

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. להתקין את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021 בנוסח שלהלן.
2. להביא את התקנות לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - הוועדה) 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. לפרסם את התקנות בהתאם להחלטת הוועדה. ככל שלא תתקבל החלטה של הוועדה בתוך 24 שעות מהמועד שהוגש לה לעניין אישור התקנות - לפרסם את התקנות ברשומות.

להלן נוסח התקנות:

תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 4, 12 ו-23 עד 25 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת/ ולאחר שהתקיים האמור בסעיף 4(ד)(2)(א) לחוק האמור, מתקינה הממשלה תקנות אלה:

תיקון 17 **תקנה 1.** בתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), התש"ף-2020 (להלן - התקנות העיקריות), בתקנה 17 לתקנות העיקריות, בתקנת משנה (א) -

(1) בפסקה (1), המילים "לעניין זה מחלים לא ייחשב חולה" - יימחקו;

(2) בפסקה (2), בפסקת משנה (א), בסופה יבוא ", למעט אדם שלאחר מועד תחילת התסמינים ביצע בדיקת PCR וקיבל תוצאה עם ממצא שלילי ל-nCov";

(3) אחרי פסקה (2) יבוא:

"(א2) אם הוא שהה במדינה אחרת מעל 72 שעות, ומגיע לישראל לתקופה של מעל 72 שעות, מתקיים בו גם האמור בתקנה 30(א)(3).";

(4) בפסקה (3), בפסקת משנה (א), בסופה יבוא " ואם שהה במדינה אחרת מעל 72 שעות כאמור בפסקה (א2), העביר בנוסף אישורים המעידים על קיום האמור בתקנה 30(א)(3). "

תיקון תקנה 2. בתקנה 30 לתקנות העיקריות-

30

(1) בתקנת משנה (א)-

(א) ברישה, בסופה יבוא "וכן לא ישהה אדם בטיסה אם לא התקיים בו התנאי האמור בפסקה (3)"

(ב) בפסקה (1), המילים "לעניין זה מחלים לא ייחשב חולה" - יימחקו ;

(ג) בפסקה (2), בפסקת משנה (א), בסופה יבוא " , למעט אדם שלאחר מועד תחילת התסמינים ביצע בדיקת PCR וקיבל תוצאה עם ממצא שלילי ל-nCov; " ;

(ד) אחרי פסקה (2) יבוא :

"(3) על נוסע נכנס ששהה מעל 72 שעות מחוץ לישראל יחולו גם הוראות אלה :

(א) אם הוא נוסע נכנס - מתקיים בו גם אחד מאלה :

(1) הוא קיבל ממצא שלילי ל-nCov בבדיקת PCR שביצע במהלך 72 השעות שקדמו למועד ההמראה המתוכנן של כלי הטיס, ולעניין נוסע שהגיע בטיסת הכוללת מעבר, קיבל ממצא שלילי כאמור בבדיקת PCR שביצע במהלך 72 השעות שקדמו למועד ההמראה המתוכנן של הטיסה הראשונה, ובלבד שזמן ההמתנה המתוכנן בין הטיסות אינו עולה על 24 שעות ;

(2) מי שבידו אישור החלמה תקף שניתן כדין בידי משרד הבריאות בישראל ;

(ב) על אף האמור בפסקת משנה (א), ועדת חריגים הכוללת את המנהל הכללי של משרד רשות האוכלוסין וההגירה, המנהל הכללי של משרד הבריאות או המנהל הכללי של משרד החוץ או נציגיהם (להלן בפסקת משנה זו- ועדת החריגים) רשאית לאשר בקשה של נוסע נכנס ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, לעלות לטיסה לישראל, גם אם לא התקיים בו האמור בפסקאות משנה (1) או (2), אם שוכנעה כי צורך הומניטרי או צורך אישי מיוחד מצדיק זאת, ובכלל זאת אם קיים קושי ממשי של היעדר נגישות לבדיקות קורונה במקום ההמראה; החלטה לעניין אישור כאמור תהיה בכתב ומנומקת.";

(2) בתקנת משנה (ב1)-

(א) ברישה, אחרי "לא יעלה כנוסע לטיסה בין-לאומית" יבוא "ולא ישהה בה" אחרי "הציג למפעיל האווירי" יבוא "את כל אלה:";

(ב) המילים "אישור על מסירת הצהרה כאמור בתקנת משנה (ב)" יסומנו כפסקה (1) ואחריה יבוא:

"(2) אישור על ממצא שלילי ל-Covt בבדיקת PCR כאמור בתקנה משנה (א)(3)(א)(1) או אישור החלמה כאמור בתקנה (א)(3)(א)(2) או אישור ועדת חריגים כמפורט בתקנת משנה (א)(3)(ב);".

תיקון תקנה 3. בתקנה 35 לתקנות העיקריות-

35

(1) בפסקה (13), אחרי "בלי שהציג למפעיל האווירי" יבוא "אישורים לקיום האמור בתקנה 30 ו-"; ואחריה יבוא:

"(13א) נוסע נכנס ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, השוהה בטיסה בלא שיש לו ממצא שלילי, אישור החלמה או אישור ועדת חריגים כאמור בתקנה 30(א)(3) ובניגוד לתקנה זו;"

(2) בפסקה (14) אחרי "הציג למפעיל האווירי" יבוא "אישורים לקיום האמור בתקנה 30 ו-".

תיקון תקנה 4. בתקנה 36 לתקנות העיקריות, בתקנת משנה (א), בטבלה-

36

(1) במס"ד (10), בטור ב', במקום "500" יבוא "2,500";

(2) אחרי מס"ד (10) יבוא:

מס"ד	טור א'	טור ב'	טור ג'
	העבירה	סכום בשקלים	סכום בשקלים
"(10א)	35(13א)	2,500"	

(3) במס"ד (11), בטור ג' במקום "1,500" יבוא "2,500".

תיקון
התוספת השלישית
5. בתוספת השנייה לתקנות העיקריות, בחלק ג', בפרט (3)(א), בסופו יבוא "
למעט אדם שלאחר מועד תחילת התסמינים ביצע בדיקת PCR וקיבל תוצאה
עם ממצא שלילי ל-Cov-2; ", ואחרי פרט (3) יבוא :

"(3א) מתקיים בו האמור בתקנה 30(א)(3)"

תחילה
6. תחילתן של תקנות אלה ביום י' בשבט התשפ"א (23 בינואר 2021).

____ בשבט התשפ"א

____ בינואר 2021

1

בנימין נתניהו

ראש הממשלה

דברי הסבר לתקנות

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן: "המחלה" או "הנגיף").

בימים אלה מדינת ישראל מצויה בגל תחלואה שליש, החמור אף מהגל השני. מזה שלושה ימים ישראל בשיא של מעל 8,000 חולים חדשים ליום בממוצע, שהוא שיא מאז תחילת המגפה. מקדם ההדבקה עומד על 1.05. מדובר אמנם במגמת ירידה משיא של 1.27, תוצאה ככל הנראה של ההגבלות שהוטלו על המשק, עם זאת, מקדם הדבקה מעל 1 עדיין משמעו המשך התפשטות המגפה. עומס התחלואה על מערכת הבריאות עבר את הרמות שנקבעו בגל השני, עם כ-1,200 מאושפזים במצב קשה או קריטי עם קורונה, לעומת שיא של 927 בגל השני. בשבוע האחרון, מצטרפים מדי יום כ-150 חולים קשים או קריטיים למעגל התחלואה הקשה. חטיבת הרפואה במשרד הבריאות מדווחת על עומס בבתי החולים, בהיקף שעלול לפגוע באיכות הטיפול הניתן לחולים ולמאושפזים.

בסוף חודש דצמבר החל מבצע חיסונים בישראל. במאמצים כבירים מדינת ישראל הצליחה לחסן במנה הראשונה למעלה משני מיליון איש, שהם 23% מכלל האוכלוסייה, ובתוכם 76% מבני 60 ומעלה. בימים אלה משרד הבריאות החל לתת מנות שניות לאלה שקיבלו מנה ראשונה לפני שלושה שבועות. חיסון רוב האוכלוסייה היא האסטרטגיה הנבחרת ליציאה מהמגפה. עם זאת השגת היעד של הורדת רמת התחלואה באמצעות חסינות עדר עדיין רחוק.

כמו כן, בעת הזו עולה וצף איום נוסף על מצב התחלואה, אשר נובע מהופעה של נגיפים המכילים שינויים גנטיים כפי שיפורט בהמשך.

ביום 13.8.20 אושרו בממשלה תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), התש"ף-2020 (להלן-התקנות העיקריות). התקנות הסדירו תנאים להפעלת שדות תעופה ומפעילים אוויריים, וכן הגבלות על השהים בהם, תוך הקטנת הסיכון להדבקה בנגיף, וזאת בהתאם לסמכויות הממשלה להתקנת תקנות לפי סעיף 12 לחוק, ובהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 4 לחוק.

נוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, ובהעדר יכולת להסתמך כיום על החיסון והצורך לצמצם את ההתפשטות הנרחבת של הנגיף ולמנוע פגיעה משמעותית ביכולת מערכת הבריאות לתת מענה למספר החולים, עלה הצורך לקבוע כי מי שמבקש לעלות על טיסה לישראל יידרש להציג אישור כי קיבל תשובה שלילית בבדיקת PCR לקורונה שביצע 72 שעות לפני מועד ההמראה, או לחילופין אישור החלמה. הסדר זה יחול רק על נוסע נכנס ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, ולגבי נוסע נכנס שהוא איש צוות בכלי הטיס, רק אם מגיע לישראל לתקופה של מעל 72 שעות. יצוין כי אישור החלמה מוגדר בהוראות המנהל ככולל בתוכו את מי שהוכר כמחלים שבוע לאחר קבלת המנה השנייה של החיסון נגד הנגיף. עוד יצוין כי חלופה נוספת לאישורים אלו היא קבלת אישור מוועדת חריגים המורכבת מנציגי מנכ"לי משרד הבריאות, משרד החוץ, ורשות האוכלוסין וההגירה.

כיום תקנה 30(א) לתקנות העיקריות קובעת איסור על אדם חולה (לרבות אזרחי ישראל) להגיע בטיסה לישראל. התיקון הנוכחי, המחייב נוסע לפני עלייה לטיסה לישראל להציג אישור כי אינו חולה (לאחר בדיקה או אישור החלמה) ומפעיל של טיסה לא לעלות לטיסה נוסע כאמור – נלווית להוראת העיקרית בעניין זה הקובעת איסור על חולה לעלות לטיסה כאמור.

כאמור ההוראה מגבילה טיסה של חולה לישראל וכל עוד האדם חולה. מדובר בהגבלה זמנית של האפשרות להגיע בטיסה לישראל (כל עוד האדם חולה), בשל הצורך לצמצם את התחלואה הנכנסת לישראל, ובשים לב לסיכון הטמון בשהיית אדם חולה בטיסה המתאפיינת בשהייה ממושכת, בצפיפות, בחלל סגור - לנוסעי אותה טיסה ואנשי הצוות.

הצורך לקביעת ההסדר המפורט נובע כאמור גם מהצורך להפחית ככל הניתן את הסכנה לבריאות הציבור בישראל בכלל, מהגעת חולים שייבאו וריאנט מסוכן של הנגיף לתוך ישראל. הנגיף, בדומה לנגיפים אחרים, עובר מוטציות במבנה החומר הגנטי שלו ובדרך זו נוצרים וריאנטים שחלקם עלולים להיות בעלי משמעות קלינית ואפידמיולוגית. כעת ידועות בעולם שלוש מוטציות בעלות משמעות קלינית ואפידמיולוגית חשובה. שלושת אלה יוצרות שינויים בחלבון הדורבן, שהוא אתר הקישור של הנגיף לתאי האדם, אך גם יעד חשוב של מערכת החיסון והאתר אליו רוב החיסונים הקיימים כיום מכוונים. שינויים בחלבון זה עלולים להשפיע

על מהירות התפשטות של הנגיף, אלימות הנגיף (היכולת של הנגיף לגרום למחלה קשה), הכרת הנגיף על ידי מערכת החיסון ועל יעילות החיסונים הקיימים.

התופעה של הווריאנטים מעידה על סיכון לייבוא וריאנטים עם שיעורי הדבקה גבוהים בהרבה מהמוכר לנו עד עתה, וחמור מכך, חשש להכנסת זן עם יכולת הדבקה מוגברת שהוא גם עמיד לחיסון. עד עתה התממש במדינה התרחיש של ייבוא זן מדבק יותר. עד אמצע דצמבר לא היתה עדות לווריאנט האנגלי במדינה ובמהלך חודש הפך ככל הנראה להיות כ- 20% מהזנים שגורמים כעת לתחלואה. העובדה שזן זה מדבק ב- 50% יותר הוא חלק מההסבר לעליית התחלואה החריפה במדינה והקושי להוריד את התחלואה למרות השתת מגבלות.

זן חדש שמאיים הוא הוראינט הדרום אפריקאי. בשלב זה, במאמצים רבים, זן זה עדיין נמצא בחכלה (החוזרים מחו"ל ומגיעים שאומתו לווראינט נמצאים במעקב) אולם העובדה שחזרו 4 מאומתים מאיחוד האמירויות- מדינה שבה לא נעשה ריצוף קבוע ולכן אין מידע על וריאנטים – העידה שהסכנה עלולה להגיע ממדינות שונות ואין מספיק מידע מרוב המדינות לגבי הזנים השולטים מאחר ולא מבוצע ריצוף ברוב המדינות. תרחיש בו נכנס וריאנט שפוגע ביעילות החיסון הוא החמור ביותר. תרחיש כזה עלול, במגבלות המידע הקיים, לאיים על תועלת מבצע חיסוני הקורונה המתקדם במהירות כעת בישראל.

משרד הבריאות עושה מאמצים גדולים להגביר את יכולת הריצוף הגנומי, כדי להמשיך ולנטר את התפשטות הווריאנטים המדאיגים בארץ. הערכת הגורמים המקצועיים היא כי לחוזרים לישראל מחו"ל קיים סיכון מוגבר להבאת ווריאנטים של הנגיף שעשויים להיות מסוכנים, הן מבחינת ההדבקה והן מבחינת ההשפעה על יעילות החיסון. הסיכון קיים בכל המדינות שכן גם במדינות בהן לא ידוע שיש תחלואה בווריאנטים שעלולים להיות מסוכנים, במקרים רבים זה נובע מחוסר ריצוף גנטי ולא בשל היעדרם. אם יתממש הסיכון כאמור הדבר עלול להביא להחמרה משמעותית בתחלואה בישראל, שתסכן את בריאות הציבור והצלחת מבצע החיסונים.

נושא הווריאנטים מייצר אתגר גדול לעולם התעופה ברמה העולמית ובשבועות האחרונים ישנם מאמצים מוגברים של מדינות בכל העולם להקשיח ולהגביל את התעבורה העולמית לתוך המדינות. בתוך כך מדינות רבות, ביניהן ארצות הברית, הפעילו בימים האחרונים כלים המחייבים בדיקות גם לאזרחים שלהן בעת חזרה למדינה. המאמץ העולמי הזה משקף צעדי מנע הכרחיים וגם ישראל היא חלק ממאמץ זה.

לתקנה 1 ו-2

מוצע לתקן את תקנות 17 ו-30 לתקנות העיקריות העוסקות בהצהרת בריאות של אנשי צוות ונוסעים, בכמה עניינים. ראשית, מוצע לקבוע כי נוסע שנכנס לישראל, ושהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, לא יוכל לעלות לטיסה לישראל מבלי שיבצע בדיקה לקורונה ויקבל תוצאה שלילית, או שיש בידו אישור החלמה תקף שניתן כדין בידי משרד הבריאות בישראל, או שקיבל אישור מוועדת חריגים לא לבצע בדיקה כאמור. תקנה זו תחול על איש צוות רק אם שהה במדינה אחרת מעל 72 שעות, ומגיע לישראל לתקופה העולה על 72 שעות. במקרה של נוסע נכנס שנוסע בטיסה הכוללת מעבר בשדה תעופה של מדינה אחרת, ספירת 72 השעות תהיה ממועד הטיסה הראשונה, ובלבד שאין המתנה של יותר מ-24 שעות בין טיסה לטיסה. ועדת החריגים מורכבת מנציגים של מנכ"לי משרד הבריאות, משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה. ועדת החריגים רשאית לאשר לנוסע כאמור, מטעמים הומניטריים או צורך אישי מיוחד, לעלות

לטיסה גם ללא אישור כאמור. בכלל זאת, אישור יינתן אם קיים קושי ממשי של היעדר נגישות לבדיקות קורונה במקום ההמראה.

לפי החוק אישור החלמה הוא אישור על כך שאדם הוא מחלים, שניתן לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם; אישור זה ניתן היום בהתאם להגדרת "מחלים" הקבועה בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף-2020. ההגדרה מפנה להוראות המנהל בנושא, שנמצאות באתר משרד הבריאות, ומתעדכנות על-ידי גורמי המקצוע מעת לעת.¹ הוראות המנהל בנושא קובעות כי שבעה ימים לאחר קבלת המנה השנייה של החיסון "מתחסן" יוכר כ"מחלים".

לצד האמור מוצע לקבוע כי נוסע נכנס או איש צוות יציג אישורים כאמור למפעיל האווירי טרם עלייתו לכלי הטיס, וחובה על כלי הטיס שלא להעלות אדם שלא הציג אישורים כאמור לכלי הטיס. כמו כן מוצע לקבוע כי נוסע לא ישהה בטיסה מבלי שיש בידי אישורים לו, כך שיידרש לשמור את האישור לכל אורך הטיסה.

כמו כן מוצע לקבוע כי נוסע או איש צוות שהיו לו תסמינים ב-14 הימים האחרונים ולכן כרגע לא יכול לעלות לטיסה, יוכל לעלות לטיסה אם לאחר הופעת התסמינים ביצע בדיקת קורונה שתוצאתה שלילית. לבסוף, משום שאין צורך במילים "מחלים" לא ייחשב כחולה" מוצע להשמיטן.

לתקנה 3 ו-4

מוצע לתקן את תקנה 35 לתקנות העיקריות שעניינה העבירות הפליליות, ואת תקנה 36 לתקנות העיקריות שעניינה העבירות המנהליות, בהתאם לתיקון המוצע. כך מוצע לקבוע כי העבירה הפלילית על נוסע שיעלה לטיסה מבלי שהציג הצהרת בריאות ומפעיל אווירי שיתיר עליה לטיסה של נוסע בלעדיה, תתוקן כך שתכלול גם עבירה על נוסע שיעלה לטיסה, או מפעיל אווירי שיתיר עליה לטיסה, ללא האישורים הנדרשים בתיקון זה. לעניין זה מוצע להגדיל את הקנס על כלי טיס קטן כך שיעמוד על סך 2,500, ₪ בדומה לקנס על כלי טיס רגיל. זאת בשל קביעת העבירה לגבי היתר לעלות לטיסה לכל נוסע בנפרד, כך שבכל מקרה כלי טיס קטן חשוף לקנס נמוך יותר באופן מצטבר. כמו כן מוצע להגדיל את הקנס על נוסע ל-2,500, ₪ כך שההרתעה על הפרת הוראה זו תגבר.

לבסוף תיקבע עבירה פלילית נפרדת שתחייב נוסעים לשמור את האישור למשך הטיסה, עם עבירה מנהלית על סך 2,500, ₪ על הפרתה, בהתאמה. עבירה זו נדרשת לצורך מניעת אפשרות של נוסע שמגיע לישראל וטוען כי הציג למפעיל האווירי את המסמכים הנדרשים, אולם כעת הם כבר לא בידי, לחמוק מקיום חובה הבדיקה.

יצוין כי בשל יחסי העבודה שבין המפעיל האווירי לאיש הצוות, החובה על איש הצוות לא לעלות לטיסה בניגוד לתנאים הקבועים בתקנה 17, לא נקבעה כעבירה. בהתאם, גם תנאי זה לעליה למטוס לא יופלל.

¹ הוראת מנהל לפי סעיף 1120 לפקודת בריאות העם, 1940 ולעניין סעיף 20 לפקודת בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התשי"ף-2020 - עדיין 16.12.20 - https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/bz-306963420-1/he/files_publications_corona_bz-306963420.pdf

לתקנה 5

מוצא להתאים את נוסח הצהרת הבריאות לתיקון שנקבע בתקנות לעיל.

לתקנה 6

מוצע לקבוע את מועד התחילה ליום 23.1.21 בכדי לאפשר תקופת היערכות לנוסעים ולמפעילים האוויריים.

דברי הסבר

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").
2. בימים אלה מדינת ישראל מצויה בגל תחלואה שלישי, החמור אף מהגל השני. מזה שלושה ימים ישראל בשיא של מעל 8,000 חולים חדשים ליום בממוצע, שהוא שיא מאז תחילת המגפה. מקדם ההדבקה עומד על 1.05. מדובר אמנם במגמת ירידה משיא של 1.27, תוצאה ככל הנראה של ההגבלות שהוטלו על המשק, עם זאת, מקדם הדבקה מעל 1 עדיין משמעו המשך התפשטות המגפה. עומס התחלואה על מערכת הבריאות עבר את הרמות שנקבעו בגל השני, עם כ-1,200 מאושפזים במצב קשה או קריטי עם קורונה, לעומת שיא של 927 בגל השני. בשבוע האחרון, מצטרפים מדי יום כ-150 חולים קשים או קריטיים למעגל התחלואה הקשה. חטיבת הרפואה במשרד הבריאות מדווחת על עומס בבתי החולים, בהיקף שעלול לפגוע באיכות הטיפול הניתן לחולים ולמאושפזים.
3. בסוף חודש דצמבר החל מבצע חיסונים בישראל. במאמצים כבירים מדינת הצליחה לחסן במנה הראשונה למעלה משני מיליון איש, שהם 23% מכלל האוכלוסייה, ובתוכם 76% מבני 60 ומעלה. בימים אלה משרד הבריאות החל לתת מנות שניות לאלה שקיבלו מנה ראשונה לפני שלושה שבועות. חיסון רוב האוכלוסייה היא האסטרטגיה הנבחרת ליציאה מהמגפה. עם זאת השגת היעד של הורדת רמת התחלואה באמצעות חסינות עדר עדיין רחוק.
4. כמו כן, בעת הזו עולה וצף איום נוסף על מצב התחלואה, אשר נובע מהופעה של נגיפים המכילים שינויים גנטיים כפי שיפורט בהמשך.
5. ביום 13.8.20 אושרו בממשלה תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), התש"ף-2020 (להלן-התקנות העיקריות). התקנות הסדירו תנאים להפעלת שדות תעופה ומפעילים אוויריים, וכן הגבלות על השוהים בהם, תוך הקטנת הסיכון להדבקה בנגיף, וזאת בהתאם לסמכויות הממשלה להתקנת תקנות לפי סעיף 12 לחוק, ובהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 4 לחוק.
6. נוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, ובהעדר יכולת להסתמך כיום על החיסון והצורך לצמצם את ההתפשטות הנרחבת של הנגיף ולמנוע פגיעה משמעותית ביכולת מערכת הבריאות לתת מענה למספר החולים, עלה הצורך לקבוע כי מי שמבקש לעלות על טיסה לישראל יידרש להציג אישור כי קיבל תשובה שלילית בבדיקת PCR לקורונה שביצע 72 שעות לפני מועד ההמראה, או לחילופין אישור החלמה. הסדר זה יחול

רק על נוסע נכנס ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, ולגבי נוסע נכנס שהוא איש צוות בכלי הטיס, רק אם מגיע לישראל לתקופה של מעל 72 שעות. יצוין כי אישור החלמה מוגדר בהוראות המנהל ככולל בתוכו את מי שהוכר כמחלים שבוע לאחר קבלת המנה השנייה של החיסון נגד הנגיף. עוד יצוין כי חלופה נוספת לאישורים אלו היא קבלת אישור מוועדת חריגים המורכבת מנציגי מנכ"לי משרד הבריאות, משרד החוץ, ורשות האוכלוסין וההגירה.

7. כיום תקנה 30(א) לתקנות העיקריות קובעת איסור על אדם חולה (לרבות אזרחי ישראל) להגיע בטיסה לישראל. התיקון הנוכחי, המחייב נוסע לפני עלייה לטיסה לישראל להציג אישור כי אינו חולה (לאחר בדיקה או אישור החלמה) ומפעיל של טיסה לא לעלות לטיסה נוסע כאמור – נלווית להוראת העיקרית בעניין זה הקובעת איסור על חולה לעלות לטיסה כאמור.

8. כאמור ההוראה מגבילה טיסה של חולה לישראל וכל עוד האדם חולה. מדובר בהגבלה זמנית של האפשרות להגיע בטיסה לישראל (כל עוד האדם חולה), בשל הצורך לצמצם את התחלואה הנכנסת לישראל, ובשים לב לסיכון הטמון בשהיית אדם חולה בטיסה המתאפיינת בשהייה ממושכת, בצפיפות, בחלל סגור - לנוסעי אותה טיסה ואנשי הצוות.

9. הצורך לקביעת ההסדר המפורט נובע כאמור גם מהצורך להפחית ככל הניתן את הסכנה לבריאות הציבור בישראל בכלל, מהגעת חולים שייבאו וריאנט מסוכן של הנגיף לתוך ישראל. הנגיף, בדומה לנגיפים אחרים, עובר מוטציות במבנה החומר הגנטי שלו ובדרך זו נוצרים וריאנטים שחלקם עלולים להיות בעלי משמעות קלינית ואפידמיולוגית. כעת ידועות בעולם שלוש מוטציות בעלות משמעות קלינית ואפידמיולוגית חשובה. שלושת אלה יוצרות שינויים בחלבון הדורבן, שהוא אתר הקישור של הנגיף לתאי האדם, אך גם יעד חשוב של מערכת החיסון והאתר אליו רוב החיסונים הקיימים כיום מכוונים. שינויים בחלבון זה עלולים להשפיע על מהירות התפשטות של הנגיף, אלימות הנגיף (היכולת של הנגיף לגרום למחלה קשה), הכרת הנגיף על ידי מערכת החיסון ועל-יכולת החיסונים הקיימים.

10. התופעה של הווריאנטים מעידה על סיכון לייבוא וריאנטים עם שיעורי הדבקה גבוהים בהרבה מהמוכר לנו עד עתה, וחמור מכך, חשש להכנסת זן עם יכולת הדבקה מוגברת שהוא גם עמיד לחיסון. עד עתה התממש במדינה התרחיש של ייבוא זן מדבק יותר. עד אמצע דצמבר לא היתה עדות לוריאנט האנגלי במדינה ובמהלך חודש הפך ככל הנראה להיות כ-20% מהזנים שגורמים כעת לתחלואה. העובדה שזן זה מדבק ב-50% יותר הוא חלק מההסבר לעליית התחלואה החריפה במדינה והקושי להוריד את התחלואה למרות השתת מגבלות.

11. זן חדש שמאיים הוא הוראינט הדרום אפריקאי. בשלב זה, במאמצים רבים, זן זה עדיין נמצא בהכלה (החוזרים מחו"ל ומגיעים שאומתו לוראינט נמצאים במעקב) אולם העובדה שחזרו 4 מאומתים מאיחוד האמירויות-מדינה שבה לא נעשה ריצוף קבוע ולכן אין מידע על וריאנטים – העידה שהסכנה עלולה להגיע ממדינות שונות ואין מספיק מידע מרוב המדינות לגבי הזנים השולטים מאחר ולא מבוצע ריצוף ברוב המדינות. תרחיש בו נכנס וריאנט שפוגע ביעילות החיסון הוא החמור ביותר. תרחיש כזה עלול, במגבלות המידע הקיים, לאיים על תועלת מבצע חיסוני הקורונה המתקדם במהירות כעת בישראל.

12. משרד הבריאות עושה מאמצים גדולים להגביר את יכולת הריצוף הגנומי, כדי להמשיך ולנטר את התפשטות הווריאנטים המדאיגים בארץ. הערכת הגורמים המקצועיים היא כי

לחוזרים לישראל מחו"ל קיים סיכון מוגבר להבאת ווריאנטים של הנגיף שעשויים להיות מסוכנים, הן מבחינת ההדבקה והן מבחינת ההשפעה על יעילות החיסון. הסיכון קיים בכל המדינות שכן גם במדינות בהן לא ידוע שיש תחלואה בווריאנטים שעלולים להיות מסוכנים, במקרים רבים זה נובע מחוסר ריצוף גנטי ולא בשל היעדרם. אם יתממש הסיכון כאמור הדבר עלול להביא להחמרה משמעותית בתחלואה בישראל, שתסכן את בריאות הציבור והצלחת מבצע החיסונים.

13. נושא הווריאנטים מייצר אתגר גדול לעולם התעופה ברמה העולמית ובשבועות האחרונים ישנם מאמצים מוגברים של מדינות בכל העולם להקשיח ולהגביל את התעבורה העולמית לתוך המדינות. בתוך כך מדינות רבות, ביניהן ארצות הברית, הפעילו בימים האחרונים כלים המחייבים בדיקות גם לאזרחים שלהן בעת חזרה למדינה. המאמץ העולמי הזה משקף צעדי מנע הכרחיים וגם ישראל היא חלק ממאמץ זה.

14. מוצע לקבוע את מועד התחילה ליום 23.1.21 בכדי לאפשר תקופת היערכות לנוסעים ולמפעילים האוויריים.

15. 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

החלטה לאשר את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), התש"ף-2020 מיום 13.8.20.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מטרת התקנות לתקן את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), התש"ף-2020 (להלן: התקנות), ולקבוע כי מי שמבקש לעלות על טיסה לישראל יידרש להציג אישור כי קיבל תשובה שלילית בבדיקת PCR לקורונה שביצע 72 שעות לפני מועד ההמראה, או לחילופין אישור החלמה. הסדר זה יחול רק על נוסע נכנס ששהה מחוץ לישראל מעל 72 שעות, ולגבי נוסע נכנס שהוא איש צוות בכלי הטיס, רק אם מגיע לישראל לתקופה של מעל 72 שעות. יצוין כי נכון להיום אישור החלמה מוגדר בהוראות המנהל ככולל בתוכו גם את מי שהוכר כמחלים בישראל שבוע לאחר קבלת המנה השנייה של החיסון נגד הנגיף. עוד יצוין כי חלופה נוספת לאישורים אלו היא קבלת אישור מוועדת חריגים המורכבת מנציגי מנכ"ל משרד הבריאות, משרד החוץ, ורשות האוכלוסין וההגירה.

מוצע לקבוע את מועד התחילה ליום 23.1.21 בכדי לאפשר תקופת היערכות לנוסעים ולמפעילים האוויריים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

סעיף 12(א)(8) לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 קובע את הסמכות לקבוע "הגבלות על הפעלת כלי טיס, שדות תעופה ומנחתים, לעניין השהים בהם, לרבות נוסעים, מלווים ואנשי צוות, וכן לעניין כניסת כלי טיס זרים לשטח ישראל...", וכן לקבוע הוראות בעניינים שפורטו בהמשך הסעיף. סעיף 12(ב) לחוק קובע כי "תקנות לפי סעיף קטן (א)(8) ו-(9) ייקבעו בהתחשב בזכותו של אזרח ישראלי להיכנס לישראל".

כמפורט בדברי ההסבר להצעה, התיקון נועד למנוע כניסת חולים בנגיף לישראל. זאת, במסגרת סעיף 12(א)(8) האמור, המאפשר קביעת הוראות המגבילות כניסה לישראל, ובכלל זה הגבלה על כניסת חולים.

נציין כי תקנה 30(א) לתקנות קובעת איסור על אדם חולה (לרבות אזרח ישראלי) להגיע בטיסה לישראל. התיקון הנוכחי, המחייב נוסע לפני עלייה לטיסה לישראל להציג אישור כי אינו חולה (לאחר בדיקה או אישור החלמה) ומפעיל של טיסה לא

לעלות לטיסה נוסע כאמור – נלווית להוראת העיקרית בעניין זה הקובעת איסור על חולה לעלות לטיסה כאמור.

בכל הנוגע למבחני פסקת ההגבלה ובשים לב לסעי' 6(ב) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ההוראה אינה אוסרת כניסה של אזרח ישראלי לישראל, אלא מגבילה טיסה של חולה לישראל וכל עוד האדם חולה. מדובר בהגבלה זמנית של האפשרות להגיע בטיסה לישראל (כל עוד האדם חולה), ובשים לב לסיכון הטמון בשהיית אדם חולה בטיסה המתאפיינת בשהייה ממושכת, בצפיפות, בחלל סגור - לנוסעי אותה טיסה ואנשי הצוות. בנוסף, כמפורט בדברי החסבר להצעת ההחלטה, מטרת ההוראה למנוע ולמצער לצמצם הסכנה לבריאות הציבור בישראל, מהגעת חולים בווריאנטים של הנגיף שעלולים להיות מסוכנים, לישראל, מחוצה לה. הסיכון הוא לייבוא וריאנטים עם שיעורי הדבקה גבוהים בהרבה מהמוכר לנו עד עתה, וחמור מכך, חשש להכנסת זן עם יכולת הדבקה מוגברת שהוא גם עמיד לחיסון.

כמו כן, התיקון המוצע עונה לעקרון המידתיות; מוצע לקבוע הוראה שתאפשר מתן מענה למקרים חריגים, במסגרתה תוסמך ועדת חריגים הכוללת את המנהל הכללי של רשות האוכלוסין וההגירה, המנהל הכללי של משרד הבריאות או המנהל הכללי של משרד החוץ או נציגיהם, אשר תהא רשאית לאשר בקשה של אדם שאין בידו אישור על ביצוע בדיקה או אישור החלמה, לעלות לטיסה לישראל, אם שוכנעה כי צורך הומניטרי או צורך אישי מיוחד מצדיק זאת, ובכלל זאת אם קיים קושי ממשי של היעדר נגישות לבדיקות קורונה במקום ההמראה.

לאור החשיבות בקביעת הוראות אלה, לשם הגנה על בריאות הציבור ומניעת התפשטות הנגיף, אין מניעה להתקנת תקנות אלו על-ידי הממשלה היוצאת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה על דעת היועץ המשפטי לממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקבל את ההחלטה המוצעת.

חתימה	שם	תפקיד
	אורי שוורץ	היועץ המשפטי