

**הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח  
טכנולוגי)(תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021**

**הצעה להחלטה**

**מ ח ל י ט י ם,**

בתוקף סמכותה של הממשלה לפי סעיף 22 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020 (להלן - החוק), ולאחר ששוכנעה הממשלה כי יש סיכון מהפרת חובת הבידוד וכי הפרת חובת הבידוד עלולה להביא להחמרה ברמת התחלואה במדינה, על סמך חוות דעת אפידמיולוגית מטעם משרד הבריאות, ולאחר שבחנה הממשלה דרכי פעולה חלופיות ושקלה את הצורך בהכרזה מול מידת הפגיעה בזכויות של חבי הבידוד, ומצאה שמכלול אמצעי הפיקוח הטכנולוגיים הזמינים בתקופת ההכרזה מתאים לכלל האוכלוסייה, ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מכריזה הממשלה לאמור:

- א. בתקנה 4 בהכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי), התשפ"א – 2021 (להלן: "הכרזה העיקרית"), במקום "כ"א בחשון התשפ"ב (27 באוקטובר 2021)" יבוא "כ' בכסלו התשפ"ב, (24 בנובמבר 2021)".
- ב. בהתאם לסעיף 22ג(ו) לחוק, ההכרזה, הנימוקים לה, והתשתית העובדתית שביסודה יוגשו מיד לוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת חוקה).
- ג. ההכרזה תפורסם ברשומות עם אישורה על ידי ועדת חוקה בהתאם לסעיף 22יח(ג)(2) לחוק ותיכנס לתוקף ביום כ"ב בחשון, התשפ"ב, 28 באוקטובר 2021.
- ד. בהתאם לסעיף 22יח(ג)(2) לחוק, ההכרזה תעמוד בתוקפה לתקופה של 28 ימים מיום כניסתה לתוקף, ועד ליום כ' בכסלו, התשפ"ב, 24 בנובמבר 2021, או עד לסיום תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, לפי המוקדם מבניהם.
- ה. בהתאם לסעיף 22ג(י) לחוק, ההכרזה תפורסם באינטרנט, ובכלל זה באתרי האינטרנט של משרד ראש הממשלה, משרד החוץ ורשות האוכלוסין וההגירה, ותובא על ידי משרד החוץ, רשות התעופה האזרחית, משרד הבריאות ומשטרת ישראל, לפי העניין, ככל הניתן, לידיעת הנוגעים בדבר ובכלל זה לידיעת אנשים המבקשים להיכנס לישראל, באמצעות חברות התעופה, שגרירויות וקונסוליות, פרסום בערוצי תקשורת או בכל דרך יעילה אחרת.

להלן נוסח ההכרזה:

**הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי)(תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021**

בתוקף סמכותה של הממשלה לפי סעיף 22 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020<sup>1</sup> (להלן - החוק), ולאחר ששוכנעה הממשלה כי יש סיכון מהפרת חובת הבידוד וכי הפרת חובת הבידוד עלולה להביא להחמרה ברמת התחלואה במדינה, על סמך חוות דעת אפידמיולוגית מטעם משרד הבריאות, ולאחר שבחנה הממשלה דרכי פעולה חלופיות ושקלה את הצורך בהכרזה מול מידת הפגיעה בזכויות של חבי הבידוד, ומצאה שמכלול אמצעי הפיקוח הטכנולוגיים הזמינים בתקופת ההכרזה מתאים לכלל האוכלוסייה, ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מכריזה הממשלה לאמור:

תיקון תקנה 4 1. בתקנה 4 בהכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל), התשפ"א – 2021<sup>2</sup> במקום "כ"א בחשון התשפ"ב (27 באוקטובר 2021)" יבוא "כ" בכסלו התשפ"ב (24 בנובמבר 2021)".

תחילה 2. תחילתה של הכרזה זו ביום "כ"ב בחשון התשפ"ב (28 באוקטובר 2021)".

ב \_\_\_\_\_ התשפ"ב (ב \_\_\_\_\_ 2021)  
(חמ 6227 – 3)

נפתלי בנט  
ראש הממשלה

**דברי הסבר**

1. העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא עדיין בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות הנגיף SARS-CoV-2 הגורם למחלה COVID-19 (להלן: "המחלה" או "הנגיף"). מתחילת התחלואה במרץ 2020 המגיפה גבתה את חייהם של כ-7,820 ישראלים. גלי התחלואה, ובייחוד הגל השלישי, בחודשים דצמבר 2020 עד מרץ 2021, הביאו את מערכת הבריאות הישראלית קרוב לקצה גבול היכולת. בגל תחלואה השלישי נשברו מספר שיאים כמפורט בחוות הדעת האפידמיולוגית המצורפת. אחת הסיבות העיקריות להיקפי התחלואה התריגים בגל השלישי בהשוואה לגלי התחלואה הקודמים היא כניסתו של הווריאנט הבריטי לישראל, אשר הפך תוך 6 שבועות לגורם ל-95% מסך מקרי התחלואה בישראל. הווריאנט הבריטי זוהה באמצעות ריצוף גנומי רק מספר שבועות לאחר כניסתו לישראל ולאחר שגרם להדבקה נרחבת.
2. גל התחלואה הנוכחי התחיל במחצית השנייה של חודש יוני, לאחר מספר חודשים בהם התחלואה ירדה בקצב מהיר במקביל לעלייה במספר המתחסנים והתייצבה על כ-15 מאומתים ליום בממוצע

<sup>1</sup> ס"ח התש"ף, עמ' 266; התשפ"א, עמ' 302 ועמ' 340.  
<sup>2</sup> ק"ת התשפ"א, עמ' 3872 (3890); ק"ת התשפ"ב, עמ' 64 ועמ' 170.

שבועי רץ – מצב הנשמר עד אמצע חודש יוני. הירידה בתחלואה נבעה משילוב מספר אמצעים לצמצום התחלואה: מבצע החיסונים, הגבלות המוטלות לפי תקנות מכוח החוק בהקשר לשמירה על המעברים (חובת ביצוע בדיקות קורונה בכניסה לישראל, הגבלות על שדות התעופה וטיסות, הגבלות על יציאה למדינות בסיכון מרבי), וכן פעילות יזומה ונרחבת לדיגום וקטיעת שרשראות הדבקה עם גילוי מאומתים.

3. החל מאמצע חודש יוני חלה מגמת עלייה חדה בתחלואה במדינת ישראל, תחילה התחלואה התמקדה במספר מוקדי התפרצות מרכזיים, רובם בקרב אוכלוסיית הילדים שאינה מחוסנת ואף אינה ברת חיסון בשלב זה. מרבית אירועי התפרצות אלה מקושרים על פי חקירות אפידמיולוגיות לתחלואה מיובאת מחו"ל וכן למעורבות של וריאנט הדלתא שהאיץ את קצב ההדבקה. בהמשך נצפתה התפשטות מקרי תחלואה לערים רבות אחרות כחלק מהדבקה קהילתית רחבה יותר. התפשטות מהירה זו מוסברת בעיקר על ידי שילוב של מעורבות זן הדלתא בעל פוטנציאל מידבקות גבוה יותר בהשוואה לזנים קודמים, דעיכה חיסונית עם ההתרחקות ממועד החיסון, שמירה חלקית בלבד על הבידוד של חייבי בידוד, והיעדר הגבלות מלאות, הגורם לריבוי מגעים ומקומות חשיפה.

4. גל התחלואה הנוכחי הגיע לשיא ביום 13.9.21 עם כ-11,200 מאומתים חדשים ביממה אחת בלבד. החל מהמחצית השנייה של חודש ספטמבר חלה ירידה בהיקפי התחלואה, לצד ירידה איטית יותר במספר החולים הקשים. למרות מגמת הירידה הברורה, עדיין מספר המאומתים היומי בשבוע אחרון עומד על כ-1400 חולים חדשים, וכ-360 חולים במצב קשה וקריטי. השבוע נחצה רף של 8000 נפטרים מקורונה בישראל ומספרם עומד על 8010 נכון לתאריך 19/10/21.

5. ישנם מספר גורמי סיכון שעלולים להפוך את המגמה ולהביא להחמרה משמעותית במצב התחלואה בישראל, וכאמור בחוות הדעת, לא חל שינוי בגורמי סיכון אלו. ננקטים מאמצים שונים כדי להתמודד עם הסיכונים ולמנוע התפשטות של תחלואה ווריאנטים חדשים בישראל. ביניהם: קידום מבצע לחיסון אוכלוסיית ישראל, פיתוח כלים לאיתור חולים בווריאנטים וקטיעת שרשראות הדבקה, ביצוע הערכת מצב וריאנטים במשרד הבריאות במטרה לנתח מגמות עולמיות, לצד נתוני הריצופים של תחלואה נכנסת לישראל, וסיווג של המדינות בהתאם לרמת הסיכון שלהן, וכן פיתוח מערך לאומי לריצוף גנומי במטרה לזהות שינויים בנגיף. כמו כן, נקבע כי כל המבקש להיכנס לישראל יהיה מחויב בהצגת תוצאה שלילית בבדיקת קורונה, שנערכה לכל היותר 72 שעות לפני המועד שבו הוא מתייצב בתחנת הגבול שאינה שדה תעופה בין-לאומי. כן נקבע כי כל המגיע לישראל מחויב בבדיקה לגילוי קורונה עם הגעתו לישראל. לצורך מניעת התפשטות תחלואה בישראל ישנם אמצעים המופעלים גם בתוך ישראל. בתוך כך, בהתאם לנתונים המצביעים על דעיכה חיסונית, בכדי לקטוע שרשראות הדבקה בתוך ישראל, עודכנו ההגדרות המגדירות מיהו אדם מחוסן ומחלים שהוא מוגן, ומי אינו מוגן ועל כן נדרש לבידוד בעת מגע עם מאומת. כך מופעל תו ירוק המחייב את מי שאינו מוגדר מחוסן ומחלים ועל כן אינו מוגן בבדיקה לפני כניסה למקומות שיש בהם סיכון להדבקה.

6. כמפורט בחוות הדעת האפידמיולוגית, הקפדה על השלמת הבידוד באופן מלא, הן בקרב חוזרים מחו"ל והן בקרב חבי בידוד עקב חשיפה לחולה בישראל, הינו האמצעי החשוב ביותר שניתן לנקוט כנגד התפשטות תחלואה בישראל, וכן התפשטות וריאנט מסוכן בישראל, ולא ניתן להסתפק באמצעים האחרים. גם עם ביצוע בדיקות תכופות – חלק משמעותי מהאנשים שיהפכו למאומתים יתגלו במהלך הבידוד ולא בבדיקות הראשונות (בכניסה לישראל ובסמוך לכניסה לבידוד). לכן, נדרש בידוד ופיקוח עליו, לכלל חבי הבידוד, גם אלה שלא שבו מחו"ל, והכל כמפורט בחוות הדעת.



7. לאור כל האמור - האסטרטגיה הטובה ביותר למניעת התפשטות של וריאנטים מסוכנים בישראל ועליה מחדש בתחלואה - היא מניעת כניסה של תחלואה לישראל, ככל שניתן, באמצעות בדיקות לכל הנכנסים לישראל והנכנסים לבידוד, והקפדה מתמירה על קיום חובת הבידוד של מי שחייב בבידוד בהתאם לסיכון שיהיה חולה. כמפורט בחוות הדעת האפידמיולוגית, קיימות הערכות בדבר ציות נמוך לחובת הבידוד. זאת, על בסיס אחוז נמוך יחסית של חבי הבידוד (הן נכנסים מחו"ל והן חבי בידוד עקב חשיפה), אשר מבצעים בדיקת PCR נוספת בחלוף 7 ימים, לצורכי קיצור הבידוד. אי ביצוע בדיקה לקיצור הבידוד מצביע בצורה עקיפה על כך שהבידוד אינו נשמר מלכתחילה.
8. נכון להיום, מכיוון שאין ריצופים שיטתיים ברוב מדינות העולם - הסכנה אינה רק ממדינות בסיכון מרבי, אלא מכניסה של תחלואה מהחוזרים מכל המדינות שאינם מחוסנים או מחלימים בהתאם לקריטריונים שנקבעו לעניין זה. חלק מהנוסעים אף מגיעים לאחר שעברו במספר מדינות. כמו כן הסכנה אינה רק מחוזרים מחו"ל, אלא מכל חייבי הבידוד, שכן חובת הבידוד מוטלת מלכתחילה רק על מי שיש לו סיכון גבוה לחלות. לכן, על מנת להשלים את מעגל ההגנה על תושבי ישראל מכניסת וריאנטים אלימים חדשים והפצתם בישראל, והחמרה כללית במצב התחלואה בישראל, נדרש להכריז כי כל החייבים בבידוד - ישהו בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי.
9. בסעיף 2 לצו בידוד בית, נקבע כי אדם המצוי בבידוד, ישהו בבידוד בבית מגורים או במקום אחר שניתן לקיים בו את תנאי הבידוד המפורטים בצו. לפי הגדרת סעיף 1 לצו, מי שמגיע לישראל מחוצה לה (מוגדר בצו כ"חוזר") חייב בבידוד כאמור. ואולם כאמור, הנתונים שבידי משרד הבריאות, מלמדים כי יש אינדיקטורים לכך ששיעור הציות לקיום חובת הבידוד במלואה – נמוך, ושהחייבים בבידוד (מכל סיבה) אינם מקפידים על החובה לשהות בבידוד, כלל, או במלואו.
10. כדי להתמודד עם הסיכון הנובע מאי שמירה על בידוד בית על-ידי חוזרים מחו"ל, פרסמה הממשלה, מתוקף סמכותה לפי סעיף 22 לחוק, הכרזות המחייבות שהיה במקום בידוד מטעם המדינה (להלן: הכרזות המלוניות). ההסדר שהחילו ההכרזות השתנה מעת לעת, תוך ניסיון לאזן בין הקשיים בשימוש בכלי זה לבין הצורך בקיומו של בידוד אפקטיבי בקרב החוזרים מחו"ל. ההכרזות שתוקנו מעת לעת, התייחסו בין היתר למדינות ספציפיות שבהן לפי חוות הדעת היה סיכון מוגבר לתחלואה בווריאנטים. ביישום הסדר המלוניות התעוררו קשיים רבים, לרבות חוסר שיתוף פעולה וריבוי הגשת בקשות לפטור מטעמים שונים, שהובילו לפגיעה באפקטיביות שלו. בהתאם, במהלך תקופה זו, נבחן קידום כלי לפיקוח טכנולוגי שיאפשר למבודדים לקיים את הבידוד בביתם, כחלופה לבידוד במקום מטעם המדינה. פיילוט לבחינת אפקטיביות ומהימנות כלי כאמור החל ביום 1.3.21. במסגרת זו, חולקו כ-75 צמידים לנוסעים נכנסים, משלוש טיסות שונות, החייבים בבידוד במקום לבידוד מטעם המדינה שהסכימו לקיים בידוד בביתם תחת פיקוח טכנולוגי זה.
11. על רקע כל האמור לעיל תוקן החוק, והוסף לפרק ג' סימן ה', בו נקבעו הוראות לעניין בידוד בפיקוח טכנולוגי. בין היתר, נקבע כי בכפוף לתנאים המפורטים בחוק, הממשלה מוסמכת להכריז, כי נכנס לישראל יחויב לשהות בבידוד בביתו או במקום מתאים אחר העומד לרשותו, בפיקוח באמצעי פיקוח טכנולוגי. בהתאם להכרזה, ברירת המחדל לגבי כלל חבי הבידוד (למעט מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות, היינו – החייבים בבידוד של פחות מ-24 שעות), תהיה קיום בידוד ביתי עם פיקוח טכנולוגי, ואילו מי שאינו עומד בתנאים לבידוד ביתי בפיקוח טכנולוגי (כגון שאין לו מקום מתאים) או שלא הסכים לפיקוח טכנולוגי, יבוצע כלפיו מיקוד פיקוח על-ידי גורמי האכיפה. ודוק, גם כלפי חבי בידוד אשר יסכימו לפיקוח טכנולוגי, יבוצע בנוסף פיקוח "שגרתי", אולם כאמור כלפי מי שאינו עומד בתנאים לבידוד ביתי בפיקוח טכנולוגי או שלא

מסכים יבוצע פיקוח מוגבר. הסדר זה לא חל על קטינים מתחת לגיל 14 ועל אדם שמונה לו אפוטרופוס.

12. בתאריך 13.7.21 החליטה וועדת השרים להתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו להטיל את האחריות הכוללת למשימות האכיפה במסגרת ההתמודדות עם נגיף הקורונה על המשרד לביטחון הפנים. בהמשך לכך, החליטה הממשלה בתאריך 25.7.21, בין היתר, להסמיק את השר לביטחון הפנים ולחיוזק וקידום קהילתי (להלן: "השר לביטחון הפנים או שר הבט"פ") לאשר אמצעי פיקוח טכנולוגי. בהתאם, אישר שר הבט"פ, בתאריך 29 ביולי 2021, את מערכת "ההסכמון המשודרג" של משטרת ישראל כאמצעי פיקוח טכנולוגי.

13. ביום 1.8.21 החליטה הממשלה בהתאם לסעיף 22 לחוק להכריז כי אדם הנכנס לישראל לאחר ששהה במדינה מהמדינות המנויות בתוספת לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת היציאה מישראל), התשפ"א-2021 ב-14 הימים שקדמו להגעתו לישראל, החייב בבידוד בשל כך, ישהה בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי, למעט מי ששהה עד 12 שעות בשטח שדה התעופה של אותה מדינה ובו בלבד. אמצעי פיקוח טכנולוגי כאמור יהיה מערכת "ההסכמון המשודרג" שפיתחה משטרת ישראל, כאמצעי פיקוח טכנולוגי שאושר על-ידי השר לביטחון הפנים כאמור בסעיף 22 לחוק. ביום 3.8.21 הביעה ועדת חוקה דעתה כי בכוונתה לאשר את הכרזה, אך לקצר את משך ההכרזה מ-21 ימים ל-14 ימים, קרי עד ליום 17.8.21. עם זאת, ההכרזה פורסמה ונכנסה לתוקף למשך הזמן עליו החליטה הממשלה, מכוח הוראות סעיף 22(ג)(ב)(3) לחוק, בטרם הספיקה הועדה להחליט כאמור. יחד עם זאת, מתוך כבוד לרשות המחוקקת ולוועדת החוקה, פעלה הממשלה כאילו הוועדה קיצרה את תוקף ההכרזה, ובהתאם נערך דיון ביום 16.8.21 בוועדת חוקה, במהלכו אושרה החלטת הממשלה מיום 15.8.21, המורה על הארכת ההכרזה עד ליום 2.9.21. בהמשך לכך, החליטה הממשלה ביום 31.8.21 להאריך את ההכרזה עד ליום 14.9.21. הארכה זו נכנסה לתוקף מכוח סעיף 22(ג)(ב)(3) לחוק, משלא דנה וועדת החוקה בהארכה זו בתוך 48 שעות. במהלך הדיון ביום 3.8.21, ציין יו"ר וועדת חוקה, כי יש לדעתו צורך לתקן את החוק במספר היבטים. בין השאר בשים לב לכך, הופץ ביום 10.8.21 תזכיר חוק ע"י משרד הבריאות, אשר מבקש לתקן את החוק במספר היבטים, בין היתר את ההיבטים אשר עלו בדיון האמור בוועדת חוקה. בהמשך לכך, ביום 22.8.21 החליטה הממשלה לאשר את תיקון החוק, וכן לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק, ובנוסף לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת. בנוסף, ביום 29.8.21 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את תיקון החוק ולהעבירו לכנסת. ביום 2.9.21 תוקן החוק (תיקון מס' 9). במסגרת התיקון הובהרה האפשרות להשתמש באמצעי פיקוח טכנולוגי המנטר באופן שאינו רציף, התווספה האפשרות להחיל פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד ולא רק על שבים מחו"ל (זאת, כאשר מדובר באמצעי טכנולוגי שאינו מנטר באופן רציף ואינו נצמד לגוף) וכן נוספה האפשרות לשימוש בזיהוי אדם ע"י צילום במסגרת הפיקוח הטכנולוגי. עוד הובהר במסגרת התיקון, כי שימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי יכול שיבוצע ללא צורך בהכרזה על מקום בידוד מטעם המדינה, לחילופין כלפי אדם שאינו עומד בתנאים לצורך שימוש בכלי זה או שאינו מסכים לכך – תינתן עדיפות לפיקוח על קיום חובת הבידוד שלו. לאור תיקון החוק החליטה הממשלה ביום 12.9.21 להרחיב את ההכרזה בדבר פיקוח טכנולוגי ולהחילה על כלל חבי הבידוד, למעט מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות, ולהאריך את תוקפה של ההכרזה עד ליום 12.10.21. החלטה זו אושרה בוועדת חוקה מכוח סעיף 22(ג)(2) ביום 14.9.21, זאת שכן



ביום 14.9.21 עמדה ההכרזה בתוקף 42 ימים. בהתאם לסעיף 22(ג) לחוק, הכרזה כאמור יכולה לעמוד בתוקף 21 ימים, ורשאית הממשלה להאריכה עד לתקופה כוללת, אשר לא תעלה על 42 ימים. בהתאם לסעיף 22(ג)(2) הארכה נוספת מעבר ל- 42 ימים דורשת אישור מלכתחילה של וועדת החוקה, כאשר בדרך זו ניתן להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות אשר לא יעלו על 28 ימים כל אחת. בהמשך לכך, ביום 7.10.21 החליטה הממשלה להאריך את ההכרזה במתווה זה עד ליום 9.11.21. כאמור, החלטה זו של הממשלה טעונה אישור של וועדת חוקה, אשר דנה בכך ביום 10.10.21 והחליטה לקצר את משך ההכרזה עד ליום 27.10.21. זאת, בין היתר, לאור ההיענות הנמוכה של חבי הבידוד לשהות בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי.

14. לעניין יעילות המערכת, מצורפים בזה נתונים מטעם משטרת ישראל והמשרד לביטחון הפנים אשר מציגים את נתוני מנהלת האכיפה העדכניים בנוגע לשימוש בהסכמון המשודרג. לעניין הנתונים יצוין, כי משטרת ישראל פועלת באמצעות מערכת המתעדפת ביקורי שוטרים, זאת בהתאם לרמת הסיכון הנשקפת להדבקה והתפשטות הנגיף, זאת נוכח כמות חבי הבידוד. כמות חבי הבידוד גדלה משמעותית ובהתאם גם כמות המתועדפים ברמות 4-5. כתוצאה מכך, משטרת ישראל אינה מצליחה לשלוח ביקורי בית לכל חב בידוד. לעניין כמות הקנסות נמסר על-ידי גורמי משטרת ישראל, כי לא קיים הפרש ביחס שבין כמות ביקורי השוטרים ביחס לכמות הקנסות, בין קבוצת חבי הבידוד אשר מופעל לגביהם ההסכמון לבין הקבוצה המכילה חבי בידוד, אשר ההסכמון אינו חל עליהם. עוד נמסר כי השוטרים אשר עורכים את הביקורים מונחים לביצוע אכיפה נחושה בעבירות הפרת הבידוד. זה המקום לציין, כי ההכרזה אשר קבעה לראשונה, כי פיקוח אלקטרוני יחול על כלל חבי הבידוד החלה במהלך תקופת חגי תשרי. מטבע הדברים, בתקופת החגים לא ניתן היה להפעיל בצורה אופטימלית את מערכת ההסכמון לגבי כלל חבי הבידוד (כך למשל צורך בהתאמת המערכת החדשה ועצם העובדה כי לא ניתן להשתמש במערכת במהלך החג). בהתאם הנתונים אינם מציגים תמונה מלאה לאור תקופת החגים בהם ההכרזה חלה.

15. במהלך ההכרזה המשרד לביטחון הפנים יחד עם משטרת ישראל ומשרד הבריאות בוחנים כיצד ניתן לייעל כלי זה. ניתוח הנתונים מבוצע על בסיס יומי, ובמהלך ההכרזה מתגבשים פתרונות לבעיות שהתגלו. כך למשל, הוחלט לערוך סקר ביחס לאוכלוסייה אשר הסכימה לכך. זאת, לצורך בחינת דרכי ייעול נוספות; כן נערכו דיונים הנוגעים לטיוב הנתונים בדגש על כתובות מיקום הבידוד ובחינת ייעול האפשרות לקבלת הסכמה מצד חבי הבידוד.

16. המשרד לביטחון הפנים בנה מודל משולב לצורך אכיפת חובת הבידוד המורכב משלוש שכבות. שכבה ראשונה מתייחסת לאכיפה "פיזית – פרונטאלית"; זאת, על-ידי ביקורי גורמי האכיפה בבתיים בהם שוהים חבי הבידוד. השכבה השנייה נוגעת לפיקוח באמצעות ההסכמון אשר תוארה לעיל. השכבה השלישית נוגעת לשימוש בווידאו לצורך פיקוח. העמדת המודל במלואו היא הדרגתית ודורשת פרק זמן לצורך יישום מלא. בהתאם, הארכת ההכרזה נועדה לאפשר את המשך ושיפור השכבה השנייה וכן להתקדם לעבר השכבה השלישית במודל.

17. כאמור, במסגרת הארכת ההכרזה מוצע להמשיך ולהחיל פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד, וזאת בראי תיקון מס' 9 לחוק כפי שתואר לעיל, זאת כדי להמשיך ולהתקדם במסגרת השלב השני של מודל האכיפה. כמו כן, מוצע להמשיך ולהחריג מההכרזה מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות.

18. כלי זה, יחד עם כלים אחרים אשר מופעלים על-ידי משטרת ישראל נועדו ליצור מארג של אכיפה אפקטיבית כפי שתואר, זאת במקביל לבחינת כלים נוספים אשר נערכת על-ידי הגורמים הרלוונטיים.

19. זה המקום לציין, כי לעניין שימוש בכלי זה כלפי קטינים מעל גיל 14 שנים, נקבע בסעיף 22(ב) לחוק, כי בנוסף להסכמת הקטין יש צורך בהסכמת הורה, אפטרופסו או האומן שלו. למרות מאמצים מצד המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומשרד הבריאות לא עלה בידם לאתר פתרון טכנולוגי לצורך קבלת הסכמת הקטין והן הסכמת הורה, אלא רק את הסכמת אחד מהם במסגרת שימוש במערכת ההסכמות. מבירור שנערך עם הגופים עלה, כי בפיתוח טכנולוגי זה ישנם קשיים רבים. אף ניסיון לפתור זאת באמצעות הפתרון אשר בוצע במהלך ההכרזות על מדינות "אדומות", קרי באמצעות טופס הדיווח של משרד הבריאות העלה, כי כיום דיווחי בידוד הנוגעים לקטינים מתקבלים ממספר מקורות, אשר אינם בהכרח הורי הקטין, משכך לא ניתן לקבוע, כי מי שמלא טופס זה הוא הורה של הקטין. עוד יצוין, כי מברור שנערך, עלה כי פלח אוכלוסייה זה בקרב חבי הבידוד הוא יחסית מינורי ומצומצם. יודגש, כי הפרק בדבר פיקוח טכנולוגי בחוק חוקק בראי השימוש באמצעי המנתר באופן רציף ומוצמד לגוף חב הבידוד, ולא בראי האמצעי "הרך" הוא ההסכמות, ובהתאם קבע החוק, כי נדרשת הן הסכמת הקטין והן הסכמת ההורה. ייתכן ובמסגרת תיקון החוק אשר יובא לכנסת יהיה צורך בתיקון סעיף זה ביחס לשימוש בכלי "הרך" הוא ההסכמות. לאור כל זאת, בשלב זה לא ניתן להפעיל את מערכת ההסכמות כלפי אוכלוסיית הקטינים.

20. בהתאם לאמור מוצע להאריך את ההכרזה בדבר פיקוח טכנולוגי למשך 28 ימים נוספים.

21. טרם ההחלטה בחנה הממשלה דרכי פעולה חלופיות ושקלה את הצורך בהארכת ההכרזה מול מידת הפגיעה בזכויות של חבי הבידוד. ואולם, נוכח כל המפורט לעיל, הנתונים לפיהם מרבית החייבים בבידוד אינם מקפידים על קיום חובת הבידוד, ולנוכח אינדיקציות ממשיות לכך שגם רבים מחבי הבידוד בישראל אינם מקפידים על השלמת הבידוד כנדרש, החשש מהתפשטות התחלואה באמצעות חבי בידוד ומהתפשטות הווריאנטים באמצעות חוזרים מחו"ל - שיביאו להחמרה משמעותית ביותר בתחלואה, היעדר היכולת להסתפק בבדיקות, והמנגנונים שנקבעו בחוק להגנה על הפרט מפגיעה שאינה נדרשת ואינה מידתית, ובפרט ביחס לאוכלוסיות מיוחדות, אין חלופות מספיקות שהן פוגעניות פחות. כאמור, ישנם חבי בידוד שלא שבו מחו"ל אלא נחשפו לחולה בישראל, וגם בנוגע אליהם נדרשת אכיפה יעילה של חובת הבידוד לאור האינדיקציות לכך שגם הם אינם מקיימים את הבידוד באופן מוקפד ומלא.

22. בנוסף לכל האמור, היקפי חבי הבידוד בישראל הוא גבוה - הן בשל מצב התחלואה ופתיחת שנת הלימודים, הן עליה במספר הנכנסים לישראל החייבים בבידוד בשל עליה במספר היוצאים והנכנסים לישראל בכלל, והן עליה כללית במספר המבודדים נוכח עדכון ההגדרות של מחוסן ומחלים הפטורים מבידוד, כך שצומצמו רק למי שחוסן בחיסון שלישי או שלא חלפה חצי שנה מהחיסון השני שלו, או שהחלים וגם קיבל חיסון. מספר המבודדים הידועים למשרד הבריאות נכון להיום עומד על כ-95,000 מבודדים. היקף מבודדים זה מקשה על פיקוח אפקטיבי פיזי של המשטרה על קיום חובת הבידוד. בהתאמה, ישנם חבי בידוד שלא שבו מחו"ל, כאמור, והדברים יפים גם לגביהם, ומבחינה כמותית - אף ביתר שאת.

23. במכלול השיקולים והסיכונים ובהתאם לכל האמור לעיל - עולה ביתר שאת הצורך הממשי להמשיך להשתמש בכלי טכנולוגי לפיקוח על קיום חובת הבידוד ולאכיפה אפקטיבית של חובה זו.

24. הסברה - יצא פרסום לתקשורת בדבר ההסכמות בסכום של מיליון ₪: פרסום בתקשורת מודפסת (בדגש על מגזר ערבי ומגזר חרדי), וכן פרסום בדיגיטל וברדיו.



## **תקציב**

עלות פיתוח ההסכמון המשודרג מסתכמת בכ-500 אלש"ח חד פעמי ועוד 175.3 אלש"ח לתפעול השוטף למשך תוקף ההחלטה. התקציב למימון הצעת ההחלטה יוקצה מתוך הסכומים האמורים בסעיף 3ב(א)(1)(ה)(א) לחוק יסוד משק המדינה.

## **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

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

לא רלוונטי.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מיום 25.7.21 להסמיך את השר לביטחון הפנים לאשר "אמצעי פיקוח טכנולוגי".  
החלטת ממשלה מיום 1.8.21 "הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל), התשפ"א-2021.  
החלטת ממשלה מיום 15.8.21 "הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל) (תיקון), התשפ"א-2021.  
החלטת הממשלה מיום 31.8.21 "הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2021.  
החלטת הממשלה מיום 12.9.21 "הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל) (תיקון), התשפ"ב-2021.  
החלטת הממשלה מיום 7.10.21 "הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפיקוח טכנולוגי של אדם שנכנס לישראל) (תיקון מס' 2), התשפ"ב-2021.

## **עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה**

מצורפת חוות דעת משפטית.

## **סיווגים**

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים  
ועל ידי שר הבריאות

ט"ו בחשוון התשפ"ב  
21 באוקטובר 2021



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

הכרזת סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (בידוד בפקוח טכנולוגי)  
(תיקון מס' 3), התשפ"ב-2021

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

1. בהצעת ההחלטה, מוצע להאריך את ההכרזה בדבר פיקוח טכנולוגי ב-28 ימים נוספים. כמו כן, בהתאם להצעת ההחלטה מוצע להמשיך ולהחיל פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד. בנוסף, מוצע להמשיך ולהחריג מההכרזה מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות.
2. ההכרזה נדרשת לנוכח הנימוקים המפורטים בחוות הדעת האפידמיולוגית המצורפת להצעת ההחלטה, בשל הצורך לוודא את שמירת הבידוד זאת בהתאם לסעיף 22 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020.
3. חלופה זו פוגענית פחות מחלופות אחרות שנבחנו. כך, הטלת חובה לשהות במקום לבידוד מטעם המדינה ללא אפשרות לבידוד ביתי תחת פיקוח טכנולוגי, שהיא המנגנון שהתקיים עד 7.3.2021, פוגעת יותר בחוזרים מחו"ל, שכן לא אפשרה בחירה, ואף חייבה את המבקשים החרגה מקיום הבידוד במלונית לחשוף בפני נציג משרד הבריאות נימוקים אישיים ובריאותיים לכך, תוך פגיעה בפרטיותם. לעומת זאת, הפגיעה הנוספת בפרטיות הנגרמת מוידוא טכנולוגי שאדם אכן נמצא במקום בו עליו להימצא בבידוד, רכה יותר, שכן מקום השהייה בבידוד ידוע ממילא למשרד הבריאות ולמשטרה, לפי הדין הקיים, והאדם מחויב חוקית שלא לצאת ממקום זה.
4. כמו כן, בחוק נקבעו הוראות שונות שמטרתן להגן על המידע שנאסף לגבי חבי הבידוד באמצעות הפיקוח הטכנולוגי, ולשמור על פרטיותם במידת האפשר. לכן, יש בפיקוח הטכנולוגי כדי להוסיף אך מעט על הפגיעה בחירות האדם הנגרמת מחובת הבידוד הביתי, וזאת במידה מוצדקת וראויה.
5. ביום 13 ביולי 2021 החליטה ועדת השרים להתמודדות עם משבר הקורונה והשלכותיו "להטיל את האחריות הכוללת למשימות האכיפה במסגרת ההתמודדות עם נגיף הקורונה על המשרד לביטחון הפנים".
6. ביום 25 ביולי 2021 הסמיכה הממשלה, בהתאם לסעיף 22 לחוק, את השר לביטחון הפנים לאשר אמצעי פיקוח טכנולוגי, כמפורט בסעיף.
7. ביום 29 ביולי 2021 אישר השר לביטחון הפנים את מערכת "ההסכמון המשודרג" של משטרת ישראל לאמצעי פיקוח טכנולוגי, לאחר שמצא, כי הוא עומד בדרישות הגדרת "אמצעי פיקוח טכנולוגי", המפורטות בסעיף 22 לחוק.
8. ביום 1 באוגוסט 2021 החליטה ממשלת ישראל, בהתאם לסעיף 22 לחוק להכריז כי אדם הנכנס לישראל לאחר ששהה במדינה מהמדינות המנויות בתוספת לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת היציאה מישראל), התשפ"א-2021 ב-14 הימים שקדמו להגעתו לישראל, החייב בבידוד בשל כך, ישהה בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי, למעט מי ששהה עד 12

שעות בשטח שדה תעופה של אותה מדינה ובו בלבד. הוחלט, כי אמצעי פיקוח טכנולוגי כאמור יהיה מערכת "הסכמון המשודרג" שפיתחה משטרת ישראל, כאמצעי פיקוח טכנולוגי שאושר על-ידי השר לביטחון הפנים כאמור בסעיף 22 לחוק.

9. ביום 3.8.21 הביעה ועדת חוקה דעתה כי בכוונתה לאשר את הכרזה, אך לקצר את משך ההכרזה מ- 21 ימים ל- 14 ימים, קרי עד ליום 17.8.21. עם זאת, ההכרזה פורסמה ונכנסה לתוקף למשך הזמן עליו החליטה הממשלה, מכוח הוראות סעיף 22(ג)(3) לחוק, בטרם הספיקה הוועדה להחליט כאמור. יחד עם זאת, מתוך כבוד לרשות המחוקקת ולוועדת החוקה, פעלה הממשלה כאילו הוועדה קיצרה את תוקף ההכרזה, ובהתאם נערך דיון ביום 16.8.21 בוועדת חוקה, במהלכו אושרה החלטת הממשלה מיום 15.8.21, המורה על הארכת ההכרזה עד ליום 2.9.21. בהמשך לכך, החליטה הממשלה ביום 31.8.21 להאריך את ההכרזה עד ליום 14.9.21. הארכה זו נכנסה לתוקף מכוח סעיף 22(ג)(3) לחוק, משלא דנה וועדת החוקה בהארכה זו בתוך 48 שעות. במהלך הדיון ביום 3.8.21, ציין יו"ר וועדת חוקה, כי יש לדעתו צורך לתקן את החוק במספר היבטים. בין השאר בשים לב לכך, הופץ ביום 10.8.21 תזכיר חוק ע"י משרד הבריאות, אשר מבקש לתקן את החוק במספר היבטים, בין היתר את ההיבטים אשר עלו בדיון האמור בוועדת חוקה. בהמשך לכך, ביום 22.8.21 החליטה הממשלה לאשר את תיקון החוק, וכן לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק, ובנוסף לבקש מוועדת הכנסת, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת. בנוסף, ביום 29.8.21 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את תיקון החוק ולהעבירו לכנסת. ביום 2.9.21 תוקן החוק (תיקון מס' 9). במסגרת התיקון הובהרה האפשרות להשתמש באמצעי פיקוח טכנולוגי המנטר באופן שאינו רציף, התווספה האפשרות להחיל פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד ולא רק על שבים מחו"ל (זאת, כאשר מדובר באמצעי טכנולוגי שאינו מנטר באופן רציף ואינו נצמד לגוף), וכן נוספה האפשרות לשימוש בזיהוי אדם על ידי צילום במסגרת הפיקוח הטכנולוגי. עוד הובהר במסגרת התיקון, כי שימוש באמצעי פיקוח טכנולוגי יכול שיבוצע ללא צורך בהכרזה על מקום בידוד מטעם המדינה, לחילופין כלפי אדם עומד בתנאים לצורך שימוש בכלי זה או שאינו מסכים לכך – תינתן עדיפות לפיקוח על קיום חובת הבידוד שלו. לאור תיקון החוק החליטה הממשלה ביום 12.9.21 להרחיב את ההכרזה בדבר פיקוח טכנולוגי ולהחילה על כלל חבי הבידוד, למעט מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות, ולהאריך את תוקפה של ההכרזה עד ליום 12.10.21. החלטה זו אושרה בוועדת חוקה מכוח סעיף 22(ג)(2) ביום 14.9.21, זאת שכן ביום 14.9.21 עמדה ההכרזה בתוקף 42 ימים. בהתאם לסעיף 22(ח)(ג) לחוק הכרזה כאמור יכולה לעמוד בתוקף 21 ימים, ורשאית הממשלה להאריכה עד לתקופה כוללת, אשר לא תעלה על 42 ימים. בהתאם לסעיף 22(ח)(ג)(2) הארכה נוספת מעבר ל- 42 ימים דורשת אישור מלכתחילה של וועדת החוקה, כאשר בדרך זו ניתן להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות אשר לא יעלו על 28 ימים כל אחת. בהמשך לכך, ביום 7.10.21 החליטה הממשלה להאריך את ההכרזה במתווה זה עד ליום 9.11.21. כאמור, החלטה זו של הממשלה טעונה אישור של ועדת חוקה, אשר דנה בכך ביום 10.10.21 והחליטה לקצר את משך ההכרזה עד ליום 27.10.21, זאת בין היתר לאור היענות הנמוכה של חבי הבידוד לשהות בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי.



10. נזכיר, כי מערכת "ההסכמון המשודרג" היא מערכת מבצעית, אוטומטית, שפותחה על ידי משטרת ישראל ומתבססת על שליחת מסרון אקראי למכשיר החכם של חייב הבידוד אשר מתבקש לענות בלחיצה על הקישור שקיבל. המענה של חב הבידוד לקישור שהתקבל מאפשר לוודא את מיקומו של המכשיר המשויך לחייב הבידוד. נוכח הצורך לאכוף בידוד גם על אוכלוסייה שאינה מחזיקה במכשירים חכמים, פותח מענה משלים הכולל שילוב של מכשיר נייד כשר יחד עם מכשיר טלפון קווי ניח: התקשרות למכשיר הנייד הכשר והקראת הודעה לחב הבידוד עם קוד שיוזמן בהמשך לקו הניח, המאופיין במיקום מדויק בביתו/מקום שהייתו של חב הבידוד.
11. עוד נזכיר כי ממסמך מאת מנכ"לית משרד התקשורת, המתייחס לנתוני התקשורת הנוגעים לאוכלוסייה החרדית עלה חשש לפיו ייתכן שקיימים פרטים באוכלוסייה המתאפיינים בהיעדר שימוש בטלפון חכם וגם בטלפון קווי. חרף האמור, ונוכח העובדה כי לעולם לא יימצא אמצעי אשר מתאים לכל פרט ופרט באוכלוסייה וכן בראי העובדה כי לא יופעלו מלונות, ובהתחשב בכך שכלפי חב בידוד המסרב לפיקוח טכנולוגי או שאין באפשרותו לקיים פיקוח טכנולוגי כאמור, יבוצע מיקוד אכיפה לגביו, ניתן לקבוע כי בנסיבות אלו אמצעי הפיקוח הטכנולוגי - מערכת "ההסכמון המשודרג" - עומד בתנאי החוק.
12. בנוסף, מערכת "ההסכמון המשודרג" עומדת אף בתנאי הקבוע בסיפא של הסעיף, לפיו "ובלבד שלא נאסף באמצעותו מידע על אדם מעבר לנדרש לשם קיום פיקוח לפי סימן זה, ובכלל זה מידע על מקום הימצאו של אדם מחוץ למקום הבידוד, בלי שיש לאדם יכולת להפסיק את איסוף המידע האמור", שכן מערכת זו כאמור תלויה בפעולה אקטיבית מצד חב הבידוד.
13. נוסף ונזכיר כי מערכת "ההסכמון המשודרג" לא תהיה ברת הפעלה במהלך שבתות וחגים כלפי כלל האוכלוסייה; החרגת השימוש במערכת ההסכמון המשודרג בשבתות ובחגים הוא פועל יוצא של היותה של המערכת **מתאימה לכלל האוכלוסייה**; מאחר שהציבור הדתי-חרדי אינו יכול לענות לטלפון בשבתות ובחגים, וכאמור, מאחר שמדובר במערכת המתאימה לכלל האוכלוסייה אשר תופעל בצורה **שוויונית**, לא ייעשה במערכת שימוש בשבתות ובחגים.
14. כאמור, ההסכמון המשודרג יסייע לאפשר **אכיפה שוויונית יותר על כלל חבי הבידוד במדינת ישראל**, כשההסכמה לתנאי השימוש באמצעי זה מפחיתה את החשש מפני פגיעה בפרטיות של חבי הבידוד.
15. כאמור, השימוש באמצעי הפיקוח הטכנולוגי **כפוף להסכמה של חב הבידוד**.
16. זה המקום לציין, כי לעניין שימוש בכלי זה כלפי קטינים מעל גיל 14 שנים, נקבע בסעיף 22(ב) לחוק, כי בנוסף להסכמת הקטין יש צורך בהסכמת הורו, אפוטרופסו או האומן שלו. למרות מאמצים מצד המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ומשרד הבריאות לא עלה בידם לאתר פתרון טכנולוגי לצורך קבלת הסכמת הקטין והן הסכמת הורו, אלא רק את הסכמת אחד מהם במסגרת שימוש במערכת ההסכמון. מבירור שנערך עם הגופים עלה, כי בפיתוח טכנולוגי זה ישנם קשיים רבים. אף ניסיון לפתור זאת באמצעות הפתרון אשר בוצע במהלך ההכרזות על מדינות "אדומות", קרי באמצעות טופס הדיווח של משרד הבריאות העלה, כי כיום דיווחי בידוד הנוגעים לקטינים מתקבלים ממספר מקורות, אשר אינם בהכרח הורי הקטין, משכך לא ניתן לקבוע, כי מי שממלא טופס זה הוא הורו של הקטין. עוד יצוין, כי מברור שנערך, עלה כי פלח אוכלוסייה זה בקרב חבי הבידוד הוא יחסית מינורי ומצומצם. יודגש, כי הפרק בדבר פיקוח טכנולוגי בחוק חוקק בראי השימוש באמצעי המנתר באופן רציף ומוצמד לגוף חב הבידוד, ולא בראי האמצעי "הרך" הוא ההסכמון, ובהתאם קבע החוק, כי נדרשת הן הסכמת

הקטין והן הסכמת ההורה. ייתכן ובמסגרת תיקון החוק אשר יובא לכנסת יהיה צורך בתיקון סעיף זה ביחס לשימוש בכלי "הרך" הוא ההסכמו. לאור כל זאת, בשלב זה לא ניתן להפעיל כלי ההסכמו כלפי אוכלוסיית הקטינים.

17. בהתאם להוראות החוק בטרם תכריז הממשלה על פיקוח באמצעות אמצעי פיקוח טכנולוגי, עליה לבחון חלופות ומידת הפגיעה בזכויות חב הבידוד. כפי שמפורט בחוות הדעת האפידמיולוגית, למרות ניסיון בשימוש באמצעים אחרים, נתוני התחלואה מצדיקים שימוש בכלי זה. שכן, מהנתונים עולה, כי יש אינדיקציות ברורות לכך שרבים מחבי הבידוד, בין חוזרים ובין נחשפים לחולה בישראל, החייבים בבידוד, אינם מקפידים על קיום חובת הבידוד כלל או במלואה, ומכאן החשש מהתפשטות התחלואה והווריאנטים באמצעות חבי הבידוד, שתביא להחמרה משמעותית ביותר במצב המגפה. זאת, יחד עם היעדר היכולת להסתפק בבדיקות, והמנגנונים שנקבעו בחוק להגנה על הפרט מפגיעה שאינה נדרשת ואינה מידתית, ובפרט ביחס לאוכלוסיות מיוחדות - מביאות למסקנה, כי אין חלופות מספיקות שהן פוגעניות פחות. בתאריך 7.3.21 בוטלה החובה על חוזרים לשהות בבידוד במקום לבידוד מטעם המדינה ("מלונית"). אולם עדיין, כל החוזרים העונים להגדרות חבי בידוד חייבים לשהות בבידוד, וכך גם מי שנחשפו לחולה בישראל ואינם פטורים מבידוד. ומי שאין לו אפשרות לשהות בבידוד בביתו עדיין מחויב בבידוד במלונית. האפשרות להטיל חובת פיקוח טכנולוגי על נכנסים נקבעה בחוק בסמוך לביטול חובת השחייה במלונית על כל הנכנסים, אולם האפשרות לא יושמה עד כה עקב קשיים יישומיים ותפעוליים שונים.

18. בנוסף לכל האמור, היקפי חבי הבידוד בישראל הוא גבוה - הן בשל מצב התחלואה ופתיחת שנת הלימודים, הן עליה במספר הנכנסים לישראל החייבים בבידוד בשל עליה במספר היוצאים והנכנסים לישראל בכלל, והן עליה כללית במספר המבודדים נוכח עדכון ההגדרות של מחוסנים ומחלימים הפטורים מבידוד, כך שצומצמו ככלל רק למי שחוסן בחיסון שלישי או שלא חלפה חצי שנה מהחיסון השני שלו, או שהחלים וגם קיבל חיסון. מספר המבודדים הידועים למשרד הבריאות נכון להיום הוא 95,000. היקף מבודדים זה מקשה על פיקוח אפקטיבי פיזי של המשטרה על קיום חובת הבידוד.

19. במכלול השיקולים והסיכונים ובהתאם לכל האמור לעיל - עולה ביתר שאת הצורך הממשי להמשיך להשתמש בכלי טכנולוגי לפיקוח על קיום חובת הבידוד ולאכיפה אפקטיבית של חובה זו.

20. נכון להיום, מכיוון שאין ריצופים שיטתיים ברוב מדינות העולם, הסכנה אינה רק ממדינות בסיכון מרבי, אלא מכניסה של תחלואה מהחוזרים מכל המדינות שאינם מחוסנים או מחלימים בהתאם לקריטריונים שנקבעו לעניין זה. חלק מהנוסעים אף מגיעים לאחר שעברו במספר מדינות. כמו כן הסכנה נשקפת מכל אדם שנחשף לחולה מאומת מבלי שהיה מוגן (ולכן גם לא הוגדר כמחוסן או מחלים והוא חייב בידוד). כל חייבי הבידוד הם בעלי סיכון גבוה להיות חולים ולהדביק אחרים ונדרש למנוע מראש מגעים אלו. לכן, על מנת להשלים את מעגל ההגנה על תושבי ישראל מכניסת וריאנטים אלימים חדשים ומהחמרה בתחלואה בכלל, נדרש להאריך את ההכרזה לפיה כלל החייבים בבידוד ולא רק השבים מחו"ל- ישהו בבידוד תחת פיקוח טכנולוגי, למעט כאמור מי שתקופת הבידוד שלו אינה עולה על 24 שעות.



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

ההכרזה היא מכוח סמכות הממשלה לפי סעיף 22 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ובהתאם לתנאים המפורטים בחוק. בהתאם למפורט לעיל, אין קשיים משפטיים.

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

לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

**עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגישים את ההצעה:**

לעמדת היועץ המשפטי (בפועל) למשרד לביטחון הפנים אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה. לעמדת המשנה ליועצת המשפטית למשרד הבריאות אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
חתימה

חתימה

היועץ המשפטי (בפועל) למשרד לביטחון הפנים

תפקיד

משנה ליועצת המשפטית למשרד הבריאות

תפקיד

אריאל סיוזל

שם

טליה אגמון

שם



י"ד בחשוון, התשפ"ב  
20 אוקטובר 2021  
1013358621  
(בתשובה נא ציין מספרנו)  
מס' תיק - 21

**הנדון: חוות דעת אפידמיולוגית – הצורך בפיקוח טכנולוגי על כל אדם החייב בבידוד, לפי סעיף 22 לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף – 2020**

**רקע**

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

מתחילת התחלואה במרץ 2020 המגיפה גבתה את חייהם של כ-7820 ישראלים. גלי התחלואה, ובייחוד הגל השלישי, בחודשים דצמבר 2020 עד מרץ 2021, הביאו את מערכת הבריאות הישראלית קרוב לקצה גבול היכולת. בגל תחלואה השלישי נשברו מספר שיאים – מעל 10,000 מאומתים ביום, שיא של 1,200 חולים קשים וקריטיים מאושפזים ברגע נתון (לעומת 927 בגל השני), שיא בכמות החולים הקשים והקריטיים החדשים ביום אחד (179 חולים חדשים לעומת 141 בגל הקודם) ושיאי תמותה של 76 נפטרים ביום. אחת הסיבות העיקריות להיקפי התחלואה החריגים בגל השלישי בהשוואה לגלי התחלואה הקודמים היא כניסתו של הווריאנט הבריטי לישראל, אשר הפך תוך 6 שבועות לגורם ל-95% מסך מקרי התחלואה בישראל. הווריאנט הבריטי זוהה באמצעות ריצוף גנומי רק מספר שבועות לאחר כניסתו לישראל ולאחר שגרם להדבקה נרחבת.

גל התחלואה הנוכחי התחיל במחצית השנייה של חודש יוני, לאחר מספר חודשים בהם התחלואה ירדה בקצב מהיר במקביל לעלייה במספר המתחסנים והתייצבה על כ-15 מאומתים ליום בממוצע שבועי רץ – מצב שנשמר עד אמצע חודש יוני.

הירידה בתחלואה נבעה משילוב מספר אמצעים לצמצום התחלואה: מבצע החיסונים, הגבלות המוטלות לפי תקנות מכוח החוק בהקשר לשמירה על המעברים (חובת ביצוע בדיקות קורונה בכניסה לישראל, הגבלות על שדות התעופה וטיסות, הגבלות על יציאה למדינות בסיכון מרבי), וכן פעילות יזומה ונרחבת לדיגום וקטיעת שרשראות הדבקה עם גילוי מאומתים.

החל מאמצע חודש יוני חלה מגמת עלייה חדה בתחלואה במדינת ישראל, תחילה התחלואה התמקדה במספר מוקדי התפרצות מרכזיים, רובם בקרב אוכלוסיית הילדים שאינה מחוסנת ואף אינה ברת חיסון





בשלב זה. עוד לציין כי מרבית אירועי התפרצות אלה מקושרים על פי חקירות אפידמיולוגיות לתחלואה מיובאת מחו"ל וכן מעורבות של ווריאנט הדלתא שהאיץ את קצב ההדבקה. בהמשך נצפתה התפשטות מקרי תחלואה לערים רבות אחרות כחלק מהדבקה קהילתית רחבה יותר. התפשטות מהירה זו מוסברת בעיקר על ידי שילוב של מעורבות זן הדלתא בעל פוטנציאל מידבקות גבוה יותר בהשוואה לזנים קודמים, הדעיכה החיסונית ככל שמתרחקים ממועד קבלת החיסון והיעדר הגבלות מלאות הגורם לריבוי מגעים ומקומות חשיפה.

עד אמצע חודש ספטמבר נצפתה מגמת עלייה בתחלואה אשר הגיעה לשיאה ב-13/09/21 עם כ-11200 מאומתים חדשים ביממה אחת בלבד, לאחר מכן החלה מגמת ירידה מעורבת עם קפיצות בתחלואה שמאפיינות את תקופת החגים שהשפיעה על היקף הבדיקות.

ממחצית שנייה של חודש ספטמבר חלה ירידה בהיקפי התחלואה, לצד ירידה איטית יותר במספר החולים הקשים. למרות מגמת הירידה הברורה, עדיין מספר המאומתים היומי בשבוע אחרון עומד על כ-1400 חולים חדשים, כ-360 חולים במצב קשה וקריטי, השבוע נחצה רף של 8000 נפטרים מקורונה בישראל ומספרם עומד על 8010 נכון לתאריך 19/10/21.

מספר השוהים בבידוד עומד על כ-95000 מבודדים.

האיומים על מדינת ישראל שמקורם מחוץ לגבולות המדינה: לא חל שינוי בהערכת האיומים כפי שהוצגו בחוות דעת קודמת מתאריך 6/10/2021 (סימוכין 942892321).

### **בידוד – חשיבות אפידמיולוגית לקטיעת שרשראות הדבקה**

בידוד מהווה כלי אפידמיולוגי מרכזי למניעת התפשטות התחלואה הנגרמת ממחולל המועבר מאדם לאדם וכך מונע יצירת שרשראות הדבקה. מידת האפקטיביות שלו טמונה בשילוב שמירה על כללי הבידוד, כולל בתוך הבית מיתר בני המשפחה, לצד הקפדה על הישגות בבידוד עד לסיום תקופת הדגירה.

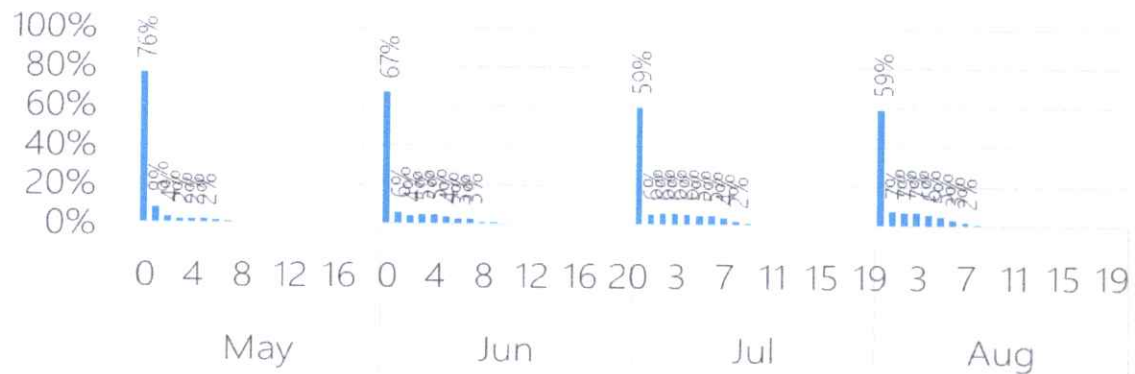
עפ"י נתונים אודות ביצוע בדיקות PCR לאחר החשיפה או החזרה מחו"ל, ניתן לראות כי מתוך כלל החולים המאומתים, קרוב ל-60% מתגלים כחיוביים בסמיכות לחשיפה לחולה מאומת או החזרה מחו"ל. היתר מתפרסים בצורה לינארית אחידה למדי על פני שאר ימי הדגירה עד ליום 10-11, עם אחוזים בודדים בימים 12 ואילך. הגרף הבא מציג את פיזור ימי האימות לאחר החשיפה או החזרה מחו"ל בחודשים מאי-אוגוסט, ניתן לראות את הפיזור של קרוב ל-40% מכלל המאומתים על פני 10 הימים של תקופת הדגירה.



ראש שירותי בריאות הציבור  
Director of Public Health Services

משרד  
הבריאות  
לחיים בריאים יותר

## ימים מחשיפה אחרונה לבידוד



נתונים אלה ממחישים היטב את היקפי התחלואה המתפתחת בהמשך תקופת הדגירה, ובהתאם את חשיבות השלמת הבידוד כנדרש. יתרה מכך, מאחר וחלק ניכר מחבי הבידוד אינם מבצעים בדיקת PCR נוספת כולל הבדיקה המיועדת לאפשר להם את קיצור הבידוד, ניתן להניח שאחוז המאומתים האמיתי אף גבוה יותר בפועל. עוד ניתן להניח מנתון זה, שחלק מחבי הבידוד אינם בהכרח מקפידים על מילוי כל הנחות הבידוד עד השלמתו, שאחרת סביר שהיו נבדקים בבדיקה שניה, על מנת להביא לקיצור הבידוד.

### נתוני ציות לבידוד במדינת ישראל

למרות פרסום ההנחיות, מאמצי ההסברה לציבור החוזרים מחו"ל וכן מאמצי האכיפה, עדיין נצפית מגמה מדאיגה של חוסר היענות לבידוד בקרב חבי הבידוד (חוזרי חו"ל ומגיעים של חולים מאומתים שאינם מחוסנים או מחלימים).

הערכות אפידמיולוגיות בדבר ציות שאינו מיטבי לבידוד מבוססות על אחוז חבי הבידוד אשר ביצעו בדיקת PCR נוספת ביום ה-7 לבידוד, לצורכי קיצור בידוד. אי ביצוע בדיקה לקיצור הבידוד מצביעה בצורה עקיפה, על כך שככל הנראה הבידוד אינו נשמר מלכתחילה, ולכן אותם חבי בידוד אינם רואים צורך לביצוע בדיקה היכולה להביא לקיצורו, כפי שיפורט להלן.





### נתונים על אחוז מבצעי בדיקת PCR שנייה בקרב חוזרי חו"ל חבי הבידוד

ניתוח נתוני ביצוע בדיקות PCR בקרב חבי הבידוד מעלה פערים גדולים בין היקף המבודדים לבין היקף הנבדקים לקראת סיום הבידוד הצפוי. למרות שאין חובת ביצוע בדיקה נוספת באופן כללי, בדיקה ביום ה-7 (או ה-9 עד תחילת חודש יולי) הייתה תנאי לקיצור הבידוד. בהנחה שנטל הבידוד של 14 ימים הינו משמעותי ומורכב ליישום לרוב האוכלוסייה, היה צפוי לראות שמרבית האנשים ירצו לקצר בידוד (במיוחד לאחר קיצור נוסף שאושר ל-7 ימים בלבד). בפועל, הנתונים מראים תמונה, לפיה אחוז הנבדקים בדיקה שניה בטווח של בין 5-10 ימים ממועד כניסתם לבידוד עדיין אינו גבוה.

נתונים עדכניים של סטטוס ביצוע בדיקות PCR בקרב חבי הבידוד כולל עדכון לתקופה של 1/10/21- 18/10/21 מציגים נתוני היענות דומים ומפורטים בטבלה מטה:

סכום כולל	תוויות עמודה						סכום של cnt
	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	
תוויות שורה							
לא נדגם בימים 5-10	71%	64%	60%	52%	56%	66%	57%
נדגם בימים 5-10	29%	36%	40%	48%	44%	34%	43%
<b>סכום כולל</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

מתוך הטבלה ניתן לראות כי בשבועיים ראשונים של חודש אוקטובר רק כ-34% מכלל חבי הבידוד ביצעו בדיקת PCR בטווח של בין 5-10 ימים לאחר הכניסה לבידוד.



## סיכום והמלצות

הערכת מצב התחלואה בעולם לצד הבנה כי לא ניתן לסגור באופן הרמטי את גבולות מדינת ישראל לכניסה ויציאה של אזרחים ותושבים זרים מציבה אתגר משמעותי לצמצום תחלואה נכנסת ומניעת התפשטותה בתוך המדינה. מגמת העלייה בתחלואה במדינות עולם רבות כפי שמתקיימת לאחרונה, צפויה להימשך בחודשים הקרובים לפחות, והשגת השליטה בתחלואה תלויה בהיקף הצעדים שיינקטו מול החוזרים ממדינות אלה.

לצד התחלואה המיובאת לישראל ממדינות עולם שונות כולל סכנת הבאת ווריאנטים מסוכנים, גם רמת התחלואה בתוך מדינת ישראל עדיין ממשיכה להיות גבוהה למרות מגמת הירידה. המשך הדעיכה החיסונית לצד קצב התחסנות איטי יחסית במנת הבוסטר בהשוואה למבצע החיסונים הראשון משאיר פער גדול של אוכלוסייה שאינה מספיק מוגנת מחשיפה לסיכוני הדבקה ותחלואה קשה. לאור העובדה כי לצד התחלואה הגבוהה המשק ממשיך להיות פתוח עם מגבלות מועטות יחסית (הגבלת התקהלויות, הפעלת מקומות בתו ירוק, עטית מסיכות ועוד), הדבר גורם למגעים מרובים לכל חולה מאומת ומאות אלפי חבי בידוד.

האסטרטגיה שמוביל כיום משרד הבריאות על מנת להמשיך לשמור על בריאות הציבור, בצל המשך פנדמיה עולמית, היא שמירה על הגבלות מצומצמות עד כמה שניתן בתוך המדינה במטרה לשמור על מרקם החיים השגרתי, שיקום כלכלי וצמיחה של המשק, לצד שמירה קפדנית על הגבולות, במטרה למנוע ייבוא תחלואה ווריאנטים לישראל והתפשטותם בישראל שעלולה להביא להחמרה בתחלואה. אדם החייב בבידוד הוא אדם שנחשף לגורם מסכן, שלא בהיותו מוגן, ועל כן הסיכוי שלו להידבק ולהדביק הוא גבוה מאוד. מדיניות של בדיקות נרחבות בכל חשד לחשיפה, האפשרות לבצע בדיקות נוספות במהלך תקופת הבידוד או בכל חשד קליני לאור התפתחות תסמינים חשודים גם ללא צורך בהפניה רפואית לבדיקה, הינה כלי אפידמיולוגי חשוב בניהול הפנדמיה, זיהוי תחלואה מוקדם ככל שניתן לצורך קטיעת שרשראות ההדבקה. לגבי הנוסעים והחוזרים מחו"ל, קיימת חובת בדיקה לפני הכניסה לישראל, וכן בכניסה לישראל. אולם כל בדיקות אלו (בדיקות לאחר החשיפה או בסמיכות לחזרה מחו"ל) אינן מספיקות שכן רבים מהחולים יתאמתו רק במהלך תקופת הבידוד. על כן ישנה חשיבות לקיומו של בידוד מלא של כלל החייבים בידוד.

נתוני ציות נמוכים לבידוד הנתמכים גם על ידי נתוני הדבקה המתרחשים בתקופת הבידוד מעידים באופן ישיר על הפרות בידוד שאינן מבוקרות, מפקחות או נאכפות בצורה יעילה, וכך למעשה נמשכת מגמת העלייה בתחלואה והרחבת תפוצת ווריאנטים בתוך מדינת ישראל.





ראש שירותי בריאות הציבור

Director of Public Health Services

**משרד  
הבריאות**  
לחיים בריאים יותר

הפרות בידוד נרחבות כפי שמשקפות בצורה חד משמעית מהנתונים שלעיל, לצד פער ביכולות של משטרת ישראל לבצע אכיפה מלאה, מחייבים שימוש במנגנון אכיפה יעיל אחר כדוגמת הפעלת פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד שיבטיח ציות לבידוד וימנע התפשטות של תחלואה ווריאנטים מסוכנים בישראל. לאור זאת, ניתן לומר כי קיים סיכון מהפרת חובת הבידוד ויש סיכון להגעת חולים לישראל מחוצה לה. הפרת חובת הבידוד או כניסתם לישראל של חולים כאמור - עלולה להביא להחמרה ברמת התחלואה

בברכה,

ד"ר עפרה חבקין  
סגנית ראש שירותי בריאות הציבור



מחלקת מחקר  
לשכת המדען הראשי | אשכול אסטרטגיה



המשרד  
לביטחון תמנים

# נחוני מערכת "הסכמון" ועדת החוקה, חוק ומשפט

אוקטובר 2021





## תמונת מצב - רקע

- **מטרת הפיקוח הטכנולוגי:**

לייעל את אכיפת כלל חבי הבידוד באמצעות מתן כלים טכנולוגיים אשר יסייעו בביצוע פעולות הפיקוח ותיעול הבקורות הפרונטאליות המבוצעות באמצעות שוטרים.

- **הנחות יסוד להפעלת ההסכמון:**

- ההסכמון הינו אמצעי **משלים** לכלי האכיפה בקרב חבי הבידוד
- הפעלת אמצעי טכנולוגי יבוצע **בהסכמת** המבודד
- אוכלוסיית המפוקחים – כלל חבי הבידוד בהתאם להגדרות שבחוק
- בשבתות ובחגים אין הפעלת פיקוח טכנולוגי

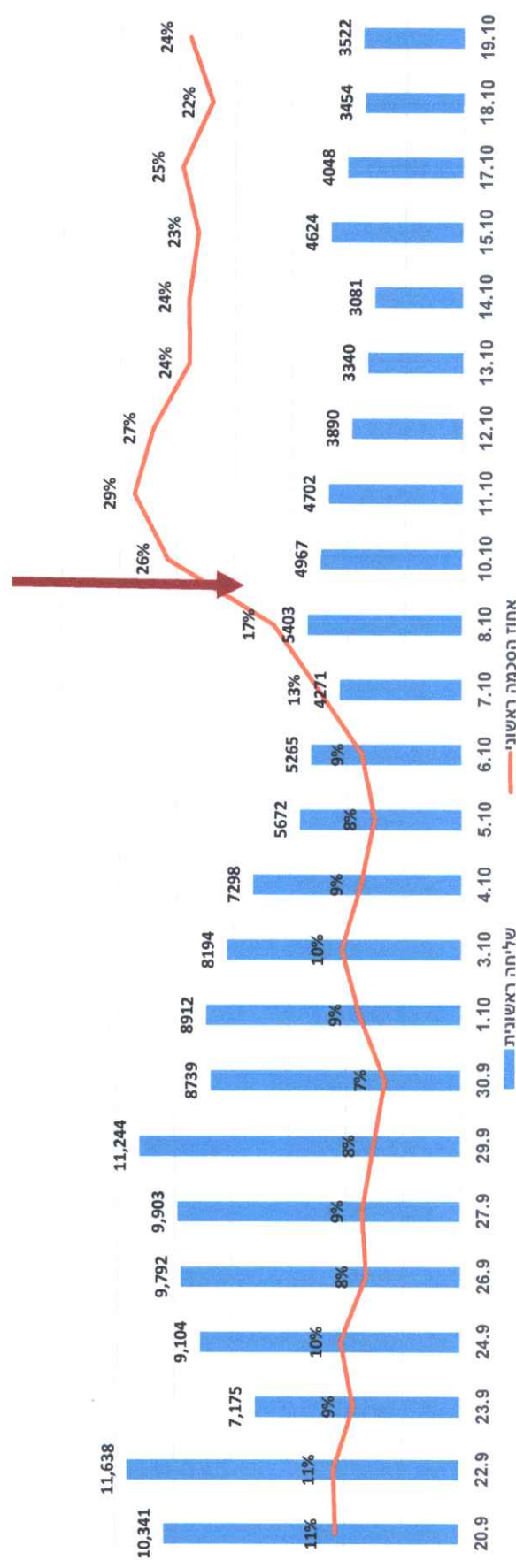


## תמונת מצב – סטאטוס

- שלב א' של פיילוט ה"הסכמון" החל לאחר קבלת החלטת הממשלה מספר 190 ביום 4.8.2021
- בהמשך לאישור הכנסת בנושא הפעלת פיקוח טכנולוגי על כלל חבי הבידוד, משרד הביטחון הפנים באמצעות משטרת ישראל מיישמים את הפיקוח באמצעות מערכת ההסכמון (החל מיום ה-19.9).
- מהווה מרכיב חשוב ממערך האכיפה של כלל חבי הבידוד הכולל פיקוח פרונטלי (ביקורים) ופיקוח טכנולוגי.



## אחוז הסכמה לאכיפה טכנולוגית (הסכמה ראשונית)



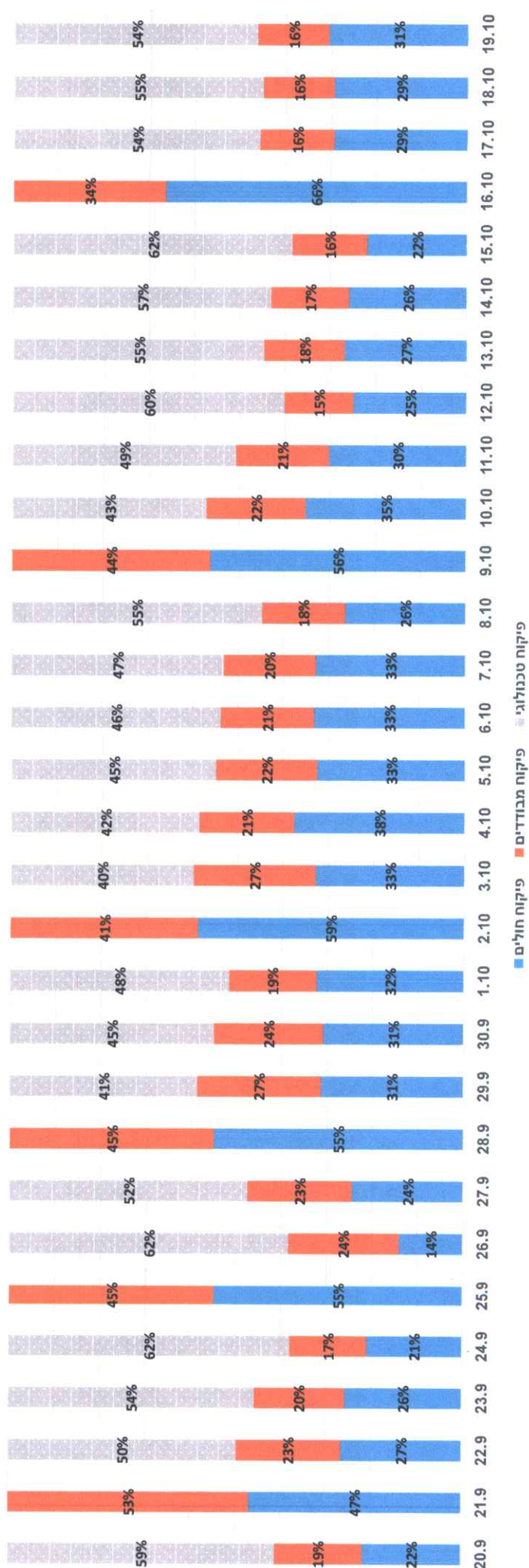
- עלייה בשיעור ההסכמה עם הגברת תדירות שליחת המסרונים
- החל מה- 10.10 נשלחו 35,629 מסרונים לבקשת הסכמה ראשונית. 8,935 הסכימו לאכיפה טכנולוגית (25%)

## שיעור האיכון מסך מסרונים האכיפה



- שיעור האיכון יציב לאורך כל התקופה
- 65% מהמסכימים לפיקוח טכנולוגי משתפים את מיקום הבידוד (100% מהם נמצאו בכתובת המדווחת)
- 35% מבין אלו שהסכימו על הפיקוח הטכנולוגי לא שתפו מקום או שלא היו בכתובת המדווחת

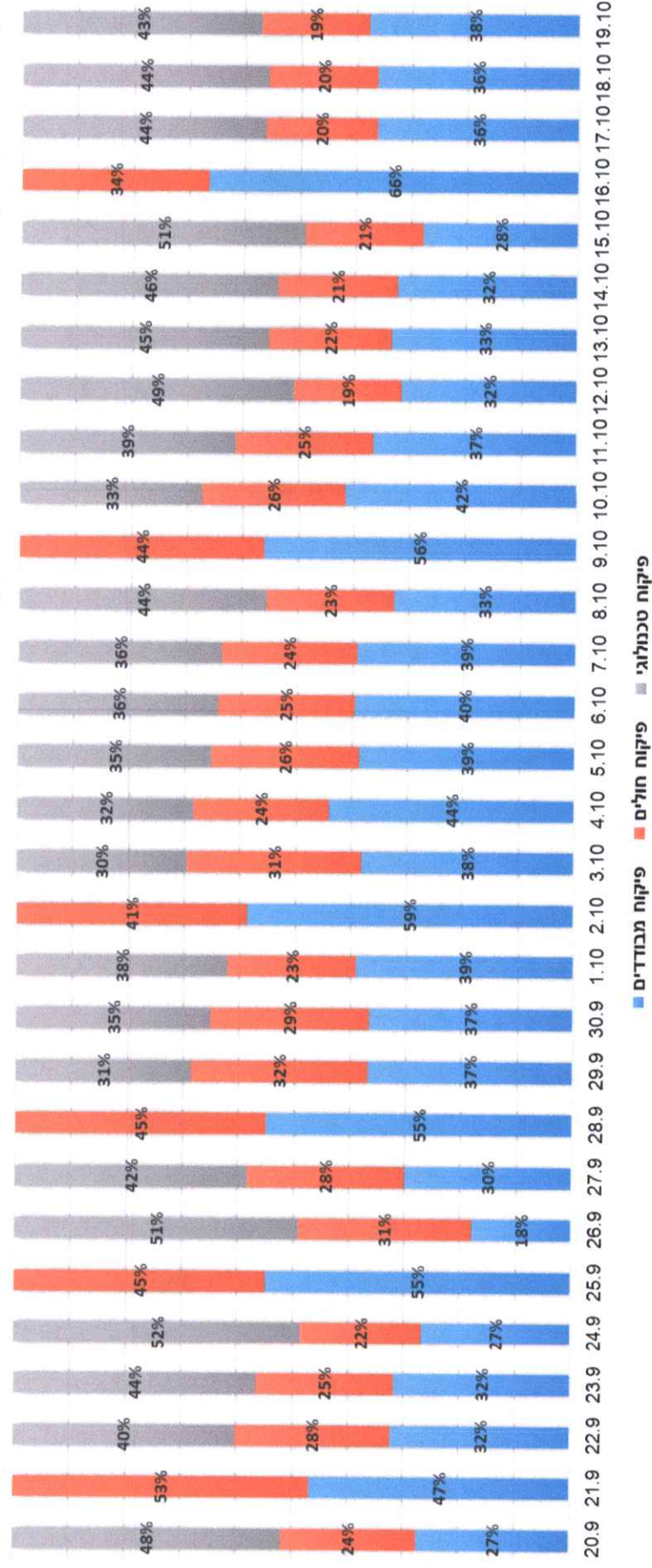
## השכנוולוגיה כמכפיל כח באכיפת חבי בידוד (הסכמה לנגיעה שכלולוגית + אימות מיקום)



- 52% ממרכיב האכיפה הינו פיקוח טכנולוגי (בטווח של 4,500 ועד 10,000 מפקחים ליום)
- שיעור פיקוח פרונטלי מבודדים וחולים הינו 48% (28% מבודדים ו-20% חולים)



## הטכנולוגיה כמכפיל כח באכיפת חבי בידוד (אימות מיקום בידוד)



- 41% ממרכיב האכיפה הינו פיקוח טכנולוגי (בטווח של 1,500 ועד 8,000 מפקחים ליום)
- שיעור פיקוח פרונטלי מבודדים וחולים הינו 59% (34% מבודדים ו- 25% חולים)



## סיכום ער כאן

- הפיקוח הטכנולוגי – מאפשר מענה מהיר וזול לציבור רחב וגדול.
- שיעור ההסכמה היומי לפיקוח טכנולוגי עומד על כ- 25%.
- שיעור ההיענות היומי בפועל (אישור מיקום בידוד תקין) מסך ההודעות שנשלחו עומד על כ- 65% בממוצע.
- 41% ממרכיב האכיפה הינו פיקוח טכנולוגי