

תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, התש"ף-2020

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, מתוקף הסמכות הקבועה בסעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, להתקין תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, התש"ף-2020, בנוסח שלהלן.

בהתאם להוראות סעיף 39 האמור, להניח את התקנות על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

התקנות תיכנסנה לתוקפן עם פרסומן ברשומות.

להלן נוסח התקנות:

תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות)(הוראת שעה), התש"ף-2020, התש"ף-2020

בתוקף סמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה¹, מתקינה הממשלה תקנות שעת חירום אלה:

עבירות פליליות 1. העובר על הוראות סעיפים 2(ד) ו- 3 לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות)(הוראת שעה), התש"ף-2020² (להלן – צו בריאות העם), דינו - מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977³ (להלן – חוק העונשין).

פיזור התקהלות או התכנסות 2. (א) שוטר רשאי להורות על התפזרות התקהלות או התכנסות בין-לאומית שנעשית בניגוד לסעיף 3א לצו בריאות העם; סרב אדם להוראת שוטר על התפזרות כאמור, רשאי שוטר לעשות שימוש בכוח סביר לשם פיזור ההתקהלות.

¹ ס"ח התשס"א, עמ' 158.

² ק"ת התש"ף, עמ' 516.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(ב) מי שסרב להוראות שוטר כאמור בתקנת משנה (א), דינו – מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין.

עבירות מינהליות 3. עבירה על הוראה מההוראות המפורטות בטור א' שבתוספת, היא עבירה מינהלית.

קנס מינהלי 4. לעבירה מינהלית כאמור בתקנה 3 יהיה קנס קצוב מינהלי קצוב, כקבוע לצידה בטור ב' בתוספת.

עבירה מינהלית חוזרת 5. הקנס המינהלי הקצוב לעבירה מינהלית חוזרת כמשמעותה בסעיף 2(ג) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985⁴ (להלן – חוק העבירות המינהליות) יהיה כפל הקנס המינהלי האמור בתקנה 3, לפי העניין.

עבירה מינהלית נמשכת 6. הקנס המינהלי הקצוב לעבירה מינהלית נמשכת יהיה בשיעור חמישית מהקנס הקבוע בתקנה 3, לפי העניין, לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר המועד שנקבע בהתראה כאמור בסעיף 8(ב1) לחוק העבירות המינהליות.

הגורם המוסמך להטיל קנס מינהלי לפי תקנות שעת חירום אלה (להלן – הגורם המוסמך) הוא כל אחד מאלה:
מינהלי

(1) שוטר ;

(2) מפקח שהוא עובד מדינה ונתונות לו סמכויות פיקוח על פי כל דין ;

(3) עובד רשות מקומית שהוסמך לפי סעיף 5(ב) לחוק העבירות המינהליות ;

(4) פקח עירוני, לרבות פקח מסייע, שהוסמכו בהתאם לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011⁵.

⁴ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31.
⁵ ס"ח התשע"א, עמ' 1057.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), הגורם המוסמך להטיל קנס מינהלי לפי פרט (3) לתוספת הוא שוטר בלבד.

סמכויות נלוות	(א) לצורך הטלת קנס מינהלי מכוח תקנות שעת חירום אלה יהיה רשאי הגורם המוסמך -
------------------	---

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו ;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצוען של תקנות שעת חירום אלה.

(3) להיכנס למקום, לרבות למקום המשמש למגורים.

(ב) אין בסמכויות הגורם המוסמך לפי תקנה זו כדי לגרוע מהסמכויות שניתנו לו לפי כל דין.

תיקון חוק העבירות המנהליות	בתקופת תוקפן של תקנות שעת חירום אלה, יראו כאילו בחוק העבירות המינהליות ⁶ , בתוספת הראשונה, בטור ב', לצד "פקודת בריאות העם, 1940" נאמר "תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות)(הוראת שעה)), התש"ף-2020".
----------------------------------	--

תוספת

(סעיף 3)

⁶ ס"ח התשמ"ו, עמ' 31; התש"ף, עמ' 12; ק"ת התשע"ט, עמ' 2990.

טור א'	טור ב'
העבירות המינהליות	קנס מינהלי קצוב בשקלים חדשים
(1) תקנה 1 לעניין סעיף 2(ד) לצו בריאות העם	5,000
(2) תקנה 1 לעניין סעיף 3 לצו בריאות העם	3,000
(3) תקנה 2(ב)	5,000

התש"ף _____	_____
2020 _____	בנימין נתניהו ראש הממשלה

דברי הסבר

רקע כללי

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה (כפי שהוגדרה ע"י ארגון הבריאות העולמי) כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף SARS-CoV-2 (להלן: "נגיף קורונה" או "הנגיף" או "המחלה"). מדובר במחלה העוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון: עיטוש או שיעול). מדובר בנגיף חדש, שאין באוכלוסייה חסינות נגדו, אין חיסון באמצעותו אפשר למנוע את התפשטות המחלה, אין טיפול ידוע, והוא יכול לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית, כולל בקרב אנשים בריאים אך בפרט בקבוצות סיכון.

נכון ליום 14.3.2020 דווח על למעלה מ-145,000 מקרים של הידבקות מוכחת ברחבי העולם וכן על למעלה מ-5,400 מקרי מוות (מספר מקרי המוות עולה במאות מדי יום). מדינות רבות באירופה ובמקומות אחרים בעולם, נוקטות כעת צעדים מרחיקי לכת על מנת לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה, כגון הטלת מגבלות תנועה חמורות על כלל אוכלוסיית המדינה או על חלקים רחבים ממנה, הגבלת כניסת אנשים ממדינות אחרות, הטלת חובת בידוד וחובות דיווח, ועוד.

ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי ס' 20 לפקודת בריאות העם מס' 40 לש' 1940 (להלן: "פקודת בריאות העם"), כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא

מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור. בהמשך לכך, בהתאם לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "הצו" או "צו בריאות העם"), בנוסחו המעודכן, מי שהגיע לישראל מכל יעד שמחוצה לה, מחויב לשהות בבידוד בית למשך 14 ימים. כמו כן, הוראות בידוד אלה יחולו גם על מי שהיה במגע הדוק עם חולה בנגיף הקורונה, או מי שרופא קבע לגביו כי היה במגע עם הדוק עם חולה בנגיף ב-14 הימים שקדמו לקביעת הרופא. כמו כן הצו קובע חובת דיווח למשרד הבריאות של מי שנמצא בבידוד.

ביום 11.3.2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

נכון למועד הגשת הצעת ההחלטה לממשלה, נתוני משרד הבריאות מעידים על כ- 200 אנשים שנדבקו בנגיף בישראל, וקצב ההדבקה בישראל נמצא בעליה מתמדת ומהירה.

על פי המצב המשפטי הקיים, הפרת ההוראות הנקובות בצו אינה מהווה עבירה פלילית בפני עצמה. זאת מאחר שהצו לא הובא לאישור ועדה מוועדות הכנסת בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"). עם זאת, בנסיבות מסוימות, הפרת הצו עלולה להוות עבירה פלילית לפי סעיף 218 לחוק העונשין- מעשה העלול להפיץ מחלה. כיום, הפיקוח על עמידה בהוראות הצו נעשה על ידי פקחי משרד הבריאות, בליווי ובסיוע משטרת ישראל, במקרים המתאימים, מכוח סמכותה ואחריותה השיורית לפעול לקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש.

עם זאת, לאור הסכנה המידית העלולה להיגרם מהפרת הוראות הצו, וכפועל יוצא מהנחיצות והכרח הדחופים למניעת התפשטות הנגיף, על מנת לקדם את המאמץ הלאומי למניעת התפשטות המחלה על ידי אכיפת הצו באופן מיטבי, ונוכח המצב הפוליטי לאחר הבחירות ועד להשלמת חקיקה שתסדיר את הנושא, מוצע לקבוע הסדר בתקנות שעת חירום בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, לפיו הפרת הוראות סעיפים 2(ד) ו-3 לצו – הפרת צו הבידוד והפרת חובת הדיווח למשרד הבריאות על הבידוד – מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין.

עוד מוצע לקבוע כי שוטר יהיה רשאי להורות על פיזור התקהלות או התכנסות בין-לאומית שנעשית בניגוד לסעיף 3א לצו בריאות העם; סרב אדם להוראת שוטר על פיזור כאמור, רשאי שוטר לעשות שימוש בכוח סביר לשם פיזור ההתקהלות.

כמו כן, מוצע לקבוע כי עבירה על הוראה מההוראות המפורטות בטור א' בתוספת היא עבירה מינהלית. משמעות הקביעה של עבירות אלו כעבירות מינהליות היא הסמכות של גורמים מסוימים לתת קנס קצוב בעד הפרת עבירות אלו. מוצע כי הקנס המינהלי על הפרת צו הבידוד ועל סירוב להוראת התפזרות יעמוד על 5,000 ₪, והקנס המינהלי על הפרת חובת הדיווח יעמוד על 3,000 ₪. סכומי הקנסות נועדו להרתיע מפני הפרת הוראות אלו, שנועדו להגן על בריאות הציבור, ולאפשר אכיפה מהירה ויעילה נגד המפרים, שאינה גוררת רישום פלילי. בצד האפשרות לאכוף את הפרת ההוראות כעבירות מינהליות, שמורה לרשויות האכיפה הסמכות להעמיד לדין בגין עבירה לפי סעיף 218, ככל שמתקיימים יסודות עבירה זו ובנסיבות המתאימות.

לשם כך, מוצע לקבוע כי הגורם המוסמך להטיל קנס מינהלי לפי תקנות אלה יהיה: שוטר; מפקח שהוא עובד מדינה ונתונות לו סמכויות פיקוח עפ"י דין; עובד רשות מקומית שהוסמך לפי סעיף 5(ב) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985; פקח עירוני, לרבות פקח מסייע, שהוסמכו בהתאם לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – הגורם המוסמך).

לצורך הטלת קנס מינהלי מכוח התקנות מוצע לקבוע כי לשם פיקוח על הוראות הצו יהיו נתונות לגורם המוסמך הסמכויות הבאות: סמכות דרישת הזדהות - לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; סמכות דרישת ידיעות ומסמכים שיש בהם כדי לבסס את עמידתו של אדם בהוראות הצו; וכן סמכות להיכנס למקום, לרבות למקום המשמש למגורים. למען הסר ספק יובהר כי אין בסמכויות הגורם המוסמך הנ"ל כדי לגרוע מהסמכויות שניתנו לו לפי כל דין.

עוד מוצע לקבוע כי לעניין הטלת קנס מינהלי לפי פרט (3) לתוספת - יהיה שוטר הגורם המוסמך לכך בלבד.

בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, מוצע להניח את התקנות על שולחן הועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית לאישור ההצעה- מצורפת חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים

י"ט באדר התש"פ
15 במרץ 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

התקנת תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020), התש"ף-2020

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

נוכח התפשטות נגיף הקורונה במדינת ישראל בקצב הולך וגובר וכחלק מהמאמץ הלאומי למניעת התפשטות הנגיף בישראל, ישנו צורך בקידום תקנות שעת חירום שיאפשרו הטלת קנסות מינהליים במקרים של הפרת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "הצו", או "צו בריאות העם"), זאת לשם העמדת כלים משפטיים חדשים, לצד אלה הקיימים, לאכיפת הצו באופן מיטבי ולהגברת ההרתעה.

כיום אכיפת הצו נעשית על ידי פקחי משרד תברואות, בסיוע משטרת ישראל. עם זאת, לאור הסכנה המיידית העלולה להיגרם מהפרת הוראות הצו, לרבות התפשטות אפשרית של הנגיף בישראל והדבקה המונית, נדרש לפעול ליצירת כלים נוספים לביצוע אכיפת הצו.

פגיעה באינטרס הכלכלי עשויה ליצור הרתעה משמעותית ולעודד את הציבור בישראל להישמע להוראות הצו ובכך למנוע סיכון חיי אדם. כמו כן, הטלת קנס מינהלי איננה מותירה חותם במרשם הפלילי של האזרח ובכך ניתן למנוע את ה"כתם" שבנקיטת הליכים פליליים, ובכל זאת לחשיג אכיפה אפקטיבית.

מסקירת ההתמודדות של מדינות שונות בעולם עם התפשטות הנגיף עולה כי הקפדה הדוקה על הנחיות הבידוד היוותה אמצעי מרכזי למניעת התפשטות הנגיף, ולשם כך נדרש שימוש בכלי אכיפה מינהליים, זאת בנוסף להיבט ההרתעה.

יובהר, כי לצד זה ניתן יהיה לנקוט בהליכים פליליים כדון, במקרים המתאימים.

לאור האמור, מוצע לקבוע בתקנות כי הפרת הוראות סעיפים 1(ד) ו-3 לצו מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

עוד מוצע לקבוע כי שוטר יהיה רשאי להורות על התפזרות התקהלות או התכנסות בין-לאומית שנעשית בניגוד לסעיף 3א לצו בריאות העם; סרב אדם להוראת שוטר על התפזרות כאמור, רשאי שוטר לעשות שימוש בכוח סביר לשם פיזור ההתקהלות.

כמו כן, מוצע לקבוע כי עבירה על הוראה מההוראות המפורטות בטור א' בתוספת היא עבירה מינהלית.

לשם כך, מוצע לקבוע כי הגורם המוסמך להטיל קנס מינהלי לפי תקנות אלה יהיה: שוטר; מפקח שהוא עובד מדינה ונתונת לו סמכויות פיקוח עפ"י דין; עובד רשות מקומית שהוסמך לפי סעיף 5(ב) לחוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985; פקח עירוני, לרבות פקח מסייע, שהוסמכו בהתאם לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן – הגורם המוסמך).

לצורך הטלת קנס מינהלי מכוח התקנות מוצע לקבוע כי לשם פיקוח על הוראות חצו יהיו נתונות לגורם המוסמך חסמכויות הבאות: סמכות דרישת הזדהות - לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; סמכות דרישת ידיעות ומסמכים שיש בהם כדי לבסס את עמידתו של אדם בהוראות חצו; וכן סמכות להיכנס למקום, רבות למקום המשמש למגורים.

למען חסר ספק יובהר כי אין בסמכויות הגורם המוסמך הנ"ל כדי לגרוע מחסמכויות שניתנו לו לפי כל דין.

עוד מוצע לקבוע כי לענין הטלת קנס מינהלי לפי פרט (3) לתוספת- יהיה שוטר הגורם המוסמך לכך בלבד.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי מתרונם:

מכוח סעיף 39(א) חוק יסוד: הממשלה, הממשלה מוסמכת להתקין תקנות שעת חירום "כדי לחגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". לממשלה שיקול דעת רחב לבחינת הצורך בהתקנת תקנות שעת חירום; בהתחשב במהירות התפשטות הנגיף, היקף המדבקים ההולך וגדל והצורך החיוני באכיפה אפקטיבית של הוראות צו בריאות העם כמפורט לעיל, עולה צורך מיידי וממשי להתקנת תקנות שעת חירום.

יצוין, כי על אף חיות הממשלה המכחנת ממשלת מעבר, מצב החירום חשורר במדינת ישראל מקים הכרח להתקנת התקנות באופן דחוף על מנת לעמוד בהוראות הדין, ואין כל אפשרות לדחות את התקנת התקנות האמורות.

בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, מוצע להניח את התקנות על שולחן הועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי לממשלה סמן ידיו על נוסח התקנות לשעת חירום.

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

היועץ המשפטי בפועל במשרד לביטחון הפנים אישר כי אין מניעה לקידום ההצעה.

הגנרל (גנרל)

תפקיד

ג.ס. (ג.ס.)

שם

חתימה