



ירושלים, י"ב בתשרי התשפ"א  
30 בספטמבר 2020

**דחוף!**  
**משאל טלפוני**

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

**הנדון: תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)**  
**(הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020**  
**- משאל טלפוני**

מצורפת הצעה בנושא שבנדון אשר שר הבריאות מבקש להביאה להחלטת הממשלה.  
בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה אודה לכם אם תאשרו את **ההצעה בהקדם**  
**האפשרי** לטלפון 02-6705532 או לקבוצת "ממשלת ישראל" שחברים בה חברי הממשלה בלבד.

בברכה,  
**3 ינוון**  
צחי ברורמן  
מזכיר הממשלה

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

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), 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' 3), התשפ"א-2020 (להלן: "התקנות"), בנוסח המצורף.
2. להביא את התקנות לאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט בליווי דברי הסבר והתשתית העובדתית שבבסיס ההצעה להתקין את התקנות, כאמור בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "החוק").
3. ככל שלא תתקבל החלטה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך 24 שעות מהמועד שהוגש לה לעניין אישור התקנות – לפרסם את התקנות ברשומות.

## דברי הסבר

### רקע כללי

1. העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן: "המחלה" או "הנגיף"). מדובר בנגיף המועבר מאדם לאדם בדרך האוויר, באמצעות טיפות המופרשות מדרכי הנשימה. קיימת אפשרות של העברת הנגיף מאדם עם תסמינים מזעריים או ללא תסמינים כלשהם לאנשים רבים, מבלי ידיעתו. בכך, מחלה זו מציבה אתגר גדול מפני שהיא מונעת הכלת המחלה על ידי זיהוי ובידוד חולים, ומגבילה את יעילות מאמצי קטיעת שרשראות ההדבקה. בין אם הנדבק תסמיני או אתסמיני, הוא עלול להדביק מספר אנשים נוספים, ולעיתים גם מספר גדול של אנשים, עד האבחון והכניסה לבידוד. אין חיסון או טיפול יעיל ספציפי למחלה. שיעורי הקטלניות נאמדים בין 0.6%-4.0%, על פי דיווחים שונים בעולם שיעור זה מושפע מאוד מגיל הנדבק. על פי הנסיון 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+. שיעור התחלואה הקשה גבוהים הרבה יותר.
2. בימים אלה מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של גל שני של תחלואה ובמצב של תחלואה עולה בצורה חריפה. עד כה אובחנו בישראל כ-240,000 מקרים מהם כ-5,000 במצב שהוגדר כקשה או קריטי ומעל ל-1,540 נפטרים. בימים האחרונים ישנה עליה תלולה במספרים: מאובחנים מעל 7,000 מקרים חדשים מדי יום, מספר החולים הקשים עומד על מעל 800 (מהם מדי יום מעל 100 חדשים קשים) ומספר הנפטרים ביום הינו כ-25.
1. 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.
2. כיום, בתי החולים נמצאים בתפוסה של 86% במחלקות הקורונה, ואליהם זורמים כ-100 חולים במצב קשה מדי יום. בהתאם לעליה בתפוסה במחלקות הקורונה הקיימות, נפתחות עוד ועוד מחלקות קורונה. איכות הטיפול בעקבות מצב זה, עלולה להיפגע בהתאם. צוותי הרפואה עובדים כחצי שנה במתכונת חירום אינטנסיבית ושוחקת. תמונת התחלואה העכשווית טומנת בחובה המשך הגעת חולים קשים בקצב הנוכחי אם לא למעלה ממנו בשבועות הקרובים, גם בתנאי סגר.
3. הגבלת התקהלויות היא בין הצעדים הבסיסיים ביותר, יחד עם עטיית מסכות וריחוק חברתי, בצמצום הפצת המחלה. בגלל ההפצה הנשימתית/טיפתית, אדם

עלול להדביק בעיקר את אלה הקרובים אליו, במרחק הנמוך משני מטרים. התקהלות היא "הזדמנות" להדביק עשרות אנשים, שחלקם ימשיכו להפיץ את המחלה הלאה.

4. על בסיס האמור לעיל, משרד הבריאות עומד על הצורך להגביל התקהלויות, ובכלל זה הפגנות, תפילות וטקסים דתיים, על מנת לצמצם את הפצת המחלה, את שיעורי התחלואה, התחלואה הקשה והתמותה, וכן לשמר את מערכת הבריאות ע"מ שתוכל לתת מענה מיטבי לכל אזרח.

5. בהתאם לנתונים האמורים ועל מנת להשיג מטרות אלה, ביום 24.9.20 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020 (להלן: "התיקון לחוק"), אשר הליך חקיקתה הושלם בכנסת ביום 30.9.20. בהתאם לתיקון לחוק, אם 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 מכוח החוק, הקובעות את ההגבלות המקסימליות (כמשמעותן בתיקון) בתקופת תוקפה של ההכרזה, וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות, כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית הממשלה להכריז על **מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה**. עוד נקבע, כי בתקופת תוקפו של מצב חירום מיוחד כאמור, הממשלה רשאית לקבוע הגבלות נוספות ובכלל זה הגבלה על המרחק המותר ליציאה מהבית לצורך השתתפות בהפגנה, וכן הגבלה על התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי במרחב הציבורי, לרבות הגבלה על מספר המשתתפים בה (בתנאי שלא תפחת מההתקהלות המותרת) ובכפוף לכך שלא יהיה בהגבלה זאת כדי למנוע לחלוטין קיום הפגנה, תפילה או טקס דתי.

6. נוכח נתוני התחלואה והסיכון לבריאות הציבור כמפורט בהרחבה, ובהתאם לתיקון לחוק, מצורפות להלן התקנות שבנדון, אשר קובעות הגבלות על קיומה של הפגנה וכן מספר תיקונים נוספים, כמפורט להלן:

א. מוצע לתקן את תקנה 2, ולמחוק את החרیגים הנוגעים להגבלה על יציאה ממקום המגורים שאינם רלוונטיים עוד, ובכלל זה: החריג המאפשר יציאה של בעל תפילה לצורך השתתפות תפילה בציבור בימים הנוראים, והחריג הנוגע ליציאה לאזכרה של חללי מלחמת יו"כ. כמו כן, תיקון טכני בנוסח החריג הנוגע ליציאת עובד לעבודתו, כך שיתאים לנוסח המופיע בתיקון לחוק.

ב. מוצע להבהיר בתקנה 2(ב), בה נקבע במסגרת התיקון הקודם כי יציאה של אדם לפעולה או למטרה מותרת תהיה רק בתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו, זולת אם מקום ביצועה הוא מחוץ ליישוב או שלא ניתן

- לקיימה מחוץ ליישוב – כי בכל מקרה, יציאה מותרת בנוגע אליה נקבעה מגבלת מרחק של 1,000 מטרים – תהיה עד למרחק האמור.
- ג. מוצע לתקן את תקנה 10 לתקנות העיקריות, ולהבהיר בנוסח לגבי מקום הפתוח לציבור שמתקיימות בו תפילות בשטח פתוח – שמספר השהים בתפילה כאמור בשטח פתוח, הוא עד 20 אנשים, זאת, במקום להפנות למספר הקבוע בתקנה 4 (התקנה הכללית העוסקת בהתקהלות בשטח פתוח ובמבנה אשר כללה עד ליום 28.9.20 את המתווה המיוחד של תפילות ראש השנה ויום כיפור). מדובר בתיקון טכני, שמטרתו להבהיר בנוסח כי המספר המקסימלי המותר בתפילות כאמור הוא עד 20 אנשים, וכי לא ניתן לקיים במהלך השנה תפילות במתווה המיוחד שנקבע עבור תפילות ראש השנה ויום כיפור בלבד.
- ד. מוצע לתקן את תקנה 19, לעניין סמכויות שוטר, ולקבוע, בהתאם לאפשרות הקבועה בחוק, כי סמכויות שוטר לפי תקנות אלה יכללו גם מניעת יציאה של אדם או כלי תחבורה מתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו של האדם, לדרוש מכל אדם להזדהות בפניו ולמסור כל ידיעה או מסמך (ובמקרה של סירוב - להורות על מניעת יציאתו מתחום היישוב כאמור), ולהשתמש בכוח סביר בנסיבות העניין לשם מילוי דרישה או הוראה כאמור, אם סירב אדם לאותה דרישה או הוראה; סמכות זו נדרשת על מנת לאפשר אכיפה על ידי המשטרה, של ההוראה שנקבעה לעניין ההגבלה על מעבר בין יישובים למטרה שאינה מותרת.
- ה. מכיוון שתוקף התקנות נכון להיום, פוקע ב - 1.10. מוצע להאריך את תוקף התקנות ב - 14 ימים נוספים, בהתאם למצב התחלואה והצורך להמשיך ולנקוט בצעדים משמעותיים על מנת לצמצם את התפשטות המחלה.
- ו. מוצע לקבוע כי הוראת השעה הנוגעת למכירה וליציאה לצורך רכישה של 4 המינים ומוצרים לסוכות תוארך עד לערב חג סוכות. כמו כן, לקבוע כהוראת שעה לתקופת חג סוכות (ויומיים לאחר מכן) כי שהייה של אדם יחד עם אדם נוסף, למעט אנשים הגרים יחד, בסוכה היא אסורה. תיקון זה משלים את ההגבלה שחלה כבר היום על כניסה למקום מגורים של אדם אחר, במטרה למנוע התקהלויות חברתיות שקיים בהם סיכון גבוה להפצת המחלה ולבריאות הציבור. מכיוון שבתקופת חג סוכות, אנשים רבים בונים סוכות גם מחוץ לבתי מגוריהם, ובשטח ציבורי – נדרשת הבהרה כי קיימת הגבלה דומה על אירוח בתוך סוכה, כפי שיש לגבי אירוח בבית פרטי. בהתאם לכך, מוצעים בתקופת הוראת השעה תיקון לתקנה 13, לתקנה 18 ולתוספת השלישית לחוק, לעניין העבירה הפלילית על הפרת הוראה זו, וקביעת

קנס של 500 שקלים, ששוטר יהיה מוסך להטיל בגין הפרה של הוראה זו.

ז. בהמשך להכרזה על מצב חירום מיוחד שנכנסה לתוקף עם פרסום התיקון לחוק היום, מוצע לקבוע הוראת שעה לתקופה של 7 ימים (במקביל לתקופת ההכרזה על מצב חירום מיוחד, בהתאם לתיקון לחוק) לפיה יציאה מהבית לצורך השתתפות בהפגנה תהיה מותרת רק אם ההפגנה במרחק של עד 1000 מטרים ממקום המגורים (בהתאם להגבלת המרחק הזהה החלה כבר היום על כל יציאה ממקום המגורים, לכל מטרה לרבות טקס או תפילה).

ח. בנוסף, מוצע לקבוע בתקופת תוקפה של הוראת שעה, נוסף על ההגבלה הקיימת כבר היום, לגבי התקהלות במרחב הפרטי ובמקום ציבורי ועסקי, של עד 10 אנשים במבנה ועד 20 אנשים בשטח פתוח כלהלן: כי במרחב הציבורי, לא תתקיים התקהלות, לרבות בהפגנה, תפילה או בטקס דתי שמתקיימים בה אלה: מספר המשתתפים בהתקהלות עולה על המותר, ולא נשמר מרחק של 2 מטרים ככל הניתן בין המשתתפים. יובהר כי בהתאם להגדרת התקהלות בתקנה זו (המורכבת משני רכיבים: מספר המשתתפים ואי-שמירת המרחק), חלה על התקהלות כאמור, סמכות שוטר, להורות על פיזור ההתקהלות או על שמירת מרחק של שני מטרים בין המשתתפים – וככל שמסרב אדם להוראה זו, להטיל קנס על עבירה זו או לעשות שימוש בכוח סביר בנסיבות העניין לשם פיזור ההתקהלות או האירוע.

ט. בכך, קיים הסדר זהה החל על כל סוגי ההתקהלויות במרחב הציבורי – הגבלה עד למרחק של 1000 מטרים ממקום המגורים, הגבלה זהה על מספר המשתתפים, חובת שמירת מרחק – שניתן, לאחר מתן התראה על ידי שוטר, לאכוף.

7. להסדרים הקבועים בתקנות מצורפים דברי הסבר מפורטים בתקנות.

8. בהתאם לכך, מוצע להתקין את התקנות בנוסח המצורף.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

##### תקציב

לא רלוונטי.

##### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

##### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

### 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 תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות)(תיקון מס' 2), התש"ף-2020

החלטת הממשלה לאישור טיוטת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התשפ"א.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית.

### סיווגים

סיווג ראשי : 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי : 09אחר

מוגש על ידי שר הבריאות

י"ב בתשרי התשפ"א  
30 בספטמבר 2020

**תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת  
השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020**

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 4, 6, 7, 8, 23, 24, 25 ו-28 לחוק סמכויות  
מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020<sup>1</sup>  
(להלן – החוק), [ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת/ ולאחר  
שהתקיים האמור בסעיף 4(ד)(2)(א) לחוק], מתקינה הממשלה תקנות אלה:

1. תיקון תקנה 2 בתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת  
שעה)(הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020<sup>2</sup> (להלן  
– התקנות העיקריות), בתקנה 2 -

(1) בתקנת משנה (א) -

(א) בפסקה (1), במקום "לפי כל דין" יבוא "בחוק או בתקנות לפיו";

(ב) פסקה (9) - תימחק;

(ג) פסקה (21) - תימחק;

(2) בתקנת משנה (ב), בסופה יבוא "ובכל מקרה עד למגבלת המרחק  
שנקבעה בתקנת משנה (א) לאותה פעולה או מטרה, אם נקבעה".

2. תיקון תקנה 10 בתקנה 10(ב)(2) לתקנות העיקריות, במקום הקטע החל במילים "לא יעלה על  
ההתקהלות המותרת" ועד סופה יבוא "לא יעלה על 20".

3. תיקון תקנה 19 בתקנה 19 לתקנות העיקריות, בסופה יבוא:

"(4) למנוע יציאה של אדם או כלי תחבורה מתחום היישוב שבו נמצא מקום  
מגוריו של האדם או של נוסע בכלי התחבורה, בניגוד לתקנה 2(ב);

(5) לדרוש מכל אדם להזדהות לפניו ולמסור לו כל ידיעה או מסמך; סירב אדם  
לדרישה כאמור, רשאי שוטר להורות כאמור בפסקה (4);

(6) להשתמש בכוח סביר בנסיבות העניין לשם מילוי דרישה או הוראה שנתן  
שוטר לפי פסקה (4), אם סירב אדם לאותה דרישה או הוראה".

4. תיקון תקנה 21 בתקנה 21 לתקנות העיקריות במקום "יי"ג בתשרי התשפ"א 1 באוקטובר  
2020" יבוא "כ"ו בתשרי התשפ"א (14 באוקטובר 2020)".

5. תיקון תקנה 23 בתקנה 23 לתקנות העיקריות -

(1) בכותרת השוליים, במקום האמור בה יבוא "הוראת שעה – חגי תשרי";

<sup>1</sup> ס"ח התש"ף, עמ' 266; התשפ"א, עמ' ....  
<sup>2</sup> ק"ת התש"ף, עמ' 2770; התשפ"א, עמ' 46 ועמ' 50.



(2) בתקנת משנה (א), ברישה, במקום "י"ג בתשרי התשפ"א (1 באוקטובר 2020) "יבוא י"ד בתשרי התשפ"א (2 באוקטובר 2020)".

(3) בסופה יבוא :

"(ג) על אף האמור בתקנות אלה, בתקופה שממועד פרסומן של תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות)(תיקון מס' 3), התשפ"א-2020<sup>3</sup>, עד יום כ"ד בתשרי התשפ"א (12 באוקטובר 2020), יראו כאילו -

(1) בתקנה 5, בסופה בא :

"(ה) לא ישהה אדם בסוכה עם אדם אחר, למעט אנשים הגרים באותו מקום; "סוכה" – מבנה ארעי, המתוחם בצדדיו בדפנות, העשויים מבד או מחומר אחר, והמחופה בסכך או בחומר אחר."

(2) בתקנה 13(א), לפני פסקה (4) בא :

"(ב3) השוהה בסוכה עם אדם אחר, בניגוד לתקנה 5(ה);";

(3) בתקנה 18 -

(א) בפסקה (1), במקום "תקנה 13(א)(1) ו-12(א)" בא "תקנה 13(א)(1), (ב3) ו-12(א)";

(ב) בפסקה (2), במקום "תקנה 13(א)(2) עד (12), ו-13(1)" בא "תקנה 13(א)(2), (3), (4) עד (12) ו-13(1)";

(4) בתוספת השלישית, לפני פרט (4) בא :

טור ב' קנס מינהלי קצוב בשקלים חדשים	טור א' העבירות המינהליות	
500."	13(א)(ב3)	"(ב3)

הוספת תקנה 24 .6 אחרי תקנה 23 לתקנות העיקריות יבוא :

<sup>3</sup> להפנות לתקנות אלה.

24. "הוראת שעה – התקהלות בעת הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה על אף האמור בתקנות אלה, בתקופה שממועד פרסומן של תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020, עד יום י"ט בתשרי התשפ"א (7 באוקטובר 2020), יראו כאילו –

(1) בתקנה 2(א)(13), בסופה בא "ובלבד שההפגנה מתקיימת במרחק של עד 1,000 מטרים ממקום המגורים של המשתתף בהפגנה";

(2) במקום תקנה 4 בא :

4. (א) בלי לגרוע מהאמור בתקנה 2, לא יקיים אדם ולא ישתתף בהתקהלות, כולל התקהלות בתפילה או בטקס דתי, שמספר האנשים בה עולה על ההתקהלות המותרת, במרחב הפרטי או במקום ציבורי או עסקי; לעניין זה, "התקהלות מותרת" – עד 20 אנשים בשטח פתוח ועד 10 אנשים במבנה, ואם מקום ההתקהלות כולל גם מבנה וגם שטח פתוח – עד 20 אנשים.

(ב) בלי לגרוע מהאמור בתקנה 2, לא יקיים אדם ולא ישתתף בהתקהלות, כולל התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי, שמספר האנשים בה עולה על ההתקהלות המותרת, או ללא שמירת מרחק בין המשתתפים כאמור בתקנה 3, במרחב הציבורי; לעניין זה, "התקהלות מותרת" – כהגדרתה בתקנת משנה (א).

"איסור התקהלות במרחב הפרטי והציבורי ובמקום ציבורי או עסקי

ב \_\_\_\_\_ התשפ"א ( \_\_\_\_\_ ב \_\_\_\_\_ 2020)

(חמ 6092 - 3)

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

דברי הסבר

בימים אלה מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של גל שני של תחלואה ובמצב של תחלואה עולה בצורה חריפה. 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. כיום בתי החולים נמצאים בתפוסה של 86% במחלקות הקורונה, ואליהם זורמים כ-100 חולים במצב קשה מדי יום. בהתאם לעליה בתפוסה במחלקות הקורונה הקיימות, נפתחות עוד ועוד מחלקות קורונה. איכות הטיפול בעקבות מצב זה, עלולה להיפגע בהתאם. צוותי הרפואה עובדים כחצי שנה במתכונת חירום אינטנסיבית ושוחקת. תמונת התחלואה העכשווית טומנת בחובה המשך הגעת חולים קשים בקצב הנוכחי אם לא למעלה ממנו בשבועות הקרובים, גם בתנאי סגר.

צמצום התקהלויות היא בין הצעדים הבסיסיים ביותר, יחד עם עטיית מסכות וריחוק חברתי, בצמצום הפצת המחלה. בגלל ההפצה הנשימתית/טיפתית, אדם עלול להדביק בעיקר את אלה הקרובים אליו, במרחק הנמוך משני מטרים. התקהלות היא "הזדמנות" להדביק עשרות אנשים, שחלקם ימשיכו להפיץ את המחלה הלאה. על בסיס האמור לעיל, קיים הכרח לצמצם התקהלויות, ובכלל זה הפגנות, על מנת לצמצם את הפצת המחלה, את שיעורי התחלואה, התחלואה הקשה והתמותה, וכן לשמר את מערכת הבריאות ע"מ שתוכל לתת מענה מיטבי לכל אזרח.

בהתאם לנתונים האמורים ועל מנת להשיג מטרות אלה, ביום 30.9.20 אושר בכנסת תיקון לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020 (להלן: "התיקון לחוק"). בהתאם לתיקון לחוק, אם 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 מכוח החוק, הקובעות את ההגבלות המקסימליות (כמשמעותן בתיקון) בתקופת תוקפה של ההכרזה, וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות, כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה. עוד נקבע, כי בתקופת תוקפו של מצב חירום מיוחד כאמור, הממשלה רשאית לקבוע הגבלות נוספות ובכלל זה הגבלה על המרחק המותר ליציאה מהבית לצורך השתתפות בהפגנה, וכן הגבלה על התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי, לרבות הגבלה על מספר המשתתפים בה (בתנאי שלא תפחת מההתקהלות המותרת) ובכפוף לכך שלא יהיה בהגבלה זאת כדי למנוע לחלוטין קיום הפגנה, תפילה או טקס דתי.

**תקנה 1** מוצע לתקן את תקנה 2 לתקנות העיקריות, ולמחוק את החריגים שנקבעו לצרכי השעה ואינם נדרשים יותר, ובכלל זה: יציאת בעל תפילה לצורך השתתפות בתפילה בימים הנוראים, ויציאה של קרוב משפחה מדרגה ראשונה לאזכרה של חללי מלחמת יום כיפור. כמו כן, מוצע לתקן את החריג הנוגע ליציאת עובד למקום עבודתו, כך שיתאים לנוסח החריג כפי שהוא מופיע בסעיף 7(א)(1)(ח) לחוק.

בנוסף, מוצע להבהיר בתקנה 2(ב), בה נקבע במסגרת התיקון הקודם כי יציאה של אדם לפעולה או למטרה מותרת תהיה רק בתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו, זולת אם מקום ביצועה הוא מחוץ ליישוב או שלא ניתן לקיימה מחוץ ליישוב – כי בכל מקרה, יציאה מותרת בנוגע אליה נקבעה מגבלת מרחק של 1,000 מטרים – תהיה עד למרחק האמור.

**תקנה 2** מוצע לתקן את תקנה 10 לתקנות העיקריות, ולהבהיר בנוסח לגבי מקום הפתוח לציבור שמתקיימות בו תפילות בשטח פתוח – שמספר השוהים בתפילה כאמור בשטח פתוח, הוא עד 20 אנשים, זאת, במקום להפנות למספר הקבוע בתקנה 4 (התקנה הכללית העוסקת בהתקהלות בשטח פתוח ובמבנה אשר כללה עד ליום 28.9.20 את המתווה המיוחד של תפילות ראש השנה ויום כיפור). מדובר בתיקון 'טכני' שמטרתו להבהיר בנוסח כי המספר המקסימלי המותר בתפילות כאמור הוא עד 20 אנשים, וכי לא ניתן לקיים במהלך השנה תפילות במתווה המיוחד שנקבע עבור תפילות ראש השנה ויום כיפור בלבד.

**תקנה 3** מוצע לתקן את תקנה 19 לעניין סמכויות שוטר, ולקבוע בהתאם לאפשרות הקבועה בסעיף 28 לחוק, כי סמכויות שוטר לפי תקנות אלה יכללו גם מניעת יציאה של אדם או כלי תחבורה מתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו של האדם, לדרוש מכל אדם להזדהות בפניו ולמסור כל ידיעה או מסמך (ובמקרה של סירוב - להורות על מניעת יציאתו מתחום היישוב כאמור), ולהשתמש בכוח סביר בנסיבות העניין לשם מילוי דרישה או הוראה כאמור, אם סירב אדם לאותה דרישה או הוראה. סמכויות אלו נדרשות לשם אכיפתו האפקטיבית של איסור היציאה מתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו של האדם. יצוין כי ללא סמכות למנוע את היציאה ממקום היישוב במצבים שבהם נאסרה ניתן יהיה רק להטיל קנס אך לא למנוע את היציאה עצמה. בנוסף, לשם מימוש הסמכות במקרים בהם היציאה ממקום היישוב אסורה נדרשת הקנייה של סמכות השימוש בכוח. יובהר כי מימוש כלל הסמכויות, ובכלל זה סמכות השימוש בכוח כפופים לכללי הסבירות והמידתיות. סמכויות אלו הוגבלו לשם אכיפת האיסור שיל יציאה מתחום היישוב והם מוגבלים לתקופה שאיסור זה בתוקף.

**תקנה 4** מוצע לתקן את תקנה 21 ולהאריך את תוקפן של התקנות ב – 14 ימים נוספים. נוכח מצב התחלואה ומספר החולים הקשים, ההולך ועולה מידי יום, נדרש להמשיך ולנקוט בצעדים משמעותיים על מנת לצמצם את נתוני התחלואה לתקופה של שבועיים לכל הפחות.

**תקנה 5** מוצע לתקן את תקנה 23, שקבועה בה הוראת שעה לעניין מכירה ורכישה של ארבעת המנים וציוד לבניית סוכה, ולהאריך אותה ביום נוסף, עד לערב חג סוכות. כמו כן, מוצע לקבוע הוראת שעה נוספת שתחול בתקופת סוכות (ועד יומיים לאחר החג) לפיה תיאסר שהייה של אדם בסוכה עם אדם אחר, למעט אנשים הגרים יחד. איסור זה, משלים את ההגבלה הקיימת בתקנות, על כניסה למקום מגורים של אדם אחר (תקנה 2(19)) שנקבעה במטרה למנוע התקהלויות חברתיות שקיים בהם סיכון גבוה להפצת המחלה ולבריאות הציבור. מכיוון שבתקופת חג סוכות, אנשים רבים בונים סוכות גם מחוץ לבתי מגוריהם, בשטח ציבורי – נדרשת הבהרה כי קיימת הגבלה דומה על אירוח של אנשים אחרים בתוך הסוכה, כפי שיש לגבי אירוח במקום מגורים. בהתאם לכך, במסגרת הוראת השעה, מוצע לקבוע תיקונים הנגזרים מההגבלה על שהייה יחד עם אדם אחר בסוכה - ובכלל זאת, תיקון לתקנה 13, תקנה 18 ולתוספת השלישית, לעניין העבירה הפלילית על הפרת הוראה זו, וקביעת קנס של 500 שקלים, ששוטר יהיה מוסך להטיל בגין הפרה של הוראה זו.

**תקנה 6** מוצע לקבוע כהוראת שעה לשבעה ימים, בהתאם לתוקף שנקבע בתיקון לחוק, כי בתקופת הוראת השעה (החלה במקביל לקיומה של הכרזה סטטוטורית על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה) תחול הגבלה לפיה יציאה לצורך השתתפות בהפגנה תוגבל עד למרחק המותר ליציאה מהבית (1,000 מטרים) – בדומה לכל יציאה אחרת ממקום המגורים (שאינה אחת מהמטרות המותרות המפורטות) – ובכלל זה יציאה לצורך תפילה או טקס דתי.

בנוסף, מוצע לקבוע בתקופת תוקפה של הוראת שעה, נוסף על ההגבלה הקיימת כבר היום, על התקהלות במרחב הפרטי ובמקום ציבורי ועסקי, של עד 10 אנשים במבנה ועד 20 אנשים בשטח פתוח כלהלן: כי במרחב הציבורי, לא תתקיים התקהלות, לרבות בהפגנה, תפילה או בטקס דתי שמתקיימים בה אלה: מספר המשתתפים בה עולה על המותר, ולא נשמר מרחק של 2 מטרים בין המשתתפים. יובהר כי בהתאם להגדרת התקהלות בתקנה זו (המורכבת משני רכיבים: מספר המשתתפים ואי-שמירת המרחק), חלה על התקהלות כאמור, סמכות שוטר בהתאם לסעיף 27 וסעיף 28 לחוק, להורות על פיזור ההתקהלות או על שמירת מרחק של שני מטרים בין המשתתפים – וככל שמסרב אדם להוראה זו, להטיל קנס על הפרה זו או לעשות שימוש בכוח סביר בנסיבות העניין לשם פיזור ההתקהלות.

בהתאם לתקנה זו, בתקופת תוקפה של הוראת השעה, ל – 7 ימים, חל הסדר אחיד

על כל סוגי ההתקהלויות במרחב הציבורי: הגבלה זהה על מרחק ממקום המגורים, הגבלה זהה על מספר המשתתפים וחובת שמירת מרחק, שהפרה שלה, לאחר מתן התראה על ידי שוטר, מהווה הפרה שניתן להטיל בגינה קנס.

הסיכון הקיים בהתקהלות מרובת משתתפים, בפרט בתקופה בה נתוני התחלואה הם הגבוהים ביותר מאז פרוץ המגיפה ומהווים איום של ממש לתפקודה התקין של מערכת הבריאות, פורט לעיל. בהתאם לכך, ועל מנת לצמצם מחד את הסיכון בהתקהלויות אלה, ומאידך, לנקוט באמצעי שפגיעתו פחותה, מוצע לקבוע כי תתאפשר השתתפות בהתקהלות, לרבות הפגנה, טקס דתי או תפילה, ככל שזו מתקיימת במרחק של עד 1,000 מטרים ממקום המגורים בלבד, נשמר בה המרחק בין המשתתפים והיא אינה עולה על מספר המשתתפים המותר.

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

**נושא הצעת ההחלטה:**

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020 (להלן: "התקנות").

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

התקנות שבנדון כוללות את התיקונים שעיקריהם כמפורט להלן:

- א. תיקון תקנה 2, ומחיקת החרیגים הנוגעים להגבלה על יציאה ממקום המגורים שאינם רלוונטיים עוד, ובכלל זה: החריג המאפשר יציאה של בעל תפילה לצורך השתתפות תפילה בציבור בימים הנוראים, והחריג הנוגע ליציאה לאזכרה של חללי מלחמת יו"כ. כמו כן, תיקון טכני בנוסח החריג הנוגע ליציאת עובד לעבודתו, כך שיתאים לנוסח המופיע בתיקון לחוק.
- ב. הבהרה בתקנה 2(ב), לפיה בכל מקרה, יציאה מותרת בנוגע אליה נקבעה מגבלת מרחק של 1,000 מטרים – תהיה עד למרחק האמור.
- ג. תיקון תקנה 10 – והבהרה לגבי מקום הפתוח לציבור בו מתקיימות תפילות – כי מספר המשתתפים המותר הוא עד 20 אנשים (במקום הפנייה למספר הקבוע בתקנה 4).
- ד. תיקון תקנה 19, לעניין סמכויות שוטר לצורך אכיפת ההגבלה על מעבר בין יישובים.
- ה. הארכת תוקף התקנות ב – 14 ימים נוספים.
- ו. הארכת הוראת השעה הנוגעת למכירה וליציאה לצורך רכישה של 4 המינים ומוצרים לסוכות עד לערב חג סוכות.
- ז. קביעת הוראת שעה לתקופת חג סוכות, כי שהייה של אדם יחד עם אדם נוסף, למעט אנשים הגרים יחד, בסוכה היא אסורה. וקביעת קנס מינהלי של 500 ₪ בגין עבירה זו.
- ח. הוראת שעה לתקופה של 7 ימים, לפיה תחול הגבלה על השתתפות בהפגנה במרחק של עד 1000 מטרים ממקום המגורים וכן הגבלה, בכל התקהלות במרחב הציבורי על מספר המשתתפים ושמירת מרחק.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

בהתאם לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2) שאושר בכנסת בקריאה שנייה ושלישית, במקרה שחלות

"הגבלות מלאות" כמשמעותן בחוק, וקיימת התפשטות רחבה של נגיף הקורונה וקיים הכרח בקביעת מגבלות נוספות, רשאית הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה. כמו כן, בהתאם לחוק, קיימת הוראת מעבר לפיה ביום תחילתו של החוק יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום מיוחד.

לפי החוק, בעת קיומה של הכרזה על מצב חירום מיוחד רשאית הממשלה לקבוע הגבלות על קיומה של הפגנה, עד למרחק המותר ליציאה ממקום המגורים, וכן הגבלות על התקהלות, לרבות בהפגנה, בתפילה ובטקס דתי, כולל הגבלה על מספר המשתתפים באלו לתקופה שלא תעלה על 7 ימים.

בהתאם להסמכה האמורה, ונוכח הנתונים הנוגעים למצב התחלואה כמפורט בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, והאיום הממשי על יכולת מערכת הבריאות לספק שירותי רפואה ללא נקיטה בצעדים אקוטיים למניעת התפשטות המגיפה – קיימת הצדקה לעשות שימוש בסעיף 7(ב) לחוק לעניין הגבלות על התקהלות כאמור לעיל, לרבות התקהלות בהפגנה, טקס דתי ותפילה. בהתאם לתקנות ההתקהלות כוללת שני רכיבים: התקהלות עם מספר משתתפים גבוה מהמותר, ואי-שמירה על מרחק של 2 מטרים. המשמעות היא, כי שוטר, לאחר מתן התראה, יהיה רשאי לאכוף, לרבות באמצעות הטלת קנס, את הפרת הוראות אלה.

מדובר בהגבלות המוטלות מכוח הסמכה מפורשת בחוק ולתכלית ראויה של שמירה על בריאות הציבור וחיי אדם. ההגבלות מוטלות באופן שווה על כל סוגי ההתקהלויות, ואינן מבחינות בין פעילויות של סקטורים שונים, הכל בהתאם להיגיון האפידמיולוגי – צמצום התקהלויות במטרה לבלום את התפשטות המגיפה. ההסדר המוצע עומד במבחני המידתיות, לרבות האיזון בין הפגיעה בזכויות יסוד (ובשים לב לכך שההסדר לא מונע לחלוטין קיום תפילה, הפגנה או טקס דתי אלא קובע להם תנאים) והשמירה על בריאות הציבור וחיי אדם.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

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

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה המוצעת.

תפקיד

שם

חתימה

היועץ המשפטי

אורי שורץ

