



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-1-

17.06.2020

משרד המשפטים – המשנה לענייני ניהול ותפקידים מיוחדים וציבורי - חוקתי
מנכ"ל משרד המדע
הכנסת – יו"ר ועדת הכנסת

הנדון: תזכיר חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (בידוד במקום לבידוד מטעם

המדינה וצווי סגירה מינהליים)(הוראת שעה), התש"ף-2020

מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום (להלן: מרכז החירום) ומרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון (להלן: מרכז מינרבה)¹ מתכבדים בזאת להביא את הערותיהם להצעת החקיקה שבנדון.

כללי

1. נקודת המוצא להתייחסותנו הינה כי הבידוד מהווה פגיעה של ממש בחירויות הפרט של אדם, הנדרש להיכלא - הלכה למעשה - בתנאים החמורים אף ממעצר בית, שכן אין באפשרותו אף לבוא במגע עם בני משפחתו המתגוררים עמו זולת אם אלה מצויים אף הם בבידוד. מעבר לכך, לשלילת חירותו של האדם המצוי בתנאי בידוד השלכות משמעותיות נלוות נוספות, כגון בהיבטים של יכולתו להשתכר, בהיבטים חברתיים, פסיכולוגיים ועוד. עם זאת, בנקודת הזמן הנוכחית, הבידוד הינו אכן בגדר "רע הכרחי" בכדי למנוע התפשטותה של המחלה.
2. ואולם, האיזון המוצע בתזכיר החוק בין הפגיעה בין זכויות האדם לבין האינטרס הציבורי במניעת התפשטותה של המחלה, שהלכה לפועל משעתק את מסגרת המענה שניתנה למגפת הקורונה באמצעות תקנות שעת החירום לתוך חקיקה של הכנסת, לוקה במספר היבטים המחייבים תיקון: חלק מן ההסדרים המוצעים משקף אי הפקת לקחים מבעיות שכבר ידועות מיישום מודל הבידוד בישראל. חלק מן ההסדרים לוקה בהעדר איזון חוקתי ראוי ואינו משקף את השינוי המהותי המצופה באיכות ההסדר והאיזונים שבו, במעבר בין תקנות שעת חירום לחקיקה של הכנסת, וחלק מההסדרים לוקה בכך שהוא אינו מטיל חובות משלימות על המדינה, כדי לספק את המעטפת הנדרשת לפרט ולמשפחתו, במקרה של העברה לבידוד מטעם המדינה.

¹ מידע אודות המרכזים רצ"ב בנספח למכתב זה.



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-2-

הערותינו לתזכיר החוק

א. הפרדה בין בני משפחה התלויים זה בזה

3. אחת הבעיות שהתעוררו בישראל, נוגעת להפרדה בין בני משפחה התלויים זה בזה, לדוגמה, בין הורה הנדרש לבידוד לילדיו הקטינים התלויים בו (שאינם בבידוד), או בין קטין הנדרש לבידוד לבין הוריו, שאינם נדרשים לכך. בעיה זו מחריפה במקרים בהם המדובר במשפחות הגרות בתנאי צפיפות, שאינם מאפשרים קיום תנאי הבידוד על פי אמות המידה המותרות על ידי משרד הבריאות.
4. בכל הנוגע להחלטה לפי סעיף 4 לתזכיר החוק (הוצאה ממקום בידוד של מי שהתנאים בביתו אינם מאפשרים בידוד), החוק אינו מתייחס לשיקולים אלה: בהתאם לסעיף 4 לתזכיר, בסמכות רופא מוסמך להורות לאדם המצוי בבידוד במקום שאינו מקום לבידוד מטעם המדינה כי ישהה במקום לבידוד מטעם המדינה "אם מצא כי לא ניתן לקיים את תנאי הבידוד בבית מגוריו של אותו אדם או במקום אחר העומד לרשותו, בשים לב בין השאר, לגודלו של מקום המגורים, מספר החדרים בו, מספר הנפשות שגרות בו ומאפייניהן". **סעיף זה אינו מחייב את המנהל, כפי שראוי שיהיה, לשקול את ההיבטים הנוספים הנובעים מהוצאתו של האדם מבידוד בביתו, כגון ההשלכות האפשריות על בני משפחתו. יתירה מכך, אף אם יידרש להעדיף את האינטרס הציבורי בהגנה מפני התפשטות המחלה ולהרחיק אדם בנסיבות אלה, החוק אינו מחייב את המדינה לספק מענה חלופי לבני המשפחה הנותרים, בדמות מעטפת של תמיכה סוציאלית בבני המשפחה, על כלל היבטיה.**
5. והנה, דווקא במקרים הנוגעים "לחוזרים", המנהל "רשאי" בהתאם לסעיפים 2(ג) ו-3(ג) לאשר בקשה של חוזר לשהות במקום בידוד אחר "מטעמים בריאותיים או הומניטריים או עקב נסיבות אישיות או בנסיבות מיוחדות אחרות ובתנאים שיוורה המנהל". לפיכך, נשאלת השאלה, מדוע "שיקולים רחבים אלה אינם מהווים חלק מההתוויה הנדרשת במקרים פרטניים בהם מתקבלת החלטה שכזו ביחס למבודד, שאינו חוזר?
6. ניתן אמנם לטעון כי המנהל/הרופא יהיו מוסמכים לשקול שיקולים אלה בבואם לקבל החלטה בעניינו של הפרט, גם ללא הכללתם במפורש בלשון החוק. ואולם **ראשית**, לאור מהות הפגיעה בזכויות הפרט (ואלה של בני משפחתו) ראוי כי החובה לשקול שיקולים אלה תהיה מצוינת במפורש בהוראות החוק. **שנית**, ראוי להימנע ממתן פתח אפשרי לטענה, לפיה העובדה שהסדר זה נכלל בסעיף 2(ג) ו-3(ג) ביחס להטלת חובה על פי הכרזה על כל החוזרים, מהווה הסדר שלילי ביחס לקביעות אחרות שבחוק **ושלישית**, ראוי כי ההסדר החוקי **יחייב באופן פוזיטיבי את המנהל לקבל מידע זה עובר לקבלת החלטתו**, כדי להבין את ההשלכות של החלטתו, להבדיל מהטלת הנטל על הפרט להעלות את בעיותיו. למעשה, אם לא ייאסף המידע קודם לקבלת החלטה, התוצאה תהא כי הוראות בידוד עשויות להינתן ביחס לפרט, ורק לאחריו יעלו הפערים שהן מקימות.



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-3-

7. יתירה מכך, לטעמנו, נכון יהיה להוסיף הבהרה לכלל סעיפים אלה (2(ג), 3(ג) ו-4), כי ככלל, **לא תבוצע הפרדה בין הורים וקטינים מבלי שהתרשם המנהל כי ניתן מענה ראוי ומספק לבני המשפחה, ולאחר שהתקבלה התייחסות גורמי הרווחה.**

8. זאת ועוד, גם ביחס "לחוזרים", לא ברור כיצד תמומש החובה לשקול היבטים הומניטריים, שעה שהגורם המחליט על העברה לבידוד מטעם המדינה הוא ה"גורם המוסמך" ואילו ההחלטה לקחת בחשבון שיקולים אלה היא בידי "המנהל". המשמעות עלולה להיות, כי אזרחים הסובלים מ"בעיות רפואיות" או "הומניטריות" יועברו בהתאם להחלטת ה"גורם המוסמך" למקום בידוד מטעם המדינה, ורק לאחר מכן, "יחפשו" את המנהל כדי להעלות את קשיהם.

ב. חובות המדינה; אז שללנו את חירותו של האזרח - מה המדינה צריכה לעשות?

9. לאור השלכות הבידוד, ובוודאי בנסיבות בהן אדם מוצא מביתו למקום בידוד מטעם המדינה, ראוי לכלול בחוק את חובותיה של המדינה בהקשר זה:

א) החובה לאפשר למבודד בדיקת קורונה וכן שלא להשתהות בביצוע בדיקות המאשרות החלמה ופרסום תוצאתן

התייחסות זו רלוונטית הן למי שחייב בבידוד בשל חשיפה לחולה קורונה או חזרה מחו"ל והן למי שמצוי בבידוד עקב המחלה, וזאת הן אלה שמצויים בבידוד בביתם והן אלה שמצויים בבידוד במקום בידוד מטעם המדינה:

במהלך החודשים הראשונים למגפה, התפשטו דיווחים על עיכובים בביצוע הבדיקות לחולי קורונה שהחלימו וכן פרסומים על המתנה בלתי סבירה לקבלת תוצאת הבדיקות², באופן שאינו מאפשר לסיים את הבידוד ולחזור לשגרה. תופעה זו הייתה קיימת גם במקומות בידוד מטעם המדינה. הואיל ובידוד – משמעו המעשית היא **שליטת חירותו של אדם**, דבר שהשלכותיו חמורות אף יותר בנסיבות בהן הוא מוצא ממקום מגוריו למקום בידוד מטעם המדינה, הרי שקיימת חשיבות כי החוק יציב דרישה מן המדינה שלא לעכב ביצוע בדיקות אלה ולספק תשובה בתוך פרק זמן קצר, מבלי לפגוע באפקטיביות של הבדיקה. במידה רבה, ניתן להישען על נוהל משרד הבריאות, הקובע את הקריטריונים לכך³ ולעגנם בחוק, תוך קביעה כי יש להחזיר תשובות לחולה בתוך פרק זמן שייקבע. יצוין כי מדינות אחרות מחויבות לתשובות עוד באותו יום שבו מתבצעת הבדיקה וראוי שהחוק יחייב פרק זמן מכסימלי כאמור.

בנוסף, ביחס לחייבי בידוד עקב חשיפה לחולה קורונה או חוזרים, הרי שאף אם בתקופה הסמוכה לאחר החשיפה הבדיקות כיום אינן מאפשרות גילוי המחלה אצל המבודד, הרי שבהתאם לתמונת

² ראו לדוגמה: https://www.mako.co.il/news-lifestyle/2020_q1/Article-02aaba452860171027.htm
³ <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0.7340.L-3831154.00.html>



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-4-

המצב המחקרית בעת הזו, הזמן המיטבי לנטילת הדגימה הינו לאחר כשמונה ימים לאחר החשיפה וכי בזמן הזה, ההסתברות לתוצאה שלילית שגויה היא הנמוכה ביותר⁴. בדיקת קורונה בשלב זה עשויה לקצר את תקופת הבידוד בו חייב אדם, ובכך לצמצם במידה ניכרת את הפגיעה בחירותו, על מכלול השלכותיה. משמעות נטילת הבדיקה בעת הזו, היא קיצור של 4-5 ימים מתקופת הבידוד – פרק זמן משמעותי ביותר. **לטעמנו, זרישת המידתיות מחייבת להטיל בחוק חובה על המדינה לפעול כל העת כדי לצמצם את היקף הפגיעה בחירותו של אדם.**

ב) תנאי הבידוד במקום הבידוד מטעם המדינה

בהתאם לסעיף 6 לחוק, מחויבת המדינה בהספקת מזון וחומרי ניקוי בלבד במקום הבידוד מטעם המדינה. **מענה זה אינו מספק, בלשון המעטה**, את מכלול ההיבטים הנדרשים לאדם מבודד, לרבות כאלה שכבר סופקו בעבר במקומות בידוד מטעם המדינה, לרבות:

- 1) חובה לאפשר למבודדים תנאים שאינם פוגעים בפרטיותם או בכבודם (הועלו אף טענות שמבודדים צולמו במקומות הבידוד)
- 2) חובת הדרכה של המבודדים.
- 3) איש קשר / כתובת ברורה לפניית וסיוע.
- 4) שירותי הסעה למקום הבידוד מטעם המדינה ובחזרה.
- 5) מעקב רפואי, גישה לטיפול רפואי, לרבות תרופות קבועות
- 6) עזרה סוציאלית.
- 7) אמצעים להגיש השגה או עתירה מנהלית, בהתאם לסעיפים 7 ו-8.
- 8) מתן אפשרות להעביר למבודד חבילות וציוד הנדרש לו.
- 9) תנאי מחיה סבירים, לרבות גישה לשירותי בידור ואינטרנט.

אנו סבורים כי לאור שלילת חירותם של המבודדים, המוצאים אף מהסביבה המוכרת להם, יש לכלול בחוק הסדרים מלאים יותר באשר למחויבויותיה של המדינה לספק שירותים למבודדים. זאת, בשים לב לכך שחלק מהמתחמים ששימשו לבידוד, שהיו מלונות או בתי הארחה אשר נועדו לספק תנאי אירוח טובים, חזרו עתה לשמש את ייעודם העיקרי וכבר אינם עומדים עתה לספק מענה זה בעתיד.

⁴ ראה: אינפומד, [תוצאות בדיקות קורונה שגויות לפחות בחמישית מהמקרים](#), המפנה ל:

Variation in False-Negative Rate of Reverse Transcriptase Polymerase Chain Reaction-Based SARS-CoV-2 Tests by Time Since Exposure. By `Lauren M. Kucirka, MD, PhD et al. Annals of Internal Medicine® Original Research, 13 May 2020. <https://doi.org/10.7326/M20-1495>

Discussing the Need for Reliable Antibody Testing for COVID-19 Posted on June 4th, 2020 by Dr. Francis Collins. NIH Director's Blog.

<https://directorsblog.nih.gov/2020/06/04/discussing-the-need-for-reliable-antibody-testing-for-covid-19/>



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-5-

ג) תמיכה למצויים בבידוד ובני משפחותיהם, בין אם בביתם ובין במקום בידוד מטעם המדינה

ראשית, בתהליך קבלת ההחלטות של המנהל בהתאם לחוק (הן לפי סעיף 2(ג), הן סעיף 3(ג) ובהתאם להצעתנו דלעיל ביחס גם לסעיף 4), ראוי כי תהא קיימת חובת התייעצות מראש עם גורמי הרווחה המתאימים.

שנית, אם כבר הועבר בן משפחה לבידוד, ובוודאי אם התקבלה החלטה להעביר למקום בידוד מטעם המדינה אדם שהתריע מראש על קושי אישי או משפחתי שינבע מהפרדתו מבני משפחתו, **נדרש לספק תמיכה לבני משפחתו.**

ד) החובה לספק לאזרח מידע על זכויותיו

יש לכלול בתזכיר החוק חובה מטעם המדינה לספק לאדם שהועבר לבידוד מטעם המדינה את זכויותיו ואופן מימושו, ובכלל זאת את זכותו להשיג בפני המנהל על החלטה להעבירו לבידוד מטעם המדינה בהתאם לסעיף 7 וזכותו להגיש עתירה מנהלית בהתאם לסעיף 8 וכן להדריכו באשר לאופן שבאפשרותו לממש את זכויותיו. יתירה מכך, יש לספק בידי מבודד מטעם המדינה מידע אודות זכויותיו ונהלי מקום הבידוד מטעם המדינה. עוד נדרש לספק בידי משפחתו של האדם מידע אודות האופן שתוכל לקבל מענה מרשויות באזור מגוריה בעת העדרו של בן משפחתו. ראוי גם לחייב את הממשלה, כמו שנעשה במדינות אחרות, לספק מידע מפורט על מספר הנבדקים ומיקומם ומידע שוטף אחר שיקבע בחוק.

ה) הנגשת הליך ההשגה וזירוזו

בכל הנוגע להליך ההשגה או העתירה המנהלית - ראוי לציין אף את הדרך בה תוגש ההשגה בכתב - ולאפשר את הגשת ההשגה בדרך מקוונת, על מנת לזרז את הליך הפניה לאור תקופת הבידוד והפגיעה בחירויות הפרט. בנוסף, יש להבהיר כי **ההחלטה של המנהל בהשגה תובא לידיעת הפונה והגורמים הרלוונטיים בתוך זמן סביר ולא יאוחר מיום לאחר קבלתה.**

ו) שקיפות ופיקוח ציבורי

ז) לאור ההשלכות הנובעות מהכרזה לפי סעיף 3 לתזכיר החוק על רבים, קיימת חשיבות רבה להעברתה לעיון הוועדה, כדי שתוכל לקיים ביקורת ראויה על החלטה זו וכן לפרסום חוות הדעת האפידמיולוגיות ברבים, כדי לאפשר לפרט שעלול להיפגע מהחלטות אלה להשיג על החלטה, במידת הצורך, ולגורמי מקצוע לקיים ביקורת עניינית על החלטות הרשות המבצעת. בנוסף, קיימת חשיבות בהוספת חובת דיווח שוטפת לוועדת הכנסת אודות תמונת המצב ביחס להחלטות על בידוד מטעם המדינה, נסיבות החרגה מתחולת החובה והתנאים במקומות הבידוד מטעם המדינה.



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-6-

ג. הערות פרטניות ביחס לסעיפי החוק:

10. **סעיף 1 – הגדרת "הנציג המוסמך"** – הגדרתו של "הנציג המוסמך" כ"גורם מינהלי או רפואי מוסמך מטעם המדינה" היא בלתי ראויה ובלתי מספקת, בוודאי לאור העובדה כי המדובר בבעל תפקיד בעל סמכות משמעותית בהתאם לתזכיר החוק, להורות לאדם לעבור לבידוד מטעם המדינה.
11. **סעיף 1 וסעיפים נוספים** – השימוש במונח "לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם" אינו מדויק. סעיף 20 הוא הסעיף שמקנה את הסמכות להוציא צווים בנושא, ולכן ההפניה צריכה להיות ל"**מכוח צו שהוצא לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם**" (וראו הערה עקרונית בנושא בהמשך).
12. **סעיף 2(א)** – כאמור, מוצע להטיל חובה על המנהל לבדוק אם קיימים טעמים הומניטריים, רפואיים או אחרים המחייבים להימנע מהעברתו של החוזר למקום בידוד מטעם המדינה.
13. **סעיף 2(ב)** – ראוי כי הימנעותו של אדם למסור פרטים לפי סעיף קטן א(1) תשמש אף היא עילה שלא לאפשר לו בידוד בית, ולא רק התרשמותו הפוזיטיבית של המנהל מהתשאול כי אין לאותו אדם תנאים לבידוד בית.
14. **סעיף 3(א)** –

א. לדעתנו, הכרזה על חובת בידוד מטעם המדינה המתייחסת לקבוצות גיל החוזרים היא שיקול פסול:

בכל הכבוד, לא ברור כיצד גילו של אדם משפיע על פוטנציאל החשיפה שלו או הסיכון הנשקף ממנו להדביק בקורונה. לדוגמה, אם שלושה ישראלים בגילאים שונים יוצאים יחד למדינה אחרת לטיול/כנס/עבודה וכו'. בחזרתם הם יחולקו לפי גילם - מי לבידוד מטעם המדינה ומי לבידוד בביתו בהתאם להכרזה. זוהי תוצאה בלתי סבירה ובלתי מידתית.

יתירה מכך, הישענות על התפלגות התחלואה לפי גיל במדינת המוצא של הטיסה אינה רלוונטיים לישראלים המבקרים בה לזמן קצר ו"חוזרים" לישראל. לפיכך, נתונים אלה אינם רלוונטיים כלל לקבלת החלטה להבחין בין גילאי החוזרים. זאת ועוד, מחקרים רפואיים לא הוכיחו בשלב זה ברמה מדעית מספקת קשר ישיר בין גילו של אדם לבין רמת ההדבקה ממנו, ככל שחלה. בהעדר קשר מדעי מובהק, נתונים סטטיסטיים בארץ המוצא אודות התפלגות המחלה גם אינם מספיקים כדי לספק בסיס להחלטה שכזו.

ב. לאחר שחלקו הראשון של הסעיף מתייחס ל"חוזר שחלה עליו חובת בידוד", חלקו השני – הנוגע להיקף ההכרזה עושה שימוש במונח "חוזר". מוצע להבהיר כי המדובר ב"חוזר שחלה עליו חובת בידוד", בין השאר כי ישנם חוזרים שאינם חייבים בחובת בידוד (כמו "מחלימים").

ג. **סעיף 9** – מוצע כי דיווח כוזב של חוזר בהתאם לסעיף 2(א) יהווה גם עבירה.

ד. **סעיף 12** – הגדרת "גורם מוסמך" – מלכתחילה, אין אנו מבינים את הכללת פרק ב' במסגרת חוק זה, וראוי היה להפרידו לדבר **חקיקה** אחר. ואולם, אם כבר הוחלט כאמור, השימוש באותם מונחים או מונחים דומים



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-7-

- ה. בהגדרות בהתייחס לבעלי תפקידים שונים הינו מטעה ולא ראוי.
ו. **סעיף 14(4)** – מוצע כי יוספו המילים "שמידת הפגיעה בגינן היא קטנה יותר"

הערה עקרונית – על העדר הגדרה למונח "בידוד" ועל היחס בין פקודת בריאות העם לבין תזכיר החוק ומכלול החקיקה החדשה בתחום הקורונה

15. לבסוף, נבקש להעיר כי תמונת המצב המסתמנת לאור תזכיר זה והחקיקה הנוספת בתחום הקורונה מייצרת מבנה של "טלאי על טלאי", כאשר כלים שונים, חובות, זכויות וסמכויות שונות פרוסים כשתי וערב על פני החקיקה החדשה ועל פני צווים מכוח פקודת בריאות העם, המפנים זה לזה ומצליבים בין זה לזה.
16. לדבר זה **השלכות בעייתיות, לרבות ברמה החוקתית**. מעבר לחוסר הבהירות שעלולה להיגרם למעיין בהוראות חוק, שהפניות אלה מקשות מאוד על הבנתן, נגרמים חוסרים חוקיים בעייתיים. כך לדוגמה, העיסוק המרכזי בתזכיר חוק זה הוא ב"בידוד", שאין ספק כאמור שמשמעותו היא דרמטית לחירותו של אדם, אלא שאין בו הגדרה בכלל למונח זה. יתירה מכך, גם בצווים מכוח פקודת בריאות העם אין הגדרה למונח "בידוד", והאופן שעל אדם לממש את חובתו ל"שהות ב"בידוד" תימצא למעשה בהנחיות שמפרסם משרד הבריאות.
17. בסופו של דבר, התוצאה היא ששלילת חירותו של אדם, וכאמור – אף בתנאים החמורים יותר ממעצר בית, נעשית **באופן בלתי חוקתי**; מצב דברים זה, כאשר החקיקה מפנה לצווים שמוציא גורם ברשות המבצעת, שאף הוא עצמו נמנע מלהגדיר בהם את המשמעות האמיתית של המונח – תוצאתו עלולה להיות חמורה ביותר. המבנה החוקי הנכון, הוא להגדיר את המונחים המרכזיים בחקיקה הראשית, ולא להתיר כלים עמומים ובלתי מוגבלים בידי הרשות המבצעת.
18. לפיכך, מעבר להמלצתנו הנוכחית להכליל הגדרה למונח "בידוד" במסגרת תזכיר זה, אנו מבקשים להסב את תשומת הלב לכך שזוהי **דוגמה אחת בלבד** למכלול של קשיים הנובעים מהשעטנז בהישענות, לעיתים ללא כל רציונל מסדר, על סמכויות לפי צווים מכוח פקודת בריאות העם והחקיקה הראשית בנושא. לא ברור, למשל, מדוע הצעת החוק הנוכחית מוגשת בנפרד מהצעת חוק הקורונה (סמכויות) שנידונה זה עתה בכנסת.

סיכום

19. בדקנו חוקי קורונה בארצות שונות בעולם. ברוב המקרים מדובר בחוקים קוהרנטיים מאוחדים, שלצד מתן סמכויות נרחבות לרשויות, יש בכלום גם חובות שונות על הרשויות (מהזכות להיבדק ולקבל תוצאות בדיקה, דרך חבילות סיוע למבודדים, דרך חובות היועצות במומחים ואנשי מקצוע וכלה בחובות פרסום מידע). החוק המוצע, יחד עם חוק הסמכויות ושאר האמצעים המשפטיים בהם נעשה שימוש וימשיך להיעשות שימוש, מעמידים את ישראל הרחק מרוב המדינות הדמוקרטיות.



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום היערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-8-

20. כפי שהצבענו, תזכיר החוק לוקה במספר היבטים המחייבים תיקון: חלק מן ההסדרים המוצעים משקף **אי הפקת לקחים** מפערים שכבר ידועים מיישום מודל הבידוד בישראל, ובכלל זה בעיות שהתעוררו ביחס להפרדה בין משפחות ותנאי הבידוד מטעם המדינה. חלק מן ההסדרים לוקה **בהעדר איזון חוקתי** ראוי ואינו משקף את **השינוי המהותי המצופה** באיכות ההסדר והאיזונים שבו, במעבר בין תקנות שעת חירום לחקיקה של הכנסת, ובכלל זה העמידה הנדרשת על זכויות המבודדים והאיזונים הנדרשים בין שלילת חירותם לחובותיה של המדינה כלפיהם לקצר ככל האפשר את הבידוד, בכלל, והבידוד במקום הבידוד מטעם המדינה, בפרט, וחלק מההסדרים לוקה בכך שהוא **אינו מטיל חובות משלימות על המדינה**, כדי לספק את המעטפת הנדרשת לפרט ולמשפחתו, במקרה של העברה לבידוד מטעם המדינה.
21. נשמח להבהיר כל עניין ולסייע לגיבוש ההסדר החוקי השלם הנדרש למדינת ישראל בהתמודדותה למול מגפת הקורונה.

ד"ר רוברט נויפלד

פרופ' עלי זלצברגר

ראש מרכז מינרבה לחקר שלטון
החוק במצבי קיצון

פרופ' דבורה שמואלי

ראש מרכז הידע והמחקר הלאומי
בתחום היערכות למצבי חירום



מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions



מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום
NATIONAL KNOWLEDGE AND RESEARCH CENTER FOR EMERGENCY READINESS

-9-

נספח: על מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום ומרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון

מרכז הידע והמחקר הלאומי בתחום ההיערכות למצבי חירום הינו מרכז מחקר עצמאי שהוקם באוניברסיטת חיפה בינואר 2018 בעקבות קול קורא של משרד המדע והטכנולוגיה ורשות החירום הלאומית (רח"ל) במשרד הביטחון. מוסדות הליבה המעורבים במרכז הם אוניברסיטת חיפה, הטכניון והאוניברסיטה העברית בירושלים, יחד עם חוקרים מהמרכז למחקרים צבאיים ברפאל-מערכות לחימה מתקדמות, בית החולים רמב"ם, מכללת תל חי ובית הספר לסיוע הומניטרי, וכן שותפים מעיריית חיפה ועמותת נתן-לסיוע הומניטרי בין לאומי.

במרכז הידע פועלים כ-90 חוקרים בעלי מומחיות בתחומי חירום מגוונים. הערך המוסף של המרכז הוא היותו רב-תחומי. מסגרות המחקר של המרכז מאורגנות בשמונה קבוצות מחקר: מדעי החברה; בריאות הציבור ורפואת חירום; רווחה ועבודה סוציאלית; הנדסה, טכנולוגיה ותכנון; הערכה וניהול סיכונים; סביבה; משפטים; ומדיניות ציבורית. משימתו של המרכז היא להוות גוף מחקר אשר ישמש גם כצוות חשיבה למקבלי החלטות.

בזמן מגפת הקורונה תורם המרכז להתמודדות עם המשבר בשני רבדים מרכזיים: רובד תגובתי - מענה אינטגרטיבי לשאלות מהמלי"ל וצוותי חשיבה אחרים בעזרת 90 חוקרי המרכז ו-30 עוזרי מחקר. רובד פרואקטיבי - כגוף מחקר רב-תחומי שיכול להזרים נתונים, תובנות והמלצות לצוותים ומקבלי החלטות, בהתבסס על מחקרים בנוגע להתמודדות עם מגיפות בכלל והקורונה בפרט (כעת מתבצעים 17 מחקרים לטווח קצר ובינוני⁵).

מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון בפקולטה למשפטים ובחוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה באוניברסיטת חיפה יחד עם אוניברסיטת המבורג בגרמניה, משמש כמרכז בינלאומי ופורום בין-מדינתי למחקר, לימוד, פרסום, כנסים אימון וסדנאות. משימת המרכז היא להתמקד בשלטון החוק, המוגדר באופן רחב כך שיכלול מדיניות ואכיפה, בשלושה סוגים עיקריים של מצבי קיצון: אסונות טבע (מגפות, שיטפונות, סערות, שריפות, רעידות אדמה); אתגרי ביטחון לאומי (מלחמות, טרור, טרור-נגד, טרור-סייבר ופעולות צבאיות); וכן משברים סוציו-כלכליים (קריסה כלכלית ומשברים סוציו-פוליטיים חמורים).

המחקר במרכז בוחן את הדין הפוזיטיבי מול הנורמטיבי במצבי קיצון אלה בשלושה זמנים: לפני קרות האירוע, בעת האירוע ולאחריו. המרכז מתעניין לא רק בחוק הקיים בספרים, אלא גם ביישומו של החוק בפועל⁶.

⁵ ראו באתר האינטרנט של המרכז: <http://muchanut.haifa.ac.il/index.php/he/2-uncategorised/167-2020-04-29-09-08-01>

⁶ ראו אתר האינטרנט של המרכז: <http://minervaextremelaw.haifa.ac.il/index.php/he/>