוע את קבלת ההחלטה.

4. בהתאם לסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", משלא נתקבל חוק התקציב עד יום 22.12.2020, יש לראות ביום 23.12.2020 "כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". כלומר, מיום 23.12.2020 נכנסו לתקופת בחירות והממשלה הפכה לממשלה יוצאת. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455; בג"ץ 8815/05 לדשטיין נ' שפיגלר, פורסם ביום 26.12.2005 באתר הרשות השופטת; ובג"ץ 2453/06 החסתדרות חרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פורסם ביום 21.3.2006 באתר הרשות השופטת). בענייננו, מדובר בהצעת החלטה שטעמי כורח ודחיפות מובהקים תומכים בקבלתה במועד זה, לפי שהיא נועדה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקטיעת שרשראות ההדבקה, כפי שפורט בהרחבה בעמדת משרד הבריאות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה אושרה על ידי הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה וכן על ידי היועצים המשפטיים של משרד הבריאות והשב"כ.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שחש העומד בראשו מגיש את הצעת ההחלטה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,

 שלומית ברק פרגו, עו"ד
 חיועצת המשפטית



ירושלים, כ"ו אדר תשפ"א

10 מרץ 2021

סימוכין: 9031543561

אל: רשימת תפוצה

**הנדון: צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בכלי השב"כ
במסגרת קטיעת שרשראות ההדבקה - סיכום דיון מס' 15**

1. צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך ההסתייעות בכלי השב"כ במסגרת קטיעת שרשראות ההדבקה התכנס ביום רביעי, 10 במרס 2021, בראשות שר המודיעין ח"כ אלי כהן ונציגי משרדו: תא"ל (מיל.) מרדכי כהנא, מ"מ מנכ"ל המשרד, מיכל כצנלסון לוי, ראש אגף מדיניות, אורן פאר, ראש אגף קשרי מודיעין, אלון פוזנר, ראש תחום מדיניות; ובהשתתפות נציגי משרד הבריאות: ד"ר אריק האס, ר' האגף לאפידמיולוגיה, עו"ד טליה אגמון, משנה ליועץ המשפטי, לינוי וקנין אלון, לירון אמוזיג, יעל מיתר רי וזאב רייטר מאגף המחשוב ועו"ד שיר יוגב מהלשכה המשפטית; נציגי משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה: עו"ד ענת אסיף, ר' אשכול ביטחון, עו"ד נטע קניגשטיין ועו"ד עמית יוסוב עמיר; נציגי הרשות להגנת הפרטיות: עו"ד ראובן אידלמן, מנהל המחלקה המשפטית ועו"ד הילה כהן, ראש מטה; נציגי שירות הביטחון הכללי; עו"ד שלומית ברנע פרגו, יועמ"ש רה"מ ונציגי הלשכה המשפטית: עו"ד איל ברנע ועו"ד לימור יקיר; נעמי הימין רייש, סגנית בכירה למנהל הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה, גלעד פולדש ממשרד הכלכלה, סא"ל טל אביב, ר' מערך החקירות במפקדת "אלון" ותא"ל (מיל.) שי גלעד, סגן ראש האגף לטכנולוגיה במל"ל.

2. עיקרי הדברים:

א. מיכל כצנלסון-לוי, ר' אגף מדיניות במשרד המודיעין: ההצעה (נכללת כנספח לסיכום זה) היא על דעת כלל הגורמים המעורבים. בהתאם לפסיקת בג"ץ ולבקשות בית המשפט מהממשלה, גיבשנו הצעה משותפת, שעיקריה כוללים קריטריונים למיקוד כלי השב"כ בהתאם למספר המגעים שמעביר חולה בחקירתו האפידמיולוגית, וכן קריטריונים לעצם המשך סיוע השב"כ למשרד הבריאות.

במישור המעשי, ולאור פרק הזמן הנדרש להתאמות הטכנולוגיות, אנו ממליצים שהסיוע יופעל בתקופת ההכרזה הקרובה אך ורק לגבי מי שלא סיפק מגעים בחקירה (אפס מגעים) או שלא נוצר איתו קשר, וכי בתקופת ההארכה הבאה ייושמו הקריטריונים המוסכמים.

ב. ד"ר אריק האס, ר' האגף לאפידמיולוגיה:

אין ביכולתו להעביר חוות דעת נוספת בנושא המשך הסיוע לאור הזמן הקצר שעבר מאז ההסמכה הקודמת. בראייתנו המגבלות שהשית פסק הדין על סיוע השב"כ נוטלות מהסיוע את רוב התועלת, בעיקר בשל העיכוב בהעברת הנתונים לשב"כ. מעבר לכך הקריטריונים המוצגים מוסכמים על

1/5



משרד הבריאות. להערכתו ניתן יהיה לאמוד מחדש את התועלת בסיוע השב"כ תחת המגבלות הללו בהמשך.

ג. נציג שב"כ:

מציעים שמספר החולים הקשים יהווה קריטריון להמשך הפעלת סיוע השב"כ – ללא חולים קשים מדובר במחלה ככל מחלה מדבקת אחרת.

ד"ר אריק האס השיב כי בראייתו אין הגיון בקריטריון כזה כיוון שבמספר מספיק של מאומתים יהיו גם חולים קשים.

ד. עו"ד ענת אסיף, ר' אשכול ביטחון בייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים:

לעמדת היועמ"ש, החלטה שמפרטת את ההצעה שהוצגה לעיל אינה מתאימה למשאל טלפוני אלא מחייבת ישיבת ממשלה. כמו כן, מבקשת להבין את לוחות הזמנים של משרד הבריאות ליישום מחשובי של הקריטריונים.

לירון אמוזיג, אגף מחשוב במשרד הבריאות, השיבה כי היישום המלא של הקריטריונים יתאפשר בסוף תודש מרס (עד ה-21 במרס ליישום במערכת "אבן יסוד" של פיקוד העורף ועוד שבעה ימי עבודה עבור שילוב במערכות משרד הבריאות).

ה. עו"ד ראובן אידלמן, הרשות להגנת הפרטיות:

ראשית, מזכיר כי פסיקת ביהמ"ש מחייבת פרסום פומבי של הקריטריונים להפעלת הסיוע. כמו כן, הרשות להגנת הפרטיות סבורה שיש מקום להוסיף סעיף לפיו הקריטריונים ייבחנו מחדש מעת לעת, בהתאם לשיעור ההתחסנות.

3. סיכום שר המודיעין, ח"כ אלי כהן:

צוות השרים מאשר את המשך סיוע השב"כ ל-21 יום נוספים על פי הקריטריונים שהוצגו (בנספח). בתקופת ההארכה הקרובה, עד ה-3 באפריל, צוות השרים ממליץ כי סיוע השב"כ יופעל אך ורק על מי שלא סיפק מגעים בחקירה או שלא נוצר איתו קשר.

בראייתי הממשלה יכולה לאמץ את ההצעה במשאל טלפוני לאור ההסכמה בין כלל המשרדים המעורבים. לאור מגבלות הזמנים ליישום פסיקת ביהמ"ש העליון, מבקש כי משרד המשפטים ייוועץ בשנית במזכירות הממשלה בנושא הצורך בדיון בממשלה.

מבקש כי משרד הבריאות ייערך לפרסום הקריטריונים לאחר אישורם בממשלה.

מעבר לכך, מבקש כי תיערך (להצעת שב"כ) בחינה נוספת של השימוש במספר החולים הקשים כקריטריון להפעלת הסיוע, וזאת בהשתתפות משרד הבריאות, שב"כ וכלל הגורמים הרלבנטיים.

מבקש להודות לכלל המעורבים על ההירתמות לגיבוש ההמלצות.

בברכה,

אורן פאר

ראש אגף קשרי מודיעין



נספח: ממצאי והמלצות צוות השרים בעניין הצורך בהמשך ההסתייעות

בשב"כ וקביעת אמות מידה בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון

1. צוות השרים לבחינת הצורך בהמשך איכוני שב"כ התכנס בהמשך לסיכום הדיון מיום 1.3.2021, וזאת על מנת לבחון את המשך השימוש בכלי השב"כ והתאמת השימוש לפסיקת ביהמ"ש העליון בבג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' הכנסת ואח' מיום 1.3.2021.

2. צוות השרים ממליץ לממשלה לאשר את המשך סיוע שב"כ למשרד הבריאות בהתאם לחוק הסמכת השירות לתקופה המותרת בחוק (עד ליום 3 באפריל), זאת בכפוף לאמות המידה שמפורטות להלן בסעיפים 3 ו- 5 וכל עוד הן בתוקף, וממליץ לממשלה לאמץ את אמות המידה הללו. יצוין כי בהתאם לפסיקת בג"ץ יש להציג את אמות המידה גם בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת וכן לפרסמן בפומבי.

3. הצוות ממליץ כי לצורך ההכרזה הנוכחית סיוע שב"כ יופעל רק בנוגע למאומתים שלא דיווחו בחקירה האפידמיולוגית על אף מגע (אפס מגעים) או מאומתים שלא ניתן היה ליצור עמם קשר או לערוך להם חקירה אפידמיולוגית.

4. הצוות ממליץ כי משרד הבריאות יפעל בהקדם האפשרי לשם השגת היכולות האופרטיביות, כן באמצעות תדרוך המתחקרים, אשר יאפשרו לקבוע בהכרזות עתידיות כי סיוע שב"כ יופעל רק בנוגע למאומתים שדיווחו על מגעים בחקירה אפידמיולוגית כדלקמן (יודגש כי ספירת המגעים כוללת בני משפחה):

1) **מאומתים שלא דיווחו בחקירה האפידמיולוגית על אף מגע (אפס מגעים) או מאומתים שלא ניתן היה ליצור עמם קשר או לערוך להם חקירה אפידמיולוגית;**

2) **מאומתים שדיווחו על 1 - 2 מגעים, אלא אם המתחקר יעריך כי הללו שיתפו פעולה באופן סביר;**

3) **מאומתים שדיווחו על 3 - 5 מגעים, רק אם המתחקר יעריך כי לא שיתפו פעולה באופן סביר.**

4) **כלי השב"כ לא יופעל בנוגע למאומתים שדיווחו על שישה מגעים ויותר.**

5) **הגדרות לשיתוף פעולה אשר ישמשו את המתחקרים, כאמור, יגובשו ע"י שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות. המנגנון המחשובי**



להעברת מספרי המאומתים לסיוע שב"כ, כאמור, ימומש ע"י משרד הבריאות בשיתוף צה"ל/פקע"ר. ההגדרות האמורות יוטמעו בנהלי משרד הבריאות והשירות ויאושרו בהתאם לקבוע בסעיפים 9 ו-10 לחוק.

6) עד לקיום צוות השרים הבא, יבחנו פיקוד העורף, משרד המודיעין ומשרד הבריאות את מסד הנתונים לגבי מגעים של חולים מאומתים, על מנת לוודא שאין צורך לבצע התאמות בהמלצה על מדרג המגעים המפורט להלן.

5. המלצת צוות השרים להארכת הסמכת השב"כ, כאמור, ניתנה לאחר שנבחנו אמות המידה שמפורטות להלן, שגם אותן הצוות ממליץ לממשלה לאשר:

א. במידה ותרומתו הבלעדית¹ של שב"כ תפחת מ- 5% מכלל המאומתים במשך שלושה שבועות רצופים (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לכנסת), בעת שהיקף התחלואה יציב (שינוי של לא יותר מ-20% משבוע לשבוע במספר המאומתים), לא ייעשה שימוש בכלי השב"כ.

או

ב. במידה והיקף המאומתים ירד מסך של 1,000 מאומתים ביום בממוצע למשך שלושה שבועות רצופים (שלוש תקופות דיווח של משרד הבריאות לכנסת), לא ייעשה שימוש בכלי השב"כ.

6. הצוות ממליץ כי הגורמים שהובילו את גיבוש החוק הנוכחי יגבשו תזכיר חוק לאפשרות של חזרה להפעלה גורפת של סיוע השב"כ, בתרחיש של תחלואה מתפרצת ונרחבת.

¹ "יתרומה בלעדית" - מאומת שאותר רק באמצעות כלי זה ולא בכל דרך אחרת.



רשימת תפוצה

ראש הממשלה

ראש הממשלה החלופי

שר הבריאות

שר המשפטים

שר המודיעין

שר החוץ

ר' המלי"ל

ר' השב"כ

משרד המשפטים/ הרשות להגנת הפרטיות

יועמ"ש רה"מ

משרד האוצר/ אגף תקציבים

משרד הכלכלה

ר' מערך החקירות במפקדת אלון בפקע"ר



כ"ה אדר תשפ"א

9 מרץ 2021

חוות דעת #13 הרשות להגנת הפרטיות

בהתאם לחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020

הרשות להגנת הפרטיות (להלן - "הרשות") מתכבדת להגיש את חוות דעתה בהתאם לסעיף 12 לחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

תחילה נבהיר כי נקודת המוצא לכל המשך הפעלה של כלי השב"כ היא המגבלות שהוטלו על ידי בית המשפט העליון בפסק הדין בבג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (1.3.21), כדלקמן: "ככל שהממשלה תבחר להמשיך להסתייע בשב"כ בהתאם לחוק הסמכת השב"כ היא לא תוכל לעשות כן באופן גורף ויהיה עליה לגבש קריטריונים אובייקטיביים בכל הנוגע להיקף ההסתייעות בשב"כ, שייקבעו בהתבסס על השיקולים המנויים בחוק ובשים לב למשמעויות הנגזרות מהארכת תוקפו של החוק מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת. קריטריונים אלה, אשר יש להציגם בפני ועדת החוץ והביטחון וכן לפרסמם בפומבי, מטרתם לשים קץ לפרקטיקה לפיה ההסתייעות בשב"כ נעשית באופן גורף וללא התאמה למערך הבדיקות והחיסונים, לנתוני התחלואה ולכלים הנוספים הנתונים לממשלה לצורך התמודדות עם הנגיף... ממועד זה ואילך, תוגבל בכל מקרה הסמכת השב"כ רק לאותם מקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית, או שלא מסר כלל דיווח על מגעים" (פסקה 48 לפסה"ד של הנשיאה חיות).

יצוין, כי הקביעה לפיה השימוש בכלי יוגבל בכל מקרה רק לאותם מקרים בהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית, או שלא מסר כלל דיווח על מגעים, מאמצת הלכה למעשה את הצעת הרשות להגנת הפרטיות באשר למתכונת המצומצמת בה יופעל הכלי, עד להפסקת השימוש בו כליל. עמדה זו הובעה על ידי הרשות באופן עקבי בחוות הדעת שהגישה לצוות השרים החל מאוקטובר 2020.

מבלי להידרש בשלב זה לתוכן הקריטריונים שנקבעו בעקבות פסק הדין, ואשר יש להניח כי יוצגו בפני צוות השרים, עמדת הרשות היא כי בכל מקרה יש לבחון את הקריטריונים מעת לעת, בין היתר לאור שיעור ההתחסנות באוכלוסייה, העומד כיום על למעלה מ-5 מיליון מתחסנים (3.9 מיליון במנה שנייה, ו-1.1 מיליון במנה ראשונה), לצד כ-760,000 מחלימים, כאשר כלל האוכלוסייה שמעל גיל 17 מונה מעט יותר מ-6 מיליון איש¹.

¹ כך על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון לסוף שנת 2019: https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/370/11_20_370b.pdf





נוכיר כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, גם לאחר צמצום השימוש בכלי בהתאם לקריטריונים שנקבעו, "נוכח חלוף הזמן, ונוכח ההכרה כי החיים לצד הנגיף דורשים את "נרמולו" של מצב החירום, יש לחתור ללא לאות ולעשות כל שנדרש כדי להפסיק (ולמצער לצמצם למינימום הכרחי בלבד) את הצורך להסתייע בגוף הביטחון המסכל של המדינה בתחומים שאינם בליבת עיסוקו" (פסקה 49 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

כמתחייב מפסק דינו של בית המשפט העליון, על הממשלה "לחתור ללא לאות ולעשות כל שנדרש" כדי להפסיק, גם אם בהדרגה, את השימוש בכלי השב"כ לצורך איתור מגעים. זו גם עמדתה של הרשות, כפי שהובעה בעבר שוב ושוב.

באשר לתועלת השולית הנמוכה של הכלי במסגרת המאבק בנגיף הקורונה, אין לנו אלא להפנות לדברים אלו מפי בית המשפט העליון: "לנוכח המחיר הבטחוני והאזרחי הגבוה של השימוש בארגון המודיעין המסכל של המדינה לשם איתור והתחקות אחר אזרחיה ותושביה, ניתן היה לצפות כי הצר יהיה שווה בנוק המלך והמחיר יניב את התמורה. אך בחלוף כשנה מאז פרצה מגפת הקורונה לחיינו, ועל אף שמדינת ישראל היא הדמוקרטיה המערבית היחידה שגייסה את השירות החשאי שלה למלחמה במגפת הקורונה, אופן התמודדות המדינה עם המגפה שנוי במחלוקת. כך, על אף נתוני הפתיחה הטובים של המדינה, הגענו ראשונים או בין הראשונים להיכנס לסגר שני, לימי סגר ועוצר רבים ולמדדי תחלואה ותמותה שאינם מזהירים. החשוב לענייננו הוא שבעוד תועלתו של השימוש בכלי השב"כ שנויה במחלוקת, דומה שאין חולק כי הוא גבה מחיר כבד בעקבות הוראות בידוד שגויות ובלתי מוצדקות שנשלחו למאות אלפי אזרחים. יעילות השימוש משליכה על מידתיות השימוש והשתיים הולכות יד ביד" (פסקה 8 לפסק הדין של השופט עמית).

ראו גם דברים אלה, אשר עולים בקנה אחד עם עמדותיה של הרשות כפי שהוצגו בפני צוות השרים: "מהנתונים שהוצגו לנו נהיר כי נכון לעת הזו מערך החקירות האנושי אפקטיבי יותר מאיכוני השב"כ... ומשיבי הממשלה מצידם לא הצליחו להציג נתונים משכנעים בדבר תועלת שולית גבוהה שצומחת נכון להיום ממעקב המגעים. וכהערה כללית יצוין כי היקפם הלא מבוטל של הנדבקים בקורונה בישראל (אמנם בגלים משתנים), מעורר כשלעצמו תהיות ביחס ליעילותו של מעקב המגעים לעצירת התפשטות המגפה – שפועל כאמור ברציפות מאז פרוץ המגפה" (פסקה 11 לפסק הדין של השופטת ברון).

בכל הנוגע לחוות הדעת של הרשות להגנת הפרטיות, ראו דברים אלה: "אכן, חוות דעתה של הרשות להגנת הפרטיות אינה מחייבת, אך דרישת המחוקק לפיה יש להניח בפני הצוות חוות דעת מטעמה, מלמדת כי המחוקק סבר שיש ליתן לה משקל. הרשות להגנת הפרטיות קראה לממשלה, כבר בתחילת הדרך, להיערך ל"שגרת קורונה" ולהשתמש באמצעים חלופיים מידתיים, אשר יוכלו לשמש לטווח ארוך, גם בעתות גאות ושפל של המגפה (חוות דעת הרשות מיום 14.7.2020). בהמשך, ולנוכח התועלת השולית הפוחתת של איכוני השב"כ, הרשות להגנת הפרטיות חזרה והביעה עמדתה כי השימוש בכלי של השב"כ ייעשה רק במצבים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה כלל בחקירתו או שלא מסר מגעים כלל. עמדה דומה הביע גם השב"כ..." (פסקה 16 לפסק הדין של השופט עמית).





לסיום, נביא מדברי השופטת ברון בפסק הדין: "לצד הפגיעה בפרטיות, שימוש בכלי טכנולוגי ביטחוני למעקב אחר אזרחים נחזה כלא פחות מרעידת אדמה ליסודות המשטר הדמוקרטי שבו אנו חיים" (פסקה 6 לפסק דינה של השופטת ברון).





כ"ו באדר, התשפ"א
10 מרץ 2021
311464321
(בתשובה נא ציין מספרנו)
מס' תיק – 21

**הנדון: נספח לחוות דעת אפידמיולוגית, סיוע של שירות הביטחון הכללי (שב"כ) במאבק בקורונה
מתאריך 28/2/2021 סימוכין 270080921**

בהמשך לעדכון חוות דעת שבסימוכין, בית המשפט העליון קבע כי הממשלה אינה יכולה להמשיך להסמך את השב"כ באופן גורף לסייע בביצוע חקירות אפידמיולוגיות ועליה להגביל את ההסתייעות בשב"כ רק לחולים שאינם משתפים פעולה בחקירה אפידמיולוגית או שלא דיווחו כלל על מגעים. נספח זה יפרט את המשמעויות של קביעה זו על המשך הסיוע בכלי.

א. משרד הבריאות טוען מאז תחילת השימוש בשירות שמדובר בכלי משלים לחקירה אפידמיולוגית אנושית עם יכולת מוכחת לאתר מגעים שחקירה אנושית אינה מאתרת ולהכניסם לבידוד.

ב. לשירות יש 2 יתרונות עיקריים:

1. תוך מספר שעות מקבלת תוצאת בדיקה חיובית, משרד הבריאות מקבל רשימת מגעים דרך השירות ושולח מסרונים להיכנס לבידוד. חלק ממבודדים אלה כבר נדבקו, והכנסתם לבידוד מבעוד מועד מונעת המשך שרשרת ההדבקה.
2. השירות אינו תלוי בשיתוף פעולה מצד המאומת או בזיכרונו מי המגעים שלו.

ג. בנוסף, אין מדד מקובל לחוסר שיתוף פעולה או לבעיה זיכרונית בחקירה אפידמיולוגית. חקירות מתבצעות על ידי גורמים שונים כולל פיקוד העורף, עובדי רשויות, לשכות הבריאות, ועוד ולא ניתן לקבוע מדד אובייקטיבי לחוסר שיתוף פעולה. לא ניתן לסמוך על שיקול דעת החוקר להערכת שיתוף פעולה בשיחה שלרוב מתקיימת בטלפון.

ד. מיעוט מספר מגעים אינו מבטיח חוסר שיתוף פעולה, כמו שריבוי מספר מגעים אינו פוסל הסתרת מידע על מגעים נוספים.

המגבלות שנקבעו מורידות את התועלת השולית הצפויה מהמשך השימוש בשירות לקטנה ביותר. לפי המגבלות הקיימות, גם חני בידוד יקבלו הודעה על כך באיחור משמעותי וזה יגרום למצב שאנשים אלה ימשיכו לחשוף אחרים לנגיף ולהדביק אותם.



לאור זאת, משרד הבריאות ממליץ כדלהלן:

1. המשך העברת מאומתים לשירות שאינם מוסרים מגעים נוספים לאלה שמגיעים באופן אוטומטי ממרשם אוכלוסין (בני בית)או ממשרד החינוך (תלמידים/צוות במוסד חינוכי).
2. העברת מאומתים שאינם משתפים פעולה עם החקירה או שאינם עונים לטלפון כדי לבצע חקירה. בית המשפט העליון ביקש לקבוע מדדים בהם ניתן יהיה להפסיק את השירות. לאור המגבלות שנקבעו, התועלת השולית מהמשך השימוש בשירות מוערכת כנמוכה. יחד עם זאת, המדד הרלבנטי הוא כמה מאומתים מסה"כ מאותרים על ידי השב"כ באופן בלעדי. אם למשך 3 שבועות רצופים, השב"כ אינו מאתר לפחות 5% מסה"כ המאומתים לשבוע, ניתן לשקול הפסקת השימוש בכלי, זאת בתנאי שהתחלואה יציבה (עליה פחות מ-20% בסה"כ המאומתים משבוע לשבוע). סביר להניח שבמצב שהתחלואה עולה באופן משמעותי, התועלת השולית של השירות תעלה בהתאם. יחד עם זאת, מצב של עליה בתחלואה אינו המועד הנכון להפסקת השירות ולכן יש להמתין עד שהתחלואה מתייצבת. כמו כן, אם ממוצע נע יומי של סה"כ המאומתים יורד ל-1,000 לתקופת דיווח שבועי אחד, ניתן לשקול שימוש בשירות.

במצב של מעל 6,000 מאומתים ליום, מערך החקירות לא יצליח לאתר כל המגעים החייבים בבידוד. במצב הזה, ייתכן שמשרד הבריאות יבקש לחזור להפעיל את השירות באופן גורף. הובהר לכל הגורמים שצעד כזה מחייב חקיקה.

לסיכום, משרד הבריאות נשאר בדעתו שהשימוש בשירות במקביל לחקירות אפידמיולוגית אנושיות מוסיף תועלת בכך שהוא מאתר מגעים שאינם מאותרים על ידי חקירה אנושית ומאפשרת הכנסתם לבידוד באופן מהיר וללא צורך בשיתוף פעולה או זיכרון מצד המאומת. מהמעקב שבוצע עולה שהשימוש בשירות הכניס עשרות אלפים מאומתים לבידוד באופן בלעדי ומנע המשך שרשראות הדבקה, מניעה שחסכה לא רק מקרים מאומתים נוספים אלא בסופו של דבר הרבה תחלואה קשה ונפטרים. המגבלות שנקבעו צפויות להוריד תועלת זו למינימום. משרד הבריאות ימשיך לעקוב אחרי תפקוד השירות וימליץ על המשכו בהתאם לנתונים והמדדים שהוצעו.

בברכה,
אריק האס
ד"ר אריק האס
האגף לאפידמיולוגיה