



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

30 בינואר 2023

1593

ח' בשבט התשפ"ג

עמוד

הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 12).
התשפ"ג-2023 86

הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 12), התשפ"ג-2023

1. תיקון סעיף 50
בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה),
התש"ף-2020, בסעיף 50, במקום "ז" בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022) יבוא "ז' באדר
א' התשפ"ד (15 בפברואר 2024)".

ד ב ר י ה ס ב ר

(2) הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, לפי סעיף 2(א) לחוק, אשר נועדה לתת מענה למצב שבו יש מגמת עלייה ניכרת בתחלואה בנגיף הקורונה וסיכון ממשי לפגיעה משמעותית בבריאות הציבור או שיש סיכון ממשי להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה חמורה בבריאות הציבור. בהינתן הכרזה כאמור, רשאית הממשלה, בהתאם לסעיף 4(א) לחוק, להתקין תקנות בכל העניינים המנויים בסעיפים 6 עד 12 לחוק, ובהם: הגבלת הפעילות במרחב הציבורי והפרטי, במקומות עבודה, בבתי עסק, במוסדות חינוך, במוסדות רווחה, הגבלות על כניסה לישראל ויציאה ממנה ועוד. זאת אם שוכנעה כי הדבר דרוש לשם מניעת הדבקה בנגיף הקורונה בקרב הציבור וצמצום התפשטותו, צמצום היקף התחלואה או הגנה על אוכלוסיות בסיכון. תקנות אלה יעמדו בתוקפן לתקופה שלא תעלה על 28 או 14 ימים, לפי העניין.

אופן התקנת התקנות במצב בריאות מיוחד שונה מאופן התקנת התקנות במצב חירום, וכך גם אופן הפיקוח הפרלמנטרי. במצב חירום בשל נגיף הקורונה מובאות התקנות לאישור ועדה של הכנסת לפני כניסתן לתוקף, למעט במקרים שבהם מתקיימת דחיפות, שאז התקנות נכנסות לתוקף באופן מיידי והכנסת יכולה לדון ולהחליט אם לאשרן או לבטלן, באופן מלא או חלקי, או לשנותן בתוך 48 שעות מהמועד שהוגשו לה. לעומת זאת, במצב בריאותי מיוחד התקנות טעונות אישור מראש של ועדה בכנסת, למעט בהפעלת חריג הדחיפות, ועל הממשלה להגיש את התקנות לוועדה 6 ימים לפחות לפני המועד המוצע לתחילת תוקפן. הוועדה רשאית לאשרן, לבטלן או לשנותן בתוך 5 ימים מן המועד שהוגשו לה.

נוסף על כך נקבעו בחוק הוראות בעניין הכרזה על אזורים מוגבלים, בידוד במקומות לבידוד מטעם המדינה והוראות אכיפה ועונשין לעניין ההגבלות הקבועות בתקנות.

עם חקיקת החוק נקבע בסעיף 51 שבו כי ביום תחילתו של החוק יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לתקופה של 45 ימים, ומאז הוארכה ההכרזה כאמור ברצף עד למועד תחילתו של תיקון 11. בתיקון 11 הוסף לסעיף 51 לחוק סעיף קטן (ג) הקובע כי ממועד כניסתו לתוקף של תיקון 11, ביום ל' בשבט התשפ"ב (1 בפברואר

סעיף 1 חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – החוק), אשר נחקק בחודש יולי 2020, הוא התשתית החקיקתית העיקרית שמקנה לממשלת ישראל את הכלים להתמודדות עם האתגר המיוחד שפשט בישראל ובעולם כולו – פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן – נגיף הקורונה או הנגיף), ועם תוצאותיה מסכנות החיים. מכוח החוק מוסמכת הממשלה לקבוע, בתקנות, הגבלות שונות לשם מניעת התפשטות נגיף הקורונה. סמכות זו מותנית בהכרזת הממשלה על מצב בריאותי מיוחד או מצב חירום בשל נגיף הקורונה, בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק.

מאחר שהחוק קובע תשתית משפטית להטלת הגבלות שונות, חלקן חמורות ביותר, הוא נחקק כהוראת שעה, למשך התקופה שבה נדרשת ההתמודדות עם נגיף הקורונה, ותקופת תוקפו נקבעה בסעיף 50 לחוק והוארכה מפעם לפעם.

בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 11) (להלן – תיקון 11) הוחלף סעיף 2 לחוק ונקבעה בו אבחנה בין הכרזה על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה לבין מצב חירום בשל נגיף הקורונה. זאת, במקום ההסדר שהיה קיים בסעיף 2 לחוק טרם תיקון 11, שבו היה ניתן להכריז על מצב חירום אחד אשר ההכרזה עליו הייתה תנאי להטלת כלל ההגבלות אשר חוקקו בחוק. כך לפי סעיף 2 בנוסחו לאחר תיקון 11, קיימים בחוק כיום שני סוגים של הכרזות:

(1) הכרזה על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה, לפי סעיף 2(א) לחוק, אשר נועדה לתת מענה למצב שבו יש סיכון ממשי להתפשטות נגיף הקורונה ולפגיעה משמעותית בבריאות הציבור. במצב זה, בהתאם להוראות סעיף 4(א) לחוק, יהיה ניתן להתקין תקנות כאמור בסעיפים 6 עד 12 לחוק, ואולם לא יהיה ניתן להתקין תקנות בעניינים כאמור באותם סעיפים אשר יוחדו למצב חירום (כגון: הטלת סגר כללי, סגירת ענפי משק, איסור כניסה לאזרחים או תושבי קבע או איסור יציאה גורף לכל המדינות). כמו כן, במצב זה התקנות יעמדו בתוקפן לתקופה שלא תעלה על 42 או 28 ימים, לפי העניין;

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 266; התשפ"ב, עמ' 702.

דברי הסבר

התשפ"ב (25 בינואר 2022), עם מעל 80,000 מאומתים ביממה אחת בלבד. מחודש אפריל 2022 ועד היום מגמת התחלואה נשמרה יציבה עם כמה אלפים של מאומתים, כמה מאות של מאושפזים במצב בינוני וקשה, עשרות מאושפזים במצב קריטי ומקרי תמותה אחדים. ההתייצבות ברמת התחלואה והתמותה הושגה בעיקר בזכות רמת המוגנות הגבוהה של האוכלוסייה, הן בזכות התחסנות והן בזכות היקף ההחלמה (בעיקר מגל תחלואת זן האומיקרון האחרון).

עם זאת, קיימת כיום בעולם מגמה מדאיגה הנובעת מכך שזן האומיקרון שהיה הנפוץ ביותר במשך כמה חודשים ורוצף במעל 96% מכלל הדיגמות, הוחלף בהדרגה בתתינים רבים חדשים שהתפתחו בשל ריבוי המוטציות שהנגיף עבר בתוך פרק זמן קצר. מוטציות כאמור מדגימות תכונות חדשות של הדבקה גבוהה יותר בהשוואה לזנים הקודמים, ובעיקר התגברות על מנגנוני ההגנה שנוצרו בעקבות החיסון או ההחלמה. המוגנות נשמרה ברמה גבוהה יותר בקרב מחלימי זן האומיקרון לעומת מחלימים מזנים אחרים של הנגיף או מחוסנים.

מגמה מדאיגה נוספת היא ירידה ביעילות של טיפולים תרופתיים אנטי-ויראליים אשר בעבר הדגימו יעילות גבוהה במניעת תחלואה קשה. זאת ועוד, כמה מחקרים מהעת האחרונה מחזקים הערכות קודמות ומוסיפים מידע חדש על הסתמנותה של מחלת הקורונה כמחלה כרונית – תסמונת Long Covid.

המחלה הכרונית והנזק הבריאותי ארוך הטווח צפויים לגרום לעומס על מערכת הבריאות, וזאת נוסף על המשך השקעה רבה בתשתיות מערכת הבריאות עקב התמודדות עם התחלואה האקוטית.

לנוכח מצב התחלואה בעולם והמגמות המדאיגות כאמור לעיל, קיימת בעת הזאת דאגה מהתפשטות מהירה של נגיף הקורונה בסין. סין חווה גל תחלואה ואשפוזים רחבי היקף, וזאת לאחר נסיגתה ממדיניות "אפס תחלואה" המבוססת על הגבלות קשות המוטלות על האוכלוסייה במטרה למגר לחלוטין את המגפה ולא לחיות לצידה (למשל סגרים, בידודים, בדיקות תכופות וכיוצא בהם). אחוזי ההתחסנות באוכלוסייה בסין נמוכים מאוד, גם בקבוצות בסיכון מוגבר לתחלואה קשה ולתמותה. על פי הערכות אפידמיולוגיות המבוססות על קצב התפשטות התחלואה הנוכחי בסין, כ-60% (800 מיליון אנשים) מכלל התושבים בה יידבקו בנגיף בטווח של 90 ימים. קצב ההכפלה מוערך בשעות ולא בימים, קיימים עומסים חריגים ביותר בבתי החולים, קיימת עלייה חדה בפטירות בית בשל הנגיף, נוצרו עומסים על מערכי הקבורה ועוד. בעקבות המצב הקיים בסין, מדינות רבות בעולם כבר החלו לנקוט צעדים למיגור הנגיף, למשל הגברת מאמצי ריצוף – בארצות הברית, הודו ומלזיה; ביצוע בדיקות קורונה לכל הנוסעים החוזרים מסין

2022), יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2(א)(2), שתוקפה עד יום כ"ח באדר א' התשפ"ב (1 במרס 2022). במועד זה הוחלפה ההכרזה על מצב חירום בהכרזה על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה, והיא עמדה בתוקפה עד יום ג' בסיוון התשפ"ב (2 ביוני 2022). בשל התייצבות מגמת התחלואה בנגיף הקורונה כפי שיפורט להלן, הוחלט בתום תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב בריאותי מיוחד בשל נגיף הקורונה, שלא להאריכה לתקופה נוספת, והיא פקעה יחד עם התקנות שעמדו בתוקפן עד מועד זה מכוח החוק.

בהקשר זה יצוין כי ההגבלות המוטלות על הציבור מכוח צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – צו בידוד בית), בדבר חובת עטיית מסכה ובידוד, ממשיכות לחול בלא קשר לפקיעת תוקפה של ההכרזה כאמור, והן עומדות בתוקפן עד יום כ"ד בשבט התשפ"ג (15 בפברואר 2023).

בתיקון 11 תוקן גם סעיף 50 לחוק והוארך תוקפו של החוק עד סוף שנת 2022. זאת בהתאם להערכת גורמי המקצוע וארגוני הבריאות בעולם, ולפיה ההתמודדות עם נגיף הקורונה צפויה להימשך עד סוף שנת 2022 לפחות, וכדי לאפשר את קיומה של התשתית המשפטית הדרושה להטלת הגבלות שימנעו את התפשטות הנגיף ויאפשרו שמירה על בריאות הציבור.

בשל התפוזות הכנסת ה-24 ביום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), הוארך תוקפו של החוק מכוח הוראות סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עד יום כ"ד בשבט התשפ"ג (15 בפברואר 2023).

בהצעת חוק זו מוצע לתקן את סעיף 50 לחוק ולהאריך את תקופת תוקפה של הוראת השעה בשנה נוספת, עד יום ו' באדר א' התשפ"ד (15 בפברואר 2024). זאת, על רקע הנתונים והמגמות של התחלואה בנגיף ברחבי העולם, כפי שיפורט להלן.

על פי נתוני ארגון הבריאות העולמי, נכון ליום א' בשבט התשפ"ג (23 בינואר 2023), אובחנו בעולם, מתחילת המגפה, כ-664 מיליון מקרי תחלואה מאומתים לנגיף, דווחו מעל 6.7 מיליון מקרי תמותה מהנגיף (ההערכות הן כי היקף התמותה מנגיף הקורונה גבוה פי שלושה ממה שדווח באופן רשמי ונאמד בכ-14.8 מיליון נפטרים). במדינת ישראל, נכון ליום א' בשבט התשפ"ג (23 בינואר 2023), אובחנו מתחילת המגפה 4,781,372 מקרי תחלואה מאומתים לנגיף ודווח על 12,149 מקרי פטירה כתוצאה מן הנגיף.

בישראל התאפיינה מגפת הקורונה עד כה בחמישה גלי תחלואה משמעותיים. הגל האחרון נגרם עקב התפשטות זן האומיקרון (B.1.1.529). שנכנס לישראל בתחילת חודש דצמבר 2021, והוא הגיע לשיאו ביום כ"ג בשבט

דברי הסבר

לנוכח ההיסטוריה של מגפת הקורונה, שהתחילה במחוז ווהאן שבסין ובתוך זמן קצר הפכה למגפה עולמית, מתחדד החשש לקיומו של פוטנציאל תפוצה אפשרי פעם נוספת, ובכך נוצר אתגר לשמירת מוכנות ויכולת תגובה מהירה אם תרחיש כזה יתממש.

על אף התייצבות יחסית של התחלואה בקורונה בישראל עם גלי תחלואה מתונים הנגרמים מהתפשטות זנים דומים לאלה שמוזוהים גם במדינות אחרות בעולם, להערכת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, בשל אי-הוודאות במערכות הבריאות בעולם ודאגה להיתכנות של שינוי חד בתמונת המצב האפידמיולוגית כאמור לעיל, נדרש המשך מעקב זהיר ואף ביתר שאת עקב ההתפתחויות האחרונות במצב התחלואה בסין, ולכן לא ניתן לוותר על קיומה של התשתית המשפטית המאפשרת נקיטת פעולות מכוח החוק.

בעקבות האמור לעיל, וכדי להימנע משימוש בתקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, בהעדר תשתית משפטית אחרת, במקרה של זן בעל אלימות קלינית חריגה או סכנה משמעותית לבריאות הציבור מנגיף הקורונה, מוצע לתקן את סעיף 50 לחוק ולהאריך את תקופת תוקפו של החוק בשנה נוספת, עד יום ו' באדר א' התשפ"ד (15 בפברואר 2024).

– בטייוואן, הודו, יפן, דרום קוריאנה, איטליה וארצות הברית (בהגעה או לפני המראה); בהודו הוחלט לבדוק גם נוסעים המגיעים ממדינות נוספות באסיה. האיחוד האירופי, בשלב זה, נמנע מלהטיל הגבלות בנימוק שמדובר בזנים שמקורם בזן האומיקרון, בשל אחוזה ההחלמה הגבוהים ממחלה בזן זה ולצד היקפי התחסנות גבוהים, אך סוכם כי הנושא יידון בהמשך ובמקביל תישמר דריכות. בדיון בנושא בראשות שר הבריאות, אשר התקיים ביום ו' בטבת התשפ"ג (30 בדצמבר 2022), סוכם בשלב זה על החלת בדיקות לזרים המגיעים מסין וכן על הקמת עמדה לבדיקה וולונטרית בנמל התעופה בן גוריון והמלצה לישראלים המגיעים מסין להיבדק בעמדה זו או בעמדות דיגום מקבילות בקהילה. החששות העיקריים בעקבות תמונת המצב בסין נובעים לא רק מהיקף התחלואה הקיצוני שנגרם מהתפשטות זן אשר כרגע אינו ידוע כבעל אלימות קלינית חריגה, אלא בעיקר לנוכח היתכנות היווצרות זנים השונים מהותית מכפי שעולה בתמונת מצב הזנים העולמית בקרב אוכלוסיות מחוסנות ומחלימות, אשר בשלב זה אינן מראות הסתמנות קלינית חריגה במיוחד. נוסף על כך מתגבר החשש להפצת תחלואה מהירה בשל הצפי להסרת הגבלות התעופה בכניסה לסין וביציאה ממנה שצפויה להביא לזינוק חד במספר הנכנסים לסין, וזאת לצד העדר שקיפות ודיווח של ממשלת סין לגבי היקף התחלואה ותמונת מצב הזנים הקיימים בה. גם