

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6786/20

בג"ץ 6866/20

קבוע לדיון : 13.10.20

1. התנועה למען איכות השלטון בישראל

על-ידי ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי רוזנפלד
רח' יפו 208, ת.ד. 36054, ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס : 02-5000076

העותרת בבג"ץ 6786/20

1-25. תא"ל מיל' אמיר השכל ואח'

על-ידי ב"כ עוה"ד איתן להמן ו/או יאיר נהוראי
רח' מדבר סיני 16, ירושלים
טל': 02-6243994 ; פקס : 02-6244025

העותרים בבג"ץ 6866/20

נ ג ד

1. כנסת ישראל

על-ידי ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6467011

2. ממשלת ישראל

3. היועץ המשפטי לממשלה

4. ראש הממשלה, בנימין נתניהו

5. שירות הביטחון הכללי

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 6786/20

1. כנסת ישראל

על-ידי ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס : 02-6467011

2. ממשלת ישראל

3. היועץ המשפטי לממשלה

4. ראש הממשלה, בנימין נתניהו

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 6866/20

תגובה מקדמית מטעם המדינה לעתירות ולבקשות למתן צו ביניים

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, מתכבדים המשיבים 2-5 (להלן: **המדינה** או **המשיבים**) להגיש תגובה מקדמית מטעמם לעתירות ולבקשת העותרים למתן צווי ביניים, כדלקמן:

(א) פתח דבר

2. עניינן של העתירות שבכותרת בתיקון לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2) התש"ף-2020 (להלן גם: **תיקון מס' 2 לחוק סמכויות מיוחדות או תיקון מס' 2**), ובטענות העותרים כי התיקון לחוק אינו חוקתי בשל פגיעתו בחירות ההפגנה.

עמדת המשיבים היא כי על אף חשיבותה של הזכות להפגין, התיקון לחוק הוא חוקתי, ואין עילה לקבלת העתירה.

3. כידוע, מדינת ישראל מתמודדת עם אירוע חסר תקדים בהיבטי בריאות הציבור. מגפת הקורונה מאיימת על חייהם ובריאותם של תושביה. המשבר החריג, המאיים במישרין איום ממשי על החיים והבריאות, לא פחות, של החברה בישראל כולה, מצריך אמצעים חריגים.

כידוע, בעת האחרונה חלה עלייה חדה בהיקף התחלואה וקצב התפשטות המחלה אשר מביאים לגידול מעריכי במספר הנדבקים, בשילוב עם העלייה החדה במספר החולים קשה, ועלייה במספר הנפטרים.

4. עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי לנוכח היקף התחלואה, וקצב התפשטות הנגיף בקרב האוכלוסייה בישראל, יש לצמצם מגעים חברתיים, לכל אורך ורוחב הפעילות במדינת ישראל – במערכות הכלכלה, החינוך, המשק, התחבורה, המינהל ועוד, וכן בפעילות של בני אדם במרחב הציבורי ובמקומות הפתוחים לציבור. כפועל יוצא, קיים צורך חיוני בהגבלה של הפעילות הכוללת למזעור החיוני תוך צמצום מרבי של מפגשים בין בני אדם – וזאת על מנת למנוע את הגעתה של מערכת הבריאות בישראל למצב של אי-ספיקה בו תיפגע באופן משמעותי יכולתה של מערכת הבריאות לתת מענה לחולים.

5. לפיכך, התעורר צורך הכרחי וחיוני להטיל הגבלות נוספות על ההגבלות המלאות שכבר היו בתוקף מכוח הדין הקיים, בטווח הזמנים המיידים לשם בלימת העלייה בתחלואה, ובכלל זאת הטלת הגבלות משמעותיות על כל סוג של התקהלויות ומגעים חברתיים, לרבות הטלת מגבלות על התקהלויות מסוג הפגנות. עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי ריחוק חברתי, הגבלת מגעים, ובכלל זה התקהלויות היא הדרך האפקטיבית ביותר לבלימת התפשטות המחלה בהעדר חיסון או טיפול יעיל בה.

6. על רקע עמדה מקצועית זו, ולאחר שצעדים קודמים שננקטו לשם בלימת התחלואה – והאחרון שבהם, הטלת סגר חלקי על האוכלוסייה בישראל בערב ראש השנה – לא הביאו לבלימת העלייה בתחלואה, החליטה הממשלה על הטלת סגר "הדוק" בישראל, כאשר נקודת המוצא היא כי למשך **תקופה קצובה** יש להטיל מגבלות תנועה מחמירות שיאסרו יציאה של אדם ממקום מגוריו, במטרה להגביל ולצמצם מגעים וכל פעילות שיש בה אלמנט של התקהלות, למעט אם מדובר בפעילות חיונית (כגון: קניית מזון ותרופות), שאז יוטלו מגבלות על קיומה, אך באופן שלא יימנע את עצם קיומה של הפעילות.

בשל כך, התעורר הצורך בתיקון החקיקה מושא העתירות, אשר מאפשר הכרזה על מצב חרום **מיוחד** (בכפוף לתנאים המנויים בחוק), ובכלל זה ומסמיך את הממשלה להטיל במסגרת תקנות מגבלות על כל סוגי ההתקהלויות, לרבות הפגנות, ועל הממשלה להניח על שולחנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **ועדת חוקה**), את התקנות, בסמוך לאחר שהחליטה על התקנתן, על מנת לאפשר פיקוח פרלמנטרי עליהן בהתאם להסדר הקבוע בחוק.

7. המשיבים יטענו כי באיזון בין הזכויות והאינטרסים שעל הפרק במקרה דנן, ובהתחשב במגבלות ובסייגים של החוק אשר יתוארו להלן, גוברת התועלת הפוטנציאלית מהצלת חיים ושמירה על בריאות הציבור ושלומו, על פני הפגיעה הזמנית בחופש ההפגנה שמאפשר החוק, וביתר שאת - שמאפשר תיקון מס' 2. כל זאת מבלי לגרוע כמלוא הנימה מחשיבותה וממעמדה הרם של הזכות להפגין – הקשורה בטבורה לחופש הביטוי – במיוחד בעת חירום חסרת תקדים זו.

המשיבים סבורים כי חרף הפגיעה בחופש ההפגנה ובחופש הביטוי – אשר המשיבים אינם מקלים בה ראש; הגם שאין חולק כי בעת הזו נפגעות בתקופה זו באופן אנוש זכויות רבות נוספות בשל המצב הבריאותי, ובכללן הזכות לקניין, חופש התנועה, חופש הפולחן ועוד – הרי שלאור גידור היקף הפגיעה, ההסדר בהוראת השעה הקבועה בחוק, אשר התקבל בצוק העיתים בו אנו מצויים, הוא הסדר מידתי ומאוזן, בבחינת הכרח בל יגונה. עניין לנו בהסדר חקיקתי חריג אד-הוק, שחוקק כהוראת שעה תחומה בזמן, אשר נועד אך ורק כדי לסייע בבלימת התפשטות מגפת הקורונה, המאיימת על בריאותם ושלומם של תושבי ישראל.

על כן, המשיבים יטענו כי תיקון החוק דנן עומד בבחינה החוקתית בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, ובשים לב להתערבות המצומצמת בדבר חקיקה ראשית של כנסת ישראל, ולפיכך דין העתירות להידחות.

8. להשלמת התמונה נציין כי בנוסף לעתירות דנן, הוגשה עתירה נוספת הנוגעת ל**תיקון החוק** דנן (בג"ץ 6878/20 **פטרושקה נ' ממשלת ישראל**); וכן הוגשה עתירה הנוגעת להגבלות שהוטלו **בתקנות** מכוחו של תיקון מס' 2 דנן על קיומן של הפגנות (בג"ץ 6859/20 **אבידר ואח' נ' ראש הממשלה**).

9. בפתח הדברים, נבקש לעדכן כי ההכרזה על מצב חירום מיוחד הוארכה על-ידי הממשלה לתקופה של 7 ימים נוספים, קרי – עד ליום 13.10.20. כן נבקש לעדכן כי נכון למועד כתיבת שורות אלה מתקיים שיג ושיח בין הגורמים הממשלתיים השונים, בעניין הארכת תוקף התקנות על ידי הממשלה, אשר לאחריו, ככל שיוחלט על הארכת תוקפן של התקנות, בהתאם להוראות החוק, אליהן נדרש להלן, יונח נוסח התקנות על שולחנה של ועדת חוקה.

בהקשר זה יודגש, כי לנוכח מצב הדברים, התנהלות כלל הגורמים הרלוונטיים, היא התנהלות חירום דינאמית, אשר נגזרת מן המצב המשתנה לצורך מתן מענה הולם לפי צו השעה, ולפיכך, בין היתר, נדרש גיבוש של הסדרים משפטיים בתכיפות ובפרקי זמן קצרים, על יסוד נתוני התחלואה המתעדכנים מעת לעת – ואלו, כאמור, אכן מתקיימים כל העת.

(ב) עיקרי העובדות הצריכות לעניין

רקע על התפרצות מחלת הקורונה והתמודדות עימה

10. מדינות העולם ובכלל זה ישראל, מתמודדות מאז חודש דצמבר 2019 ועד היום עם מגפה כלל עולמית כתוצאה מהתפרצות והתפשטות של נגיף הקורונה, המכונה SARS-CoV-2, הגורם למחלה COVID-19. המחלה מתבטאת על פי רוב כמחלת חום חולפת המלווה בשיעול, קשיי נשימה, אובדן חוש הטעם והריח ועוד. רבים מן הנדבקים אינם מפתחים תסמינים כלל. מיעוט מבין הנדבקים יפתחו את סיבוכי המחלה אשר הם בעיקר כשל נשימתי עם צורך בהעשרת חמצן ובהנשמה, העלול להוביל לעיתים למות החולה.

11. מאחר שמדובר בנגיף חדש, נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד נגיף זה, אין חיסון אשר באמצעותו ניתן לצמצם את התפשטות המחלה הנגרמת מהנגיף ואין טיפול ספציפי ידוע למחלה. בנוסף, תקופת הדגירה של המחלה היא בין 2-14 ימים לאחר החשיפה אליה ומשכך, קיימת אפשרות של העברת הנגיף מאדם עם תסמינים מזעריים או ללא תסמינים כלשהם – דבר המעלה את הפוטנציאל להעברת הנגיף מאדם אחד לאנשים רבים, מבלי ידיעתו. אי לכך, כל אדם הנושא את הנגיף – בין אם הוא תסמיני ובין אם לאו – עלול להדביק מספק אנשים עד האבחון והכניסה לבידוד.

לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, צמצום התקהלויות הוא בין הצעדים הבסיסיים ביותר – יחד עם עטיית מסכות וריחוק חברתי – בצמצום הפצת המחלה.

12. בהיעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך המוכחת היחידה למניעת הדבקה והתפשטות הנגיף היא קטיעת שרשראות הדבקה, וזאת על ידי שימוש במגוון כלים לרבות שמירה על "ריחוק חברתי", עטיית מסכות, בדיקות נרחבות לאיתור חולים, ביצוע חקירות אפידמיולוגיות לאיתור מגעים, הכנסת חולים לבידוד, דגימה שלהם ובדיקתם. ריחוק חברתי משמעו צמצום מגע בקרב האוכלוסייה הכללית, ובכלל זה הגבלת התקהלויות, מתוך הבנה כי חלק מהאוכלוסייה כולל חולים שטרם אותרו.

13. נכון ליום 6.10.20 על-פי הנתונים הנאספים בין היתר על-ידי ארגון הבריאות העולמי דווחו **בעולם** על מעל ל-34,000,000 מקרי תחלואה בקורונה, וכן מעל למיליון מקרי מוות. נכון להיום, אובחנו חולים בנגיף הקורונה בכל רחבי הגלובוס, במדינות אירופה, המזרח הרחוק, דרום מזרח אסיה, מזרח התיכון, אמריקה ואפריקה.
14. ביום 30.1.20 הכריז ארגון הבריאות העולמי (World Health Organization) על התפרצות הנגיף כאירוע חירום בבריאות הציבור (PHEIC) בעל השלכות בינלאומיות. ביום 28.2.20 העלה ארגון הבריאות העולמי את הערכת הסיכון העולמית להתפשטות המגפה לרמה גבוהה מאוד. ביום 11.3.20 הכריז ארגון הבריאות העולמי על COVID-19 כפנדמיה.
15. ביום 27.1.20 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, 1940 (להלן: **פקודת בריאות העם**), כי המחלה הנגרמת על-ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור.
16. לצורך התמודדות עם הנגיף, מדינות רבות בעולם ובהן ישראל, נקטו ועודן נוקטות צעדים מרחיקי לכת במטרה לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה. ההתמודדות עם המגפה דורשת מרשויות השלטון בישראל צעדים חריגים, שיש בהם אף פגיעה בזכויות אדם, שמטרתם לשמור על חייהם של תושבי ישראל ולמנוע קריסה של מערכת הבריאות, כגון הטלת מגבלות תנועה חמורות על כלל אוכלוסיית המדינה או על חלקים רחבים ממנה, הגבלת כניסת אנשים ממדינות אחרות, הטלת חובת בידוד ועוד. התמודדות זו דורשת התנהלות חירום דינמית, לרבות במישור המשפטי, המאפשרת מתן מענה הולם לצרכים המשתנים לפי הנתונים העדכניים.
17. בפרק הבא נעמוד מקרוב על הצעדים שנקטו על ידי המשיבים להתמודדות עם הנגיף ומניעת התפשטותו.

הצעדים שנקטו וההגבלות שהוטלו על הציבור והמשק לצורך מניעת התפשטות המחלה - תמונת מצב

גל התחלואה הראשון

18. בישראל אובחנו מקרים ראשונים של המחלה בחודש פברואר 2020. באותו מועד, ובעקבות הכרזת שר הבריאות כאמור, הוצאו על ידי מנכ"ל משרד הבריאות צווים שונים מכוח סעיף 20 לפקודת בריאות העם, וביניהם צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש)(בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (פורסם ביום 2.2.20) (להלן: **צו הבידוד**), המורה על חובת בידוד בית על אדם המוגדר בצו כ"חוזר" (ממדינה אחרת, למעט חריגים שנקבעו בצו), או למי שבא "במגע הדוק עם חולה", או למי שב-48 השעות האחרונות היה לו חום של מעל 38 מעלות.

19. בהמשך, נוכח התפרצות הנגיף והתפשטותו, ונוכח העלייה המתמדת בהיקף הנדבקים בו בישראל ובמדינות אחרות בעולם, נוצר צורך מיידי להתמודדות עם הנגיף. במקביל לכך התקיימו בישראל הבחירות לכנסת ה-23, וכתוצאה מכך נאלצה הממשלה להתמודד עם צורך מיידי בקביעת הסדרים בתקופה שהכנסת לא התכנסה בה.

כפי שתיאר זאת בית המשפט הנכבד, "התפרצות נגיף הקורונה בישראל פגשה מציאות של ערב בחירות לכנסת ה-23 וכהונה של ממשלת מעבר. כתוצאה מכך נוצר, למצער עד יום 23.3.2020, צירוף נסיבות סבוך במיוחד שלא איפשר מהלך סדור של חקיקה בכנסת גם בהיבט זה, ולא רק בשל נסיבות החירום שנבעו מהתפרצות הנגיף ושהצריכו פעולות הסדרה שלטוניות שאינן סובלות דיחוי" (בג"ץ 2399/20 **עדאלה נ' ראש הממשלה** (ניתן ביום 16.8.20; להלן: **עניין עדאלה**)). על כן נאלצה הממשלה להתקין שורה ארוכה של תקנות שעת חירום, מכוח סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן: **חוק היסוד**), שכללו הסדרים שונים להתמודדות עם התפשטות הנגיף.

20. במסגרת זו הוטלו מגבלות משמעותיות על תנועתם ועל פעילותם של פרטים, עסקים וגופים ציבוריים. בין השאר, הותקנו תקנות שעת חירום שקבעו הסדרים להגבלה ולצמצום בהיקף משמעותי של מגעים חברתיים במטרה למנוע את התפשטות המחלה. כמו כן, בתקנות שעת חירום אלה עוגנו הסדרים שקבעו כללים להתנהגות במרחב הפרטי והציבורי, להגבלת הפעילויות בתחומי החיים השונים ובכלל זה הפנאי, העבודה והמסחר ולהגבלת פעילות התחבורה הציבורית ועוד. הסדרים כאמור עברו שינויים ועדכונים תכופים, בדרך של הוספת מגבלות שונות או הסרתן, בהתאם למצב הדינאמי ולנתוני התחלואה, ובהתאם לצורך לתת מענה הולם לפי צו השעה.

21. באמצעות הצווים והתקנות לשעת החירום הוטלו הגבלות באופן הדרגתי על כלל הציבור והמשק. תחילה נאסרה התקהלות בהיקפים רחבים, ובהמשך התהדק האיסור עד כדי איסור התקהלות כמעט מלא למעט חריגים מסוימים. במהלך התקופה נסגרה מערכת החינוך, נסגרו מקומות הבילוי והפנאי כולל מסעדות, אולמות קולנוע, חדרי כושר וקניונים. תחילה הוגבלה התקהלות במקומות עבודה תוך שמירה על מרחק של שני מטרים בין עובד לעובד, לאחר מכן הוגבלו העסקים הרשאים לפעול, ובהמשך גם הוגבל מספר העובדים שיכולים לשהות במקום עבודה אחד בו זמנית. ההגבלות על חופש התנועה שהוטלו על תושבי ישראל במתכונת הרחבה ביותר שלהן, היו חסרות תקדים.

כך לדוגמה, בתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: **תקנות הגבלת הפעילות**), אשר תוקנו ביום 31.3.20 (ק"ת מס' 8442, התש"ף, בעמ' 974), נקבע, בין היתר, איסור יציאה מהבית מעבר למרחק של **100 מטרים**, למעט לצורך שורה מצומצמת של חריגים לצרכים חיוניים שפורטו בתקנות. על המפר חלק מהוראות תקנות אלו נקבעה עבירה מינהלית של קנס קצוב.

כך, גם תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום והתפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: **תקנות הגבלת מספר העובדים**), אשר תוקנו ביום 31.3.20 (ק"ת מס' 8439, התש"ף, בעמ' 966), קבעו הוראות בדבר הגבלת מספר העובדים במקום העבודה.

זאת, כאמור, במקביל להגבלת פעילותם של מרביתם המוחלטת של מוסדות החינוך בישראל, החל מיום 15.3.20, בהתאם להסדרים שנקבעו בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (ק"ת מס' 8380, התש"ף, מיום 15.3.20, בעמ' 738).

22. נגד מדיניות המשיבים לטיפול בהתפשטות המגפה, והמגבלות השונות שהוטלו, הוגשו לבית המשפט הנכבד עתירות שונות. ככלל, עתירות אלו נדחו על ידי בית המשפט הנכבד (ראו למשל: בג"ץ 2194/20 **בוקמן נ' ראש ממשלת ישראל** (ניתן ביום 25.3.20); בג"ץ 2233/20 **המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור נ' משרד הבריאות** (ניתן ביום 26.3.20); בג"ץ 2305/20 **חברת שזופו סחר בע"מ ואח' נ' ראש הממשלה ואח'** (ניתן ביום 16.4.20); בג"ץ 2394/20 **באמונתו יחיה נ' ראש הממשלה** (ניתן ביום 16.4.20, להלן – **עניין באמונתו יחיה**); בג"ץ 2435/20 **לוונטהל נ' ראש הממשלה** (ניתן ביום 7.4.20); בג"ץ 2491/20 **המנהל הקהילתי רמות אלון נ' ממשלת ישראל** (ניתן ביום 14.4.20); בג"ץ 2705/20 **סמדר נ' ראש הממשלה** (ניתן ביום 27.4.20)).

23. בתוך כך, כפי שצוין לעיל, במסגרת גל התחלואה הראשון, נקבעו בצו הבידוד מגבלות על התקהלויות, לרבות על אופן קיומן של הפגנות (כאשר מספר המתקהלים האפשרי השתנה בתיקונים השונים). יוער, כי בתיקון מס' 12 לצו מיום 2.4.20 נוסף סעיף 3א(ג)(10), בו נקבע כי "ניתן לקיים **הפגנה** בתנאי שתיערך בקבוצות של **עד 10 אנשים** בשמירת מרחק של 2 מטרים לפחות בין אדם לאדם, ככל האפשר".

בהקשר זה, להשלמת התמונה, יצוין כי במסגרת עתירה שהוגשה לבית המשפט הנכבד בעניין אופן קיום הפגנה בחודש מרץ 2020 (בג"ץ 2077/20 **שדמי נ' סמב"צ מוריה ומפקד משטרת ירושלים**), נמחקה העתירה בהסכמה לאחר שהעותרים הגיעו להסכמה עם המשטרה לפיה יתאפשר להם להפגין בשתי קבוצות של 10 אנשים (האחת ליד מעון ראש הממשלה, והשנייה מעבר לכביש), כאשר כל מפגין נדרש לשמור על מרחק של 2 מטר מחברו.

כפי שיפורט להלן, לימים, הסעיפים בצו בריאות העם הנוגעים להתקהלות – ובכלל זה לאופן קיומן של הפגנות – בוטלו, וזאת לנוכח קביעת הסכמה מפורשת וספציפית לקביעת מגבלות על התקהלויות לרבות על הפגנות, בחוק הסמכויות המיוחדות, אליו נתייחס בהרחבה בהמשך הדברים.

24. כתוצאה מההגבלות שננקטו כאמור, החל מחודש מאי 2020 נרשמה ירידה בקצב התפשטות הנגיף והמחלה הנגרמת ממנו, וחל שיפור בהיקפי התחלואה. הדבר אפשר הקלה במגבלות והתרת פעילות שנאסרה קודם לכן, כגון השבת פעילות המסחר והפנאי, הקלה על קיום התקהלות ופתיחת מערכת החינוך מחדש – הכל תחת מגבלות ותנאים שנקבעו, ואשר ביקשו למנוע את התפשטות המחלה בשנית.

גל התחלואה שני

25. בתחילת חודש יוני 2020 החלו להופיע סימנים להתהוותו של גל תחלואה שני בישראל, אשר בחלוף הזמן ממדיו הלכו וגדלו. יצוין שכיום מדינות נוספות בעולם מתמודדות עם עלייה חוזרת בשיעור התחלואה בנגיף.

26. באשר למצב התפשטות הנגיף **בישראל**, נכון ליום 6.10.20 אובחנו מעל 278,000 נדבקים, כאשר במהלך הימים לפני החגים אובחנו כ-8,000 חולים מאומתים ביום.

נכון ליום 6.10.20, דווח על כ-1,798 נפטרים, מתוכם 833 נפטרים מאז תחילת חודש ספטמבר 2020. מספר החולים הקשים במחלה המאושפזים בבתי החולים בכל נקודת זמן סביב ה-900 חולים, מתוכם קרוב ל-300 במצב קריטי, וממשיך להיות במגמת עלייה. מתחילת החודש, נפטרים מדי יום כ 30 עד 40 חולים מאובחנים לנגיף.

27. בהשוואה בינלאומית, רמת התחלואה בישראל **בימים אלה**, יחסית לגודל האוכלוסייה – גבוהה ביחס למדינות אחרות בעולם. כך, מדינת ישראל נמצאת במקום ה-6 בעולם ביחס לסה"כ מקרים מאובחנים ל-מיליון תושבים; ישראל נמצאת במקום ה-15 בעולם ביחס למספר מוחלט של חולים פעילים במצב קשה/קריטי; במקום ה-44 בעולם בשיעור התמותה ביחס למיליון תושבים ובמקום ה-6 בעולם ביחס לבדיקות שבוצעו למיליון תושבים (מבין המדינות שאוכלוסייתן גדולה ממיליון תושבים).

יודגש, מבדיקה עדכנית של גורמי משרד הבריאות, בהשוואה למדינות מפותחות שחוות תחלואה קשה בנגיף הקורונה, ישראל נמצאת הרבה מעל שיעור החולים החדשים היומיים למיליון נפש, ואף עקפה את ארה"ב בשיעור פטירות למיליון נפש.

28. זאת ועוד, **קצב התפשטות המחלה הוא של גידול מעריכי במספר הנדבקים**, דהיינו מקדם הדבקה גבוה מ-1, באופן אשר לדעת גורמי המקצוע, חייב נקיטה בצעדים מיידיים ומחמירים ובכלל זה הטלת סגר והגבלת התקהלויות במידה המירבית האפשרית, על מנת למנוע הגעה למצב של אי ספיקת מערכת הבריאות ואי מתן מענה לחולים.

29. יובהר, כי כיום בתי החולים נמצאים בתפוסה של כ-66% במחלקות הקורונה (וזאת בין היתר לאחר פתיחת מחלקות קורונה חדשות), ואליהם זורמים כ-150 חולים במצב קשה מדי יום. בהתאם לעליה בתפוסה במחלקות הקורונה הקיימות, נפתחות בבתי החולים עוד ועוד מחלקות קורונה (לעיתים על-ידי הסבת מחלקות קיימות למחלקות לחולי קורונה בלבד).

בעקבות מצב זה, איכות הטיפול עלולה להיפגע. צוותי הרפואה עובדים כחצי שנה במתכונת חירום אינטנסיבית ושוחקת. תמונת התחלואה העכשווית טומנת בחובה המשך הגעת חולים קשים בקצב הנוכחי, אם לא למעלה ממנו, גם בשבועות הקרובים, וגם בתנאי סגר.

30. על קצב התפשטות הנגיף ניתן ללמוד מהפרמטרים הבאים:

- **מספר הנדבקים החדשים המאובחנים מדי יום** – מתחילת חודש ספטמבר מספר הנדבקים היומי הכפיל את עצמו ואף עבר את ה-8000 נדבקים חדשים ביום חול בישראל. יש לציין שקצב העלייה במספר המאומתים גבוה מקצב העלייה במספר הבדיקות;
- **אחוז הבדיקות החיוביות מסך הבדיקות** – עומד על 12-14% בשלושת שבועות האחרונים, ומעיד על תחלואה לא מאובחנת משמעותית בקרב האוכלוסייה בישראל (נתון זה אף היה גבוה יותר בשלהי חודש ספטמבר);
- **מקדם ההדבקה (R)** – מדובר במספר האנשים הממוצע שכל חולה מאומת מדביק. ביום 15.9.20 מקדם ההדבקה זינק ל-1.55 (נכון ליום 29.9.20 מקדם ההדבקה עמד על 1.19).
- **מספר החולים במצב קשה** - למעלה מהכפיל את עצמו מאז תחילת חודש אוגוסט (ביום 1.8.20 היו 337 חולים קשים, ואילו כיום יש 905 חולים במצב קשה). בנוסף, בהתאם לנתונים העדכניים של משרד הבריאות, מספר החולים החדשים במצב קשה זינק לאחרונה והגיע ל-150 חולים חדשים ביממה לערך (לעומת כ-10 חולים חדשים ביממה במצב קשה בתחילת יולי, וכ-50-60 חולים חדשים ביממה בתחילת ספטמבר);
- **מספר הנפטרים ביממה** - מתחילת החודש עומד על כ-30-40 ליום (לעומת נפטר אחד או שניים ביממה בתחילת חודש יולי). מספר הפטירות הכולל כמעט שילש את עצמו מאז תחילת אוגוסט (מ-576 ללמעלה מ-1800 נפטרים נכון ליום 6.10.20). בגל הראשון נפטרו 286 חולים מקורונה, לעומת למעלה מ-1500 בגל השני;
- **הפריסה הגיאוגרפית של התחלואה** – במהלך השבועות האחרונים הפכו יותר ויותר ישובים לאדומים לפי מודל הרמזור, ותוך פחות מחודש מס' הישובים האדומים קפץ פי חמש (מ-20 ל-100). מדובר בהתפשטות נרחבת, **מצב בו כמעט כל מדינת ישראל נמצאת במצב של תחלואה עם הדבקה מעריכית.**

מצב דברים חסר תקדים זה חייב טיפול מיידי לבלימת התפשטות המגפה, וזאת, בין היתר, על-ידי הטלת הגבלות על התקהלות במרחב הציבורי והפרטי.

31. על מנת להציג לפני בית המשפט הנכבד את התמונה העובדתית המלאה, והעדכנית ביותר, נבקש לצטט מתוך חוות הדעת האפידמיולוגית מיום 7.10.20, אשר הונחה לפני הממשלה בטרם הוחלט על הארכת הכרזת מצב החירום המיוחד, כדלקמן:

[...]"

נכון להיום אובחנו מעל לרבע מיליון החולים, למעלה מ-5,000 חולים קשים וקריטיים ונפטרו למעלה מ-1,700. אחוז הבדיקות החיוביות הגיע בשבוע שעבר לשיא של 15%, כאשר במוקדים מסוימים הוא חוצה את רף ה-25% בדיקות חיוביות. אם בתחילת חודש אוגוסט קצב החולים החדשים היה יציב סביב כ-1800 מקרים חדשים ביום, הרי מאז תחילת חודש ספטמבר הוא הכפיל את עצמו פי יותר מ-4. מספר החולים הקשים החדשים כמעט הכפיל את עצמו מיולי לאוגוסט, ושוב כמעט הכפיל את עצמו מאוגוסט לספטמבר. בהשוואה למדינות מפותחות שחוו תחלואת COVID-19 קשה, ישראל נמצאת הרבה מעל שיעור החולים החדשים היומיים למיליון נפש, ואף עקפה את ארה"ב בשיעור פטירות למיליון נפש.

נכון להיום, התחלואה מנגיף הקורונה ממושטת ב-341 יישובים ברחבי המדינה, כיום ישנם כ-185 ערים ויישובים שהם 'אדומים' או 'כתומים' בהתאם למדדי "הרמזור". ועל כן לצורך התמודדות יעילה עם התפשטות המחלה, לא ניתן להסתפק בנקיטת צעדים "מקומיים".

בנוסף, ברמת תחלואה של 7,000-8,000 חולים חדשים ליום למערכת הבריאות בישראל אין את היכולת לצמצם שיעורי תחלואה בצורה סבירה באמצעות קטיעת שרשראות הדבקה. ישראל מסוגלת היום להעמיד מערך חקירות אפידמיולוגית המונה כ-1300 משרות חוקר, כאשר כל חוקר מסוגל לבצע כשתי חקירות ביום, כולל הגעה לכל מגעי החולה. משמעות הדבר היא שכמחצית מהחולים החדשים אינם נחקרים כלל, והמערכת לא מגיעה לכלל המגעים של אותם חולים. במצב זה מסתובבים באופן חופשי אנשים רבים שנדבקו בנגיף, וממשיכים להרחיב את מעגלי הדבקה, ללא ידיעתם.

הפנדמיה גורמת לפגיעה אנושה בבריאות הציבור, הן ישירות על ידי תחלואה ותמותה מהמחלה עצמה, והן בעקיפין על ידי השפעתה על מערכת הבריאות, עומס והסיכון לקריסה של מערכת הבריאות. נכון ליום 4.10.20, מספר חולי הקורונה המאושפזים בבתי החולים ברחבי הארץ עמד על 1,665, לא כולל החולים המצויים במלונות או שוהים בביתם. מתוכם 890 חולים קשים וקריטיים.

לצורך השוואה, מספר החולים שהיו מאושפזים בבתי חולים הכללים לפני כחודש עמד על כ-1100 מטופלים שמתוכם היו 457 חולים במצב קשה וקריטי. כאמור, במהלך החודש האחרון, מספר החולים הקשים והקריטיים, וכן מספר הנפטרים, כמעט והכפיל את עצמו (638 פטירות בספטמבר לעומת 386 פטירות באוגוסט). בשבועות האחרונים מספר החולים הקשים והקריטיים החדשים הזורמים אל בתי החולים מידי יום הולך ועולה ועבר את רף 160 מקרים ליום.

נכון ליום 5.10.20, מחלקות הקורונה נמצאות בתפוסה של 79%, ובהתאם לעלייה בתפוסה במחלקות הקיימות, נפתחות מיטות נוספות שרובן על חשבון מיטות קיימות. המשמעות לכך היא טיפול בחולי קורונה על חשבון זמינות שירותים רפואיים לחולים אחרים. לא למוותר לציין, כי לא זאת בלבד שכוח האדם בבתי החולים לא גדל כקצב גידול החולים הקשים, אלא שמספר אנשי הצוות הרפואיים הנגרעים מעבודתם ונדרשים להיכנס לבידוד עקב חשיפה או הדבקה בנגיף מידי יום עולה במקביל לעלייה בתחלואה באוכלוסייה. נתונים אלה מצטרפים לעובדה

שצוותי הרפואה עובדים למעלה מחצי שנה במתכונת חירום אינטנסיבית ושוחקת, ללא חופשות, ומגיעים לסף אפיסת כוחות. תמונת התחלואה העכשווית טומנת בחובה המשך הגעת חולים קשים בקצב הנוכחי אם לא למעלה ממנו בשבועות הקרובים, גם בתנאי סגר. ברי כי במצב זה איכות הטיפול, בחולי הקורונה, ובכלל החולים והמאושפזים, עלולה להיפגע. לא ניתן לשלול את האפשרות לפיה, במקרה הקיצון, עלולים מטופלים למות כתוצאה מאי ספיקה של מערכת האשפוז במדינת ישראל.

[...]

בבחינת נתוני התחלואה של הימים האחרונים, ניתן לומר במידה של זהירות (ובכפוף להסתייגות לפיה קיים קושי להתייחס לנתוני התחלואה בשבועות האחרונים בגלל חגי ישראל, העלולים לעוות את תמונת התחלואה המשתקפת מן הנתונים המגיעים למשרד הבריאות) כי לאחר שיא של למעלה מ-8,000 מקרים מאומתים ליום לאחר ראש השנה, ושיא נוסף של למעלה מ-9,000 מקרים מאומתים לאחר יום כיפור, אנו עדים לירידה הדרגתית בתחלואה לכדי 7,000 מקרים ליום בימים שלאחר יום כיפור, ו-5,600 מקרים חדשים ליום בתחילת השבוע של חול המועד סוכות. יוער כי לשיא של 9,000 חולים חדשים לאחר יום כיפור יש להתייחס בזהירות כי כנראה שהוא משקף ביקוש צבור לביצוע בדיקות במשך ימי השבת ויום כיפור שקדמו לו. עם זאת, גם בבחינת אחוז הבדיקות החיוביות, שיעור הבדיקות החיוביות משקף מגמה של שיפור בימים האחרונים; למחרת יום כיפור (ופחות משבועיים מתחילת הסגר) שיעור הבדיקות החיוביות עמד על 15.1%, ומאז החלה מגמת ירידה באחוז הבדיקות החיוביות עד ל- 11.4% בבדיקות חיוביות נכון ליום 5.10.20. בהתאם לאמור לעיל, ובזהירות המתבקשת, פרשנותינו היא כי הסגר של השבועות האחרונים נותן את אותותיו וענו עדים לתחילת ירידה בתחלואה. יחד עם זאת, שיעורי התחלואה עדיין גבוהים מאוד, גם באופן אובייקטיבי וגם מבחינת יכולתה של המערכת להתמודד עמם. לסיכום, מדינת ישראל עודנה נמצאת במצב של תחלואה חריפה ומצב בריאותי חמור המחייבים המשך נקיטת צעדים מחמירים ובכלל זה מגבלות מחמירות של תנועה והתקהלויות להתמודדות עם המצב החמור".

צילום טבלאות נתוני הבדיקות והתחלואה על פי מדדים שונים, נכון ליום 4.10.20 מצורף ומסומן **מש/1**.

צילום חוות הדעת מטעם גורמי המקצוע משרד הבריאות אשר הונחה לפני הממשלה, וכן צילום הצעת ההחלטה לממשלה ובה דברי ההסבר לצורך בהארכת ההכרזה מצורף ומסומן **מש/2**.

32. עם תחילת העלייה בנתוני התחלואה, במהלך חודש יוני – ועוד טרם חקיקת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: **חוק סמכויות מיוחדות או החוק**), אשר אליו נתייחס בהמשך – נקטו המשיבים בפעולות ואמצעים שונים לשם הורדת היקף התחלואה, בדרך של הגבלה וצמצום פעילות, בכדי להביא לבלימת התפשטות הנגיף, ובמטרה להימנע מהצורך בהטלת סגר נוסף. כך לדוגמה:

(1) ביום 7.7.20 נקבעו שורה של מגבלות על בתי עסק ופעילויות, בהם איסור על פעילותם של גני ואולמות אירועים, מופעי תרבות, מועדונים, פאבים וברים;

(2) בתחילת חודש יולי הוחמרה המגבלה על ההתקהלות הכללית המותרת במבנה, מ-50 ל-20 אנשים, ובהמשך צומצמה ל-10 אנשים (באמצעות תיקונים לצו הבידוד);

(3) במהלך החודשים יוני ויולי, התקבלו החלטות ממשלה שונות באשר להכרזה על אזורים מסוימים בישראל כ"אזור מוגבל", והוטלו הגבלות על כניסה ויציאה מיישובים אלו, וכן הגבלות על הפעילות בתוך היישוב.

(4) בתחום החינוך, ביום 30.6.20 הוגבלה פעילות מוסדות חינוך ונקבע כי כלל המבחנים באוניברסיטאות, למעט חריגים מסוימים, יתקיימו ללא נוכחות פיזית של הסטודנטים; ביום 8.7.20 נאסר על קיום פעילות החינוך הבלתי פורמאלי לתלמידים מכיתה ה' ועד י"ב, וזאת למעט פעילות של ילדים ונוער בסיכון ובחינוך המיוחד; כמו כן, ביום 2.8.20 בהחלטה 295 בדבר "היערכות מערכת החינוך לשנת הלימודים תשפ"א במסגרת ההתמודדות עם נגיף הקורונה החדש", החליטה הממשלה על מתווה פתיחה זהיר למערכת החינוך, בו תתבצע מכיתה ג' והלאה למידה בקבוצות קטנות וקבועות של עד 18 תלמידים.

(5) בנוסף לכל אלה, נעשה מאמץ ליעול מערך קטיעת שרשראות ההדבקה, על-ידי טיוב תחום החקירות האפידמיולוגיות והגדלת מספר הבדיקות במעבדות. בכדי לטייב את תחום החקירות האפידמיולוגיות, משרד הבריאות הרחיב מחדש באמצע חודש יולי את ההסתייעות באמצעים טכנולוגיים של שירות הביטחון הכללי לאיתור מגעים, אמצעי שהשימוש בו הוגבל לאחר הגל הראשון.

33. נוסף על כל אלה, לשם ההתמודדות עם המגפה, ביום 23.7.20 אושר בכנסת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: **חוק סמכויות מיוחדות**). זאת, על מנת לעגן בחקיקה ראשית את סמכות הממשלה לנקוט באמצעים מיוחדים להתמודדות עם נגיף הקורונה שלא בדרך של התקנת תקנות שעת חירום.

לאחר שהסתיימו הבחירות לכנסת ה-23 והתברר כי עדיין נדרשת נקיטת אמצעים מיוחדים להתמודדות עם מגפת הקורונה, יזמה הממשלה הצעת חוק שתעגן בחקיקה ראשית את סמכות הממשלה לנקוט באמצעים אלו. כך נולד חוק הסמכויות המיוחדות, שנועד להגשים את העיקרון לפיו ההסמכה לנקיטת סמכויות מיוחדות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד צריכה להיקבע בחקיקה ראשית של הכנסת.

34. מאחר שהחוק נועד להעניק סמכויות ביצועיות דינמיות לצורך המשך התמודדות עם נגיף הקורונה והתפשטותו, והואיל וסמכויות אלה היו צפויות לפגוע בזכויות יסוד, החוק תחם את האפשרות להפעיל את הסמכויות מכוחו בכמה מישורים.

ראשית, החוק כולו נקבע כהוראת שעה, אשר תוקפה יפקע ביום 30.6.21, וזאת בתקווה כי עד מועד זה לא יהיה עוד צורך בחוק ובסמכויות המוענקות מכוחו לממשלה. מעבר לכך, הסמכות לפעול לפי החוק מותנית בהכרזה מיוחדת על מצב חירום אשר תוקפה מוגבל לתקופות הקבועות בחוק (45 ימים ממועד כניסת החוק לתוקפו; ובאישור ועדה החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **ועדת החוקה**)), ניתן להאריכו לתקופות נוספת של 60 ימים כל אחת, עד למועד פקיעת תוקפו של החוק). בנוסף, גם תוקפן של התקנות המותקנות מכוח החוק, אשר בהן מתממשות ההגבלות על זכויות הפרט, מוגבל לתקופה קצרה של 14 או 28 יום (לפי העניין, וחלקן ל-7 ימים בלבד, על-פי תיקון מס' 2). החוק אף תוחם את הפעלת הסמכויות מכוחו במישורים נוספים, פרוצדוראליים ומהותיים.

יצוין כי בימים אלה תלויות ועומדות לפני בית המשפט הנכבד שתי עתירות הנוגעות לחוק סמכויות מיוחדות (עובר לחקיקת תיקון מס' 2) – בג"ץ 5469/20 **אחריות לאומית – ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' ממשלת ישראל ואח'** ובג"ץ 6312/20 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת ואח'** – במסגרתן מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על בטלות החוק. יצוין כי ביום 17.9.20 הורה כב' השופט הנדל כי העתירה בבג"ץ 5469/20 תקבע לדיון בפני הרכב בהקדם האפשרי, תוך שדחה את הבקשה למתן צו ביניים, וזאת "[...] הן על רקע חזקת החוקתיות שממנה נהנה החוק, והן בהתחשב באופי הסמכויות שעל הפרק. בהקשר זה, יודגש כי סעיף 4(ד)(3) נועד לתת מענה למצבים שבהם האינטרס הציבורי במניעת הדבקה והפחתת היקף התחלואה מחייב פעולה דחופה [...]".

35. מאז חקיקת חוק סמכויות מיוחדות התקינה הממשלה מכלול תקנות מכוחו. כך למשל, ביום 30.8.20 התקינה הממשלה את תיקון מס' 4 לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (פורסמו ביום 31.8.20) אשר במסגרתו עוגנה תכנית ה"רמזור" שקבעה התייחסות דיפרנציאלית להגבלות המוטלות על הערים בישראל על-פי מצב התחלואה בהן (להלן: **מודל הרמזור**).

36. ואולם ביום 13.9.20, לנוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, **חרף הטלת המגבלות השונות שתוארו לעיל**; לנוכח הנתונים הנוגעים לעומס המוטל על מערכת הבריאות; וכדי לצמצם את ההתפשטות הנרחבת של הנגיף ולמנוע פגיעה משמעותית ביכולת מערכת הבריאות לתת מענה למספר החולים; הובאה בפני הממשלה הצעת החלטה בנושא "תכנית רב שלבית לבלימת העלייה בתחלואה וצמצום התפשטות נגיף הקורונה" (להלן: **התכנית הרב שלבית**).

בתום הדיון בממשלה אושרה הצעת החלטה, אשר במסגרתה הוחלט על הטלת הגבלות על יציאה למרחב הציבורי, למעט חריגים, הגבלות על התקהלות במרחב הציבורי והפרטי, סגירה של מקומות ציבוריים ועסקיים הפועלים בדרך של פתיחתם לציבור, למעט עסקים חיוניים ועוד (להלן: **הסגר החלקי**). עוד יוער, כי בהחלטה זו אף הוארך תוקפן של תקנות הגבלת פעילות בעניין מודל הרמזור עד ליום 18.9.20 וזאת עד לאישור תקנות בעניין.

37. ביום 17.9.20 התקינה הממשלה בהחלטתה מס' 386 את תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: **תקנות הגבלת פעילות או תקנות הסגר**). התקנות קובעות הגבלות על שהייה במרחב הציבורי והגבלות על פעילות מסחר, בילוי ופנאי, שעיקריהן כמפורט להלן:

- א. הגבלות על יציאה למרחב הציבורי, למעט חריגים המפורטים בתקנות, ובכלל זה: הגעה למקום עבודה, טיפול רפואי או סוציאלי, הפגנה, הליך משפטי, יציאה עד 1000 מ' מהבית, יציאה לצורך פעילות ספורט (שלא בדרך של הגעה בכלי רכב), העברת קטין בין הוריו הפרודים, יציאה למסגרת חינוכית שפעילותה מותרת ועוד.
 - ב. כללי התנהגות במרחב הציבורי ובנסיעה בכלי רכב.
 - ג. הגבלות על התקהלות במרחב הפרטי והציבורי ובמקום ציבורי ועסקי וכן מתווה מיוחד לקיום תפילות בשטח פתוח ובמבנה בימים הנוראים.
 - ד. איסור שהייה של אדם במקום מגורים של אדם אחר (איסור זה נקבע כהוראת שעה לראש השנה).
 - ה. איסור שהייה במקום שפעילותו בדרך של פתיחה לציבור אסורה (למעט עובדי המקום), ולאחר קבלת התראה מגורם מוסמך, וכן הגבלה על שהייה בחוף ים למעט למטרות פעילות ספורט (שלא באמצעות הגעה ברכב למקום) ולצורך עבודה על ידי עובד.
- ו. סגירת של מקומות ציבוריים ועסקיים הפועלים בדרך של פתיחה לציבור למעט החריגים הכוללים בעיקר חנויות חיוניות (מזון, היגיינה, אופטיקה, בית מרקחת, מוצרים חיוניים לתחזוקת הבית וכד'), טיפולי רפואה משלימה, מקום המשמש אימון לספורטאים מקצועיים בלבד, קבלת שירות שלא ניתן לקבלו מרחוק במקום עבודה המוגדר כחיוני לפי תקנות הגבלת פעילות במקומות עבודה – ובכלל זה: שירותי בנקאות, דואר, מוסך, טיפול סוציאלי חיוני במסגרת רווחה, שירותי מלונאות עבור אנשים שהשהות במלון מהווה עבורם מקום שהייה קבוע, ארוך או קצר טווח, ללא שימוש בשטחים הציבוריים ועוד.
 - ז. קביעת התפוסה המותרת במקום ציבורי ועסקי.
 - ח. קביעת תנאי הפעלה של מקום שפעילותו לא נאסרה בדרך של פתיחה לציבור, בין היתר: תשאול על תסמינים, איסור על הכנסת אדם שאינו עוטה מסיכה, הוראות לעניין שמירה על היגיינה וכד'.
 - ט. קביעה כי אין באמור כדי לגרוע מביצוע משלוחים.
 - י. תנאים להפעלה ותפוסה במקום ציבורי או עסקי שמתקיימות בו תפילות, שלא בימים הנוראים (בכפוף להגבלת מרחק ביציאה ממקום המגורים).
 - יא. סמכות לרופא מחוז או ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות להורות על סגירת מקום או עסק לצורך ביצוע חקירה אפידמיולוגית, לתקופה ובתנאים הקבועים בתקנה זו.
 - יב. קביעת סעיפי עונשין ואכיפה להסדרים המוצעים בתקנות

38. בהתאם לסעיף 4(ד)1 לחוק סמכויות מיוחדות, ביום 17.9.20 אישרה ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת את התקנות. יצוין, כי במקור התקנות קבעו מגבלה ליציאה שלא תעלה על 500 מטר מבית אך בעקבות דיוני ועדת חוקה שונתה המגבלה על-ידי הממשלה, ל-1,000 מטרים.

תקנות הגבלות הפעילות נכנסו לתוקפן ביום 18.9.20 בשעה 14:00 ותוקפן היה עד ליום 1.10.20, ובהמשך לכך הוארך תוקפן של התקנות עד ליום 14.10.20.

39. יצוין כי עתירה שהוגשה נגד תקנות הגבלת הפעילות נדחתה על הסף, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית במדיניות שהוביל משרד הבריאות ובהחלטה על הטלת הסגר החלקי כמו גם בתקנות הגבלת הפעילות (בג"ץ 6575/20 גרנות נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 24.9.20) (להלן: עניין גרנות)).

40. לשם שלמות התמונה, יצוין כי לצד תקנות הגבלות הפעילות הותקנו גם תקנות נוספות אשר, בין היתר, הטילו הגבלות רחבות גם בתחומי התחבורה והחינוך, וזאת תוך הפסקת פעילותה של מערכת החינוך בכללותה (למעט חריגים מצומצמים).

41. ואולם, **חרף כלל האמצעים שננקטו, לא רק שנתוני התחלואה לא נבלמו, אלא אף נרשמה עלייה משמעותית ברמת התחלואה.** נתונים אלה – בדבר המשך העלייה המשמעותית בהיקף התחלואה; בשילוב עם המשך העלייה במספר החולים המאושפזים והעומס שהוטל על בתי החולים; ובשים לב לקרבה לתקופת החגים המאופיינת בריבוי מגעים חברתיים, המהווים גורם סיכון נוסף להפצה נרחבת של המחלה – **חייבו לדעת הממשלה נקיטת צעדים מחמירים, בטווח הזמן המייד, לבלימת העלייה בתחלואה.**

כל זאת **תוך הטלת הגבלת משמעותיות** על התנועה, ההתקהלות, פעילות המסחר, הבילוי והפנאי בישראל, ולרבות הגבלות על אופן קיומן של הפגנות, כפי שיפורט בהמשך.

42. במצב דברים זה, כשבוע לאחר כניסתן לתוקף של תקנות הגבלת פעילות, קיימה הממשלה דיון נוסף ובמסגרתו וכן בהחלטות שהתקבלו בעקבותיו החליטה – בין היתר לאחר שמיעת עמדות גורמי המקצוע (ביניהם, מנהלי בתי חולים, גורמי מקצוע ומומחים בתחומים שונים) – על הידוק המגבלות למניעת התפשטות נגיף הקורונה למשך שבועיים נוספים, עם אפשרות להארכה בהתאם לנתונים כפי שיתבררו (להלן - **הסגר ההדוק**).

כך, בהמשך להחלטה על הסגר החלקי, **הממשלה החליטה על סגר כללי והדוק עוד יותר, כאשר נקודת המוצא הייתה כי בתקופה זו יש להישאר בבית ולהימנע ממגעים חברתיים והתקהלויות, ולצמצם למינימום את החריגים לכך.** בתוך כך, ועל רקע עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, כי לנוכח מצב התחלואה, אין מקום להטיל מגבלות דיפרנציאליות, לפי אזורים ("תכנית הרמזור") ועל כן הנחת המוצא הייתה כאמור כי יש להגביל לתקופה קצובה יציאה של אדם למרחב הציבורי למינימום הנדרש ולצרכים

חיוניים וכן **כל** פעילות שיש בה אלמנט של התקהלות, למעט אם מדובר בפעילות חיונית (כגון: קניית מזון ותרופות), שאז יוטלו מגבלות על קיומה, אך באופן שלא יימנע את עצם קיומה של הפעילות.

בכלל זה, החליטה הממשלה על סגירת כלל מקומות העבודה, למעט מקומות עבודה חיוניים שיפעלו על פי תקנות שיאושרו; סגירת השווקים (חנויות לממכר מזון ופארם ונותני שירות חיוני יורשו להמשיך לפעול); תפילות והפגנות יתאפשרו במרחב הפתוח בלבד, עד 20 אנשים וברדיוס של עד 1000 מטר ממקום המגורים (תוך שלגבי הפגנות צוין כי ההחלטה כפופה לתיקון חקיקה בכנסת); איסור על קיום תפילה בתוך מבני בתי הכנסת לתקופת הסגר, למעט תפילות ביום הכיפורים בהתאם למתווה שאושר; הפעלת התחבורה הציבורית במתכונת מצומצמת; הגבלת התעופה בהתאם למתכונת שתקבע בתקנות; וסגירת כלל ענפי הספורט למעט משחקים בינלאומיים רשמיים.

43. החלטות הממשלה עוגנו בהמשך בתקנות שהתקינה הממשלה לפי חוק הסמכויות המיוחדות.

כך תוקנו בין היתר: תקנות הגבלת הפעילות; תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה) (תיקון), התשפ"א-2020; תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלות על הפעלת שדות תעופה וטיסות), תש"ף-2020; תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות בתחום התחבורה), תש"ף-2020.

44. יצוין כי אף על ההחלטה להטלת סגר הדוק הוגשה עתירה לבית המשפט הנכבד, אשר נדחתה על הסף ביום 30.9.20 (בג"ץ 6774/20 גרטל נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 30.9.20)), תוך שנקבע כדלקמן:

4. סבורני, כי העתירה דנן אינה מצביעה על שום פגם – קל וחומר פגם מהותי – בהחלטת הממשלה אשר עשוי להצדיק את התערבותנו בשיקול דעתה (ראו למשל: בג"ץ 9594/09 פורום משפטי למעשן ארץ ישראל נ' ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, פסקה 13 והאסמכתאות שם (21.4.2010); וכן, בג"ץ 4123/18 בן מאיר נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.8.2018)). משכך הוא, דין העתירה להידחות על הסף אף מבלי לבקש את תגובת המשיבה.

5. טענות העותרים אשר פורטו לעיל נטענו בעלמא, ללא ביסוס עובדתי נאות, מבלי לבסס את הפגמים הנטענים, ומבלי לפרט פגיעה קונקרטית בזכות מוקנית כלשהי. כמו כן הנני סבור כי המקרה דכאן איננו שונה מזה שנדון והוכרע בבג"ץ גרנות. דברים אלו, אשר נקבעו בבג"ץ גרנות, נכונים גם בעניינינו-שלנו:

"[...] אין ולא יכול להיות חולק, אף לא לשיטתם של העותרים, כי נכון לעת הזו מדינת ישראל נמצאת במשבר רפואי מהחמורים שידעה. בהיעדרם של חיסון ותרופה יעילה, ניכר כי ההתמודדות עם המגפה כרוכה במידה רבה של חוסר ודאות ומבוססת בעיקר

על תחזיות עתידיות בדבר התנהגותו של הנגיף. מטבע הדברים, ייתכנו גישות מקצועיות שונות בנוגע לבלימת התפשטותה של המגפה; וחדשות לבקרים אנחנו נחשפים לדעות כאלה ואחרות של מומחים בעלי שם ומוניטין, החלוקים אלה על אלה וגם על עצמם בחלוף הזמן. אין זה מתפקידו של בית משפט זה להכריע בין מגוון הדעות, לא כל שכן להכתיב מדיניות. משימה זו שמורה לרשות המוסמכת ובעלת המומחיות בדבר. בענייננו, הגורמים המוסמכים אמרו את דברם, הממשלה קיבלה החלטה על הטלת סגר במתווה המפורט בתקנות הסגר, והתקנות אושרו על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. לטענות העותרים המופנות כלפי המדיניות שמוביל משרד הבריאות לא הונחה תשתית עובדתית וראייתית הולמת, ובמצב דברים זה לא ראינו כל עילה ואפשרות להתערבות שיפוטית בהטלת הסגר." (ראו: שם, בפסקה 8; ההדגשות הוספו – א.ש.).

6. העתירה נדחית אפוא בזאת [...].

45. כאמור, בהתאם להחלטת הממשלה להטלת סגר הדוק, הוחלט שיש להטיל מגבלות על כל סוגי ההתקהלות, לרבות על אופן קיומן של הפגנות. לשם כך, נדרש היה לתקן את חוק הסמכויות המיוחדות, ולאחר מכן לתקן את תקנות הגבלות הפעילות. בטרם נידרש לכך, נקדים מספר מילים על אופן קיומן של הפגנות למן תחילת משבר הקורונה ובעת האחרונה.

קיומן של הפגנות בתקופת הקורונה

46. כפי שצוין לעיל, עם תחילת גל התחלואה הראשון, נקבעו הוראות שונות בעניין הגבלת התקהלויות במסגרת צו הבידוד מכוח פקודת בריאות העם (הגבלות אלו השתנו תדיר בתחילת תקופת משבר הקורונה). הגבלות אלו השתרעו גם על התקהלויות במסגרת הפגנה, לרבות הגבלות הנוגעות לכמות המתקהלים, ושמירת מרחקים.

47. לימים כאמור, בוטלו הסעיפים בצו הבידוד הנוגעים גם להתקהלויות, לאור חקיקת חוק הסמכויות המיוחדות. בחוק סמכויות מיוחדות, הוקנתה לממשלה הסמכות לקבוע מגבלות לעניין התקהלויות. בעניין ההפגנות, סמכות זו צומצמה אך ורק לתנאים לעניין אופן קיומן של הפגנות, ורק בנסיבות בהן הטלת תנאים כאמור חיונית למניעת התפשטות הנגיף, ובלבד שאין בהם כדי למנוע את קיומן של הפגנות (כך נקבע גם לגבי תפילות וטקסים דתיים); כמו כן, גם בקשר לסמכות להגביל יציאה למרחב הציבורי נקבע חריג לצורך יציאה להשתתפות בהפגנה (ראו סעיפים 27(2), 7(1) ו-16(א)(5) לחוק).

יצוין כי כל אותה העת, הגם שהממשלה הוסמכה בחוק לקבוע תקנות בעניין תנאים לקיום הפגנות (אשר טעונות אישור ועדת החוקה), לא נקבעו מגבלות לעניין התקהלויות במסגרת הפגנה (זאת להבדיל מהגבלת שנקבעו ביחס לסוגי התקהלויות אחרים).

48. ואכן, במשך מספר חודשים, עם סיומו של גל התחלואה הראשון והחזרה ההדרגתית לפעילות, ומתוך ראייה כי דווקא בתקופה המורכבת של התמודדות עם מצב החירום, יש חשיבות מוגברת לצורך בהגנה על חופש ביטוי כחלק מההגנה על זכויות האדם במשטר דמוקרטי בהתאם לפסיקה הענפה של בית המשפט הנכבד, **לא הוטלו בתקנות מגבלות על אופן קיומה של הפגנה, למעט המגבלות הכלליות בנוגע לשמירת מרחק ככל הניתן, וחובת עטיית מסכה.**

לצד זאת, במסגרת הפגנות שהתקיימו בתקופה זו, נעשה מאמץ לשמור ולהקפיד, ככל האפשר, על כללי הריחוק החברתי ועל החובה לעטות מסכות. במסגרת זו, פעלו גורמי המשטרה בהתאם לסמכותם, ליתן קנסות למשתתפים בהפגנות אשר לא עטו מסכות כנדרש במרחב הציבורי.

49. בעניין קיומן של הפגנות בתקופה זו הוגשו מספר עתירות לבית המשפט הנכבד, ובהן העתירה בבג"ץ 5078/20 פדידה נ' **משטרת ישראל** (ניתן ביום 19.8.20, להלן: **עניין פדידה**). באותו עניין נדחתה עתירת תושבי רחביה וטלביה להעתקת ההפגנות מהאזור או להגבלתן בדרך של זמן אופן ומקום, זאת בכפוף למגבלות על רעש במתחם ההפגנות. במסגרת פסק הדין, ניתנה אף התייחסות לטענות העותרים ביחס להטלת מגבלות על הפגנות עקב מגפת הקורונה (ראו סעיפים 30 ו-31 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

עתירה נוספת שהוגשה בעניין ביקשה למעשה לאסור או להגביל קיום הפגנות ברחבי הארץ במהלכו של משבר הקורונה, והיא נדחתה על הסף בהיותה כוללת (בג"ץ 5716/20 מוסלי ו-184 ואח' נ' ראש ממשלת ישראל (ניתן ביום 26.8.20)).

בנוסף, לאחרונה הוגשה עתירה נוספת, שעודנה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנכבד, בה ביקשו העותרות כי הממשלה תפעל להטלת מגבלות על קיומן של הפגנות, בדומה להגבלות שנקבעו על תפילות (בג"ץ 6486/20 עיריית בת ים נ' ממשלת ישראל).

50. **עמדת גורמי המקצוע של משרד הבריאות, היא כי הפגנה, כמו כל התקהלות, עלולה גם היא להביא להדבקות במהלכה.** כך, על פי העמדה, ככל שמספר המשתתפים בהתקהלות גבוה יותר הסיכון להדבקה גובר, לא כל שכן אם המשתתפים בה לא מקפידים על חובת עטיית מסכה ושמירה על מרחק של שני מטרים בין אדם לאדם.

51. משכך, ולנוכח התחלואה הקשה, בסמוך לאחר ההחלטה על הטלת הסגר החלקי, ובעקבות סדרת דיונים שהתקיימו בעניין – לגבי האיזונים הנדרשים בין שמירה על הזכות להפגין, לבין הצורך המובהק לרסן את התפשטות התחלואה בנגיף הקורונה – גובש מתווה לאופן קיומן של הפגנות, במסגרת דיונים מקצועיים בהשתתפות בכירי משטרת ישראל ומשרד הבריאות, ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה.

המתווה פורסם בצהרי יום 18.9.20, זמן קצר לאחר כניסתו לתוקף של הסגר החלקי, וזאת במטרה לשנות את האופן בו מתנהלות הפגנות, ולטובת צמצום הסיכון להדבקה. המתווה כלל בין היתר הנחיות בעניין עטיית מסיכה, שמירת מרחקים, חלוקה לקבוצות של 20 מפגינים, ומינוי סדרנים במידת האפשר.

כן הובהר במתווה, כי הדברים ישובו וייבחנו מעת לעת, בהתאם להתפתחויות בשטח ולהערכות מצב עדכניות של גורמי המקצוע.

צילום המתווה מיום 18.9.20, מצורף ומסומן מש/3.

52. ואולם, כמפורט בהרחבה לעיל, מכלול הצעדים שנקטו באותה העת לא הצליחו להביא לשיפור במצב התחלואה במדינה, וזה רק המשיך והידרדר, במהירות ובקיציניות.

על כן, לנוכח העלייה המהירה בנתוני התמותה והתחלואה מהנגיף, בשים לב לעומס המוטל על מערכת הבריאות, ובשל הצורך המיידי במניעת ההתפשטות הנרחבת של הנגיף הקורונה בקרב הציבור בישראל ובמניעת פגיעה משמעותית במערכת הבריאות, החליטה הממשלה – על יסוד עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות – כי במצב התחלואה הקשה הקיים יש לצמצם את המגעים החברתיים למינימום האפשרי, תוך החרגת מספר פעולות המחייבות יציאה למרחב הציבורי באופן המצומצם ביותר.

זאת תוך הידוק הסגר והטלת מגבלות נוספות על כל סוגי ההתקהלות ובכלל זה הטלת מגבלות על אופן קיומן של הפגנות.

53. בתוך כך, כאמור לעיל, ערכה הממשלה תיקונים לתקנות הגבלת הפעילות, כאשר במסגרת התיקון מיום 25.9.20, תוקנה בין היתר תקנה 4 לתקנות בעניין איסור התקהלות במרחב הפרטי והציבורי ובמקום ציבורי או עסקי, כאשר נוספה לה הוראה בסיפא לפיה:

"(ג) לא יקיים אדם ולא ישתתף בהתקהלות במסגרת הפגנה; לעניין זה, "התקהלות במסגרת הפגנה" - שהייה בסמיכות של קבוצה של אנשים המשתתפים בהפגנה בלא שמירת מרחק כאמור בתקנה 3".

תיקון זה לתקנות הגבלת הפעילות (בצירוף עם תקנה 3) איפשר למשטרה להטיל קנסות על קבוצה של מפגינים אשר התקהלו יחד בשטח ההפגנה וסירבו להוראת שוטר להתרחק זה מזה, למרות שהמשטרה ביקשה ואפשרה להם לעמוד במרווחים, מבחינת תנאי מקום ההפגנה. יצוין כי תיקון זה הושהה לתקופת תוקפה של הוראת השעה שנקבעה מאוחר יותר בתקנות הגבלת הפעילות, כפי שנפרט בהמשך הדברים. זאת, כאשר תקנה 24 לתקנות החליפה את הנוסח של נוסח תקנה 4.

54. במקביל לכך, ביום 24.9.20, הניחה הממשלה על שולחנה של הכנסת את הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020 (ה"ח הממשלה 1366, התשפ"א, בעמ' 18), אשר אושרה באותו היום בקריאה ראשונה; ובימים 24.9.20 ו-25.9.20 התקיימו דיונים בוועדת החוקה, להכנתה לקריאה שניה ושלישית.

הצעת החוק נועדה להסדיר בין היתר, את האפשרות להגביל הפגנות למרחק מסוים מביתו של המפגין וכן להטיל הגבלות על התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי (להבדיל מתנאים לגבי אופן קיומן) וזאת בהינתן "מצב חירום מיוחד" כהגדרתו בהצעת החוק. על כך נפרט להלן.

צילום הצעת החוק ודברי ההסבר מצורף ומסומן מש/4.

צילום הנתונים כפי שהוצגו לוועדת החוקה מצורף ומסומן מש/5.

55. בהמשך לכך, ביום 29.9.20 התקיימו דיונים בהצעת החוק ולבסוף עבר החוק בקריאה שניה ושלישית בכנסת, ונכנס לתוקפו ביום 30.9.20.

תיקוני החקיקה נושא העתירה

56. כאמור לעיל, חוק סמכויות מיוחדות החליף את ההסדרים שנקבעו בראשית משבר הקורונה בתקנות שעת חירום לצורך התמודדות עם המגפה, תוך הגשמת העיקרון לפיו ההסמכה לנקיטת סמכויות מיוחדות שיש בהן כדי לפגוע בזכויות יסוד צריכה להיקבע בחקיקה. החוק מגדיר במפורש את סמכויות הממשלה בביצוע החוק ואת גבולות סמכויותיה להטיל מגבלות בתקופת ההכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, תוך שהוא משמר את מעמדה ותפקידה של הכנסת כמפקחת על הממשלה ומאפשר לה לערוך פיקוח פרלמנטרי אפקטיבי.

עוד יצוין כי החוק קובע מועדים קצרים ביותר לקבלת החלטות ביחס לתקנות מכוח החוק (למשל, ומבלי למצות את ההסדרים הרלוונטיים, תקנות יוגשו לוועדה של הכנסת בסמוך ככל הניתן לאחר ההחלטה להתקין; וועדה של הכנסת רשאית להחליט בתוך 24 שעות אם לאשר את התקנות, כולן או חלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן – לעניין זה נתייחס בהרחבה בהמשך תגובה זו).

החוק אף קובע במפורש כי אם ועדה של הכנסת החליטה שלא לאשר את התקנות, וכן אם בסופו של התהליך לא התקבל להן אישור ממליאת הכנסת, תוקפן של התקנות יפקע.

57. כאמור, לנוכח העלייה החדה בהיקפי התחלואה כמפורט בהרחבה לעיל, הוחלט שיש מקום לתקן את חוק הסמכויות המיוחדות כך שיאפשר, בנסיבות בהן הדבר נדרש, קביעת מגבלות נוספות מעבר לאלו שנקבעו בחוק המקורי.

לפיכך תוקן חוק סמכויות מיוחדות ונוספה האפשרות, בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2 לחוק, כי הממשלה תהיה ראשית להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה.

הוראות החוק בעניין "מצב חירום מיוחד" בסעיף 3א, קובעות תנאים מקדימים שקיומם נדרש לשם הכרזה על מצב חירום מיוחד, שבהתקיימם תוסמך הממשלה להטיל מגבלות נוספות על התקלות:

"הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה

3א(א). שוכנעה הממשלה, בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, כי יש התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ועומדת בתוקפן תקנות לפי חוק זה הקובעות מגבלות מלאות בתקופת תוקפה של הכרזה כאמור וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות כאמור בסעיף 7(ב) כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית היא להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה (בסעיף זה – הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה).

קרי, קודם להכרזת הממשלה על מצב חירום מיוחד, נדרשת להתקיים רשימה של מספר תנאים, הן מהותיים והן פרוצדוראליים, ובהם – (1) קיומו של מצב חירום; (2) הטלת מגבלות מלאות כמפורט בהוראות החוק; (3) התפשטות רחבה של הנגיף, הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור; (4) הכרח בהטלת מגבלות נוספות כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור.

תנאי נוסף שנקבע להכרזה על מצב חירום מיוחד הוא הצגת עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות המבססת את קיומו של המצב הבריאותי החמור (זאת, למעט ההכרזה הראשונה, שהינה סטטוטורית, ונכנסה לתוקפה עם אישור החוק – לאחר השלמת הדיונים בו, אשר במהלכם הוצגה עמדת הגורמים המקצועיים).

רשימת תנאים זו מבטיחה כי ההכרזה על מצב חירום מיוחד תיעשה רק במצב חריג וקיצוני – בו אנו מצויים בעת הזו, למרבה הצער – וכי רק במצב כזה ניתן יהיה להטיל את המגבלות הנוספות, ובתוכן גם הגבלת אופן קיומן של הפגנות.

58. נוסף על כך, בתיקון לחוק נקבע כי תוקפה של ההכרזה על מצב חירום מיוחד יהיה לזמן קצוב – לכל היותר למשך 7 ימים, תוך שהממשלה יכולה להאריך זאת לכל היותר ב-7 ימים בכל פעמים, ולכל היותר עד 21 ימים בסך הכל. מעבר לכך נדרש אישורה של ועדת החוקה, אשר רשאית להאריך את תוקף ההכרזה ב-14 ימים בכל פעם.

לאחר הכרזה כאמור, מוסמכת הממשלה להתקין תקנות הנוגעות למצב החירום המיוחד, אשר תוקפן המקסימלי הוא 7 ימים, ולהניחן בהקדם האפשרי על שולחן ועדת החוקה, תוך שבאפשרות ועדת החוקה לאשרן במלואן, לאשרן בחלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן בתוך 24 שעות מרגע שהונחו על שולחנה.

59. במסגרת התיקון לחוק נקבע, בין היתר, כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד, תהיה רשאית הממשלה לקבוע בתקנות כי יציאה של אדם להפגנה ולהשתתפות בה תותר בכפוף להגבלות ורק אם היא מתקיימת במרחק המותר ליציאה ממקום המגורים.

לצד זאת נקבע גם כי לא ניתן יהיה למנוע לחלוטין קיום הפגנה, תפילה או טקס דתי במסגרת תקנות שיותקנו מכוח החוק.

60. עוד נקבע בתיקון לחוק כי ביום תחילתו יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה, שתוקפה 7 ימים. התיקון לחוק התקבל בכנסת אור ליום 30.9.20 ופורסם ברשומות מיום 30.9.20. תחילתו היא אפוא מיום 30.9.20.

61. העתירה דנן הוגשה ביום 30.9.20, ועניינה כאמור בתיקון לחוק.

62. ביום 1.10.20, לאחר הגשת העתירה, תיקנה הממשלה – באישור ועדת החוקה – את תקנות הגבלת פעילות, תוך עריכת שינויים ביחס לכל סוגי ההתקהלויות, לרבות הפגנות. זאת כהוראת שעה התקפה ל-7 ימים, קרי עד ליום 7.10.20 (החלה במקביל לקיומה של ההכרזה הסטטוטורית על מצב חירום מיוחד).

בתקנות אלה נקבעה בין היתר 'הוראת שעה – התקהלות בעת הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה', ולפיה בעת שהוראת השעה בתוקף, ההשתתפות בהפגנה תוגבל עד למרחק המותר ליציאה ממקום המגורים (1,000 מטר); ובמרחב הציבורי, לא תתקיים התקהלות – לרבות בהפגנה, תפילה או בטקס דתי – של למעלה מ-20 משתתפים, תוך שמירה על מרחק של 2 מטרים, ככל האפשר, בין המשתתפים.

התקנות מסמיכות את המשטרה להורות על פיזור התקהלות הנעשית בניגוד לתקנות ולפי 28 לחוק - במקרה בו משתתף בהתקהלות מסרב לציית להוראתו של שוטר, ניתן להטיל עליו קנס, וכן להטיל קנס כאשר אדם יצא ממקום המגורים לצורך השתתפות בהפגנה מעבר למרחק המותר. כאמור לעיל, במהלך תוקפה של הוראת השעה, הושתתה תוקפה של תקנה 4(ג) לעיל.

63. להשלמת התמונה יצוין כי לאחר התקנת התקנות מכוח התיקון לחוק, ביום 2.10.20, על דעת היועץ המשפטי לממשלה את נוסח החוק והתקנות, פרסמה משטרת ישראל הודעה לציבור לפיה:

"בהמשך לתקנות שאושרו אתמול בכנסת הקובעות הוראת שעה לעניין התקהלות במרחב הציבורי ובכלל זה התקהלות במסגרת הפגנות, תפילות וטקסים דתיים, במטרה למנוע את התפשטות מגיפת הקורונה, משטרת ישראל מבקשת להודיע לציבור כדלקמן:

התקהלות כאמור מותרת ובלבד שהיא מתקיימת במרחק של עד 1000 מ' ממקום המגורים של המשתתף בה.

אין לקיים התקהלות ובכלל זה התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי שמספר האנשים המשתתפים בה עולה על עשרים. ניתן לקיים אירוע כאמור בקבוצות מובחנות זו מזו.

בהתקלות כאמור יש לשמור על מרווח מינימלי של 2 מטרים בין אדם לאדם ככל האפשר ולהקפיד על חובת עטיית מסיכות.

ככל שמעוניינים לקיים הפגנה, תפילה או טקס דתי בהשתתפות מספר אנשים העולה על 20 איש, ניתן לעשות זאת אך ורק בקבוצות נפרדות, של עד 20 איש כל אחת, ובתנאי שהמרחק בין קבוצה לקבוצה יהיה מרחק ניכר לעין ובכל מקרה לא יפחת מ-20 מטר.

עם זאת, אם יתעורר חשש ממשי בנסיבות העניין ולאור תנאי השטח להתמזגות בין הקבוצות, יוכלו גורמי המשטרה בשטח להורות על מרחק רב יותר, על מנת למנוע התמזגות כאמור. ומאידך, כשתנאי המקום מאפשרים חציצה פיזית טבעית בין הקבוצות (כגון: כביש מפריד, צומת, גשר וכו') הקבוצות יוכלו לעמוד גם במרחקים קטנים יותר, בהתאם לתנאים בשטח.

הציבור מתבקש לפעול על פי הנחיית השוטרים במקום".

64. כאמור בפתח הדברים, ההכרזה על מצב חירום מיוחד הוארכה על-ידי הממשלה לשבוע נוסף, ובהמשך לכך, כאמור לעיל, נכון למועד כתיבת שורות אלה מתקיים שיג ושיח בין הגורמים הממשלתיים השונים, בעניין הארכת תוקף התקנות על ידי הממשלה, אשר לאחריו, ככל שיוחלט על הארכת תוקפן של התקנות, בהתאם להוראות החוק, יונח נוסח התקנות על שולחנה של ועדת חוקה.

(ג) עמדת המשיבים

הערה מקדמית – על חשיבותה של הזכות להפגין

65. למותר יהיה לציין, שהמשיבים אינם חולקים על כך שנקודת המוצא היא כי זכות ההפגנה היא זכות יסוד חוקתית במדינת ישראל, אשר הוכרה כ"אחת מזכויות היסוד של האדם בישראל. זכות זו, הקשורה בטבורה לחופש הביטוי, שייכת לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי, שהביקורת על רשויות המדינה ועל אישי ציבור היא מנשמת אפו" (עניין פדידה, בסעיף 19; בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 398, 393 (1984)); אכן: "קיומה של אסיפה ותהלוכה הוא אחר האמצעים העומדים לרשות בני הציבור כדי להביע את השקפותיהם בענייניה של המדינה, אמצעי שהוא לעיתים יעיל יותר וממשי יותר מאמצעי הביטוי האחרים" (בג"ץ 148/79 סער נ' שר הפנים והמשטרה, פ"ד לד(2) 169, 171 (1979), להלן עניין סער).

לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ומאחר שרואים בזכות ההפגנה והמחאה "אחד הביטויים הנעלים לרעיון כבוד ואדם וחירותו" (עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 778), קבע בית המשפט הנכבד כי מדובר בזכות בעלת מעמד חוקתי, הזוכה להגנה מרבית (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל (ניתן ביום 12.12.06). ראו גם בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, עמ' 468 (1994).

66. עם זאת, ככל זכות יסוד, זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת וניתן לפגוע בה כדי לשמור על זכויות חוקתיות אחרות (כגון הזכויות לחיים, לשלום הגוף, לתנועה, לקניין ולפרטיות), וכן שמירה על הסדר הציבורי, שלום הציבור וביטחונו (ראו: בג"ץ 2979/05 מועצת יש"ע נ' השר לבטחון פנים (ניתן ביום 27.3.05); בג"ץ 4712/96 סיעת מרצ נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד נ(2) 822, 828 (1996)). בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, "המשטרה רשאית להגביל את הזכות להפגין רק מקום שבו מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ובמידה המצומצמת ביותר הנדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור" (עניין פדידה, בסעיף 21).

67. ואכן, כפי שצוין לעיל, לנוכח מעמדה הרם של זכות ההפגנה בשיטתנו המשפטית, גם במסגרת מצב החירום שנוצר בעקבות התפרצות נגיף הקורונה, ניתנה חשיבות רבה להגנה על חופש הביטוי וההפגנה, מתוך ראייה כי דווקא בנסיבות החרום שבהן נוקטת הממשלה בצעדים חמורים הפוגעים במכלול הזכויות, ישנה חשיבות מוגברת לאפשר מחאה נגד מדיניות זו (ראו גם עניין פדידה, בסעיפים 30 ו-31 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

68. כך, עוד במסגרת צו הבידוד בתקופת הסגר בגל התחלואה הראשון, הוטלו מגבלות מסוימות על התקהלויות (שהשתרעו גם על הפגנות), אך אלו בוטלו בהמשך. בהמשך לכך, עם חקיקה חוק סמכויות המיוחדות, סייג המחוקק את יכולתה של הממשלה להגביל הפגנות בתקופת מצב החירום לפי החוק, ואפשר לממשלה להטיל הגבלות על אופן קיומן של ההפגנות בלבד. ואמנם, לאחר חקיקת חוק הסמכויות, לא פעלה הממשלה להגביל בתקנות את אופן קיומן של הפגנות, בשעה שכן הותקנו תקנות ביחס לפעילויות רבות ואחרות המשפיעים על כל תחומי החיים, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

69. בתוך כך, אף עתירות שהוגשו נגד הגבלות שונות שהוטלו נדחו על ידי בית המשפט הנכבד כפי שפורט לעיל. בהקשר זה, לא למותר יהיה לציין, כי במהלך תקופת הסגר הראשון, בחודשים מרץ-אפריל השנה, נדחתה עתירה נגד הוראות צו בריאות העם שהורו על מגבלות על קיומן של תפילות. במסגרת עתירה זו, טענו העותרים לאפליה מול ההגבלות שהוטלו על תפילות אל מול ההגבלות שהוטלו על הפגנות. באותו עניין, בית המשפט הנכבד קיבל את עמדת המדינה לפיה ישנו הבדל בין הפגנות לבין קיומן של מניינים באוויר הפתוח (ראו עניין באמונתו יחיה, סעיפים 4 ו-7).

אף עתירות שהוגשו לבית המשפט הנכבד בעניין אופן קיומן של הפגנות וטענות הנוגעות לתקופת הקורונה – נדחו (ראו עניין פדידה ומוסלי), כאשר הובהר כי במסגרת התנאים לקיומן של ההפגנות המוטלים על ידי משטרת ישראל, נדרשים המפגינים לשמור על מרווחים ולעטות מסכה.

70. נוסף על כן, עם העלייה המדאיגה של גל התחלואה השני, וגם לאחר שהוכרז הסגר החלקי, נמנעו המשיבים מהטלת מגבלות על אופן קיומן של ההפגנות ככל הניתן. כך, פורסמו הנחיות לציבור בעניין המתווה לקיום הפגנות, כפי שפורט לעיל.

בנוסף, במסגרת תקנות הגבלת הפעילות שתוקנו עובר לתיקון החוק נושא העתירה, הוסמכה המשטרה להטיל קנסות על מפגינים אשר התקהלו יחד בשטח ההפגנה למרות שגורמי המשטרה בשטח ביקשו ואפשרו להם, מבחינת תנאי מקום ההפגנה, לעמוד במרווחים, ובהמשך המפגינים סירבו להוראת הפיזור. כאמור לעיל מאוחר יותר, תיקון זה הושהה לתקופת תוקפה של הוראת השעה שנקבעה בתקנת הגבלת פעילות, ונקבעה נורמה אחידה ביחס לכל התקהלות.

71. עם זאת, בשל הימשכות גל התחלואה והחרפתו ועל רקע הנתונים שהוצגו לעיל, ומתוך הבנה כי לא היה די בצעדים הדיפרנציאליים שננקטו, וכי יש מקום להטיל מגבלות מחמירות יותר, כפי שתואר בהרחבה לעיל, נמצא, למרבה הצער, כי אין מנוס מהטלת מגבלות על כל סוגי ההתקהלויות, לרבות הפגנות.

72. זאת, על יסוד עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות לפיה כל התקהלות בלתי מבוקרת ונשלטת לרבות הפגנה, בוודאי בחללים סגורים, ובמידה פחותה, אך לא מבוטלת, גם באזורים פתוחים, שכרוכה בצפיפות, באי-עטיית מסכות ובפליטת רסיסי רוק במצב של קירבה רבה בין המשתתפים עלולה לגרום לעלייה בשיעור ההדבקה, וכתוצאה מכך גם לעלייה במצב התחלואה.

יובהר ויודגש, כי לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות קיים סיכון להדבקה בנגיף הקורונה והתפשטות הנגיף בעת השתתפות בהפגנה, כמו בכל התקהלות, כאשר מידת ההדבקה בנגיף בהשתתפות בהפגנה תלויה במשתנים כאמור.

אמנם אין בידי משרד הבריאות נתונים ספציפיים על הדבקה בהפגנות, אולם לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, לא ניתן לקבוע כי אין הדבקה בנגיף בהפגנות, על סמך היעדר דיווח של הפגנות כמקור הדבקה, מכמה סיבות: ראשית, איתור מגעים בחקירה אפידמיולוגית הינו כלי מוגבל ויכול להצביע על מקומות שהיתה בהם הדבקה אך לא לשלול מקומות שאין בהם הדבקה. שנית, בהפגנה, בשונה משהייה בהתקהלות מאורגנת, בדרך כלל הנדבק אינו מכיר את המשתתפים האחרים וכן את מי ששהו בסמיכות לו לאורך כל האירוע, בפרט ככל שמספר המשתתפים בהפגנה גדול יותר. כאשר מקור ההדבקה היה בהפגנה, הסיכוי שמשתתף בהפגנה יוכל להצביע על כך כמקור ההדבקה נמוך יותר לעומת שהייה במסגרות אחרות, בהן החולה יכול להצביע על המגע שגרם להדבקה. שלישית, בעת מצב של תחלואה נרחבת מאוד בכל המדינה כפי שקיים כיום, קיימים מקורות הדבקה רבים. לכן מי שנדבק בהפגנה לא בהכרח יקשר בין השתתפותו בהפגנה להדבקה בהשוואה למקומות חשיפה אחרים.

מיצוי הליכים

73. בטרם נידרש לעמדת המשיבים לגופה, יצוין תחילה כי העתירה הוגשה מבלי שהעותרת מיצתה הליכים בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד. העתירה הוגשה זמן קצר ביותר לאחר שנחקק התיקון לחוק דנן, ומבלי שהעותרת פנתה אל המשיבים והעלתה את טענותיה ביחס לחוק המתוקן, ואף מבלי שהעותרת המתונה פרק זמן סביר למענה בהתאם לנסיבות העניין.

74. בית המשפט הנכבד שב ועמד על כך שחובת מיצוי ההליכים חלה גם בעתירות שעניינן תקיפת חוקים, וזאת בין היתר גם בפסקי דין מהעת האחרונה ממש. לעניין זה ראו למשל את שנקבע בפסק הדין בבג"ץ 5261/20 בן מאיר נ' הכנסת (ניתן ביום 20.8.20), כדלקמן:

"6. הלכה היא כי טרם פנייה לבית משפט זה על העותר לפעול למיצוי הליכים אל מול הרשות המוסמכת הנוגעת בדבר, אחרת תידחה עתירתו על הסף ... אין להלום ניסיון "להתכתב" עם רשויות השלטון דרך בית משפט זה [...] . חובת מיצוי הליכים שרירה וקיימת גם כאשר מדובר בעתירות חוקתיות הנוגעות לביטול חוקים או תקנות ... הלכה זו כוחה יפה הן בזמני שגרה, והן בעת חירום [...].

אין להלום אפוא הגשת עתירה נגד החוק, ימים ספורים בלבד לאחר קבלת הנוסח הסופי והמתוקן שלו בכנסת, בלא שקדמה לעתירה פניה כלשהי למשיבים. לא למותר לציין כי אין בעצם הנוכחות בישיבות של ועדות הכנסת במסגרת הליכי החקיקה כדי להוות מיצוי הליכים.

7. העותרים אשר אצה להם הדרך להגיש את עתירתם, אף לא כללו בעתירתם התייחסות מעודכנת ורלוונטית לנוסח החוק המתוקן. כך למשל, בין היתר, מלינים העותרים על כך שלא נעשה שימוש בחלופות מידתיות יותר מאלו שנבחרו, כגון טכנולוגיות אזרחיות המאפשרות זיהוי מהיר ומדויק של מגע עם חולה בנגיף, וזאת בהתעלם מסעיף 12 לחוק הקובע הוראות לעניין העמדת טכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (זאת כאשר לעמדת הממשלה נערכת בחינה, אשר נדרש לגביה פרק זמן נוסף בהתחשב בנתונים שייאספו, לעניין אפשרות השימוש בטכנולוגיות האזרחיות כאמצעי טכנולוגי יחיד).

וכן ראו את דבריו של כב' השופט מזוז בפסק הדין בבג"ץ 5746/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (ניתן ביום 31.8.20), כדלקמן:

"13. גם בעמדת העותרים ובטענותיהם באשר לתחולת ההלכה בדבר חובת מיצוי הליכים על עתירות חוקתיות, אין כדי להצדיק התעלמות מהוראה מפורשת של בית משפט זה, באותו ענין ממש, לרבות בהליך בו העותרים היו צד. אוסיף, כי הטלת חובת מיצוי הליכים בהליך של תקיפת תוקפו של חיקוק בהליכים הקודמים אינה בגדר חידוש בפסיקתו של בית משפט זה ...

14. אכן, עשויים להיות הבדלים בהחלת הכלל בדבר מיצוי הליכים בין עתירות המכוונות נגד מעשי מינהל לעתירות התוקפות את תוקפו של דבר חקיקה, נוכח התכליות השונות של כלל זה. ואולם אין לקבל כי לכלל בדבר החובה למצות הליכים

בטרם פניה לבית משפט זה אין תחולה בעתירה התוקפת תוקפו של חיקוק.

אחת התכליות המרכזיות של הכלל בדבר מיצוי הליכים היא לתרום "למיקוד המחלוקת ולצמצום גבולותיה עוד בטרם הפנייה לבית-המשפט", גם אם הפניה המוקדמת לא תחסוך את הצורך בהתדיינות משפטית, וכי "הפנייה לרשות המוסמכת והתשובה המתקבלת בעקבות כך, תורמים לגיבוש תשתית עובדתית ומשפטית המאפשרת לבית-המשפט להפעיל את ביקורתו השיפוטית לפי אמות-המידה החלות על העניין" (בג"ץ 7505/10 ראש מועצת הכפר חרבתא בני-חארת נ' המפקד הצבאי, פסקה 5 (25.7.2011)). **תכליות אלה מתקיימות כמובן גם כאשר מדובר בעתירה נגד תוקפו של דבר חקיקה.**

כן ראו שורת פסקי דין נוספים: בג"ץ 4753/20 ארגון בריכות שחיה נ' ממשלת ישראל (ניתן ביום 12.7.20); בג"ץ 2305/20 חברת שוזפו סחר בע"מ נ' ראש הממשלה (16.4.2020); בג"ץ 3481/02 קריב נ' מדינת ישראל, פ"ד נ"ו(6) 873, 869 (2002); בג"ץ 1068/09 חאג' נ' שר המשפטים (ניתן ביום 12.5.09); בג"ץ 2264/12 יצחק נ' שר המשפטים, פסקה 4 (ניתן ביום 12.5.12); בג"ץ 8264/11 בן לולו נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 1.12.11); בג"ץ 2030/20 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים, בפסקה 15 לפסק-הדין (ניתן ביום 18.3.20); בג"ץ 3668/20 הייב נ' השר לביטחון פנים (ניתן ביום 14.6.20); בג"ץ 5852/13 קניאס נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 1.9.13); בג"ץ 3643/20 אמסלם נ' השר לביטחון פנים (ניתן ביום 10.6.20); בג"ץ 8459/17 KRYKUN OLEKSANDR נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 11.2.18).

75. אשר לעותרת בבג"ץ 6786/20, יצוין כי בפרק ג.5 לעתירה – שכותרתו 'מיצוי הליכים' – העותרת מתייחסת לפניית שהעבירה לגורמים שונים בעת האחרונה, טרם חקיקת התיקון לחוק. העותרת חתמה את פרק זה בעתירתה כדלקמן:

"85. והנה, לפני זמן קצר אושרה הצעת החוק והוא נכנס לתוקפו. במצב עניינים זה, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה [...]."

ואולם, ברי כי אין בכך כדי ללמד על מילוי חובת מיצוי ההליכים, שעיקרה בפנייה מסודרת ומנומקת למשיבים וקבלת תשובתם במענה לטענות בהתייחס לחוק כפי שהתקבל על-ידי הכנסת בתום הליך החקיקה. כידוע, מיצוי הליכים יש לנקוט **לאחר** קבלת ההחלטה או החוק אשר העותר מתעתד להביאם לביקורת שיפוטית.

חלף זאת, כאמור, אצה לעותרת הדרך להגיש את עתירתה מיד לאחר קבלת התיקון לחוק. זאת, עוד בטרם הותקנו תקנות הגבלת פעילות, אשר רק לאחר התקנתן, ניתן היה לעמוד על המגבלות שהוטלו בפועל על אופן קיומן של ההפגנות. לפיכך, בהתאם להלכה הפסוקה, דינה של העתירה להידחות אך בשל אי-מיצוי ההליכים עובר להגשתה.

76. בעתירה הנוספת, בבג"ץ 6686/20, אף לא נטען על-ידי העותרים כי פנו במיצוי הליכים לגורמי המשיבים בטרם הגשת העתירה. ייתכן, בשים לב לטענת העותרים בסעיפים 21 – 24, בהתייחס להגבלה על כמות המפגינים, כי לו היו ממתנינים למענה, בו היה נמסר לעותרים, כפי שפורט לעיל, כי ניתן לקיים הפגנות בקבוצות המונות עד 20 משתתפים כל אחת – כל עוד נשמר מרחק של 20 מטר לפחות (בכפוף לסייגים שנקבעו) בין קבוצה לקבוצה – לא היו מועלות על-ידי העותרים טענות בעניין זה בעתירתם.

לפיכך, לעמדת המשיבים, אף דינה של עתירה זו להידחות על הסף, אך בשל אי-מיצוי הליכים עובר להגשתה.

(ד) הניתוח החוקתי

נקודות המוצא

77. בפתח הניתוח החוקתי, נציין כי נקודת המוצא לדיוננו היא כי חקיקה ראשית של הכנסת הנית מחזקת חוקתיות, אשר בהתאם לה נקודת ההנחה היא שהחוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים. בשים לב לכך, גם גדר ההתערבות השיפוטית בחקיקה ראשית מצומצם ביותר, למקרים חריגים ומובהקים ביותר. לעניין זה ראו למשל את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 687/15 ידיד נ' הכנסת (ניתן ביום 9.7.15), כדלקמן:

"22. נקודת המוצא של דיוננו נגזרת במידה רבה משאלת היקף הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת. מדי דברנו בחוקתיותו של חוק זה או אחר, זכור נזכור כי "לא בנקל יקבע בית המשפט שחוק מסוים אינו חוקתי" (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 592, 545 (2009) (להלן: עניין בתי-הסוהר), וראו גם האסמכתאות המובאות שם בפסקה 14 לפסק הדין של הנשיאה (בדימוס) ד' ביניש). "בית המשפט חייב כבוד לחוק כביטוי של רצון העם. עד שבית המשפט פוסל חוק, הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה" (דברי השופט י' זמיר בבג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57, 67 (1996) (להלן: עניין הופנונג)). יפים לעניין זה דבריה של השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה [פורסם בנבו] (2.9.2010), בפסקה 62 לפסק הדין:

"בחינת חוקתיות חקיקה ראשית של הכנסת נעשית על-ידי בית המשפט בזהירות ובריסון רב, תוך הקפדה על האיזון העדין הנדרש בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות, לבין ההגנה החוקתית על זכויות האדם ועל ערכי היסוד העומדים בבסיס שיטת המשטר בישראל... במסגרת איזון זה, אפילו ימצא כי מעשה החקיקה אינו מתיישב עם עקרון חוקתי, נדרשת רמת עוצמה ניכרת לפגיעה החוקתית כדי שתצדיק התערבות שיפוטית במעשיה של הרשות המחוקקת".

23. הנה כי כן, נקודת המוצא של בית המשפט בבואו לבחון אם החוק שלפניו חוקתי הוא אם לאו, היא כי לחוק עומדת מעין חזקת חוקתיות המחייבת את בית המשפט להניח כי החוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים (ראו: עניין בתי-הסוהר, עמוד 592; עניין הופנונג, עמוד 67). גדר התערבותו של בית המשפט בחקיקת הכנסת הוא אפוא מצומצם. בזכרנו זאת, נצא לדרכנו."

78. נוסף על כך, בפסיקה נקבע כי ההתערבות השיפוטית בדבר חקיקה ראשי מצומצמת עוד יותר מקום שמדובר בהוראת שעה. לעניין זה ראו את שנקבע בבג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (ניתן ביום 22.9.14):

33. [...] הלכה פסוקה היא, כי על בית המשפט לנקוט ריסון שיפוטי מוגבר, עת הוא נדרש לבחינת חוקתיותה של הוראת שעה. "לא הרי חוק 'קבוע' כהרי חוק 'זמני' בבחינת חוקתיות חוק" (עניין המועצה האזורית חוף עזה, בעמ' 553; וראו עניין עדאלה בעמ' 450 (המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין)). **התערבות של בית המשפט בהוראת שעה הינה מרחיקת לכת יותר מהתערבות בחקיקה "רגילה" של הכנסת** (ראו, מרדכי קרמניצר ויעל כהן-רימר "האפקט המצטבר של המידתיות: נדבך חדש בבחינה החוקתית הישראלית" המכון הישראלי לדמוקרטיה (להלן - קרמניצר וכהן-רימר)). אין ללמוד מדבריי, כמובן, כי הגבלת תוקפו של חוק, כהוראת שעה, צריכה "לחסן" את החוק מפני ביקורת שיפוטית. אולם, כבר נקבע בפסיקתו של בית משפט זה כי "..." יתכנו מקרים שבהם יחליט בית-המשפט, על יסוד שיקולים של מדיניות שיפוטית, להתחשב ב'זמניותו' של חוק 'זמני' כנימוק למידתיותו, ועל יסוד זה להניח – בלי לפסוק – כי החוק עומד ביתר מבחינה של הביקורת החוקתית" ...

79. עוד ראו, טרם הניתוח החוקתי, דברים שנפסקו על-ידי כב' השופט עמית בהקשר לימי החירום בהם אנו נתונים והשלכת הדבר על בחינת ההסדרים הנקבעים להתמודדות עם המשבר, בפסק דינו בעתירה בעניין הסגר שהוטל על העיר בני ברק, בג"ץ 2435/20 **לוונטהל נ' ראש הממשלה** (7.4.20) (להלן: **ענין לוונטהל**):

2" בהיבט המשפטי, המגפה מוליכה אותנו בארץ לא זרועה, במחוזות ובמשעולים חוקיים וחוקתיים שלא שיערו ראשונים ולא חזו גם רואי השחורות. זכויות חוקתיות בסיסיות כמו הזכות לפרטיות, לקניין, לחופש העיסוק ולחופש התנועה בתוך ישראל נאלמות דום מול מונחים כמו סגר והסגר, כתר, מחסומי דרכים, איכון טלפונים על ידי השב"כ, ריחוק חברתי ועוד. כל אלה חולפים בסך לפנינו כמו חלום בלהה דיסטופי במדינה דמוקרטית שחירויות האזרח הן בבסיס קיומה. בימים של שגרה, אמצעים אלה היו נפסלים על אתר כבלתי חוקיים בעליל, אך הימים אינם ימים רגילים ומפני "שהשעה צריכה לכך" (יבמות צ, ע"ב, סנהדרין מו ע"א), אין מנוס אלא מלהלקות את הציבור, הגם שלא חטא ואינו ראוי ללקות."

(כן ראו למשל בג"ץ 2491/20 **המנהל הקהילתי רמות אלון נ' ממשלת ישראל** (14.4.2020); בג"ץ 2931/20 **באמונתו יחיה נ' ממשלת ישראל** (10.5.2020); ובג"ץ 3432/20 **טרקלין אולמות ואירועים – אולמי מונדיאל נ' ממשלת ישראל** (7.6.2020)).

פגיעה בזכויות יסוד

80. לטענת העותרת, התיקון לחוק דנן פוגע פגיעה 'קשה וחריפה' בזכות להפגין, ועל כן הוא אינו חוקתי ודינו להתבטל.

81. המשיבים סבורים כי בתיקון לחוק אכן גלומה פגיעה בזכות היסוד להפגין ולמחות, שהן חלק מזכות היסוד החוקתית לחופש הביטוי. זאת גם בשים לב לכך שביני לבני הותקנו כאמור התקנות מכוח התיקון לחוק, אשר הטילו מגבלות שונות על ההפגנות בארץ, כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור. יוער כי קודם לכן הבהיר היועץ משפטי לממשלה כי לא ניתן להגביל הפגנות מכוח התיקון לחוק עצמו, עד להתקנת תקנות מתאימות.

82. ואולם, וכפי שכבר נקבע בפסיקת בית המשפט הנכבד, הזכות להפגין אינה זכות מוחלטת, וניתן להגבילה במקרים בהם היא מתנגשת עם עקרונות, אינטרסים וזכויות אחרים ובתוכם, כמובן, הזכות לחיים. הזכות לחיים, למותר לציין, היא "זכות חוקתית ראשונה במעלה של האדם, והיא ניצבת ראשונה במעלת זכויות האדם המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006)). ראו גם את האמור לעניין זה בפסק הדין **בעניין לוונטהל**, כדלקמן:

"עומדות רגלינו במצב חסר תקדים של חשש להתפשטות מהירה של מגיפת הקורונה בשיעורים גבוהים, על כל הכרוך בכך בהיבט של תחלואה, תמותה וקריסה של מערכת הבריאות. באיזון האופקי שבין הזכויות, אנו מציבים הפעם מול הפגיעה בחירויות ובזכויות יסוד כמו חופש התנועה או הזכות לחיים ולשלמות הגוף, מצב בלתי שכיח במקומותינו. באיזון אופקי זה, ידה של הזכות לחיים על העליונה".

83. יצוין כי בעוד שהעותרת טענה בעתירתה כי "ההגבלות החדשות המעוגנות בתיקון לחוק הקורונה פוגעות באופן אנוש בזכות ההפגנה ומרוקנות את עצם ההתקהלות לצורך הפגנה" (סעיף 112 לעתירה), הרי שהדברים אינם מדויקים.

החוק כשלעצמו אינו מטיל באופן ישיר מגבלות על הפגנות, אלא מסמיך את הממשלה, באישור ועדת החוקה, והכנסת להתקין תקנות שיגבילו את הזכות להפגין כאשר מתקיים מצב חרום מיוחד. כל אשר עושה החוק הוא מתן הסמכה בנסיבות המאד מיוחדות המוגדרות בו להגביל את אופן מימוש הזכות להפגין. לכן, למרות שבעצם ההסמכה גלומה פגיעה מסוימת בזכות להפגין, הרי שאין זה מדויק לטעון כי ההסמכה כשלעצמה פוגעת אנושות בזכות להפגין. קביעה כי עצם ההסמכה להגביל הפגנות היא כשלעצמה פגיעה אנושה ובלתי חוקתית בזכות להפגין, כמוה כאמירה שהזכות להפגין היא זכות מוחלטת שאינה נסוגה בפני כל זכות ואינטרס אחר. קביעה מעין זאת, אינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה אשר לצד החשיבות שהיא מקנה לזכות להפגין אינה רואה בה זכות מוחלטת שאינה כפופה למגבלות כלשהן.

לכן, אין לראות בפגיעה הנובעת מעצם ההסמכה פגיעה בלתי חוקתית בזכות להפגין. נוסף על כך, גם לאחר התקנת התקנות מכוח החוק, הזכות להפגין לא התאיינה או רוקנה מתוכן, הגם שאין חולק שנפגעה כאמור.

84. אשר על כן, נקודת המוצא לדיון החוקתי היא כי ההסדרים הקבועים בתיקון לחוק אמנם פוגעים במנעד רחב של זכויות הפרט, ובתוכן גם בזכות להפגין. הפגיעה בזכויות אלו היא פועל יוצא של הצעדים שננקטים בימים אלה לשם בלימת התפשטות מגיפת הקורונה. עם זאת, לעמדת המשיבים, חרף הפגיעה בזכויות היסוד הגלומה בהסדרים שנקבעו בתקנות הרי שהן עומדות בתנאי פסקת ההגבלה, ולפיכך מדובר בתיקון חוקתי שאין לבטלו. למען הסדר הטוב נזכיר את לשון פסקת ההגבלה, הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

”אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.”

להלן נתייחס לכל אחד מן התנאים המצויים בפסקת ההגבלה.

פסקת ההגבלה

'אלא בחוק'

85. אין חולק כי הפגיעה בזכות להפגין מעוגנת בחוק, וכי חוק זה הולם את ערכיה של מדינת ישראל (סעיף 100 לעתירה).

'ההולם את ערכיה של מדינת ישראל'

86. המשיבים יטענו כי תיקון החקיקה הולם את ערכיה של מדינת ישראל, כמדינה יהודית ודמוקרטית. לעניין זה נפנה לדברי ההסבר להצעה לתיקון החוק, בהם מצוין בין היתר כדלקמן:

”מדינת ישראל מתמודדת כיום עם גל תחלואה שני, אשר ממדיו הולכים וגדלים. מדינות נוספות בעולם מתמודדות גם הן עם עלייה חוזרת בשיעור התחלואה בנגיף.

נכון ליום ד' בתשרי התשפ"א (22 בספטמבר 2020) על פי הנתונים הנאספים, בין השאר, על ידי ארגון הבריאות העולמי העולמי דווחו בעולם כ-31,530,268 מקרי תחלואה בקורונה, וכן למעלה מ-970,000 מקרי מוות.

על פי נתוני משרד הבריאות נכון לתאריך האמור אובחנו בישראל מעל 190,000 חולים, ודווח על למעלה מ-1,270 נפטרים. מספר החולים הקשים במחלה המאושפזים בבתי החולים בכל נקודת זמן עבר את ה-650 חולים וממשיך להיות במגמת עלייה. בימים האחרונים, מדי יום ביומו, נפטרים מהמחלה במוצע מעל ל-15 חולים.

נוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, הנתונים הנוגעים לעומס המוטל על מערכת הבריאות, ובשל הצורך לצמצם את ההתפשטות הנרחבת של הנגיף ולמנוע פגיעה משמעותית ביכולת מערכת הבריאות לתת מענה למספר החולים, מוצע לתקן את החוק באופן שיאפשר, בנסיבות שבהן הדבר נדרש, קביעת מגבלות נוספות מעבר לאלה שמאפשר החוק כיום.

87. כמפורט לעיל, מגפת הקורונה מאיימת על חייהם ושלומם של רבים מתושבי ישראל, והיקפי התחלואה העדכניים קשים ומדברים בעד עצמם. לנוכח המצב הבריאותי החמור, ובמטרה להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, התיקון לחוק מאפשר להטיל מגבלות נוספות, ובתוכן על הזכות להפגין (כמו גם על זכויות רבות ונוספות הנפגעות בתקופה זו, ובכללן הזכות לקניין, חופש התנועה, חופש הפולחן ועוד). כאמור, הזכות להפגין היא זכות נעלה שאין להמעיט בחשיבותה, אולם אף זכות זו – כיתר הזכויות – אינה זכות מוחלטת.

88. בשים לב לכך, המשיבים יטענו כי על רקע מצב החירום המיוחד בו מצויה מדינת ישראל; לאחר שצעדים קודמים שננקטו לא הצליחו לשפר את מצב התחלואה במדינה; לאור עליונותה של הזכות לחיים; וכדי לשמור על בריאותם וחייהם של תושבי המדינה; הרי שהתיקון לחוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, והוא צולח גם את המשוכה החוקתית השלישית.

'תכלית ראויה'

89. בהתאם לפסיקתו של בית המשפט הנכבד, תכליתו של חוק תיחשב לתכלית ראויה, כאשר הוא נועד להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, המגלה רגישות למקומן של זכויות אדם במערך החברתי הכולל (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, בפסקה 45 לפסק דינה של כבי הנשיאה ביניש (ניתן ביום 19.11.09); בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619, 697 (2006); בג"ץ 1030/99 **אורון נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד נו(3) 640, 662 (2002).

90. בהתאם לכך, המשיבים יטענו כי התכלית העומדת ביסוד התיקון לחוק היא תכלית ראויה וחשובה. תכלית החקיקה היא מתן אפשרות וסמכות לנקיטה בצעדים לבלימת התחלואה וצמצום התפשטות הנגיף, במקרה שבו צעדים קודמים שננקטו לא הובילו לבלימת התחלואה במידה הנדרשת, וזאת באמצעות מניעת התקהלויות וצמצום מגעים חברתיים בכל שטח המדינה.

ברי כי מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור ועל שלמות חייו, כמו גם שמירה על מערכת רפואית מתפקדת, הן תכליות ראויות ביותר.

'במידה שאינה עולה על הנדרש'

91. את עיקר טענותיה מפנה העותרת כלפי עמידתו של התיקון לחוק בתנאי זה. מנגד, המשיבים יטענו כי תיקון מס' 2 הוא מידתי ואינו פוגע בזכויות יסוד במידה העולה על הנדרש. בהתאם לפסיקה, תיעשה בחינת המידתיות באמצעות שלושת מבחני המשנה שנקבעו: התאמה בין אמצעי למטרה, קיומם של אמצעים פוגעניים פחות, ומידתיות במובן הצר.
92. מבחן המשנה הראשון - מבחן הקשר הרציונלי: "האמצעי שנבחר צריך להוביל באופן רציונלי להגשמתה של המטרה" (ראו למשל: בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 20.8.08) (להלן: עניין המפקד הלאומי), סעיף 50 לפסק דינה של כב' השופטת נאור (כתוארה אז)).
93. המשיבים יטענו כי תיקון החקיקה שנבחר – אשר מאפשר להטיל מגבלות נוספות ומחמירות בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה, כאשר יש התפשטות נרחבת של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור – אכן מוביל להגשמת המטרה הראויה שצוינה, היא מניעת התפשטות המחלה ושמירה על בריאות הציבור ועל שלמות חייו, כמו גם מניעת הגעת מערכת הרפואה הציבורית למצב של אי-ספיקה.
94. עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי התקהלות ומגעים חברתיים מגבירים את הסיכון להתפשטות התחלואה, וכי בהעדר חיסון לנגיף הקורונה הדרך לבלימת התפשטותו, היא צמצום מגעים חברתיים, עטיית מסכה, שמירת היגיינה, ובידודם של חולים מאומתים וכן את מי שיש סיכוי גבוה יחסית לאוכלוסייה הכללית שנדבק בנגיף.
- לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, יש חשיבות רבה, בעת הזו, בצמצום התקהלויות בציבור ויצירת ריחוק חברתי (social distancing) במידה הרבה ביותר האפשרית. על פי עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות הגבלת התקהלויות היא אמצעי חשוב ביותר בהתמודדות עם התפשטות המגפה והאטת קצב ההתפשטות, בפרט כאשר התפשטות התחלואה היא נרחבת ביותר.
95. ההגבלות שהתיקון לחוק מאפשר להטיל על התקהלויות מסוג הפגנה, תפילה וטקס דתי, בנוסף על ההגבלות המוטלות במסגרת התקנות שהותקנו מכוח החוק בנוסחו המקורי, הן ביטוי להנחות יסוד מקצועיות אלו, שתכליתן הוא צמצום המגעים החברתיים וההתקהלויות במידה המירבית האפשרית, בכדי לבלום את התפשטות הנגיף במצב של התפשטות נרחבת ביותר של הנגיף, אשר מובילה לפגיעה חמורה בבריאות הציבור על כן, לעמדת המשיבים מתקיים הקשר הרציונלי שבין ההגבלות אשר החוק מאפשר לקבוע בתקנות, ובין התכלית אותה נועדו ההגבלות להשיג – מניעת התפשטות המחלה.

96. העותרת בג"ץ 6787/20 מציינת כי גם לשיטתה ייתכן שההגבלה על קיום הפגנות בקבוצות מופרזות של 20 איש אכן תסייע למניעת התפשטות הנגיף (סעיף 137 לעתירה), אולם לעמדתה, ההגבלה הפוטנציאלית על קיום ההפגנה במרחק מסוים מהבית – יחד עם ההגבלה על מספר המשתתפים בהפגנה – מביאה לכך שאין ודאות כי מתקיים קשר רציונאלי כנדרש.

לכך נשיב כי עמדתם של גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי ההצדקה למגבלה על קיום הפגנה בקרבת הבית – כשבתקנות המרחק שנקבע הוא עד 1,000 מטרים ממקום המגורים – היא כי הגבלת השתתפות בהפגנה במרחק העולה על 1,000 מטרים ממקום המגורים, נקבעה כחלק ממגבלות התנועה האוסרות יציאה של אדם ממקום מגורים למעט לצרכים ומטרות חיוניים המפורטים בתקנות. הגבלות אלה נקבעו במטרה לצמצם את התנועה במרחב הציבורי למינימום החיוני וההכרחי ולמנוע ככל הניתן מגעים והתקהלויות, וכן להקטין את כמות וצפיפות האנשים במרחב הציבורי, ובהתקהלויות בפרט. כל זאת, במטרה לבלום את התפשטות הנגיף ולהביא לשיפור במצב התחלואה החמור.

בהתאם לכך, עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא שיש לצמצם ולהגביל ככל הניתן חריגים וסייגים למגבלות כאמור, שכן קביעת החרגות פוגעת בעקרונות כאמור של הטלת מגבלות תנועה ומביאה לתוספת סיכון העלול להיות משמעותי בתוספת התחלואה.

97. כאמור בחוות הדעת האפידמיולוגית העדכנית, שהוצגה לממשלה על-ידי גורמי המקצוע במשרד הבריאות לקראת קבלת ההחלטה על הארכת מצב החירום המיוחד, דומה כי ניתן לומר בזהירות המתבקשת, ובהתאם להערכת גורמי המקצוע, לאחר בחינת הנתונים העדכניים כאמור כי הסגר נותן את אותותיו והביא להאטת קצב התפשטות נגיף הקורונה בישראל, אך עם זאת, בעת הזו, עדיין קיים הצורך בהטלות מגבלות מחמירות ביותר, כפי שמאפשר התיקון, כדלקמן:

"[...] גם בבחינת אחוז הבדיקות החיוביות, שיעור הבדיקות החיוביות משקף מגמה של שיפור בימים האחרונים; למחרת יום כיפור (ופחות משבועיים מתחילת הסגר) שיעור הבדיקות החיוביות עמד על 15.1%, ומאז החלה מגמת ירידה באחוז הבדיקות החיוביות עד ל – 11.4% בדיקות חיוביות נכון ליום 5.10.20. בהתאם לאמור לעיל, ובזהירות המתבקשת, פרשנותנו היא כי הסגר של השבועות האחרונים נותן את אותותיו ו[א]נו עדים לתחילת ירידה בתחלואה. יחד עם זאת, שיעורי התחלואה עדיין גבוהים מאד, גם באופן אובייקטיבי, וגם בבחינת יכולותיה של המערכת להתמודד עמם. לסיכום, מדינת ישראל עודנה נמצאת במצב של תחלואה חריפה ומצב בריאותי חמור המחייבים המשך נקיטת צעדים מחמירים ובכלל זה מגבלות מחמירות של תנועה והתקהלויות להתמודדות עם המצב החמור."

הנה כי כן, כמצוין בדברי ההסבר להחלטת הממשלה בדבר הארכת ההכרזה על מצב חירום מיוחד, "כמפורט בהרחבה בחוות הדעת, נתוני התחלואה בעת הזו גבוהים מאוד, כמו גם העומס הרב על מערכת הבריאות. מאידך, נתוני הימים האחרונים, הן במדד מספר החולים החדשים מידי יום, והן במדד אחוז הבדיקות החיוביות, מצביעים על מגמת שיפור בנתוני התחלואה. בזהירות המתבקשת ובהתאם לנתונים אלה, ניתן לומר שהמגבלות שהוטלו משיגות את התכלית לשמה נקבעו. לפיכך, לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות יש להמשיך ולנקוט במדיניות הקיימת ולהאריך את תוקפן של המגבלות (ואת מצב החירום המיוחד בהתאם) לתקופה של שבוע נוסף, ובכלל זה ההגבלות על התנועה, פעילות המסחר והגבלת התקהלויות, לרבות התקהלויות למטרת תפילה, הפגנה או טקס דתי".

אם כן, מחוות הדעת ניתן ללמוד כי יש בנתונים המצוינים כדי ללמד על הצורך המקצועי במתן האפשרות לממשלה להטיל מגבלות מחמירות על כלל סוגי ההתקהלויות, באופן המאפשר הטלת סגר הדוק על האוכלוסייה בישראל; וכי אף במישור בחינתן של המגבלות המוטלות עתה – מכוח התקנות, אשר ממילא אינן נתקפות בעתירות שבכותרת – נדרש המשך הארכת מצב החירום המיוחד בעת הזו.

98. יצוין כי לפי ההלכה הפסוקה, מבחן זה – הבחון את התאמת האמצעי למטרה – אינו דורש הוכחה מוחלטת של הגשמת מלוא התכלית החקיקתית, אלא די בכך שהוא מקיים קשר הגיוני להגשמה חלקית שאינה שולית או זניחה. לעניין זה ראו למשל את פסק הדין בבג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת (ניתן ביום 23.02.12):

"ההסדר המוצע בחוק, מבקש לנקות מעברם של אלה את כתם הפליליות שדבק בהם, ובכך מבטא קשר רציונלי עם רצון המחוקק להושיט יד מפייסת לקבוצה זאת, מתוך ראייה שבכך יהיה כדי לקדם הליך של ריפוי הטראומה ופתיחת דף חדש ביחסיהם עם המדינה והחברה בישראל. שאלה אחרת, ונפרדת, נוגעת לפוטנציאל הגשמתה של התכלית עקב השימוש באמצעי שנבחר. בסוגיה זו איננו נדרשים להכריע, שכן כידוע, אין דרישה כי האמצעי הנבחר יגשים את המטרה במלואה, ודי בהגשמה חלקית שאינה שולית או זניחה על מנת לקיים את דרישת הקשר הרציונלי (ראו אהרן ברק מידתיות במשפט 377 (2010), עניין בחורי הישיבות, עמ' 706). מעבר לכך, יש לזכור כי עסקינן בסוגיות חברתיות מורכבות, שקשה להצביע על הסתברות סטטיסטית כזאת או אחרת להתמשותם. ממילא אין זה מתפקידנו לערוך הסתברויות מסוג זה. ניתן רק לקבוע כי בנסיבות העניין יש בהסדר שנקבע בחוק פוטנציאל להגשמת התכלית האמורה. פרט לכך, אין להקל ראש במשמעויותיו הדקלרטיביות של החוק, שכלל אין ניתן לאמוד את פוטנציאל מימושן. נוכח האמור, מצאנו כי החוק מקיים את מבחן המידתיות הראשון."

99. לאמור נוסף, כי התאמת האמצעי למטרה נטועה, במקרה דנן, בשיקול דעתם המקצועי של הגורמים המופקדים על הנושא במשרד הבריאות. לענין זה יפים דבריו של כב' השופט עמית בפסק הדין בעניין לוונטה, אף הוא בענין טיפול הרשויות במגפת הקורונה:

17. הלכה פסוקה עמנו כי בבוא בית המשפט לבקר החלטה של הרשות, אין הוא מתיימר להיכנס בעליה ולקבל תחתיה החלטות אשר בתחום מומחיותה. אין דרכו של בית משפט זה להתערב בענייני מדיניות של הרשות והדברים אמורים במיוחד כאשר מדובר במדיניות המתבססת על נתונים מקצועיים מובהקים, וההחלטה היא בעלת אופי מקצועי מובהק הנתונה לסמכותה ולמומחיותה של הרשות. כך על דרך הכלל ... וכך במיוחד בעניינים מקצועיים הקשורים בבריאות הציבור ...

אמנם איננו מדברים בהחלטה מינהלית רגילה, אלא בהחלטת ממשלה מכוח תקנות שעת חירום, אך ענייננו בנושא מקצועי מובהק. משרד הבריאות מתווה מדיניות של צמצום המגעים ככל הניתן בקרב האוכלוסיה לצד בידוד החולים המאומתים. במסגרת זו, וכפי שפורט בהרחבה בתגובה, הוטלו הגבלות שונות שנועדו למנוע התקהלויות המהוות כר פורה להדבקה – הגבלות על תנועה במרחב הציבורי, סגירת מוסדות חינוך, תרבות ופנאי ומקומות עבודה ומסחר. מדיניות זו, על פי הנתונים ותמונת המצב הנוכחית, נושאת פרי בדמות של ירידה בשיעור קצב העלייה במספר החולים. בתמונת המצב הכללית במדינה, יש אזורים ויישובים בהם צבר התחלואה הוא משמעותי וקצב ההדבקה גבוה. לכך השפעה ברמה המקומית והלאומית. מכאן עמדת גורמי המקצוע כי במקומות אלה יש להטיל מגבלות תנועה חמורות בדרך של הכרזה על האזור כ"אזור מוגבל", על ההחמרה רבתי הנובעת מכך בהיבט של יציאה למרחב הציבורי וצמצום הכניסה והיציאה מהאזור. זאת, על מנת לצמצם את "ייצוא" ההדבקה לאזורים אחרים ולמנוע כניסת חולים שעלולים להוסיף ולהגדיל את מספר הנדבקים.."

100. כן ראו בעניין זה את שנקבע בעניין גרנות, בעניין תקנות הגבלות הפעילות שהותקנו במסגרת הסגר החלקי:

"אלא שאין ולא יכול להיות חולק, אף לא לשיטתם של העותרים, כי נכון לעת הזו מדינת ישראל נמצאת במשבר רפואי מהחמורים שידעה. בהיעדרם של חיסון ותרופה יעילה, ניכר כי ההתמודדות עם המגפה כרוכה במידה רבה של חוסר ודאות ומבוססת בעיקר על תחזיות עתידיות בדבר התנהגותו של הנגיף. מטבע הדברים, ייתכנו גישות מקצועיות שונות בנוגע לבלימת התפשטותה של המגפה; וחדשות לבקרים אנחנו נחשפים לדעות כאלה ואחרות של מומחים בעלי שם ומוניטין, החלוקים אלה על אלה וגם על עצמם בחלוף הזמן. אין זה מתפקידו של בית משפט זה להכריע בין מגוון הדעות, לא כל שכן להכתיב מדיניות. משימה זו שמורה לרשות המוסמכת ובעלת המומחיות בדבר. בענייננו, הגורמים המוסמכים אמרו את דברם, הממשלה קיבלה החלטה על הטלת סגר במתווה המפורט בתקנות הסגר, והתקנות אושרו על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. לטענות העותרים המופנות כלפי המדיניות שמוביל משרד הבריאות לא הונחה תשתית עובדתית וראייתית הולמת, ובמצב דברים זה לא ראינו כל עילה ואפשרות להתערבות שיפוטית בהטלת הסגר."

הלכה זו שנקבעה ביחס למתחם המידתיות העומד לרשות המינהלית, בנושאים שבמומחיות מקצועית, יפה במקרה דנן גם לשאלת בחינת קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי שננקט – הגבלת ההתקהלויות גם בשטח פתוח – לבין התכלית החיונית של צמצום ממדי ההידבקות בנגיף וקטיעת שרשרת ההדבקה, והיא תקפה ביתר שאת ביחס לרוחב מתחם המידתיות השמור לכנסת, בהיותה הרשות המחוקקת.

101. **מבחן המשנה השני - מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**: "לא נדרש שהאמצעי שנבחר יהיה באופן מוחלט הפוגעני פחות, אלא שיהיה בגדרו של מבחן המידתיות: 'החובה לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, אינה שקולה כנגד החובה לבחור באמצעי שבאופן מוחלט הוא הפוגעני פחות... יש להשוות, איפוא בין האפשרויות הרציונאליות, תוך בחירה של אותה אפשרות, אשר בנסיבות הקונקרטיות יש בכוחה להשיג את התכליות הראויות תוך פגיעה פחותה בזכויות האדם' (פרשת עדאללה פסקה 68 לפסק דינו של כבוד השופט ברק)" **(עניין המפקד הלאומי, סעיף 51 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור)**.
102. לעמדת המדינה, במצב התחלואה הנוכחי, שיעורו והתפשטותו, לא ניתן עוד להסתפק באמצעים מצומצמים יותר – לאחר הטלת מגבלות נרחבות ביותר על האוכלוסייה בישראל – לשם בלימת התפשטות הקורונה. כפי שפורט לעיל, למן תחילתו של הגל השני ננקטו אמצעים שונים, אולם, למרבה הצער הדבר לא נשא פרי.
103. כאמור לעיל, עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות היא כי נוכח שיעורי התחלואה הגבוהים ופריסתם הגיאוגרפית הנרחבת ברמה הארצית של אזורי התחלואה, הטלת הסגר החלקי אינה אפקטיבית דיה, ועל כן יש לנקוט באמצעי הבלתי נמנע של הטלת מגבלות נוספות על התקהלויות במרחב הציבורי. אם כן, לעמדת המדינה, אין בנמצא כיום חלופה שפגיעתה מצומצמת יותר ומגשימה את התכלית שביסוד התקנות באופן דומה.
104. יודגש, כי לנוכח הפגיעה הנוספת הגלומה בחירויות הפרט, הכרוכה בהוראות התיקון לחוק, לא נכללו ההוראות שנקבעו בו במסגרת חוק סמכויות מיוחדות בנוסחו המקורי – תוך ניסיון שלא להוביל לפגיעה משמעותית בחופש ההפגנה, אלא כמוצא אחרון.
- ואולם, לאחר שגם לאחר התקנת תקנות ליישומן של החוק (בנוסחו המקורי), **לא נראתה בלימה של התפשטות התחלואה** – ואף ההפך הוא הנכון – נבחנה עוד בסמוך להתקנתן, על ידי גורמי המקצוע במשרד הבריאות, וכן על ידי קבינט הקורונה, השאלה האם ניתן להסתפק באותן מגבלות (מחמירות מאד כשלעצמן), או שמא נדרשת החמרה נוספת של המגבלות שאותן ניתן להטיל על התקהלויות במרחב הציבורי.
105. כאמור, המתווה שפורסם ביום 18.9.20 נועד להטיל מגבלות מסוימות על אופן קיומן של הפגנות, על מנת לצמצם את הסיכון להדבקה במהלכן. בד בבד, נשוב ונציין כי כבר עובר למתווה שפורסם, הובעה עמדת גורמי המקצוע הבכירים ביותר של משרד הבריאות בעניין הצורך בהגבלת אופן קיומן של הפגנות, כמו גם כל התקהלות.
- ואולם, לנוכח מכלול הנסיבות – לנוכח המצב הבריאותי החמור במדינה; על רקע האופן שבו הדברים התנהלו בשטח; ועל יסוד עמדתם של גורמי המקצוע במשרד הבריאות, בדבר ההכרח בבלימת המשך ההתפשטות הנרחבת של נגיף הקורונה – הוחלט על קידום תיקון החקיקה והחמרת ההגבלות על כלל התקהלויות במרחב הציבורי באופן מיידי, ובתוך כך גם על הפגנות.

נדגיש כי מטבע הדברים, במסגרת הבחינה הדינאמית המתקיימת במצב החירום, ועל רקע האמרת נתוני התחלואה, לא ניתן היה להמתין ולבחון "בתנאי מעבדה" את הצעדים שנקטו קודם לתיקון החקיקה, ועל בסיס כלל האמור הוחלט כבר באותה עת לקדם את האמצעי החקיקתי כאמור.

106. המדינה תטען כי המגבלות נושא העתירה, על אף שפגיעתן באמצעות התקנות שהותקנו בחופש ההפגנה ובחופש הביטוי אינה פשוטה כלל ועיקר, **מתחייבות מצרכי השעה הדוחקים**, ולנוכח הסיכון הרב שעשוי להתממש כפועל יוצא של אי נקיטה בפעולות מנע נוספות במועד מוקדם ככל האפשר. לעמדת המדינה, בנסיבות הנוכחיות, ובשל היקפי התחלואה המאמירים, לא ניתן להסתפק בחלופות קלות או מצומצמות יותר, כפי שנעשה עד כה.

107. נוסף על האמור, לעמדת המדינה, המנגנונים – הפרוצדוראליים והמהותיים – שנקבעו בתיקון לחוק, מבטיחים פיקוח הדוק על ההגבלות הנוספות שניתן להטיל מכוחו:

108. **ראשית**, צורך בהכרזה על מצב חירום **מיוחד** – שרק לאחריה מוקנית לממשלה הסמכות להטיל מגבלות נוספות על חופש ההתקהלות – אפשרית רק במצב דברים בו קיימת הכרזה תקפה על **מצב חירום**. זאת, כאשר ההכרזות שונות בתנאיהן האחת מן השנייה, ומוגדר בהוראות החוק כי יש בהכרזה על מצב חירום מיוחד משום עליית מדרגה משמעותית, כאשר לשם עצם ההכרזה נדרש, מטבע הדברים, קבלת החלטה על-ידי הממשלה.

כך, בעוד שבהתאם להוראות סעיף 2 לחוק, רשאית הממשלה להכריז על **מצב חירום** אם שוכנעה כי ישנו "**סיכון ממשי** להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה **משמעותית** בבריאות הציבור ובשל כך מתחייב לנקוט פעולות מכוח הסמכויות הקבועות בחוק זה [...]" ; הרי שבהתאם להוראות סעיף 3א לחוק (שנוספו במסגרת תיקון מס' 2 לו), רשאית הממשלה להכריז על **מצב חירום מיוחד** לאחר ששוכנעה כי "**בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום** בשל נגיף הקורונה, כי **יש התפשטות רחבה** של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה **חמורה** בבריאות הציבור [...]".

109. אם כן, לשם הכרזה על מצב חירום מיוחד אין די בהערכת גורמי המקצוע כי קיים סיכון (ואף כאשר מדובר בסיכון **ממשי**) להתפשטות רחבה של נגיף הקורונה ולפגיעה בבריאות הציבור, כי אם נדרש כי הממשלה תשוכנע כי **ישנה התפשטות רחבה** של נגיף הקורונה בישראל, וכי התפשטות רחבה זו **גורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור**. לעמדת המשיבים, קביעת מנגנון מדורג זה (לצד התנאים הנוספים הנדרשים לשם הכרזה על מצב חירום, אליהם נידרש להלן), מבטיחה כי הכרזה על מצב חירום מיוחד תעשה רק בהיעדר חלופה אפשרית אחרת למניעת פגיעה **חמורה** בבריאות הציבור.

כאמור לעיל, עצם הקניית הסמכות לממשלה לקבוע תקנות אשר יטילו הטלת מגבלות נוספות במסגרת התיקון לחוק נעשתה **רק לאחר החמרה משמעותית ביותר** בנתוני התחלואה, **ולאחר שנמצא כי לא ניתן עוד להסתפק בהגבלות שהוטלו כבר**, על מנת לבלום את העלייה החמורה והמהירה בנתוני התחלואה.

110. **שנית**, לשם הכרזה על מצב חירום **מיוחד** – שרק לאחריה מוסכמת הממשלה להטיל מגבלות נוספות כאמור – נדרש כי קודם להכרזה יעמדו בתוקפן "**תקנות**" לפי חוק זה **הקובעות מגבלות מלאות** בתקופת תוקפה של הכרזה כאמור". כמפורט בסעיף 3א(ב)(2) לחוק, לשם עמידה בתנאי, יש לקבוע מגבלות בתקנות, על פי הוראות הסעיף, בשורה ארוכה של תחומים.

כך, נדרש כי יעמדו בתוקפן **תקנות** מכוח סעיף 7(א)(1) לחוק "**המגבלות יציאה ממקום המגורים**, והקובעות סייגים **המבטיחים את קיום הפעולות** המפורטות בפסקאות משנה (א) עד (יט) של אותה פסקה **רק בתחום היישוב** שבו נמצא מקום מגוריו של אדם; על אף האמור, בתקנות כאמור ניתן לקבוע לגבי הפעולות האמורות או חלק מהן כי ניתן לקיימן מחוץ ליישוב אם מקום ביצוען הוא מחוץ ליישוב או שלא ניתן לקיימן בתחום אותו יישוב".

הפעולות המנויות בפסקאות משנה (א)-(י"ט) הן פעולות חיוניות ביותר – וביניהן מנויות, **ברשימה סגורה ומתוחמת** – הצטיידות במוצרים חיוניים או קבלת שירותים חיוניים; סיוע לאדם שיש לו קושי מצוקה הדורשים סיוע ובתוך כך ביקור של אדם בעל מוגבלות אצל בן משפחתו או אפטרופסו; קבלת טיפול רפואי או טיפול סוציאלי חיוני; טבילת אישה במקווה טהרה; העברה של קטין בין הוריו החיים בנפרד, או במקרה שההורה האחראי על הקטין נדרש לצאת לצורך חיוני ואין אחראי שיוכל להשגיח על הקטין במקום המגורים; טיפול חיוני בבעל חיים; יציאה של עובד למקום עבודה חיוני; הגעה למשכן הכנסת; יציאה להליך משפטי; תרומת דם; הגעה לפעילות בגופים שפעילותם הותרה; השתתפות בלווייה או ברית של קרוב משפחה מדרגת קרבה ראשונה או שניה בלבד; מעבר ממקום שהייה קבוע אחד למשנהו; יציאה לפעילות ספורט יחידני; יציאה להתאווורות עד למרחק שנקבע בתקנות (המחויב להיות בתחום היישוב כאמור); יציאה לשדה התעופה בתנאים שייקבעו. כאמור, **ככלל, הפעולות האמורות יוכלו להתבצע בתחום היישוב בלבד**, וזאת אלא אם לא ניתן לקיימן בתחום היישוב (למשל, ביקור של אדם הזקוק לסיוע ומתגורר ביישוב אחר, או העברה של קטין בין שני הורים המתגוררים ביישובים שונים).

111. נוסף על האמור, נדרש כי יעמדו בתוקפן תקנות לפי סעיף 7(א)(2) לחוק, "**המגבלות שמירת מרחק במרחב הציבורי של עד 2 מטרים, ככל האפשר, והמגבלות התקהלות במרחב הציבורי של לא יותר מ-20 אנשים בשטח פתוח**, ובמבנה – של לא יותר מ-10 אנשים; אולם בטיפול קבוצתי במסגרת רווחה ישתתפו לא יותר מ-15 אנשים ובמבנה ולא יותר מ-20 אנשים בשטח פתוח". אם כן, **נדרש כי מספר המשתתפים המקסימלי בכל סוגי ההתקהלויות המתאפשרות בהתאם לתקנות, יעמוד על 20 משתתפים בכל התקהלות** ככל שמדובר על התקהלות בשטח פתוח, ועל 10 משתתפים ככל שמדובר על התקהלות במבנה.

112. כמו-כן, על פי הוראות סעיף 3א(ב) לחוק סמכויות מיוחדות, נדרש כי לשם הכרזה על מצב חירום מיוחד יעמדו בתוקפן "תקנות לפי סעיף 8, האוסרות פתיחה או הפעלה של עסקים או של שהיית עובדים במקומות עבודה, למעט עסקים או מקומות עבודה חיוניים" [...]; "תקנות המגבילות הפעלת מוסדות שמקיימים פעילות חינוך שלפיהן נאסרת פתיחת מוסדות כאמור לתלמידים, למעט הפעלת גופים או מוסדות כמפורט בסעיף 10(ג) ולמעט פנימיות ובחינות כאמור בסעיף 10(ד)(1) עד (3) [...];" "תקנות או הוראות שניתנו לפיהן המאפשרות הפעלה של תחבורה ציבורית במידה המזערית הנדרשת" [...];" וכך "תקנות המגבילות נסיעה ברכב שאינו תחבורה יבשתית" [...].

113. הנה כי כן, המנגנון הקבוע בהוראות החוק קובע באופן מפורש וברור כי סמכות הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד, שרק לאחריו כאמור תתאפשר התקנות תקנות אשר יגבילו באישור ועדת החוקה התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה וטקס דתי, תקום רק לאחר מיצוי הטלת מגבלות מחמירות ביותר על התקהלויות במרחב הציבורי ובמקומות ציבוריים. זאת בהתאם להנחה שיהיה בכוחן של מגבלות אלה להביא להאטה ואף לבלימת התפשטות נגיף הקורונה באוכלוסייה בישראל, באופן אשר ייתר – בנסיבות שאינן קיצוניות מבחינת הפגיעה בבריאות הציבור – את הצורך בהכרזה כאמור.

114. שלישית, נקבע בהוראת סעיף 3א(ד) לחוק כי נוסף על התקיימות התנאים שלעיל, תוכל הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד רק לאחר שתובא לפניה "עמדת שר הבריאות [ו]חוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות המבססת את קיומו של המצב הבריאותי החמור". כן נקבע כי ההכרזה "תונח על שולחן הכנסת ותוגש לוועדת החוקה בצירוף נימוקים והתשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטה, סמוך ככל האפשר לאחר שהממשלה החליטה עליה", וכי ההכרזה "תפורסם ברשומות ותכנס לתוקף עם פרסומה".

אם כן, הוראות החוק מחייבות כי ההכרזה תתקבל על סמך תשתית עובדתית - מקצועית מטעם גורמי משרד הבריאות, המבססת את קיומו של המצב הבריאותי החמור ואשר תכליתה להבטיח כי ההכרזה תתבצע במקרים הנדרשים לכך בלבד, ולאחר שזו נבחנה על-ידי שר הבריאות – הוא השר המופקד על שמירה על בריאות הציבור ותפקוד מערכת הבריאות בישראל – והובעה עמדתו. נוסף על כך, מובטח על פי הוראות החוק כי הנימוקים והתשתית העובדתית האמורה יונחו על שולחן הכנסת כחלק ממערך הפיקוח הפרלמנטרי ההדוק על התקנות שתוכל הממשלה להתקין לאחר ההכרזה (וראו התייחסות לכך להלן), וכך למעשה תובא גם לידיעת הציבור.

115. יצוין כי בהתאם להוראת סעיף 51(ב) לחוק, עם כניסת תיקון מס' 2 לתוקפו, "יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 3א, שתוקפה 7 ימים". אם כן, על פי החלטת הכנסת, עם כניסת החוק לתוקפו, קיימת הכרזה סטטוטורית על מצב חירום מיוחד, וזאת לפרק זמן קצר ומדוד – של 7 ימים בלבד, וזאת על יסוד התשתית העובדתית וכלל הנתונים אשר הונחו לפני חברי הכנסת במהלך הדיונים בהצעת החוק, וכך לנוכח הדחיפות המובנית בצורך בהכרזה כאמור.

יודגש, כי הוראה דומה קיימת בסעיף 51(א) בהתייחס להכרזה על מצב חירום לפי סעיף 2(א) לחוק, לפיה מעת כניסת החוק לתוקפו יראו "כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2(א), שתוקפה 45 ימים". הנה כי כן, לנוכח הפגיעה הנוספת הגלומה בעצם הקניית הסמכות לממשלה להטיל מגבלות נוספות על התקהלות – ובהן גם על התקהלות מסוג הפגנה, תפילה או טקס דתי – נקבע כי ההכרזה הסטטוטורית ביחס למצב חירום מיוחד, תחול **לפרק זמן קצר ביותר**, שלאחריו תתאפשר הארכה של ההכרזה, רק לאחר קבלת חוות הדעת ועמדת שר הבריאות כאמור.

116. **רביעית**, הוראות החוק קובעות כי הכרזה על מצב חירום מיוחד, בהתקיים כלל התנאים המפורטים לעיל, תהיה **תקפה לפרקי זמן קצובים ומדודים**, אשר תאפשר ותחייב למעשה, **בחינה שוטפת של המשך הצורך בהכרזה** על מצב החירום המיוחד **בכל עת בו תהיה ההכרזה בתוקף**.

זאת, תוך שמובהר כי הכרזה כאמור תהיה תקפה רק בעת בו קיימת הכרזה תקפה על מצב חירום, וכל עוד הוראת השעה הקבועה בחוק עומדת בתוקפה. בהתאם להוראות החוק, מוסמכת הממשלה, בהתאם כלל התנאים המפורטים לעיל, להכריז על מצב חירום מיוחד לתקופות של עד 7 ימים, ולהאריך את ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על 7 ימים, ובסך הכל – להכריז באופן מצטבר על מצב חירום מיוחד למשך 21 יום לכל היותר. באישור ועדת החוקה של הכנסת, מוסמכת הממשלה להורות על הארכת ההכרזה על מצב חירום מיוחד לפרקי זמן נוספים, של 14 יום בכל פעם.

117. נוסף על האמור, נקבע בסעיף 3א(ו) כי הוראות סעיף 3 לחוק, המקנות לכנסת את הסמכות לבטל את ההכרזה על מצב חירום, יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מצב חירום מיוחד. אם כן, באפשרות הכנסת להורות על ביטול ההכרזה, לפי התנאים הקבועים בחוק ולפיהם, דיון בוועדת חוקה, בביטול ההכרזה יתקיים בהקדם האפשרי על בסיס בקשה של 30 חברי כנסת שתוגש בכתב ליושב ראש ועדת חוקה. בתום הדיון, על הוועדה ליתן המלצה, אשר תוגש ליושב ראש הכנסת האם לאשר או לדחות את בקשת הביטול, וככל שלא תתקבל המלצה כאמור על-ידי ועדת חוקה בתוך 7 ימים, יתקיים דיון בבקשה לפני מליאת הכנסת, בהקדם האפשרי.

118. אם כן, בכל עת בו סבורים חברי הכנסת כי עוד אין הצדקה להותרתה בתוקף של הכרזה על מצב חירום מיוחד, או להארכת הכרזה כאמור – **באפשרות הכנסת להורות על ביטול מצב החירום המיוחד, והחלטה תיכנס לתוקף עם פרסומה ברשומות**.

כל זאת אמרנו בהתייחס לעצם ההכרזה על **מצב חירום מיוחד**, אשר רק לאחריה קמה לממשלה הסמכות להתקין תקנות להטלת מגבלות נוספות על התקהלות ובהן – על התקהלות מסוג הפגנה, תפילה או טקס דתי.

119. **חמישית**, הוראות החוק קובעות בפירוט ובאופן ברור את גדרי הסמכתה של הממשלה להורות על הגבלות נוספות (נוסף על מגבלת ההתקהלות והחובה על שמירת מרחק של 2 מטרים בין אדם לאדם, ככל האפשר החלות בכל התקהלות, ובכלל זה גם בהתקהלות מסוג הפגנה, תפילה או טקס דתי).

כך, נקבע בהן במפורש, **בהתייחס להגבלת מרחק** היציאה המותר ממקום המגורים לצורך השתתפות בהפגנה, כי בתקנות תובטח אפשרות יציאה של אדם ממקום מגוריו לצורך השתתפות בהפגנה, אך זאת תוך הסמכת הממשלה לקבוע כי יציאה כאמור תתאפשר "אם ההפגנה מתקיימת במרחק המותר ליציאה ממקום מגורים שנקבע לפי פסקה זו". זאת, להבדיל מהכלל החל בעת הכרזה על מצב חירום, לפיו יש להבטיח יציאתו של אדם לשם השתתפות בהפגנה, גם אם זו מתקיימת מחוץ לתחום היישוב.

120. בהתייחס לכמות המשתתפים בהפגנה, תפילה או טקס דתי, נקבע כי ההגבלה על כמות המשתתפים בהתקהלות כאמור לא תפחת מההגבלה שנקבעה בפסקה על התקהלויות – אשר כאמור, הועמדה במסגרת התיקון על 20 אנשים בשטח פתוח. נוסף על כך, בסיפת סעיף 7(ב) מובהר כאמור כי "לא יהיה בהגבלה לפי פסקה זו כדי למנוע **לחלוטין** קיום הפגנה, תפילה או טקס דתי".

121. **שישית**, הוראות סעיף 4 קובעות כי מקום בו יותקנו תקנות על סמך ההכרזה על מצב חירום מיוחד, אלה יועמדו תחת פיקוח פרלמנטרי הדוק, באופן שיש בו לעמדת המשיבים כדי להבטיח את הביקורת והפיקוח הנדרשים לשם צמצום הפגיעה הנוספת הגלומה בתקנות למינימום ההכרחי.

כך, בהתאם להוראות סעיף 4(ג), תקנות שהותקנו מכוח סעיף 7(ב) – קרי, **תקנות שהותקנו מכוח הכרזה על מצב חירום מיוחד** (וזאת הן בהתייחס להגבלת מרחק היציאה המותר ממקום המגורים לצורך השתתפות בהפגנה, והן בהתייחס להגבלת כמות המשתתפים בהתקהלות מסוג הפגנה, תפילה או טקס דתי) – **יעמדו בתוקפן למשך 7 ימים לכל היותר, וזאת בכפוף לקיומה של הכרזה תקפה על מצב חירום מיוחד.**

122. נוסף על תחימת פרק הזמן המקסימלי שבו יעמדו התקנות בתוקפן, נקבע בחוק הסדר קפדני לפיקוח הפרלמנטרי בהתייחס לתקנות המותקנות מכוחו ובכלל זה גם תקנות שהותקנו מכוח הכרזה על מצב חירום מיוחד, כדלקמן:

- א. תקנות מכוח החוק יוגשו לוועדה של הכנסת מייד לאחר החלטה להתקין.
- ב. ועדה של הכנסת רשאית להחליט בתוך 24 שעות אם לאשר את התקנות, כולן או חלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן.
- ג. החליטה הוועדה על אישור התקנות, כולן או חלקן, הן יפורסמו ברשומות סמוך לאחר מכן וייכנסו לתוקף במועד פרסומן, או במועד מאוחר שנקבע בתקנות.
- ד. אם הוועדה לא קיבלה החלטה בעניין התקנות בתוך 24 שעות, הן יפורסמו ברשומות וייכנסו לתוקף עם פרסומן או במועד מאוחר שנקבע בתקנות. במקרה כזה, הוועדה

תחליט בדיעבד, בתוך 7 ימים מהמועד שהוגשו לה, האם לאשר את התקנות, כולן או חלקן, לא לאשרן או לשנות את תקופת תוקפן. אם הוועדה לא הספיקה לסיים את דיוניה בתוך התקופה האמורה, רשאית היא לבקש מוועדת הכנסת ארכה בת 3 ימים להשלמת הדיונים.

ה. אם הוועדה לא קיבלה החלטה בעניין התקנות גם בתקופה זו, תחליט בעניין מליאת הכנסת.

123. ראוי לציין כי החוק קובע במפורש כי אם ועדה של הכנסת החליטה שלא לאשר את התקנות, וכן אם בסופו של התהליך לא התקבל להן אישור ממליאת הכנסת – **התקנות יפקעו**.

124. לעמדת המשיבים, ההסדר האמור מבטיח את פיקוחה ההדוק של הכנסת על האופן שבו מפעילה הממשלה את סמכותה, מאפשר לה לבטל את התקנות אם היא חפצה בכך, וקובע כי אם תקנה מסוימת לא קיבלה את אישור הכנסת – היא תפקע. ההסדר שנקבע מבטיח את יכולתה של הכנסת או ועדה מוועדותיה לקיים דיון ציבורי בתקנות בסמוך לאחר החלטת הממשלה, ולהביא לביטולן לפי רצון חברי הכנסת.

125. במאמר מוסגר יצוין כי בניגוד לתקנות "רגילות" שנדרש להן אישור ועדה של הכנסת על-פי החוק המסמיך להתקין, התקנות מכוח חוק סמכויות מיוחדות עשויות להיכנס לתוקף גם בטרם ניתן להן אישור ועדה של הכנסת. אולם הסדר חריג זה שנקבע בחוק סמכויות מיוחדות הוא מחויב המציאות, לנוכח המשמעות הקריטית של כל עיכוב בכניסת התקנות לתוקף, בראש ובראשונה בהיבטים של שמירה על שלום הציבור.

126. יצוין כי לטענת העותרת, המתווה שעל פרסומו הוחלט ביום 18.9.20, מקיים במידה מספקת – לתפיסתה – את הרציונאליים הגלומים בבסיס התיקון לחוק, ומאחר שמוטלות בו מגבלות פוגעניות פחות בחופש הביטוי, נטען על-ידה כי יש לקבוע כי תנאי המתווה הם בבחינת האמצעי שפגיעתו פחותה, אשר עומד בתנאי פסקת ההגבלה.

ואולם, כפי שפורט בהרחבה לעיל, לנוכח קצב התפשטות התחלואה בעת הנוכחית – חרף נקיטת צעדים שונים ומגוונים קודם לכן – נמצא כי יש צורך להטיל מגבלות נוספות על ההתקהלויות במרחב הציבורי ולמנוע ככל הניתן מגעים חברתיים, וזאת בין היתר גם בהפגנות כאמור. כל זאת כאמור לפרק זמן קצוב, לשם השתלטות על התפשטות הנגיף, כשלאחר מכן ניתן יהיה לשוב ולשקול נקיטה באמצעים פוגעניים פחות.

127. עוד בעניין זה יצוין כי בעוד שהעותרים סבורים כי קיים אמצעי שפגיעתו פחותה אשר יכול להביא לאותן תוצאות במלחמה בנגיף הקורונה, הרי שעמדתם של גורמי המקצוע שונה. ולעמדתם, כאמור, במצב קיצון זה, נדרשים צעדים קשים יותר מבעבר, לשם שמירה על בריאות הציבור.

כידוע, אין בית המשפט הנכבד מחליף את שיקול דעת גורמי המקצוע ואין הוא בא בנעליהם, וכך גם בנוגע לגורמי המקצוע במשרד הבריאות, בוודאי בתקופה כזו של התפשטות חסרת תקדים של מגיפה לא נודעת, בארץ ובעולם. לעניין זה יפים דבריה של כבי השופטת ברון **בעניין גרנות**, כדלקמן:

8. אלא שאין ולא יכול להיות חולק, אף לא לשיטתם של העותרים, כי נכון לעת הזו מדינת ישראל נמצאת במשבר רפואי מהחמורים שידעה. בהיעדרם של חיסון ותרופה יעילה, ניכר כי ההתמודדות עם המגפה כרוכה במידה רבה של חוסר ודאות ומבוססת בעיקר על תחזיות עתידיות בדבר התנהגותו של הנגיף. מטבע הדברים, ייתכנו גישות מקצועיות שונות בנוגע לבלימת התפשטותה של המגפה; וחדשות לבקרים אנחנו נחשפים לדעות כאלה ואחרות של מומחים בעלי שם ומוניטין, החלוקים אלה על אלה וגם על עצמם בחלוף הזמן. אין זה מתפקידו של בית משפט זה להכריע בין מגוון הדעות, לא כל שכן להכתיב מדיניות. משימה זו שמורה לרשות המוסמכת ובעלת המומחיות בדבר. בענייננו, הגורמים המוסמכים אמרו את דברם, הממשלה קיבלה החלטה על הטלת סגר במתווה המפורט בתקנות הסגר, והתקנות אושרו על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. לטענות העותרים המופנות כלפי המדיניות שמוביל משרד הבריאות לא הונחה תשתית עובדתית וראייתית הולמת, ובמצב דברים זה לא ראינו כל עילה ואפשרות להתערבות שיפוטית בהטלת הסגר.

128. לפיכך, עמדת המשיבים היא כי אין די בהנחת העותרת כי ניתן יהיה להסתפק בהגבלות שנקבעו במתווה **כדי להוביל להתערבות בחקיקה ראשית של הכנסת**, ובעצם ההסמכה שניתנה לממשלת ישראל לקבוע בתקנות, במידת הצורך, כי יציאה מהבית לצורך השתתפות בהפגנה תתאפשר במסגרת המרחק המותר ליציאה כפי שייקבע בתקנות.

129. נוסף על האמור, נטען על-ידי העותרת, כי כחלופה פוגענית פחות יש להתיר קיומן של הפגנות בשיירת רכבים.

לעניין זה יצוין כי הסוגיה האמורה עלתה בדיונים שקיימה ועדת החוקה באישור התקנות – אשר אינן נתקפות במסגרת העתירה שלפנינו, ובסיום הדיונים, נקבע כי ככל שיימצא שיש צורך בהארכת תוקפה של ההכרזה, ויתקיים דיון בהארכת תוקפן של התקנות, תיבחן האפשרות להחריג השתתפות באמצעות שיירות רכבים, גם בתקופת הכרזה על מצב חירום מיוחד.

כפי שצוין בפתח הדברים, לאחר הארכת ההכרזה על מצב החירום המיוחד, נכון למועד כתיבת שורות אלה מתקיים שיג ושיח בין הגורמים הממשלתיים השונים, בעניין הארכת תוקף התקנות על ידי הממשלה, אשר לאחריו, ככל שיוחלט על הארכת תוקפן של התקנות, בהתאם להוראות החוק, יונח נוסח התקנות על שולחנה של ועדת חוקה

130. הנה כי כן, אין לכחד כי עסקינן במתן הסמכה לקביעת הגבלות משמעותיות ביותר על חופש ההפגנה, כאשר דומה כי ההגבלה הקשה יותר היא זו המאפשרת לממשלה לקבוע כי יציאה להפגנה תתאפשר רק במסגרת המרחק המותר ליציאה ממקום המגורים – באופן אשר אינו מאפשר את בחירת מקום ההפגנה בהתאם לתפיסת המפגינים, אפשרות בחירה אשר חשיבותה הרבה זכתה להכרה בפסיקת בית המשפט הנכבד, (ראו **עניין פדידה** לעיל).

ואולם חרף חשיבות בחירת מקום ההפגנה, ותוך הכרה כאמור בפגיעה הגלומה בעצם חירות ההפגנה וחופש הביטוי, יש לזכור כי גם חופש ההפגנה, והגם שמדובר בזכות הראויה להגנה חוקתית מיוחדת, **אינו זכות מוחלטת**.

131. על כן, כפי שפורט בהרחבה לעיל, הגבלה כאמור תוטל רק לאחר שכבר הוטלו ומוצו מגבלות נרחבות ביותר על פעילות במרחב הציבורי ובמקומות ציבוריים; ולאחר שממשלת ישראל שוכנעה – על בסיס עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות – כי מצב התחלואה בישראל חמור **ומחייב** נקיטת צעדים נוספים שיביאו לצמצום יציאת אזרחי המדינה ותושביה למרחב הציבורי ככל הניתן, והכל לשם שמירה על בריאות הציבור.

כל זאת תוך שההגבלות הנוספות האמורות הן לפרקי זמן קצובים ביותר, ותוך שהתקנות מכוחן ייקבעו המגבלות יעמדו לפיקוח פרלמנטרי הדוק. על כן, לעמדת המשיבים, הטלת המגבלות הנוספות, בהתקיים כלל התנאים האמורים, מגשימה את המבחן הנדרש בדבר בחירת האמצעי שפגיעתו פחותה.

132. **מבחן המשנה השלישי - מבחן המידתיות במובן הצר**: במסגרת מבחן זה יש לבחון אם הגשמת התכלית הראויה שקולה כנגד הפגיעה בזכויות האדם, תוך איזון ערכי של יחס סביר בין הפגיעה בזכות לבין היתרון החברתי הנובע מן הפגיעה (סעיף 55 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור **בעניין המפקד הלאומי**).

133. עמדנו בהרחבה לעיל על מצב התחלואה הקשה במדינה, ועל התפשטותו הרחבה של נגיף הקורונה, אשר באה לידי ביטוי בשבועות האחרונים בעלייה דרמטית של המדדים השונים (ובתוכם כאמור מספר הנדבקים החדשים המאובחנים מדי יום, מספר החולים במצב קשה או קריטי, מספר הנפטרים ביממה ומספר הנפטרים בסה"כ, הפריסה הגיאוגרפית של התחלואה, מקדם ההדבקה, ועוד ועוד). זוהי המציאות עמה ממשלת ישראל נדרשת להתמודד על מנת להגן על ערך שלמות החיים ובריאות הציבור בישראל.

על רקע אופייה של המגפה, ובשל נתוני התחלואה המדאיגים ביותר, ובהתאם לעמדת גורמי המקצוע של משרד הבריאות, ממשלת ישראל החליטה כי יש לנקוט באמצעים נוספים שתכליתם לבלום את התפשטות המחלה. זאת על ידי הטלת מגבלות נוספות על המרחב הציבורי והפרטי, ובין היתר על הזכות להפגין, והכל לתקופת זמן מוגבלת.

134. יצוין כי למצב דברים חריג זה השלכה ישירה על אופי הניתוח החוקתי, מתחם המידתיות, והיקף ההתערבות השיפוטית. בנסיבות של התפשטות מגיפה באופן מהיר ומדאיג, כאשר תוצאות המעשים שנקטים היום יתבררו במלואם רק בעוד כשבועיים, ברי כי בחינת ההיבטים השונים של שאלת המידתיות אינה נעשית "בתנאי מעבדה" אשר מאפשרת את בחינת התשתית העובדתית המלאה ואת האיזונים המיטביים. במצב הדברים הנוכחי, מרווח הטעות הוא צר והסיכון הוא רב.

בהקשר זה, יפים דבריו של כב' השופט שטיין ביחס להתמודדות עם מגפת הקורונה, ולפיהם "הסתברות נמוכה לקרות נזק רב-ממדים מצדיקה נקיטת פעולות מנע יקרות ואף קשות" (בג"ץ 2233/20 המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור נ' משרד הבריאות (ניתן ביום 26.3.20)).

כן ראו את דבריו של כב' המשנה לנשיאה מלצר, בפסק הדין בבג"ץ 2109/20 בן מאיר נ' ראש הממשלה (ניתן ביום 26.4.20) – באשר להצדקה לנקוט צעדים שתכליתם מניעת נזק רחב ובלתי הפיך, מתוך זהירות מונעת ועל אף פער הידע והעדר וודאות מדעית מוכחת כי הנזק אכן יתממש, אולם אחר תקופת פעולה ראשונה יש להסדיר זאת בחקיקה ראשית – כדלקמן:

"במצב החירום בו אנו מצויים כיום בעקבות מגיפת הקורונה (בשונה מחילוקי הדעות שנפלו בנושא זה בעניין גלאון), דומה כי עתה בארץ ובעולם – כולי עלמא לא פליגי – שהרשויות רשאיות לפעול על פי עקרון הזהירות המונעת, והן אכן נוהגות כך. עקרון זה גורס כי כדי להתמודד עם הקושי שנוצר בפער בין הידע הקיים בזמן נתון לבין הנזק הפוטנציאלי האדיר והלא ודאי שעלול להיגרם מפעילות כלשהי, אם לא ינקטו לגביה אמצעי זהירות ראויים – יש לאפשר לרשות (המחוקקת, או המבצעת) לנקוט בצעדים שתכליתם מניעת הקטסטרופה, וזאת כאשר נשקף איום משמעותי לנזק רחב בלתי הפיך, אפילו הוא קיים בהסתברות נמוכה בלבד, וגם כאשר אין ודאות מדעית מוכחת שהנזק אכן יתממש (ראו: עניין גלאון, שם בפיסקאות 34-42 לחוות דעתי).

יחד עם זאת, אף לעקרון האמור יש להציב גבולות, או כפי שהתבטא חברי, השופט א' רובינשטיין בעניין גלאון – גם בעקרון הזהירות המונעת יש לנקוט בזהירות. זהירות זו, כדי שתצלח את דרישת המידתיות במובן הצר ... מחייבת, לשיטתי, שלא להמשיך עוד בהוראת ההסמכה (מעבר לתקופה קצרה, לאחר ה-30.04.2020, כמוצע על ידי חברתי הנשיאה בפסקה 34 לחוות דעתה), ולהמירה (אם בכלל) בהוראת שעה בחקיקה ראשית."

135. כאמור לעיל, המשיבים אינם מקלים ראש בפגיעה הנגרמת בזכות להפגין, אשר על חשיבותה ומשקלה הרב בשיטת משטרנו הדמוקרטית שבנו ועמדנו לעיל. אף הראינו לעיל כי המשיבים הקפידו הקפדה יתרה בזכות להפגין במהלך ההתמודדות עם נגיף הקורונה בחודשים האחרונים – בעת שזכויות יסוד אחרות הוגבלו באופן משמעותי – וכך נעשה גם במסגרת התיקון לחוק דן.

בד בבד, בשים לב למכלול המנגנונים שנקבעו בתיקון לחוק – אשר נועדו להבטיח כי הגבלת הזכות להפגין תהיה לתקופה קצרה ככל הניתן, תחת פיקוח פרלמנטרי תכוף והדוק, ותוך הקפדה כי גם בעת הזו תישמר האפשרות להפגין בהתאם למגבלות שנקבעו – המשיבים יטענו כי התועלת הרבה הצומחת לשלום הציבור ולשמירה על בריאותו כפועל יוצא של המגבלות שניתן להטיל מכוח תיקון מס' 2 לחוק, גוברת על הנזק הנגזר מן הפגיעה הזמנית בחירויות הפרט השונות, ובתוכן גם בזכות להפגין.

136. המשיבים סבורים כי לנוכח נסיבות התקופה החריגות והקיצוניות בכל קנה מידה, הזכות לחיים והשמירה על בריאות הציבור ושלומם גוברות על הזכויות האחרות במקרה דנן, והכל בשים לב למנגנונים השונים שנקבעו בתיקון לחוק, במטרה להבטיח כי הפגיעה בזכויות הפרט תהיה מידתית.

לעניין האיזון בין הזכויות המתנגשות בעת המלחמה בנגיף הקורונה, ראו והשוו לדבריו של כב' השופט עמית בעניין לוונטהל, כדלקמן:

”23. עומדות רגלינו במצב חסר תקדים של חשש להתפשטות מהירה של מגפת הקורונה בשיעורים גבוהים, על כל הכרוך בכך בהיבט של תחלואה, תמותה וקריסה של מערכת הבריאות. באיזון האופקי שבין הזכויות, אנו מציבים הפעם מול הפגיעה בחירויות ובזכויות יסוד כמו חופש התנועה את הזכות לחיים ולשלמות הגוף, מצב בלתי שכיח במקומותינו. באיזון אופקי זה, ידה של הזכות לחיים על העליונה.”

137. על-כן, המשיבים יטענו כי התיקון לחוק עומד גם במבחן המידתיות השלישי, ובהתאם לכך הוא עומד במבחני פסקת ההגבלה כולם.

(ה) התייחסות לטענות נוספות של העותרים

138. אשר לטענת העותרים בבג"ץ 6866/20 בדבר הפגיעה בעיקרון ההסדרים הראשוניים. טענה נוספת בפי העותרים בבג"ץ 6866/20 היא כי "החוק פסול- מעביר הסדרים ראשוניים מהרשות המחוקקת לרשות המבצעת בניגוד לדיון" וכי "ההסדר שנקבע בהחלטת הממשלה הוא הסדר ראשוני אשר צריך היה להיקבע בחקיקה ראשית". יצוין, כי טענה זו היא טענה כללית הנוגעת להוראות החוק כולו שהינו חוק מסגרת (ובעניין זה נזכיר כי הוגשו עתירות נפרדות ביחס לחוק המקורי).

דין הטענות להידחות.

139. עמדת המדינה היא שהתיקון לחוק אינו סותר את כלל ההסדרים הראשוניים. מדברי העותרת עולה, כי ככל הנראה טענתה, הנשענת על כלל ההסדרים הראשוניים, היא כי התקנות להגבלת פעילות ובכלל זה ההגבלות שנקבעו ביחס לאופן קיומן של הפגנות, הן למעשה הסדרים ראשוניים, שקביעתם צריכה להיעשות על ידי הכנסת בלבד. לדידה של העותרת, הכנסת אינה רשאית להסמיך את הממשלה לקבוע הסדרים ראשוניים ועל כן דין החוק להיפסל.
140. המשיבים סבורים שאין לטענה זו כל יסוד, וזאת הן בשל העובדה שהתקנות מכוח החוק אינן מהוות הסדרים ראשוניים, והן בשל העובדה שהכנסת רשאית, בנסיבות חריגות, להסמיך את הממשלה לקבוע הסדרים ראשוניים.
141. ראשית, המשיבים סבורים כי התקנות שהותקנו מכוח החוק התיקון לו אינן מהוות הסדר ראשוני. אין חולק על כך שהתקנות פוגעות בזכויות אדם. אולם רמת הפגיעה בזכויות היא רק אחת מהמבחנים שהוזכרו בפסיקה כאינדיקציות לזיהוי "הסדרים ראשוניים". מבחנים נוספים שהוזכרו הם "מדיניות כללית ואמות מידה עקרוניות" לעומת "אקטים אינדיווידואליים" (בג"ץ 3267/97 **רובינשטיין נ' שר הביטחון**, פד"י נב(5) 481 (1998); להלן: **עניין רובינשטיין**, סעיף 24 לפסה"ד); הסדרים הנוגעים "לאינטרסים ציבוריים רמי מעלה", ה"נושאים השלכות לדור ודור" (בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל**, פד"י סז(1) 177 (2014); **עניין יצוא הגז**, פסקה ב לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין); "מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל... תכלית הפעולה, אם נועדה היא לתכלית שנויה במחלוקת בציבור... עלותה של הפעולה... דחיפותה של הפעולה - אם מדובר בפעולה דחופה שהממשלה נדרשת לעשותה בהיותה הרשות המבצעת של המדינה, או בקביעתה של מדיניות ארוכת טווח שהכנסת יכולה וצריכה להידרש לה" (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה נ' ראש ממשלת ישראל**, מיום 27.2.06); ועוד.
142. בענייננו, התקנות שהותקנו מכוח החוק אמנם פוגעות בזכויות אדם, אולם בכך מתמצה ה"ראשוניות" שבהן. בנוסף, בעוד שהכנסת היא שקבעה את אמות המידה העקרוניות בחוק עצמו במסגרת הסמכה מפורטת שנקבעה בו, התקנות אינן קובעות אמות מידה עקרוניות, אלא רק הוראות החלות בכל פעם לתקופה קצרה בהתאם לאותן אמות מידה שנקבעו.
143. במקרה שלפנינו, החוק עצמו קובע שניתן להכריז על מצב חירום מיוחד ובכלל זאת את האפשרות להטיל מגבלות על אופן קיומן של התקהלויות במצב חירום מיוחד – שמירת מרחק במרחב הציבורי של עד 2 מטר ככל האפשרי, והתקהלות במרחב הציבורי של לא יותר מ-20 אנשים. בצד זאת, החוק מסמיך את הממשלה לקבוע הגבלה לעניין המרחק ממקום מגוריו של אדם. מעבר לכך, החוק גם קבע שהממשלה תהיה רשאית לקבוע כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד, ניתן יהיה להכפיף גם השתתפות ביציאה להפגנה למרחק המותר ליציאה ממקום מגורים שנקבע ביחס לכל הפעילויות.

כלומר, למעט מידת המרחק (הנקבעת ביחס לכל הפעילויות), אשר היא נתונה לשינויים, החוק קבע את אמות המידה העקרוניות להתקהלות, קרי - עצם ההתקהלות במרחק שייקבע בתקנות; 20 משתתפים, שמירת מרחק של עד 2 מטר, ואפשרות להגביל יציאה מיישוב המגורים. משכך, סבורה המדינה, כי הוראה זו של סדר הגודל של המרחק עצמו הקבועה בתקנות, אינה עולה לכדי הסדר ראשוני המצריך חקיקה ראשית.

144. על כך נוסף, כי אף רמת הדחיפות של התקנות והעובדה כי מדובר בקביעת הגבלות שתוקפן הוא לשבוע ימים לכל היותר, הנבחנות באופן שוטף, יש בהן כדי ללמד כי לא מדובר בהסדר ראשוני, בהתאם לפסיקת בית המשפט האמורה **בעניין יצוא הגז**. המשיבים סבורים שבחינת התקנות לאור המבחנים שנקבעו בפסיקה מובילה למסקנה כי תקנות אלה אינן מהוות הסדר ראשוני, וממילא כלל ההסדרים הראשוניים בכלל אינו חל עליהן.

145. מעבר לכך, המשיבים סבורים שהכנסת רשאית במקרים חריגים להסמיך את הממשלה לקבוע הסדרים ראשוניים. כלל בסיסי של המשפט הציבורי בישראל קובע, כי מקום שפעולת שלטון מעוגנת בתקנה או בהוראת מינהל, מן הראוי הוא כי המדיניות הכללית ואמות-המידה העקרוניות המונחות ביסוד הפעולה יעוגנו בחקיקה ראשית שמכוחה הותקנה התקנה או נעשתה הוראת המינהל" (**עניין רובינשטיין**). זהו "כלל ההסדרים הראשוניים" שעליו נשענת לכאורה טענת העותרת.

146. כאמור לעיל, המשיבים סבורים כי התקנות שאותן הוסמכה הממשלה להתקין לפי החוק אינן כוללות הסדרים ראשוניים. אבל אפילו היה הדבר נכון, לפי ההלכה הפסוקה אין מניעה משפטית מוחלטת על המחוקק להסמיך את הממשלה לקבוע הסדרים כאלה בהקשר קונקרטי, ובלבד שהחוק יקבע זאת בצורה מפורשת. כך נקבע בפסק הדין בבג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל**, מיום 27.3.16, פסקה 18 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן; וראו גם: **עניין יצוא הגז**.^[1] בענייננו, אין בכלל ההסדרים הראשוניים דבר המונע מהכנסת להסמיך את הממשלה במפורש לקבוע הסדרים שהם דינמיים ויעילים המיועדים להתמודד עם מגפה. זאת גם אם התקנות המותקנות מכוח החוק היו נחשבות כהסדרים ראשוניים, והמשיבים חולקים על כך, כאמור לעיל.

147. האם בענייננו ההסמכה שבתיקון לחוק הסמכויות המיוחדות היא "הסמכה מפורשת"? מעיון בהוראות התיקון, ברור לחלוטין שהתשובה לשאלה זו חיובית. למעשה, נדירים החוקים המכילים הסמכה כל כך מפורשת, כל כך ברורה וכל כך ברורה כמו התיקון דנן. החוק עצמו, לרבות התיקון, פורט לפרוטות בודדות את ההגבלות שהממשלה רשאית להטיל במסגרת התקנות, מסייג הגבלות אלה בדרכים שונות, קובע את השיקולים שהממשלה חייבת לשקול ואת הזכויות שאסור לה לפגוע בהן ומסדיר את אופן האישור של כל תקנה ותקנה.

2. נזכיר כי בעבר התגלו חילוקי דעות בין מלומדים בנושא זה - ראו: גדעון ספיר, "הסדרים ראשוניים", **עיוני משפט** לב (2002), מעמ' 5; יואב דותן, "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש", **משפטים** מב (תשע"ב), מעמ' 379; ברק מדינה, "הכלל החוקתי בדבר החובה לקבוע הסדרים ראשוניים בחוק - תגובה ליואב דותן ולגדעון ספיר", **משפטים** מב (תשע"ב), מעמ' 449; אורי שפראך, "מגיוס בחורי הישיבות ועד למתווה הגז: על הצורך בשינוי המסגרת הדוקטרינרית של עקרון ההסדרים הראשוניים", **עיוני משפט** מא (תש"ף), מעמ' 605.

ניכר לעין כי רמת הפירוט של החוק היא גבוהה ביותר, וחריגה ביחס לחוקים אחרים. חקיקה זו מהווה "הסמכה מפורשת" לעילא ולעילא, ברמת הפשטה נמוכה ביותר, ואף אם נראה תקנה מסוימת כ"הסדר ראשוני" - הממשלה מוסמכת אפוא להתקינה.

148. למעלה מן הצורך יצוין כי ככל שהעותרים סבורים שתקנה מסוימת שתוקנה או שעתידה להיות מותקנת היא הסדר ראשוני - יש בידה לפנות לבית המשפט הנכבד בעתירה ספציפית כנגד תקנה זו. במקרה דנן, העותרים בבג"ץ 6866/20 מבקשים להורות על ביטול החקיקה המסמיכה כולה, ואינם מבקשים ביטולה של תקנה כזו או אחרת. כיוון שהחוק מסמיך את הממשלה לקבוע מנעד רחב של תקנות, חלקן בעלות השלכה רחבה וחלקן מצומצמות, אין מקום לדון במסגרת העתירה דנן בתקנות ספציפיות.

149. אשר לטענת העותרת בבג"ץ 6786/20 כי שירות הביטחון הכללי "אוסף מידע אפידמיולוגי מספק נתונים סטטיסטיים על "הידבקות החולים בקורונה" אשר עשויים לבסס או לשלול תשתית עובדתית להגבלת הפגנות, וכי לצורך כך יש להעמיד מידע זה לעיון, הרי שאין בטענה ממש. ראשית, יצוין כי לא ברור כלל מדוע סברה העותרת כי יש מקום לצרף את השב"כ כמשיב לעתירה על יסוד טענה בלתי-מבוססת זו.

למעלה מן הנדרש ולגופם של הדברים, יובהר כי הפעולות המבוצעות בשב"כ בהקשר האמור והמידע המסופק על-ידי מתוחמים לסמכויות המפורשות שהוקנו לשב"כ בחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת השעה), התש"ף-2020, ואינם כנטען על-ידי העותרת. יתרה מכך, השב"כ רשאי לעשות שימוש במידע המתקבל לפי חוק זה לצורך ביצוע פעולות הסיוע (כהגדרתן המפורשת בחוק) למשרד הבריאות בלבד (סעיף 14(א) לחוק), ומנוע מלהעביר כל מידע שהתקבל לפי חוק זה, למעט העברת פרטי המידע הדרושים (כהגדרתם המפורשת בחוק) למשרד הבריאות (סעיף 17(א) לחוק). משכך, ברי כי אין כל בסיס בדין למבוקש בעניין זה (וזאת אף מבלי להידרש לקושי היסודי הטמון בעצם הרעיון שהשב"כ יספק מידע ביחס למשתתפים בהפגנות).

150. טענה נוספת בפי העותרת בבג"ץ 6786/20 היא כי בחקיקת החוק נפלו פגמים פרוצדורליים. כן טוענת העותרת כי החקיקה נעשתה "כאשר חברי הכנסת מצויים בניגוד עניינים תוך שקילת שיקולים זרים".

מטבע הדברים, התייחסות להליך החקיקה תינתן בתגובת הכנסת לעתירות, המוצגת באמצעות היועץ המשפטי מטעמה, ומשכך נתייחס לטענה זו בקיצור רב.

151. כידוע, בהתאם להלכה הפסוקה, התערבותו של בית המשפט הנכבד בטענות בעניין הליך החקיקה מרוסנת ביותר ושמורה למקרים נדירים של פגם היורד לשורשו של עניין, ורק כזה שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטר הפרלמנטרי והחוקתי. ראו והשוו: בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל** נט(2) 14 (2004); דבריו של כב' השופט סולברג בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (ניתן ביום 6.8.17).

152. במקרה שלפנינו, בניגוד לטענות העותרת, התיקון מושא העתירה התקבל בכנסת בשלוש קריאות, ולאחר דיונים שנערכו כנדרש. במסגרת הליכי החקיקה, הוצגה עמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות, עליה עמדנו לעיל, הבאה לידי ביטוי גם בדברי ההסבר ובהצעת החוק. בנסיבות העניין, גם במישור המשפטי אין בטענות העותר כדי לבסס פגם היורד לשורש הליך החקיקה, אשר יכול להצדיק את התערבותו השיפוטית של בית המשפט הנכבד בדמות ביטולה של חקיקה ראשית.

153. לעמדת המשיבים, אף דינה של טענת העותרת לפיה הליכי החקיקה במקרה זה היו נגועים בניגוד עניינים ותוך שקילת שיקולים זרים להידחות.

ראשית, נציין, כי מטבע הדברים, הפגנות מופנות לעיתים קרובות נגד מדיניות הממשלה או נגד מי מחבריה. לפיכך, ניתן לטעון כי לכל חברי הממשלה בכלל, ולראש הממשלה בפרט, יש נגיעה אישית בכל הנוגע להטלת מגבלות על הפגנות כלפיהם. משכך, אכן, קיים קושי מסוים בעיסוק של נבחרי הציבור בנושא.

אולם, בהינתן העובדה שהממשלה היא "הרשות המבצעת" של מדינת ישראל (ראו סעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה), ועליה מוטלת האחריות לניהול המשבר הלאומי בשל הקורונה; ולאור העובדה שהכנסת קבעה מפורשות בתיקון מס' 2 לחוק סמכויות מיוחדות שהתקנת תקנות הגבלה תהיה בסמכות הממשלה – ולא בסמכותו של גוף אחר כלשהו – אין מנוס מהמסקנה שמעורבות הממשלה ושרי הממשלה בנושא היא בלתי נמנעת.

מטעם זה, המשיבים אינם סבורים שניתן לקבוע כי מתקיים ניגוד עניינים טבוע המגביל מניה וביה את מעורבותו של הדרג המיניסטריאלי בהליך החקיקה, או בהליך התקנת התקנות שנעשה לאחריה.

כך גם, המשיבים אף אינם סבורים שניתן לקבוע כי מתקיים ניגוד עניינים טבוע המגביל מניה וביה את מעורבותו של הדרג המיניסטריאלי בהליך התקנת התקנות, שכן הדבר יאין בפועל את הוראת החוק עצמה, שכן לא יהיה מי שיוכל להפעילה במידת הצורך. ויודגש, כאמור לעיל, כי לאחר שהותקנו התקנות על-ידי ממשלת ישראל, הונחו התקנות – כמצוות המחוקק, וטרם כניסתן לתוקף – על שולחנה של ועדת החוקה, אשר דנה בהן ארוכות, ובתום יום הדיונים התקנות אושרו על-ידי הוועדה (וכיום מתקיימים דיונים על הארכת תוקפן של התקנות כאמור). המשיבים סבורים כי די בכך כדי להביא לדחיית טענות העותרים במישור זה לגופן.

בעניין זה, ראו צילום התייחסותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) מיום 1.10.20 המצורף ומסומן מש/6.

שנית, כפי שצוין לעיל, החוק קובע כי תנאי להכרזה על מצב חירום מיוחד, הוא קבלת חוות דעת מקצועית של משרד הבריאות, וכן את עמדת שר הבריאות.

זאת למעט ההכרזה הראשונה, שהוסדרה בהוראת מעבר, כמפורט לעיל. כפי שפורט בהרחבה, הוראת המעבר - שהיא חלק ממכלול הוראות החוק (ואשר קיימת, בשינוי פרק הזמן הקבוע בה, גם בהוראת החוק בנוסחו המקורי) – התקבלה לאחר קיום הדיונים בהצעת החוק, ועל יסוד ההצדקה המקצועית העומדת ביסודו, המתייחסת למצב התחלואה החמור בישראל כיום.

כאמור, מצב זה חייב הסמכה לנקיטת אמצעים מיידיים להתמודדות עם ההתפשטות הנרחבת והמהירה של נגיף הקורונה בישראל בשבועות האחרונים.

154. אשר על כן, המשיבים יטענו כי גם טענות אלו אינן מגלות כל עילה להתערבות שיפוטית.

(ו) דין הבקשה למתן צו-ביניים להידחות

155. המשיבים יטענו כי דין הבקשה למתן צווי ביניים – להקפאת כניסת התיקון לחוק לתוקף; ולהחרגת הפגנות הכוללות שימוש ברכבים פרטיים או שמתקיימות מתוך הרכבים הפרטיים של המפגינים, ללא התקהלות – להידחות, וזאת מהטעמים שויבאו בתמצית להלן.

156. בראש ובראשונה, המשיבים יטענו כי דין הבקשה להידחות משום שמשמעותו של צו הביניים המבוקש היא, הלכה למעשה, השעיית תוקפה של חקיקה ראשית, על כל המשמעויות שיש לכך.

157. כאמור, סעיף 9 לתיקון לחוק דן קובע כי "תחילתו של חוק זה ביום י"ב בתשרי התשפ"א (30 בספטמבר 2020)". דהיינו, המחוקק חיווה דעתו באופן מפורש באשר למועד תחילתו של החוק, וקבע כי החוק ייכנס לתוקפו באופן מידי, ולא בכדי.

על כן, משמעותו של מתן צו הביניים המבוקש היא השעיית תוקפו של התיקון לחוק – מדובר בסעד חריג ביותר, שמשמעותו נטילת חזקת החוקתיות העומדת לחקיקתה הראשית של הכנסת; וכל זאת עוד בטרם נדונה העתירה לגופה.

158. כידוע, יישומה של "חזקת החוקתיות" במסגרת בקשות למתן צו-ביניים היא, כי ככלל, אין מקום להושטת סעד זמני המשעה את תוקפו או את כניסתו לתוקף של חוק, שכן בעצם השעיה זו טמונה האפשרות הטבועה לסיכול רצון הרוב ולפגיעה במרקם היחסים העדין שבין הרשויות.

בהקשר זה, נבקש להפנות לקביעותיו הברורות של בית המשפט הנכבד, בהרכב מורחב של 11 שופטים, בעניין חוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005 (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, נט (2) 481 (2005)), כדלקמן:

"... משמעותו של מתן צו ביניים כפי שנתבקש בעתירות שלפנינו היתה התליית תוקפן של הוראות רבות בחקיקה ראשית, וכל זאת במסגרת סעד זמני. **כבר צוין, כי "עד שבית המשפט פוסל חוק הוא חייב לשבת שבעה נקיים" (השופט זמיר בפרשת הופנונג, עמ' 67). נכונים הדברים, מקל וחומר, בבוא בית המשפט למנוע ביצועו של חוק בצו ביניים, בלא שטענות הצדדים נתבררו והוכרעו באופן מלא.** הטענות החוקתיות שהוצגו לפנינו היו רבות ומורכבות. אכן, אף הניתוח החוקתי שנדרש להן, במסגרת פסק הדין, אינו פשוט כלל. במצב זה לא ראינו הצדקה להתערב בתוקפה של חקיקת הכנסת, טרם ליבון הסוגיות לגופן."

וראו גם החלטות שונות בדבר דחיית בקשות למתן צו ביניים שביקשו להתלות תוקפה של חקיקה ראשית: בעניין העתירה שביקשה להביא לביטול חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (בג"ץ 2055/02 **עביד נ' שר הבטחון** (החלטה מיום 7.3.02)); בעניין שתי העתירות שביקשו להביא לביטול חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים** (החלטה מיום 9.11.03), ובג"ץ 466/07 **ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה** (החלטה מיום 16.1.07)); בעניין תיקון מס' 4 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (בג"ץ 8425/14 **גבריסלאסי נ' הכנסת** (החלטה מיום 1.1.14)), ותיקון מס' 5 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 (בג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (החלטה מיום 30.12.14)); וכך ראו החלטת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 8612/15 **התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת** (החלטה מיום 24.12.15), במסגרתה נדחתה בקשה למתן צו ביניים בעניין הרפורמה ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל, בה נקבע, כי "משמעות הבקשה והבקשה החלופית היא השהיית תוקפה של חקיקה ראשית של הכנסת ולמצער הימנעות מיישום חלק מהוראותיה. כפי שנפסק, יש לנקוט משנה זהירות כאשר עסקינן בבקשה לעכב את כניסתה לתוקף של חקיקה ראשית, וזאת כסעד זמני בעתירה, טרם נידון העניין לגופו ואף טרם ניתן צו על תנאי."

159. הנה כי כן, המשיבים יטענו כי **די בכך שמהותו של צו הביניים המבוקש היא התליית חקיקה ראשית של הכנסת, כדי להביא לדחייתה של הבקשה.**

160. יתרה מכך, המשיבים יטענו כי אם במצב דברים רגיל, ככלל, אין מקום או עילה להתליית חקיקה ראשית של הכנסת תוך מתן צו-ביניים; הרי **שהדברים יפים מדרך של קל וחומר בענייננו, עת מדובר בבקשה להתליית חקיקה שנועדה לאפשר התמודדות מיידיית עם מצב חירום רפואי במדינה – לאור נתוני התחלואה שפורטו בהרחבה לעיל, ואשר מדברים בעד עצמם – וכדי למנוע פגיעה חמורה בבריאות הציבור.**

על כן, מתן צו הביניים המבוקש פירושו מניעת נקיטת אמצעים דחופים וחיוניים להתמודדות עם מגפת הקורונה, וזאת עוד בטרם בית המשפט הנכבד נדרש לעתירה לגופה, ועל כן המשיבים סבורים כי דין הבקשה להידחות.

161. **שנית**, המשיבים יטענו כי יש לדחות על-הסף גם את הבקשה למתן צו-ביניים אשר יחריג מתחולת החוק הפגנות הכוללות שימוש ברכבים פרטיים, או שמתקיימות מתוך הרכבים הפרטיים של המפגינים. **שכן צו-הביניים המבוקש ממילא אינו משרת את הסעדים העיקריים בעתירה שבכותרת**. שכן, בעוד שהעותרת ביקשה להורות על בטלות התיקון לחוק, וכן לפרסם נתונים עדכניים; ברי כי **מתן אפשרות לקיים הפגנות רכובות לא תשרת את הסעד הראשי של ביטול התיקון לחוק**.

162. **שלישית**, המשיבים יטענו כי גם בחינה של סיכויי העתירה ושל מאזן הנוחות מלמדת כי דין הבקשה להידחות.

163. מבחינת **סיכויי העתירה**, הרי שאלה אינם מהמשופרים, וזאת לאור כל שפורט לעיל בעמדת המשיבים.

כאמור לעיל, התיקון לחוק דגן – ככל חקיקה ראשית – חוסה תחת **חזקת החוקתיות**, תוך שבית המשפט הנכבד יוצא מנקודת הנחה שהחוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים, ומפעיל **ביקורת שיפוטית צרה** בהיקפה על חקיקת הכנסת.

מעבר לכך, התיקון לחוק עומד במבחני פסקת ההגבלה שפורטו לעיל, באשר ההסמכה שהוא מעניק נועדה לתכלית ראויה ביותר של שמירה על בריאות הציבור בתקופה של תחלואה חסרת תקדים במדינה; ובשים לב למנגנונים הקבועים בו – המביאים לכך כי הטלת ההגבלות על אופן קיום ההפגנות תהיה אפשרית רק במצב הקיצון בו אנו מצויים, ומבטיחים כי הדברים ייבחנו באופן תכוף כל מספר ימים – התיקון לחוק עומד במבחני המידתיות כאמור.

164. **בכל הנוגע למאזן הנוחות**, הרי שגם בחינתו מלמדת כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות.

זאת אמרנו בשים לב לכך שצו-הביניים המבוקש **ימנע** מהממשלה לנקוט בצעדים מידיים שאותה היא רואה כחיוניים כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, בעת מצב החירום המיוחד השורר במדינה בימים אלה. כאמור, צו-הביניים המבוקש יסכל את כוונתו הברורה של המחוקק, והתלית תוקפו של החוק תפגע במימוש התכליות החשובות המונחות בבסיס החוק. לעומת זאת, הגם שאין חולק כי התיקון לחוק פוגע כאמור בזכות להפגין, התיקון לחוק **אינו מונע לחלוטין** את האפשרות להפגין גם בעת הזו, בהתאם למגבלות שנקבעו בתקנות, אשר נבחנות באופן תכוף ביותר כאמור. אף ברי כי לא מדובר במצב בו נדרש מתן צו ביניים כדי לסכל נזק אשר יסכל את הדין בעתירה לגופה.

165. לאור כל האמור לעיל, ובפרט לאור הפגיעה באינטרס הציבורי וחזקת החוקתיות הנתונה לתיקון לחוק, המשיבים יטענו כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות.

(ז) סיכום

166. המשבר הרפואי בו שרויה המדינה, עקב התפרצותו והתפשטותו של נגיף הקורונה, מחייב נקיטה בצעדים קשים – ובכללם הטלת מגבלות על חירויות הפרט – וזאת במטרה לשמור על בריאותם וחייהם של תושבי המדינה.

בנקודת הזמן הנוכחית, בה מתמודדת המדינה עם גל תחלואה שני גדול ממדים, הצורך בהטלת מגבלות על התקהלויות ומגעים חברתיים, לרבות הטלת מגבלות על אופן קיומן של הפגנות, הוא בבחינת כורח השעה, ובלתי נמנע.

מטבעו של עניין, התנהלות כלל הגורמים הרלוונטיים, היא התנהלות חירום דינאמית, אשר נגזרת מן המצב המשתנה לצורך מתן מענה הולם לפי צו השעה, והדבר נכון אף לגבי הצעדים שננקטים במישור המשפטי.

167. עם זאת, גם בשעה של התמודדות עם משבר בריאותי חסר תקדים, מעמדה הרם של הזכות להפגין נותר בעינו. בהתאם לכך, התיקון לחוק קבע מנגנון מפורט ומהודק, אשר נועד להבטיח כי הגבלת אופן קיומן של הפגנות תהיה חיונית למניעת התפשטות נגיף הקורונה, לזמן קצוב ביותר, ותחת פיקוח פרלמנטרי הדוק ביותר.

168. לנוכח כל זאת, ובהתאם להלכה הפסוקה בדבר ההתערבות המצומצמת בדבר חקיקה ראשית של כנסת ישראל, המשיבים יטענו כי תיקון החוק הוא מידתי וחוקתי, וכי דין העתירות להידחות.

169. תגובה זו עמדה טרם הגשתה בפני פרופ' חזי לוי, מנכ"ל משרד הבריאות. פרופ' לוי אישר את האמור בתגובה, אולם בשל אילוץ טכני לא ניתן היה להחתימו על תצהיר. לפיכך יבקשו המשיבים להגיש את התצהיר בהקדם האפשרי.

היום, י"ט בתשרי, תשפ"א
7 באוקטובר, 2020


לירון הנפפלדן עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


אודי איתן, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


מוריה פרימן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

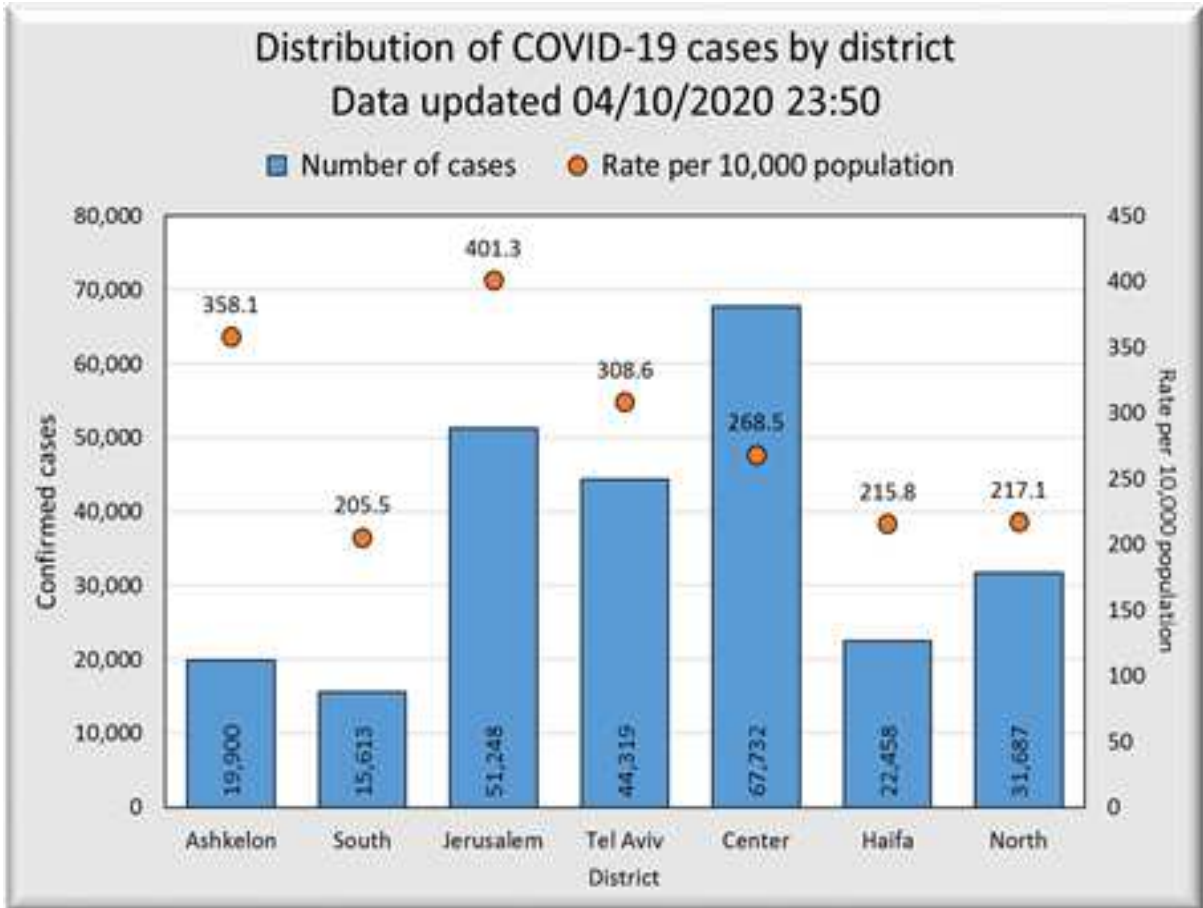
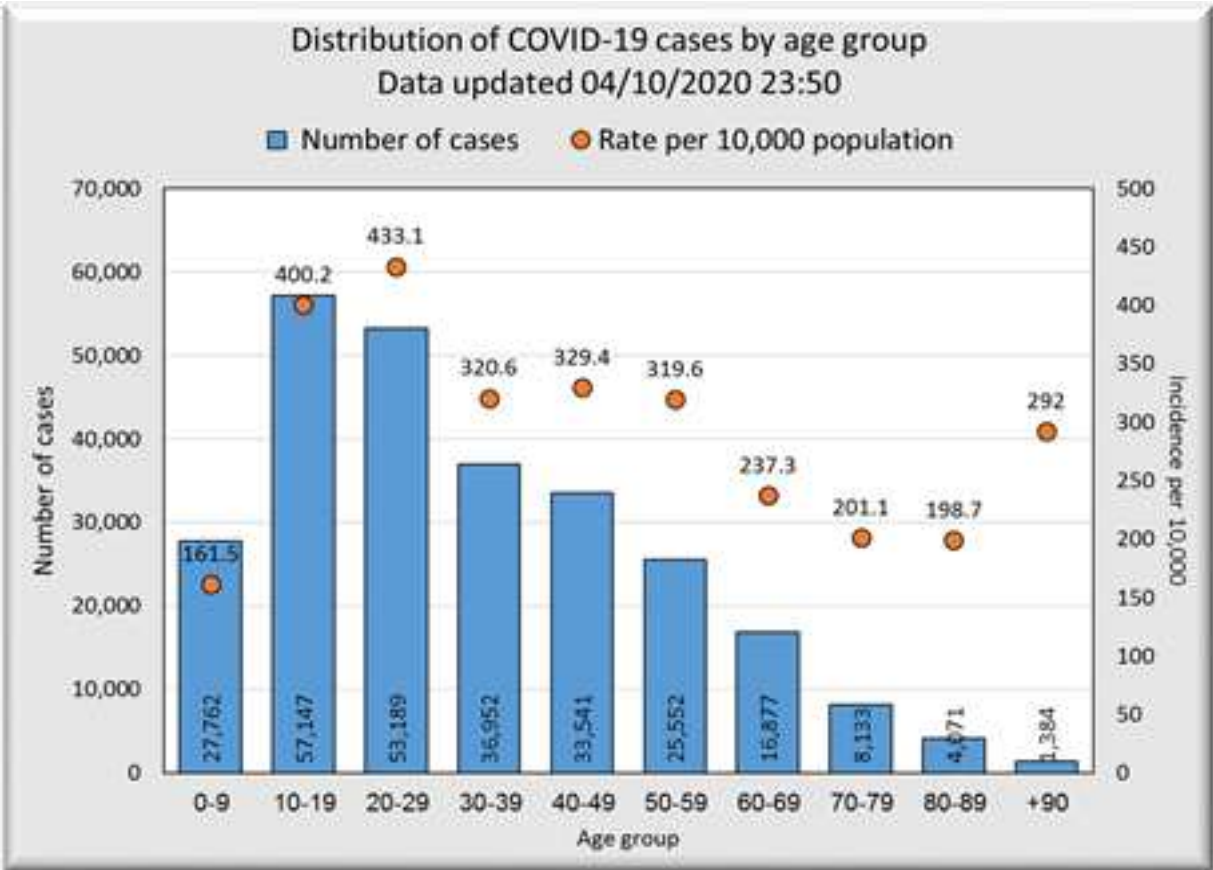
תוכן עניינים נספחים

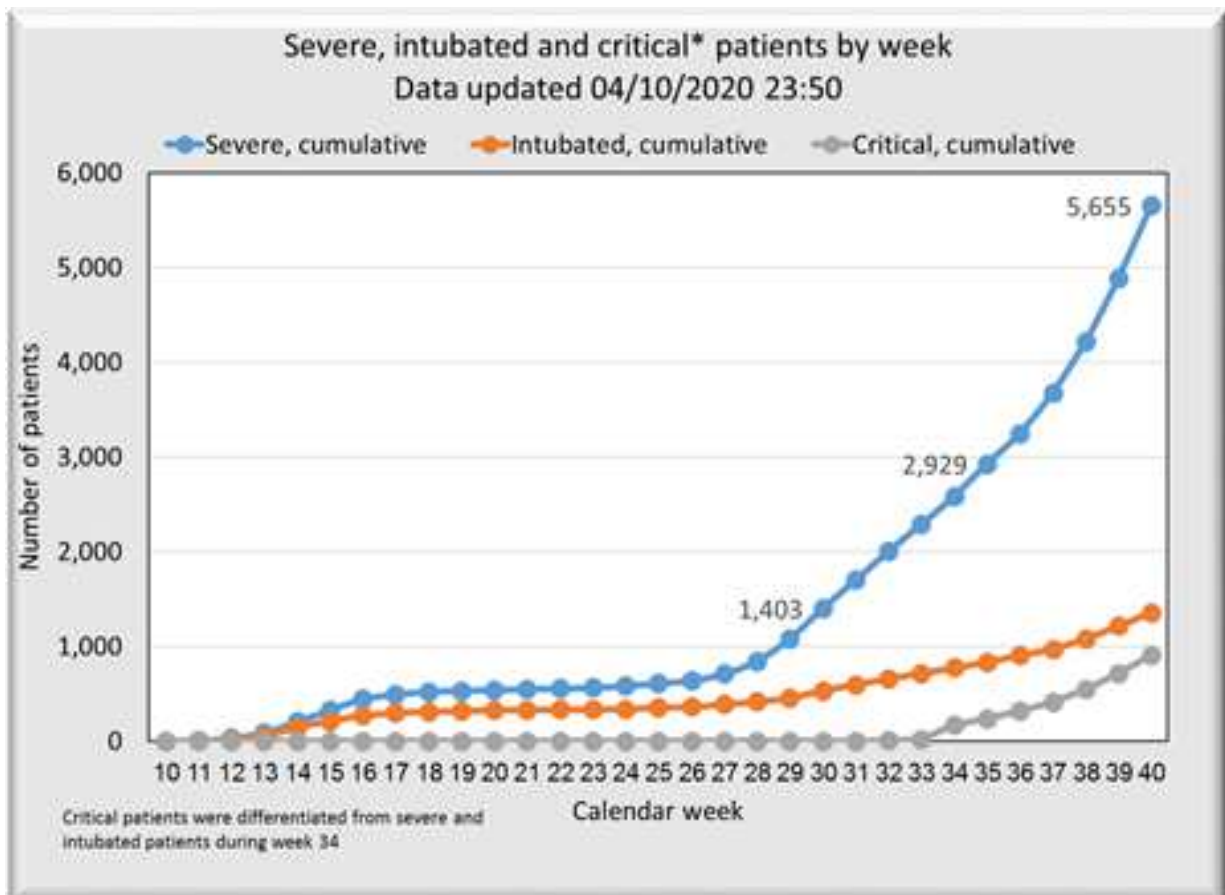
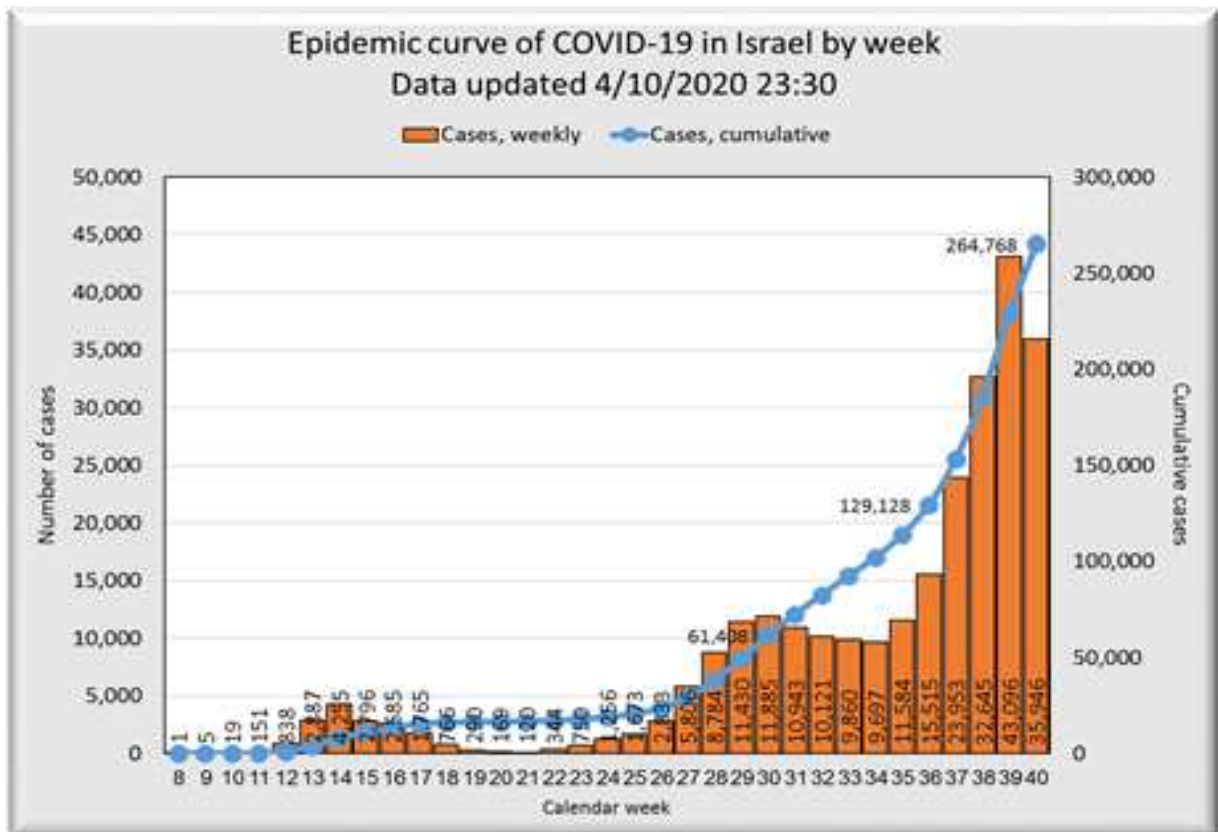
עמוד ראשון	שם הנספח	נספח
עמוד 1	צילום טבלאות נתוני הבדיקות והתחלואה על פי מדדים שונים, נכון ליום 4.10.20	מש/1
עמוד 5	צילום חוות הדעת המקצועית מטעם גורמי משרד הבריאות אשר הונחה לפני הממשלה, וכן צילום הצעת החלטה לממשלה ובה דברי ההסבר לצורך בהארכת ההכרזה	מש/2
עמוד 12	צילום המתווה מיום 18.9.20	מש/3
עמוד 16	צילום הצעת החוק ודברי ההסבר	מש/4
עמוד 23	צילום הנתונים כפי שהוצגו לוועדת החוקה	מש/5
עמוד 38	צילום התייחסותה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) מיום 1.10.20	מש/6

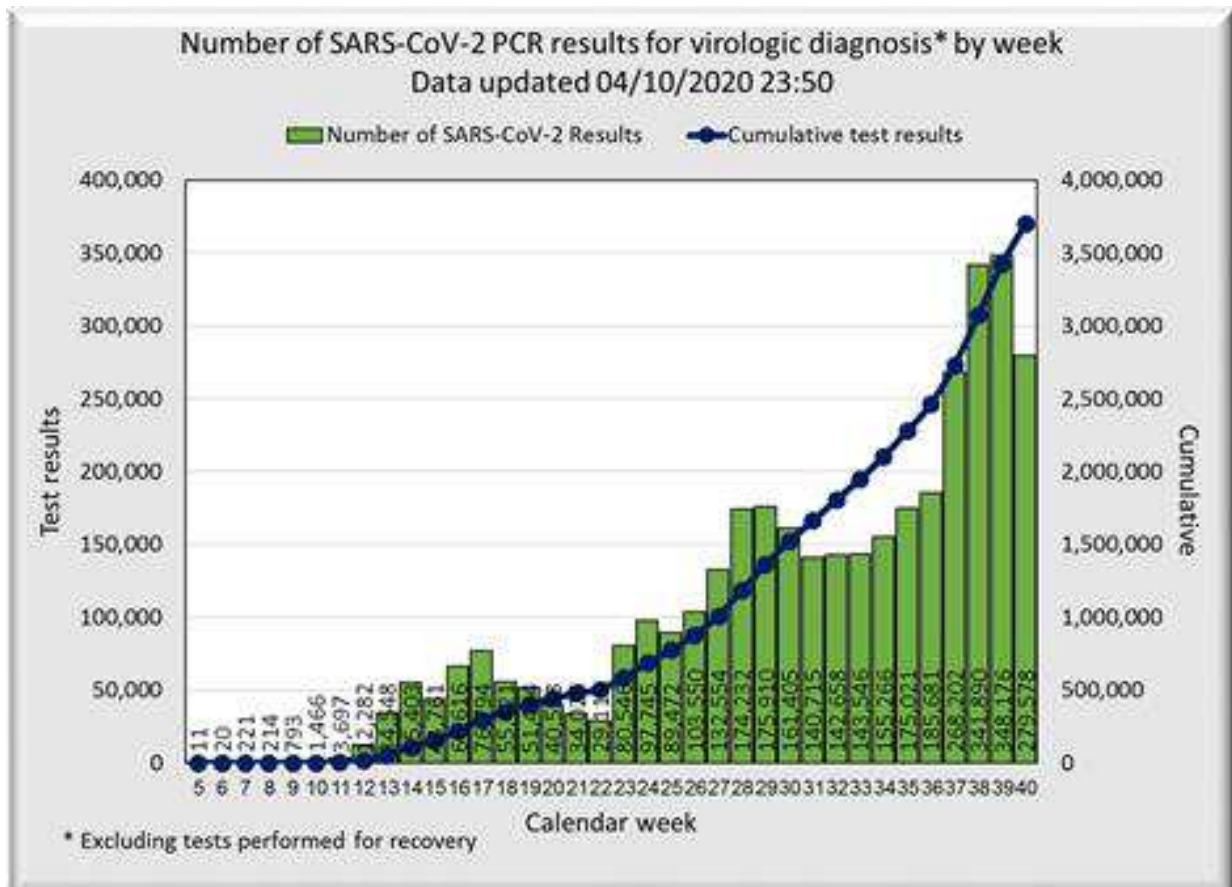
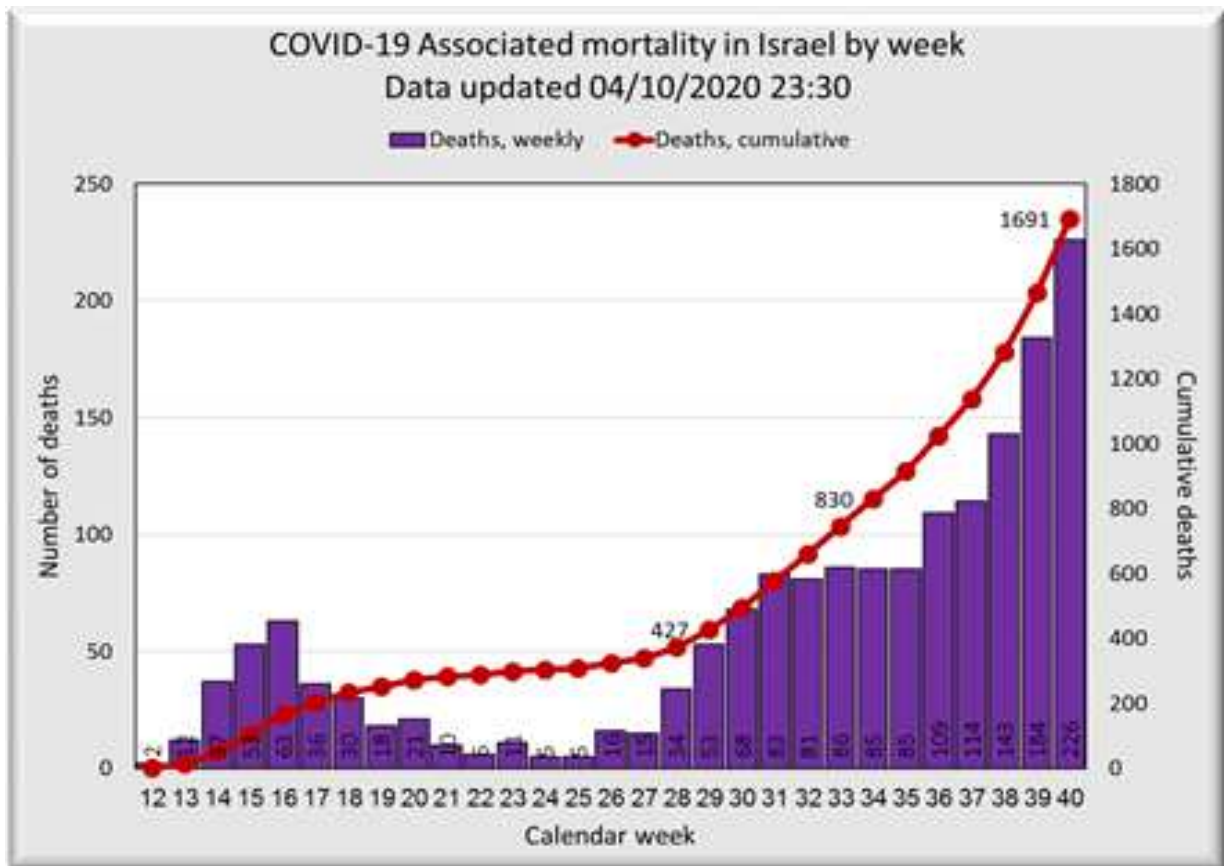
מש/1

צילום טבלאות נתוני הבדיקות
והתחלואה על פי מדדים שונים,

נכון ליום 4.10.20







מש/2

צילום חוות הדעת המקצועית
מטעם גורמי משרד הבריאות
אשר הונחה לפני הממשלה, וכן
צילום הצעת ההחלטה לממשלה
ובה דברי ההסבר לצורך
בהארכת ההכרזה



י"ח בתשרי, התשפ"א
 06 אוקטובר 2020
 389068320
 (בתשובה נא ציין מספרנו)
 מסי' תיק – 21

הנדון: חוות דעת אפידמיולוגית בעניין המצב הבריאותי החמור כתוצאה מנגיף הקורונה

COVID-19 הינו נגיף חדש המועבר מאדם לאדם בדרך האוויר, באמצעות טיפות המופרשות מדרכי הנשימה. עד עתה קיימת חסינות מועטה בלבד נגד נגיף זה, כך שכמעט כל אדם עלול להידבק ולהדביק. מחלת ה-COVID-19 מציבה אתגר גדול במיוחד בגלל יכולתה להופיע ולהדביק בצורה אתסמינית. תכונה זו מונעת הכלת המחלה על ידי זיהוי ובידוד חולים בלבד, ומגבילה את יעילות מאמצי קטעת שרשראות הדבקה. בין אם הנדבק תסמיני או אתסמיני, הוא עלול להדביק מספר אנשים נוספים, ולעיתים גם מספר גדול של אנשים, עד האבחון והכניסה לבידוד. אין טיפול יעיל ספציפי למחלה ונכון להיום אין חיסון כנגדו. שיעור הקטלניות נאמדים בין 0.6%-4.0%, על פי דיווחים שונים בעולם. מאידך, שיעורים אלה משתנים מאוד עם הגיל. על פי הניסיון הישראלי, שיעורי התמותה נמוכים עד גיל 60, עומדים על כ-1.0% בבני 60-69, כ-5% בבני 70-79, 15% בבני 80-89 וכ-30% בקרב בני 90+. שיעור התחלואה הקשה גבוהים אף יותר.

נכון להיום אובחנו מעל לרבע מיליון החולים, למעלה מ-5,000 חולים קשים וקריטיים ונפטרו למעלה מ-1,700. אחוז הבדיקות החיוביות הגיע בשבוע שעבר לשיא של 15%, כאשר במוקדים מסוימים הוא חוצה את רף ה-25% בבדיקות חיוביות. אם בתחילת חודש אוגוסט קצב החולים החדשים היה יציב סביב כ-1800 מקרים חדשים ביום, הרי מאז תחילת חודש ספטמבר הוא הכפיל את עצמו פי יותר מ-4. מספר החולים הקשים החדשים כמעט הכפיל את עצמו מיולי לאוגוסט, ושוב כמעט הכפיל את עצמו מאוגוסט לספטמבר. בהשוואה למדינות מפותחות שחוות תחלואת COVID-19 קשה, ישראל נמצאת הרבה מעל שיעור החולים החדשים היומיים למיליון נפש, ואף עקפה את ארה"ב בשיעור פטירות למיליון נפש.

נכון להיום, התחלואה מנגיף הקורונה ממושטת ב-341 יישובים ברחבי המדינה, כיום ישנם כ-185 ערים ויישובים שהם 'אדומים' או 'כתומים' בהתאם למדדי "הרמזור". ועל כן לצורך התמודדות יעילה עם התפשטות המחלה, לא ניתן להסתפק בנקיטת צעדים "מקומיים".



בנוסף, ברמת תחלואה של 7,000-8,000 חולים חדשים ליום למערכת הבריאות בישראל אין את היכולת לצמצם שיעורי תחלואה בצורה סבירה באמצעות קטיעת שרשראות הדבקה. ישראל מסוגלת היום להעמיד מערך חקירות אפידמיולוגית המונה כ-1300 משרות חוקר, כאשר כל חוקר מסוגל לבצע כשתי חקירות ביום, כולל הגעה לכל מגעי החולה. משמעות הדבר היא שכמחצית מהחולים החדשים אינם נחקרים כלל, והמערכת לא מגיעה לכלל המגעים של אותם חולים. במצב זה מסתובבים באופן חופשי אנשים רבים שנדבקו בנגיף, וממשיכים להרחיב את מעגלי ההדבקה, ללא ידיעתם.

הפנדמיה גורמת לפגיעה אנושה בבריאות הציבור, הן ישירות על ידי תחלואה ותמותה מהמחלה עצמה, והן בעקיפין על ידי השפעתה על מערכת הבריאות, עומס והסיכון לקריסה של מערכת הבריאות. נכון ליום 4.10.20, מספר חולי הקורונה המאושפזים בבתי החולים ברחבי הארץ עמד על 1,665, לא כולל החולים המצויים במלונות או שוהים בביתם. מתוכם 890 חולים קשים וקריטיים. לצורך השוואה, מספר החולים שהיו מאושפזים בבתי חולים הכללים לפני כחודש עמד על כ-1100 מטופלים שמתוכם היו 457 חולים במצב קשה וקריטי. כאמור, במהלך החודש האחרון, מספר החולים הקשים והקריטיים, וכן מספר הנפטרים, כמעט והכפיל את עצמו (638 פטירות בספטמבר לעומת 386 פטירות באוגוסט). בשבועות האחרונים מספר החולים הקשים והקריטיים החדשים הזורמים אל בתי החולים מידי יום הולך ועולה ועבר את רף 160 מקרים ליום.

נכון ליום 5.10.20, מחלקות הקורונה נמצאות בתפוסה של 79%, ובהתאם לעלייה בתפוסה במחלקות הקיימות, נפתחות מיטות נוספות שרובן על חשבון מיטות קיימות. המשמעות לכך היא טיפול בחולי קורונה על חשבון זמינות שירותים רפואיים לחולים אחרים. לא למותר לציין, כי לא זאת בלבד שכוח האדם בבתי החולים לא גדל כקצב גידול החולים הקשים, אלא שמספר אנשי הצוות הרפואיים הנגרעים מעבודתם ונדרשים להיכנס לבידוד עקב חשיפה או הדבקה בנגיף מידי יום עולה במקביל לעלייה בתחלואה באוכלוסייה. נתונים אלה מצטרפים לעובדה שצוותי הרפואה עובדים למעלה מחצי שנה במתכונת חירום אינטנסיבית ושוחקת, ללא חופשות, ומגיעים לסף אפיסת כוחות. תמונת התחלואה העכשווית טומנת בחובה המשך הגעת חולים קשים בקצב הנוכחי אם לא למעלה ממנו בשבועות הקרובים, גם בתנאי סגר. ברי כי במצב זה איכות הטיפול, בחולי הקורונה, ובכלל החולים והמאושפזים, עלולה להיפגע. לא ניתן לשלול את האפשרות לפיה, במקרה הקיצון, עלולים מטופלים למות כתוצאה מאי ספיקה של מערכת האשפוז במדינת ישראל.

מדיניות משרד הבריאות לעניין ההתמודדות עם מגפת הקורונה בשלב זה של התחלואה המסיבית, מבוססת על מס' עקרונות: 1. שימוש במסיכת אף ופה בכל המרחב הציבורי. 2. שמירת מרחק ומניעת התקהלויות. 3. הטלת מגבלות על תנועת אנשים. בהתאם לכך נקבעו ההגבלות המחמירות בתקנות, ובכלל זה הגבלות על



התנועה – איסור על יציאה של אדם ממקום מגוריו, ומעבר למרחק מסוים, למעט לצרכים החיוניים בלבד המפורטים בתקנות. כמו כן, נקבעו הגבלות על קיום או השתתפות בהתקהלויות, לרבות התקהלויות למטרות תפילה, הפגנה או טקס דתי.

בנוגע להתקהלויות, מבחינה אפידמיולוגית קיים סיכון להדבקה בנגיף הקורונה בהשתתפות בהתקהלות; ככל שמספר המשתתפים בהתקהלות גבוה יותר, הסיכון לפרט ולמשתתפים בהתקהלות עולה בהתאם. הסיכון הפרטני להידבק תלוי במספר גורמים, כגון עטיית מסיכה, האם ההתקהלות במקום סגור או פתוח, מספר המשתתפים בהתקהלות, צפיפות, שמירת מרחק פיזי, הקפדה על שהייה במקום קבוע לעומת התקהלות דינמית בה אנשים מצויים בתנועה ומתערבבים זה עם זה ככלל, הסיכון להידבק במבנה סגור גבוה יותר מהדבקה באוויר הפתוח, ובתלות במשתנים נוספים כמו צפיפות, מספר המשתתפים וכו'.

בבחינת נתוני התחלואה של הימים האחרונים, ניתן לומר במידה של זהירות (ובכפוף להסתייגות לפיה קיים קושי להתייחס לנתוני התחלואה בשבועות האחרונים בגלל חגי ישראל, העלולים לעוות את תמונת התחלואה המשתקפת מן הנתונים המגיעים למשרד הבריאות) כי לאחר שיא של למעלה מ-8,000 מקרים מאומתים ליום לאחר ראש השנה, ושיא נוסף של למעלה מ-9,000 מקרים מאומתים לאחר יום כיפור, אנו עדים לירידה הדרגתית בתחלואה לכדי 7,000 מקרים ליום בימים שלאחר יום כיפור, ו-5,600 מקרים חדשים ליום בתחילת השבוע של חול המועד סוכות. יוער כי לשיא של 9,000 חולים חדשים לאחר יום כיפור יש להתייחס בזהירות כי כנראה שהוא משקף ביקוש צבור לביצוע בדיקות במשך ימי השבת ויום כיפור שקדמו לו. עם זאת, גם בבחינת אחוז הבדיקות החיוביות, שיעור הבדיקות החיוביות משקף מגמה של שיפור בימים האחרונים; למחרת יום כיפור (ופחות משבועיים מתחילת הסגר) שיעור הבדיקות החיוביות עמד על 15.1%, ומאז החלה מגמת ירידה באחוז הבדיקות החיוביות עד ל-11.4% בבדיקות חיוביות נכון ליום 5.10.20. בהתאם לאמור לעיל, ובזהירות המתבקשת, פרשנותנו היא כי הסגר של השבועות האחרונים נותן את אותותיו וענו עדים לתחילת ירידה בתחלואה. יחד עם זאת, שיעורי התחלואה עדיין גבוהים מאוד, גם באופן אובייקטיבי וגם מבחינת יכולתה של המערכת להתמודד עמם. לסיכום, מדינת ישראל עודנה נמצאת במצב של תחלואה חריפה ומצב בריאותי חמור המחייבים המשך נקיטת צעדים מחמירים ובכלל זה מגבלות מחמירות של תנועה והתקהלויות להתמודדות עם המצב החמור.

בברכה,

ד"ר שרון אלרעי-פרייס
 ראש שרותי בריאות הציבור (בפועל)

הארכת הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה

הצעה להחלטה

מחליטים,

1. בהתאם לסעיף 3א לחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן, "החוק"), להאריך את ההכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה ב – 7 ימים, עד ליום כ"ה בתשרי התשפ"א (13 באוקטובר 2020), ולפרסם את ההכרזה ברשומות בהתאם לסעיף 3א(ד) לחוק.
2. להניח על שולחן ועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת (להלן, "ועדת חוקה") את הארכת ההכרזה, בצירוף נימוקים והתשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטה, סמוך ככל האפשר לאחר אישור הממשלה.

דברי הסבר

1. COVID-19 הינו נגיף חדש המועבר מאדם לאדם בדרך האוויר, באמצעות טיפות המופרשות מדרכי הנשימה. עד עתה קיימת חסינות מועטה בלבד נגד נגיף זה, כך שכמעט כל אדם עלול להידבק ולהדביק. מחלת ה- COVID-19 מציבה אתגר גדול במיוחד בגלל יכולתה להופיע ולהדביק בצורה אתסמינית. תכונה זו מונעת הכלת המחלה על זיהוי ובידוד חולים בלבד, ומגבילה את יעילות מאמצי קטעת שרשראות הדבקה. בין אם הנדבק תסמיני או אתסמיני, הוא עלול להדביק מספר אנשים נוספים, ולעיתים גם מספר גדול של אנשים, עד האבחון והכניסה לבידוד. אין טיפול יעיל ספציפי למחלה ונכון להיום אין חיסון כנגדו. שיעור הקטלניות נאמדים בין 0.6% - 4.0%, על פי דיווחים שונים בעולם. מאידך, שיעורים אלה משתנים מאוד עם הגיל. על פי הניסיון הישראלי, שיעורי התמותה נמוכים עד גיל 60, עומדים על כ-1.0% בבני 60-69, כ-5% בבני 70-79, 15% בבני 80-89 וכ-30% בקרב בני 90+.
2. שיעור התחלואה הקשה גבוהים אף יותר. נכון להיום אובחנו מעל לרבע מיליון החולים, למעלה מ- 5,000 חולים קשים וקריטיים ונפטרו למעלה מ- 1,700. אחוז הבדיקות החיוביות הגיע בשבוע שעבר לשיא של 16%, כאשר במוקדים מסוימים הוא חוצה את רף ה- 25% בדיקות חיוביות. אם בתחילת חודש אוגוסט קצב החולים החדשים היה יציב, סביב כ-1800 מקרים חדשים ביום, הרימאז תחילת חודש ספטמבר הוא הכפיל את עצמו פי יותר מ-4. מספר החולים הקשים החדשים כמעט הכפיל את עצמו מיולי לאוגוסט, ושוב כמעט הכפיל את עצמו מאוגוסט לספטמבר. בהשוואה למדינות מפותחות שחוו תחלואת COVID-19 קשה, ישראל נמצאת הרבה מעל שיעור החולים החדשים היומיים למיליון נפש, ואף עקפה את ארה"ב בשיעור פטירות למיליון נפש.

3. הפנדמיה גורמת לפגיעה אנושה בבריאות הציבור, הן ישירות על ידי תחלואה ותמותה מהמחלה עצמה, והן בעקיפין על ידי השפעתה על מערכת הבריאות, עומס והסיכון לקריסה של מערכת הבריאות.
4. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן: החוק) קובע בסעיף 3א כי "שוכנעה הממשלה, בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, כי יש התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ועומדות בתוקפן תקנות לפי חוק זה הקובעות מגבלות מלאות בתקופת תוקפה של הכרזה וכאמור וכי יש הכרח בקביעת מגבלות נוספות כאמור בסעיף 7(ב) כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית היא להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה".
5. **מצ"ב חוות דעת אפידמיולוגית מפורטת בעניין המצב הבריאותי החמור בשל התפשטות נגיף הקורונה, הכוללת פירוט של נתוני התחלואה בישראל נכון למועד זה.**
6. כיום, בהתאם לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת השהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020, לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות במקומות עבודה), תש"ף-2020, לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות של מוסדות המקיימים פעילות חינוך), תש"ף-2020 ולתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות בתחום התחבורה), תש"ף-2020 – חלות "מגבלות מלאות" כמשמעותן בסעיף 3א(ב) לחוק.
7. בהתאם לעמדת גורמי המקצוע, כמפורט בהרחבה בחוות הדעת, נתוני התחלואה בעת הזו גבוהים מאוד, כמו גם העומס הרב על מערכת הבריאות. מאידך, נתוני הימים האחרונים, הן במדד מספר החולים החדשים מידי יום, והן במדד אחוז הבדיקות החיוביות, מצביעים על מגמת שיפור בנתוני התחלואה. בזהירות המתבקשת ובהתאם לנתונים אלה, ניתן לומר שהמגבלות שהוטלו משיגות את התכלית לשמה נקבעו. לפיכך, לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות יש להמשיך ולנקוט במדיניות הקיימת ולהאריך את תוקפן של המגבלות (ואת מצב החירום המיוחד בהתאם) לתקופה של שבוע נוסף, ובכלל זה ההגבלות על התנועה, פעילות המסחר והגבלת התקהלויות, לרבות התקהלויות במסגרת תפילה, הפגנה או טקס דתי.
8. מדיניות משרד הבריאות לעניין ההתמודדות עם מגפת הקורונה בשלב זה של התחלואה המסיבית, מבוססת על מסי' עקרונות: 1. שימוש במסיכת אף ופה בכל המרחב הציבורי. 2. שמירת מרחק ומניעת התקהלויות 3. הטלת מגבלות על התנועה.
9. בהתאם למדיניות זו, נקבעו המגבלות בתקנות, ובכלל זה הוראת השעה שנקבעה עד ליום 7.10.20, ולפיה לא ניתן להשתתף בהפגנה במרחק שעולה על 1,000 מטרים מהבית, וכן הגבלות על התקהלויות במרחב הציבורי, לרבות לעניין התקהלות במסגרת הפגנה, תפילה או טקס דתי.
10. ללא הארכת ההכרזה, הוראת השעה הקובעת את ההגבלות האמורות, תפקע הערב, ולכן הדחיפות בהארכת ההכרזה. כמו כן, ההכרזה נדרשת לצורך הארכת הוראת השעה כאמור לאחר ה- 7.10.20. הצעת החלטה בעניין זה תובא לאישור הממשלה בהקדם.

11. נוכח האמור לעיל מוצע להאריך את ההכרזה הסטטוטורית על מצב חירום מיוחד, מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 2) התשפ"א-2020 בשבעה ימים נוספים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת הממשלה לאישור תקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגבלת פעילות), התש"ף-2020, מיום 17.9.20 החלטת הממשלה לאישור הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 2), התש"ף-2020, מיום 24.9.20

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי : 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי : 09אחר

מוגש על ידי ח"כ יולי (יואל) אדלשטיין, שר הבריאות

07 אוקטובר 2020

י"ט תשרי תשפ"א

מש/3

צילום המתווה מיום 18.9.20

מתווה לקיום הפגנות

א. זכות ההפגנה היא זכות יסוד במדינת ישראל, אשר הוכרה זה מכבר כזכות הייחודית לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 398, 393 (1984)). היום, מדובר בזכות בעלת מעמד חוקתי, הזוכה להגנה מרבית (בג"ץ 2557/05 מטה הרוב ואח' נ' משטרת ישראל ואח', פורסם באר"ש, 12.12.06), שרואים בזכות ההפגנה והמחאה "אחד הביטויים הנעלים לרעיון כבוד ואדם וחירותו" (עע"מ 3829/04 ישראל טויטו נ' עיריית ירושלים, פ"ד נט(4) 769, 778).

ב. דווקא בתקופה המורכבת של התמודדות עם מצב החירום שבשלה מוטלות מגבלות חריגות על חירויות הפרט, יש מקום למתן חשיבות מוגברת לצורך בהגנה על חופש ביטוי, ובין היתר "ליתן משנה תוקף להגנה על זכות הציבור להפגין" (בג"ץ 5078/20 טלי פזידה ואח' נגד משטרת ישראל, פורסם באר"ש, 19.8.20).

ג. עם זאת, ככל זכות יסוד, זכות ההפגנה אינה זכות מוחלטת וניתן לפגוע בה כדי לשמור על זכויות חוקתיות אחרות ואינטרסים ציבוריים חשובים (בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם באר"ש, 8.10.17), פסקה 19 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות, שם נקבע כי משטרת ישראל רשאית להגביל את הזכות להפגין "כאשר מתקיימת וודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור" – וזאת, "במידה נדרשת על מנת למנוע פגיעה כאמור").

ד. בתקופה הנוכחית, נתוני התחלואה בנגיף הקורונה בישראל מדאיגים. לפי נתוני משרד הבריאות, נכון ליום ה-17.9.20, נדבקו בנגיף הקורונה בישראל מעל 170 אלף אנשים ונפטרו מעל ל-1,150 אנשים. מספר החולים הקשים קרוב ל-600 וממשיך להיות במגמת עלייה, כאשר מידי יום נפטרים בממוצע מעל 10 חולים מהמחלה. מספר הנדבקים החדשים המאובחנים מידי יום בתקופה האחרונה הכפיל את עצמו, ואף עבר את ה-5,500 נדבקים חדשים המאובחנים ביום בישראל. רמת התחלואה יחסית לגודל האוכלוסייה בימים אלה בישראל גבוהה ביחס למדינות אחרות בעולם. ב-97% מהישובים בישראל שגודלם מעל 20,000 תושבים ההדבקה במגמת עלייה, כך שכלל מדינת ישראל נמצאת במצב של תחלואה גוברת.

ה. נוכח מצב החירום ונתוני התחלואה המאמיים, עקב העומס ההולך וגדל על מערכת הבריאות והחשש מחוסר יכולת של מערכת הבריאות לספק מענה לכלל החולים, בהתאם להמלצת הדרג המקצועי, החליטה הממשלה על החמרת ההגבלות על האוכלוסייה, ובין היתר הגבלת היציאה מהבתים, סגירת מערכת החינוך, ועוד. החל מיום 18.9.20 יוטלו הגבלות כלליות בהתאם לתקנות שקבעה הממשלה מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

ו. בצד המגבלות שנקבעו במסגרת התקנות, לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות קיימת חשיבות שבמיוחד בשבועות הקרובים ישמרו גם בהפגנות ככל האפשר על ריחוק חברתי ועל כללים נוספים. זאת, בשל נתוני התחלואה האמורים ומאפייניו המיוחדים של נגיף SARS-CoV-2. כידוע, מדובר

בנגיף חדש. נכון להיום, אין באוכלוסיית ישראל חסינות נגד המחלה, אין חיסון באמצעותו ניתן לצמצם את התפשטותה ואין טיפול המוכח כיעיל במניעת הידרדרות וסיבוכים של המחלה, כאשר היא עלולה לפגוע באופן ממשי בבריאות ואף להביא למותו של החולה בה. יצוין כי הנגיף עובר מאדם עם תסמינים מזעריים או ללא תסמינים כלשהם לאנשים אחרים ורבים מהחולים אינם מראים תסמינים או מפתחים תסמינים רק כמה ימים אחרי שכבר הדביקו אנשים נוספים. כך, כל מקרה עשוי להדביק מספר אנשים נוספים עד האבחון והכניסה לבידוד. הנגיף מועבר מאדם לאדם דרך טיפות המכילות את הנגיף המופרשות מדרכי נשימה של אדם חולה ומגיעות לדרכי הנשימה של האדם שנדבק. לפיכך, רסיסים הנפלטים מפיו של אדם אשר מדבר, נושם, צועק, משתעל או מתעטש מתפזרים סביבו, ומעבירים את הנגיף לסובבים אותו. נוכח זאת, נקבעה בדין החובה לעטות מסכה. כן נקבעו מגבלות שונות שנועדו ליצור "ריחוק חברתי", דהיינו, מגבלות שנועדו להפחית מגע קרוב בין אנשים, באופן שיצמצם את הסיכון בהדבקה. התקהלויות של אנשים רבים מאופיינות פעמים רבות בצפיפות ומגע קרוב בין אנשים. בשל כך, קיים סיכון להדבקה של המשתתפים, אשר גם הם עלולים להדביק לאחר מכן את הסובבים אותם, באופן שעלול לעלות את התחלואה באוכלוסייה כולה במהירות.

ז. לאור האמור, העמדה המקצועית של משרד הבריאות היא כי הפגנה, כמו כל התקהלות, עלולה גם היא להביא להדבקות במהלכה. ככל שמדובר בהתקהלות רבת משתתפים, אשר המשתתפים בה לא מקפידים על חובת עטיית מסכה ושמירה על מרחק של שני מטרים בין אדם לאדם, הסיכון להדבקה גובר. כמו כן, קיים סיכון לשוטרים שתפקידם לשמור על הסדר הציבורי במהלך ההפגנה, אשר נדרשים במסגרת זאת לעיתים למגע קרוב עם מפגינים.

ח. מתוך הצורך לאזן בין חשיבות הזכות להפגין, דווקא בתקופה זו, והקושי החוקתי הכרוך בקביעת מגבלות על מספר המפגינים, מחד גיסא, לבין הצורך להגן על בריאות הציבור נוכח פוטנציאל ההדבקה הקיים כאמור בכל התקהלות גדולה וצפופה, מאידך גיסא, מוצגים להלן הכללים לקיום הפגנות בשבועות הקרובים בהם חל מתווה מחמיר של ההגבלות, וזאת החל מיום שישי ה-18.9.20 בשעה 14:00. כללים אלו גובשו לאחר דיונים שנערכו בהשתתפות גורמי המקצוע במשרד הבריאות ובמשטרת ישראל ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה, במטרה לשנות את האופן בו מתנהלות הפגנות לטובת צמצום הסיכון להדבקה. הדברים ישובו וייבחנו מעת לעת בהתאם להתפתחויות בשטח ולהערכת מצב של גורמי המקצוע.

ט. בראש ובראשונה, קיימת חובה לכך שכל אדם המשתתף בהפגנה יעטה מסכה כנדרש בחוק, ויעשה מאמץ מיוחד לשמור ולהקפיד ככל הניתן על כללי הריחוק החברתי.

יוזכר כי לפי סעיף 3ה לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, ככלל על אדם הנמצא במרחב הציבורי לעטות מסיכה, המכסה את הפה ואת האף. יוזכר כי העובר על החובה לעטות מסיכה כאמור צפוי לקנס בסך 500 ₪. נוכח נתוני התחלואה המאמירים, משטרת ישראל תפעל לאכיפה מוגברת של חובה זו בשבועות הבאים בהתקהלויות ככלל, ובכלל זאת בהפגנות.

כמו כן, בהתאם לתקנה 3 לתקנות סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת שהייה במרחב הציבורי והגלת פעילות, התש"ף-2020, "השוהים במרחב הציבורי

ישמרו, ככל האפשר, על מרחק של 2 מטרים לפחות בין אדם לאדם, למעט אנשים הגרים באותו מקום". גם זו הוראה מחייבת בדין.

י. בנוסף, בשים לב למספר המשתתפים הגדול שעשויים להתקהל במסגרת הפגנה, לעמדת משרד הבריאות יש לשמור על מגבלות ההתקהלות החלות על שהייה בשטח פתוח גם במסגרת הפגנות, ולכן יש להתחלק לקבוצות של כ-20 מפגינים, ככל הניתן, ולשמור על מרחק סביר בין כל קבוצה לקבוצה. זאת, על מנת כאמור לשמור על בריאות המפגינים ובריאות הציבור כולו, ולצמצם את פוטנציאל ההדבקה. כתוצאה מכך, גודל מקום ההפגנה עלול להגביל את כמות הקבוצות שיכולות להיכנס בכדי לעמוד במתווה המרחק. לנוכח זאת, משטרת ישראל תיערך בהתאם על מנת לאפשר למשתתפים בהפגנה לשמור על כללים אלו, בין היתר באמצעות הגדלת השטח המיועד להפגנה.

יא. על מנת להקטין את פוטנציאל ההדבקה בהפגנות מרובות משתתפים, יתבקשו מארגני הפגנות כאמור למנות סדרנים מבין המשתתפים שתפקידם להזכיר למפגינים את הכללים האמורים, ולסייע בחלוקה לקבוצות עם מרחק סביר ביניהן.

יב. לפיכך, בשבועות הקרובים, על מנת לשמור על שלום הציבור ובטחונו, המשטרה תיידע את המארגנים, ככל שיש כאלה, על אודות ההוראות בדבר עטיית מסכות ושמירת ריחוק חברתי, והחשיבות לפעול ככל הניתן בהתאם לכללים האמורים לעיל לעניין חלוקה לקבוצות ומינוי סדרנים שיסייעו לשמור על בריאות המפגינים והציבור. כמו כן, תפעל המשטרה לעדכן את הציבור אודות ההוראות והכללים האמורים לקראת ההפגנה ובמהלכה, לרבות באמצעות כריזה.

יג. ההוראות והכללים האמורים יפורסמו ברבים גם בפרסומים יזומים עיתיים של משרד הבריאות.

מש/4

צילום הצעת החוק ודברי

ההסבר



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

24 בספטמבר 2020

1366

ו' בתשרי התשפ"א

עמוד

הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2),
התשפ"א-2020 18

הצעת חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020

1. תיקון כותרת פרק ב' בחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – החוק העיקרי), במקום כותרת פרק ב' יבוא:

דברי הסבר

והציבורי ולעניין הגבלת פעילות בבתי עסק, במקומות הפתוחים לציבור, במוסדות חינוך ורווחה וכן בתחבורה הציבורית.

ביום כ"ז באב התש"ף (17 באוגוסט 2020) אושר בכנסת תיקון לחוק, שהוסיף, בין השאר, הוראות בעניין בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה ובעניין הסמכות לאכוף חלק מהוראות החוק באמצעות צווי סגירה מינהליים.

מדינת ישראל מתמודדת כיום עם גל תחלואה שני, אשר ממדיו הולכים וגדלים. מדינות נוספות בעולם מתמודדות גם הן עם עלייה חוזרת בשיעור התחלואה בנגיף.

נכון ליום ד' בתשרי התשפ"א (22 בספטמבר 2020) על פי הנתונים הנאספים, בין השאר, על ידי ארגון הבריאות העולמי דווחו בעולם כ-31,530,268 מקרי תחלואה בקורונה, וכן למעלה מ-970,000 מקרי מוות.

על פי נתוני משרד הבריאות נכון לתאריך האמור אובחנו בישראל מעל 190,000 חולים, ודווח על למעלה מ-1,270 נפטרים. מספר החולים הקשים במחלה המאושפזים בבתי החולים בכל נקודת זמן עבר את ה-650 חולים וממשיך להיות במגמת עלייה. בימים האחרונים, מדוי יום ביומו, נפטרים מהמחלה בממוצע מעל ל-15 חולים.

נוכח העלייה החדה בהיקף התחלואה במדינה כולה, הנתונים הנוגעים לעומס המוטל על מערכת הבריאות, ובשל הצורך לצמצם את ההתפשטות הנרחבת של הנגיף ולמנוע פגיעה משמעותית ביכולת מערכת הבריאות לתת מענה למספר החולים, מוצע לתקן את החוק באופן שיאפשר, בנסיבות שבהן הדבר נדרש, קביעת מגבלות נוספות מעבר לאלה שמאפשר החוק כיום.

סעיף 1 מוצע לתקן את כותרתו של פרק ב' לחוק, כך שיתייחס גם להכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה.

כללי מדינות העולם, ובכלל זה ישראל, מתמודדות מאז חודש דצמבר 2019 עם פנדמיה – מגפה כלל-עולמית כתוצאה מהתפרצות ומהתפשטות של המחלה הנגרמת מנגיף הקורונה (Novel Coronavirus nCov-2019) (להלן – הנגיף או נגיף הקורונה). מדובר בנגיף אשר עובר מאדם לאדם על ידי הפרשות מרכזי הנשימה (כגון: עיטוש או שיעול) ואשר עלול לגרום לתחלואה ולתמותה המונית משמעותית, גם בקרב אנשים בריאים, אך בייחוד בקבוצות סיכון. מאחר שמדובר בנגיף חדש, אין באוכלוסייה חסינות נגדו, אין חיסון שבאמצעותו אפשר למנוע את התפשטות המחלה הנגרמת ממנו (להלן – המחלה או מחלת הקורונה), ונכון להיום אין טיפול ידוע בה.

ביום ט"ו באדר התש"ף (11 במרס 2020) הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

ביום א' בשבט התש"ף (27 בינואר 2020) הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, 1940, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה סכנה חמורה לבריאות הציבור.

לצורך התמודדות עם הנגיף מדינות רבות בעולם, ובהן ישראל, נקטו ועודן נוקטות צעדים מרחיקי לכת במטרה לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה.

ביום ב' באב התש"ף (23 ביולי 2020) פורסם חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – החוק). החוק עיגן בחקיקה ראשית את סמכות הממשלה לנקוט אמצעים מיוחדים להתמודדות עם נגיף הקורונה. החוק מסמיך את הממשלה להכריז על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, ומשהוכרז מצב חירום כאמור, הוסמכה הממשלה להתקין תקנות, בין השאר, לעניין הגבלת פעילות במרחב הפרטי

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 266 ועמ' 378.

“פרק ב': הכרזה על מצב חירום או מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה”.

הוספת סעיף 3א3

2. אחרי סעיף 3 לחוק העיקרי יבוא:

“הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה”
א.3. (א) שוכנעה הממשלה, בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, כי קיימת התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ועומדות בתוקפן תקנות לפי חוק זה הקובעות את המגבלות המרביות שניתן לקבוע בתקופת תוקפה של הכרזה כאמור וכי קיים הכרח בקביעת מגבלות נוספות כאמור בסעיף 7(ב) כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור, רשאית היא להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה (בסעיף זה – הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה).

(ב) הותקנו תקנות לפי חוק זה כמפורט להלן, אין בכך כדי לגרוע מסמכות הממשלה לפי סעיף קטן (א) להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה:

(1) תקנות לפי פסקה (1) בסעיף 7(א), המגבילות יציאה ממקום המגורים למרחק של עד 1,000 מטרים, והקובעות סייגים המבטיחים את קיום הפעולות המפורטות בפסקאות משנה (א) עד (טז) של אותה פסקה רק בתחום היישוב שבו נמצא מקום מגוריו של אדם אלא אם כן לא ניתן לקיים את הפעולות האמורות בתחום אותו יישוב;

ד ב ר י ה ס ב ר

עליה. הארכת תקופת ההכרזה מעבר לפרק זמן של 21 ימים תהיה טעונה אישור של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

כאמור לעיל, תנאי להכרזה על מצב חירום מיוחד הוא שהממשלה התקינה תקנות לפי החוק הקובעות את המגבלות המרביות שניתן לקבוע בתקופת תוקפה של הכרזה לפי סעיף 2. לעניין זה מוצע להבהיר כי התקנת תקנות בנושאים המפורטים בסעיף 3א(ב) המוצע לא יגרעו מסמכות הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד.

עוד מוצע לקבוע כי ההוראות בנושא ביטול הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה שניתנה לפי סעיף 2 לחוק, המעוגנות בסעיף 3 לחוק, יחולו גם על ביטול הכרזה על מצב חירום מיוחד.

לכסוף מוצע להבהיר כי הכרזה על מצב חירום מיוחד אינה גורעת מתוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה שניתנה לפי סעיף 2 ומכל הסמכויות הנתונות בחוק בתקופת תוקפה של הכרזה כאמור ובכלל זה מהתקנות שהותקנו מכוח סמכויות אלה.

סעיף 2 מוצע לקבוע כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2 לחוק, תהיה רשאית הממשלה להכריז על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה (להלן – מצב חירום מיוחד), אם שוכנעה כי קיימת התפשטות רחבה של נגיף הקורונה הגורמת לפגיעה חמורה בבריאות הציבור ועומדות בתוקפן תקנות לפי החוק אשר קובעות את המגבלות המרביות שניתן לקבוע בתקופת תוקפה של הכרזה כאמור והיא מצאה כי קיים הכרח בקביעת מגבלות נוספות כמפורט בסעיף 7(ב) לחוק, כנוסחו המוצע בסעיף 4 להצעת החוק, כדי להפחית את חומרת הפגיעה בבריאות הציבור.

הכרזה כאמור תיעשה רק לאחר שהובאו לפני הממשלה עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות המבססת את קיומו של המצב הבריאותי החמור והיא תעמוד בתוקפה לתקופה שלא תעלה על 7 ימים. תקופה זו תהיה ניתנת להארכה לתקופות נוספות של 7 ימים, כל אחת, לכל היותר. ההכרזה תונח על שולחן הכנסת ותוגש לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בצירוף נימוקים והתשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטה, בסמוך ככל האפשר לאחר שהממשלה החליטה

(2) תקנות לפי פסקה (2) בסעיף 7(ב) המגבילות שמירת מרחק במרחב הציבורי של עד 2 מטרים, ככל האפשר, והמגבילות התקהלות במרחב הציבורי בקבוצות של עד 20 אנשים;

(3) תקנות לפי סעיף 8 המאפשרות פתיחה או הפעלה של עסקים חיוניים, במידה הנדרשת לצורך המשך מתן השירותים החיוניים או אספקת המוצרים החיוניים על ידם, בלבד, והגעה של עובדים החיוניים לצורך הפעלת העסקים כאמור;

(4) תקנות המאפשרות הפעלה של גופים, מוסדות או מסגרות או קיום פעילויות, שירותים או תכניות כמפורט בסעיפים 10(ג) או 11(ב);

(5) תקנות המאפשרות הפעלה של תחבורה ציבורית במידה המזערית הנדרשת, בלבד, לצורך נגישות למקומות שפתיחתם והפעלתם התאפשרה כאמור בפסקאות (3) ו-(4).

(ג) לא תכריז הממשלה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה אלא לאחר שהובאו לפניו עמדת שר הבריאות וחוות דעת מקצועית מטעם משרד הבריאות המבססת את קיומו של המצב הבריאותי החמור; הוראות סעיף 2(ב) ו-(ג) יחולו על הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה, בשינויים המחויבים.

(ד) הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה תעמוד בתוקפה לתקופה שתיקבע בה בהתחשב בחומרת המצב, ושלא תעלה על 7 ימים, אך לא יותר מתקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה, ורשאית הממשלה –

(1) להאריך את תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על 7 ימים כל אחת, ובלבד שתקופת ההכרזה הכוללת לא תעלה על 21 ימים;

(2) באישור ועדת החוקה – להאריך את תוקפה לתקופות נוספות שלא יעלו על 14 ימים כל אחת; בקשה להארכת ההכרזה לפי פסקה זו תובא לפני ועדת החוקה שלושה ימים לפחות לפני תום תקופת ההכרזה; לא קיבלה ועדת החוקה החלטה עד תום תקופת ההכרזה, יביא יושב ראש הכנסת את הבקשה האמורה להצבעה בכנסת בהקדם האפשרי, ולכל המאוחר עד תום שלושה ימים מתום תקופת ההכרזה, וההכרזה תוארך עד תום התקופה האמורה או עד למועד ההצבעה בכנסת. לפי המוקדם.

(ה) הוראות סעיף 3 יחולו, בשינויים המחויבים, על ביטול הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה.

(ו) אין בהכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה לפי סעיף זה כדי לגרוע מתוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2.

3. בסעיף 4(ג) לחוק העיקרי, במקום "בסעיפים 6 ו-7 – שלא תעלה על 14 ימים" יבוא "בסעיפים 6 ו-7(א) – שלא תעלה על 14 ימים ותקנות לפי סעיף 7(ב) – שלא תעלה על שבעה ימים", במקום "28 ימים או 14 ימים" יבוא "28 ימים, 14 ימים או 7 ימים" ובסופה יבוא "ולעניין תקנות לפי סעיף 7(ב) – גם לא יאוחר מתום תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה שניתנה לפי סעיף 3א".

4. בסעיף 7 לחוק העיקרי –

(1) האמור בו יסומן "(א)" ובו, בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "להגבלה כאמור ייקבעו סייגים" יבוא "להגבלה כאמור ייקבעו סייגים שיבטיחו את קיום הפעולות האלה:

(א) הצטיידות במוצרים חיוניים או קבלת שירותים חיוניים;

(ב) סיוע לאדם שיש לו קושי או מצוקה הדורשים סיוע;

(ג) קבלת טיפול רפואי חיוני או טיפול סוציאלי חיוני;

ד ב ר י ה ס ב ר

הסייגים בסעיף 7(1) לחוק כוללים גם יציאה של אדם להפגנה והשתתפות בה. מוצע כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד תהיה רשאית הממשלה לקבוע בתקנות כי יציאה של אדם להפגנה והשתתפות בה תתאפשר רק אם ההפגנה מתקיימת במרחק המותר ליציאה ממקום מגורים.

תיקון זה מוצע שכן בהתאם לסמכות הקיימת היום בחוק, בעת הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2, מחויבת הממשלה, במסגרת סמכותה לקבוע הגבלות בעניין יציאה מהבית ושהייה במרחב הציבורי, להבטיח את האפשרות של אדם להשתתף בהפגנה גם אם היא מתקיימת מעבר למרחק המותר ליציאה כאמור.

עוד מוצע לקבוע כי בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד כאמור, יהיה ניתן לקבוע הגבלות על התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי, ובלבד שהגבלה כאמור חיונית למניעת התפשטות נגיף הקורונה. זאת, בשונה מההסמכה הקיימת בחוק בעת הכרזה על מצב

סעיף 3 מוצע לתקן את סעיף 4(ג) לחוק, העוסק בתקופת תוקפן של תקנות מכוח החוק, כך שיתייחס גם לתקנות שיותקנו בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד, מכוח סעיף 7(ב) לחוק, כנוסחו המוצע בסעיף 4 להצעת החוק, כך שתוקפן יוגבל לפרק זמן של 7 ימים לכל היותר, ולא מעבר לתקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום מיוחד.

סעיף 4 סעיף 7(1) לחוק מסמיך את הממשלה לקבוע בתקנות הגבלה על יציאה ממקום המגורים או על שהייה במרחב הציבורי, לרבות הגבלה לעניין המרחק ממקום המגורים של אדם, בכפוף לסייגים שנמנו בו. מוצע לתקן את הסעיף כך שיווספו לסייגים שנמנו בו סייגים נוספים, אשר לטובתם יש להבטיח את אפשרות היציאה ממקום המגורים: תרומת דם, הגעה לפעילויות בתחומי החינוך והרווחה במסגרות שהפעלתם הותרה לפי סעיפים 10(ג) או 11(ב) לחוק, השתתפות בלווייה של בן משפחה קרוב, יציאה ממקום שהייה קבוע אחד למשנהו, ויציאה לצורך פעילות ספורט בתנאים המפורטים בסעיף המוצע.

- (ד) טבילת אישה במקווה טהרה;
- (ה) העברה של קטין בין הוריו החיים בנפרד;
- (ו) העברה של קטין שההורה האחראי עליו נדרש לצאת לצורך חיוני ואין במקום המגורים אחראי שניתן להשאיר את הקטין בהשגחתו;
- (ז) טיפול חיוני בבעל חיים;
- (ח) יציאה למקום עבודה חיוני, לרבות של עיתונאי או עובד מקצועות התקשורת;
- (ט) הגעה למשכן הכנסת;
- (י) השתתפות בהפגנה;
- (יא) הגעה להליך משפטי שהיוצא למרחב הציבורי הוא צד לו, בעל מעמד בו או שנדרש להשתתף בו;
- (יב) תרומת דם;
- (יג) הגעה לפעילות בגופים, במוסדות או במסגרות או לפעילויות, לשירותים או לתכניות שהותרו בתקנות לפי סעיפים 10(ג) או 11(ב);
- (יד) השתתפות בהלוויה של בן משפחה קרוב; לעניין זה, "בן משפחה קרוב" – הורה הורה, הורה, בן זוג או הורה שלו, ילד, נכד, אח או אחות וילדיהם, דוד או דודה;
- (טו) יציאה ממקום שהייה קבוע אחד למשנהו;
- (טז) יציאה לצורך פעילות ספורט של יחיד או אנשים הגרים באותו מקום, ממקום המגורים, שלא באמצעות כלי רכב ממונע;
- (2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) בתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום מיוחד לפי סעיף 3א, יקראו את סעיף קטן (א) כך:

(1) בפסקה (1), במקום פסקת משנה (י) יקראו:

"(י) יציאה של אדם להפגנה והשתתפות בה אם ההפגנה מתקיימת במרחק המותר ליציאה ממקום מגורים שנקבע לפי פסקה זו";

(2) בפסקה (2), במקום הסיפה החל במילים "התקהלות במרחב הציבורי" יקראו "התקהלות במרחב הציבורי; בתקנות לפי פסקה זו רשאית הממשלה לקבוע הגבלה על התקהלות בהפגנה, בתפילה או בטקס דתי, ובלבד שהגבלה כאמור חיונית למניעת התפשטות נגיף הקורונה".

5. בסעיף 51 לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) ביום תחילתו של חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"א-2020, יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 3א, שתוקפה 7 ימים."

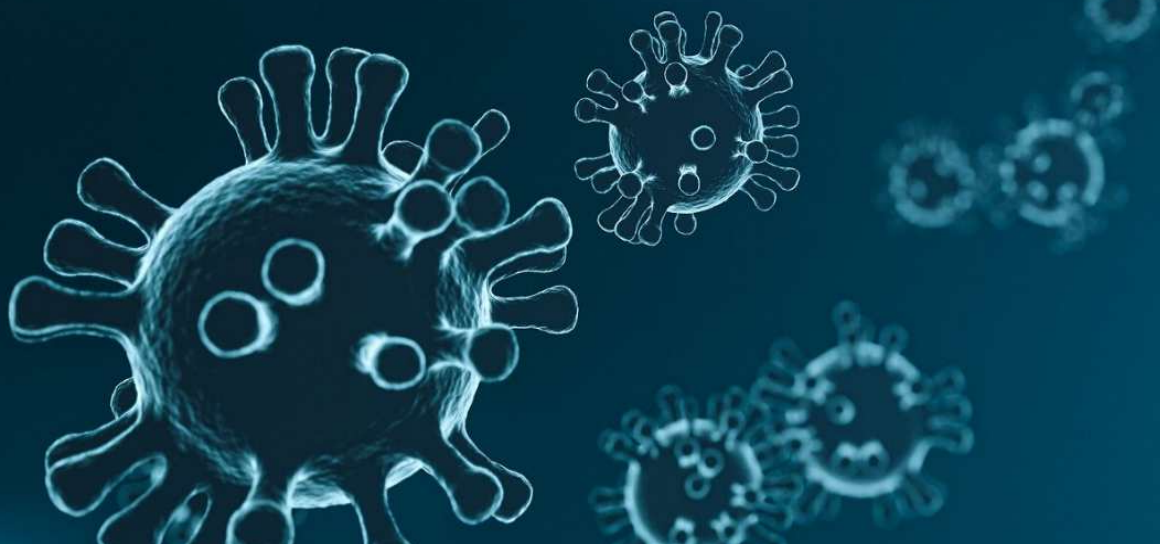
ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 5 מוצע לקבוע כי ביום תחילתו של התיקון המוצע יראו כאילו ניתנה הכרזה על מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה לתקופה של שבעה ימים.

חירום בשל נגיף הקורונה לפי סעיף 2 לחוק, שלפיה ניתן לקבוע אך ורק תנאים לגבי אופן קיומם של הפגנות, תפילות וטקסים דתיים, ומשכך לא ניתן למנוע את קיומם.

מש/5

צילום הנתונים כפי שהוצגו
לוועדת החוקה



משרד
הבריאות
לחיים בריאים יותר



מרכז השליטה למאבק בקורונה

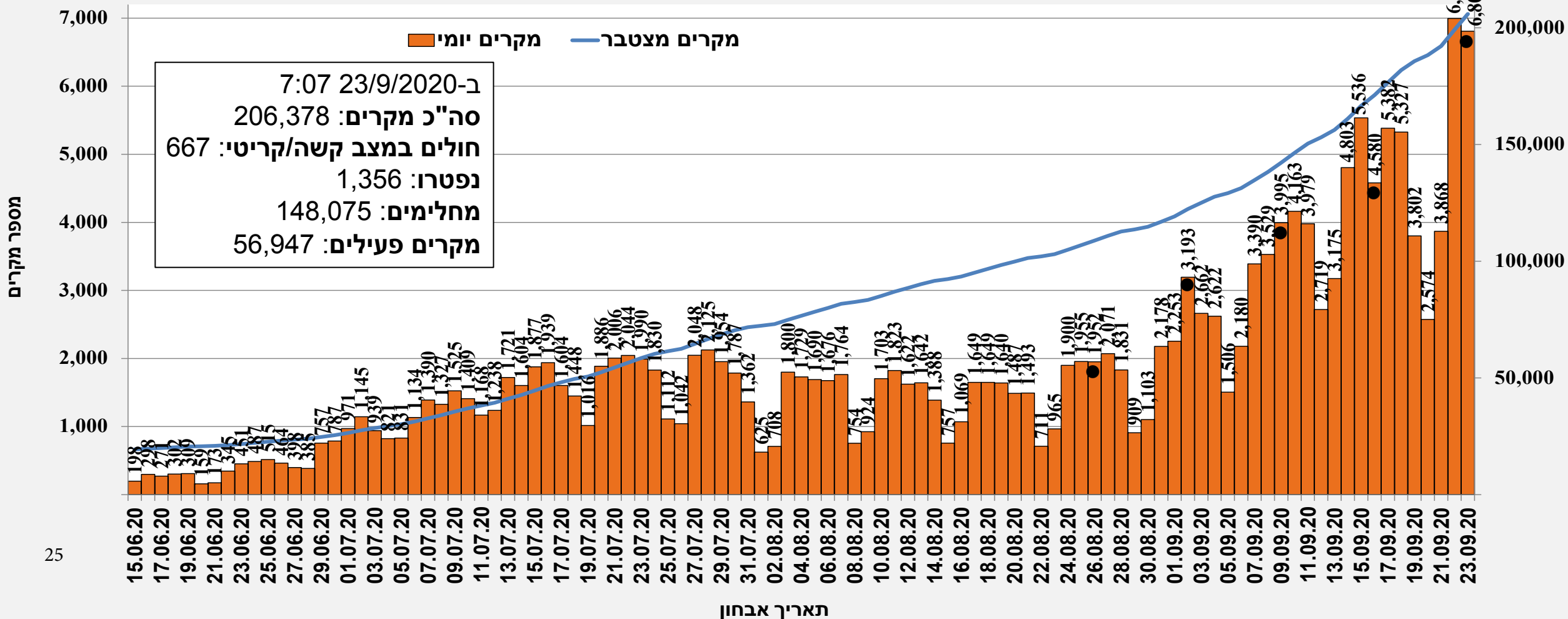
הערכת מצב יומית

תאריך 24.09.20



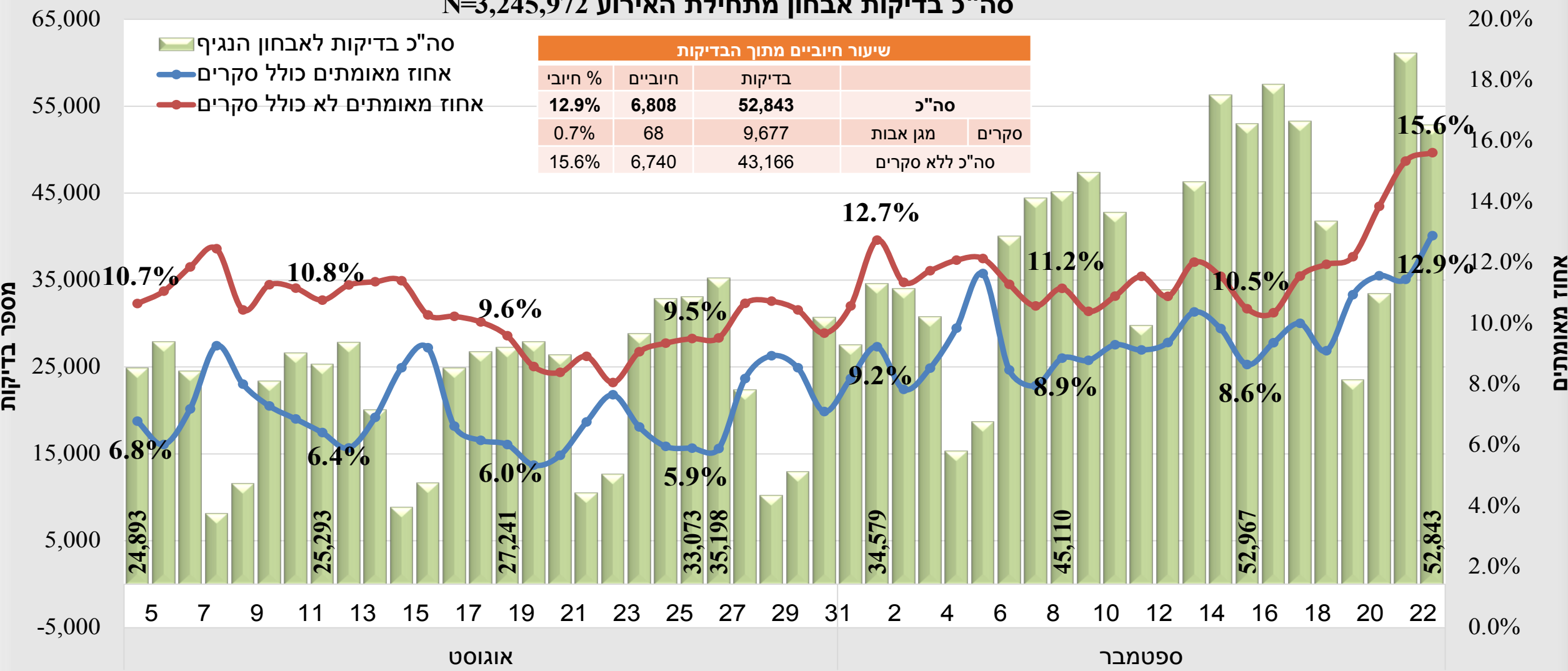
עקומה אפידמית

עקומה אפידמית של מקרים מאומתים ב-COVID-19 לפי תאריך אבחון, N=205,971
נתונים מעודכנים ל-23/9/2020, שעה 23:59



אחוז מאומתים

אחוז מאומתים ל-SARS-CoV-2 לפי תאריך תוצאה, מתוך בדיקות לאבחון הנגיף
 כולל בדיקות סקר ולא כולל בדיקות סקר, מ-5 אוגוסט 2020
 N=3,245,972 סה"כ בדיקות אבחון מתחילת האירוע



שיעור חיוביים מתוך הבדיקות			
סה"כ	חיוביים	בדיקות	% חיובי
סה"כ	6,808	52,843	12.9%
מגן אבות	68	9,677	0.7%
סקרים	6,740	43,166	15.6%



התפלגות מקרים מאומתים חדשים מ-23/09/2020*



הגיעו מ-	מספר ישובים (עם תחלואה)	מספר מקרים	שיעור ל-10,000
דייר/עובד במוסד לטיפול ארוך-טווח	-	68 (32/36)	4.5 (5.6/3.8)
חו"ל	-	**2	-
יישובים אדומים	85	4,511	9.5
יישובים כתומים	64	1,312	5.7
יתר הארץ	302	915	4.9
סה"כ	453	6,808	7.6

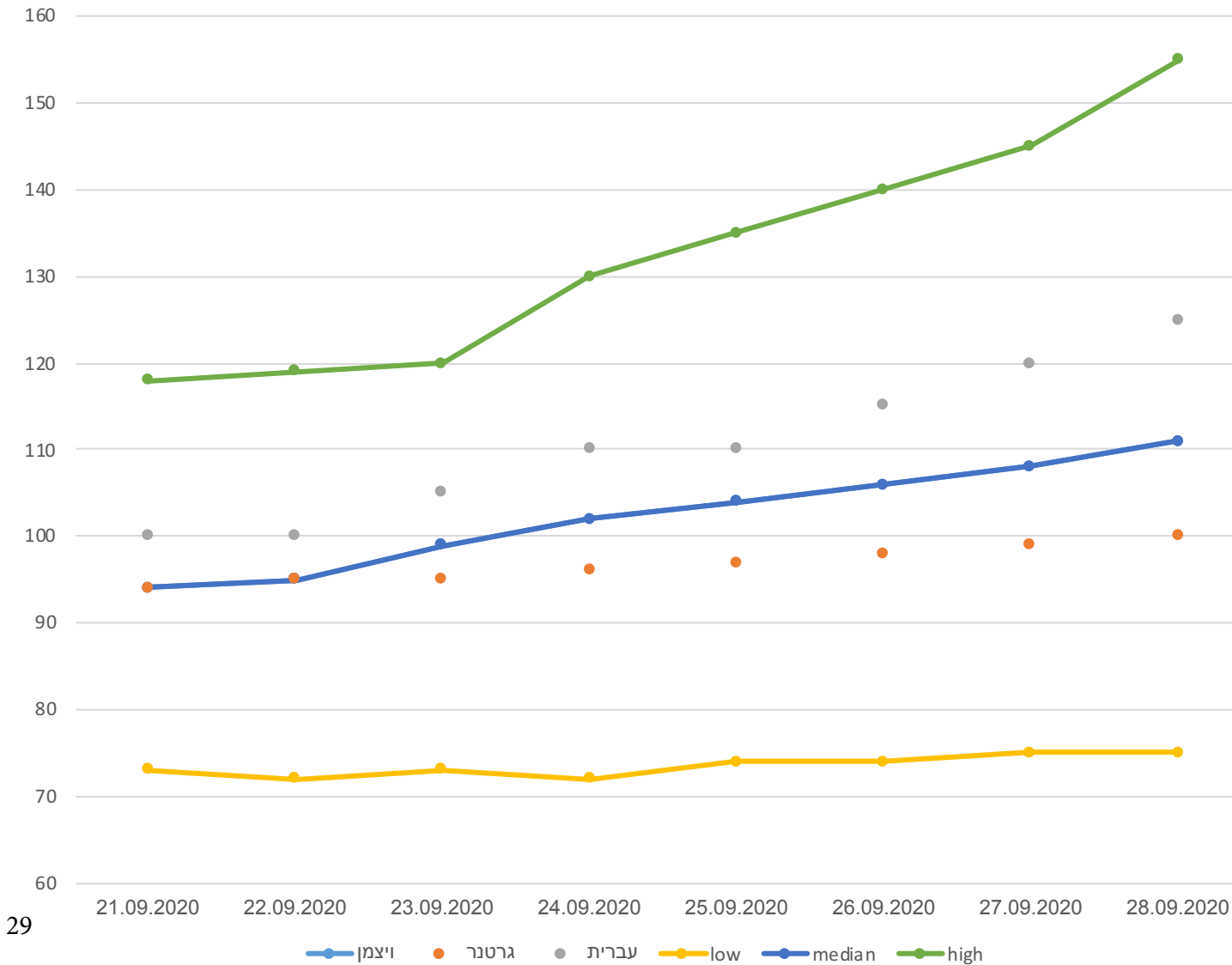
* על פי רמזור מתאריך 17/09/2020

** בולגריה, צ'כיה



תחזית

חולים חדשים



date	ויצמן	גרטנר	עברית	low	median	high
2020-09-21	94	94	100	73	94	118
2020-09-22	95	95	100	72	95	119
2020-09-23	99	95	105	73	99	120
2020-09-24	102	96	110	72	102	130
2020-09-25	104	97	110	74	104	135
2020-09-26	106	98	115	74	106	140
2020-09-27	108	99	120	75	108	145
2020-09-28	111	100	125	75	111	155

Probability of hospitalization (any severity) for detected cases	Probability of hospitalization as severe case for detected cases	Probability of respiration for detected cases
0.065 (0.05-0.08)	0.025 (0.020-0.030)	0.0055 (0.005-0.006)

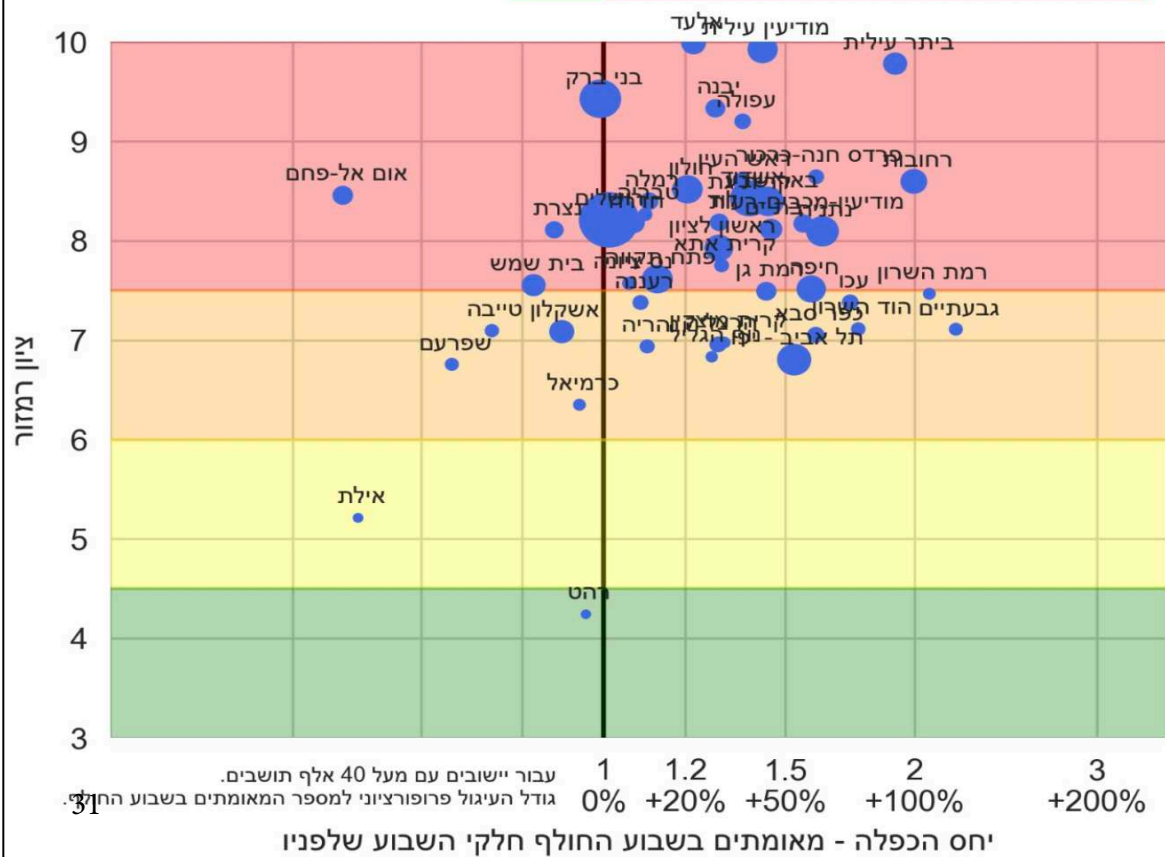
Mean time hospitalized	Mean time severe	Mean time respiratory
7 days (6 days – 8 days)	9 days (8 days – 10 days)	11 days (9 days – 13 days)

Mean incubation time	Mean detection time	Mean time from symptoms to hospitalization	Mean time from symptoms to severe	Mean time from symptoms to respiratory
4.3 days	7.0 days	7.9 days	9.3 days	11.5 days

מדד התפשטות ארצי

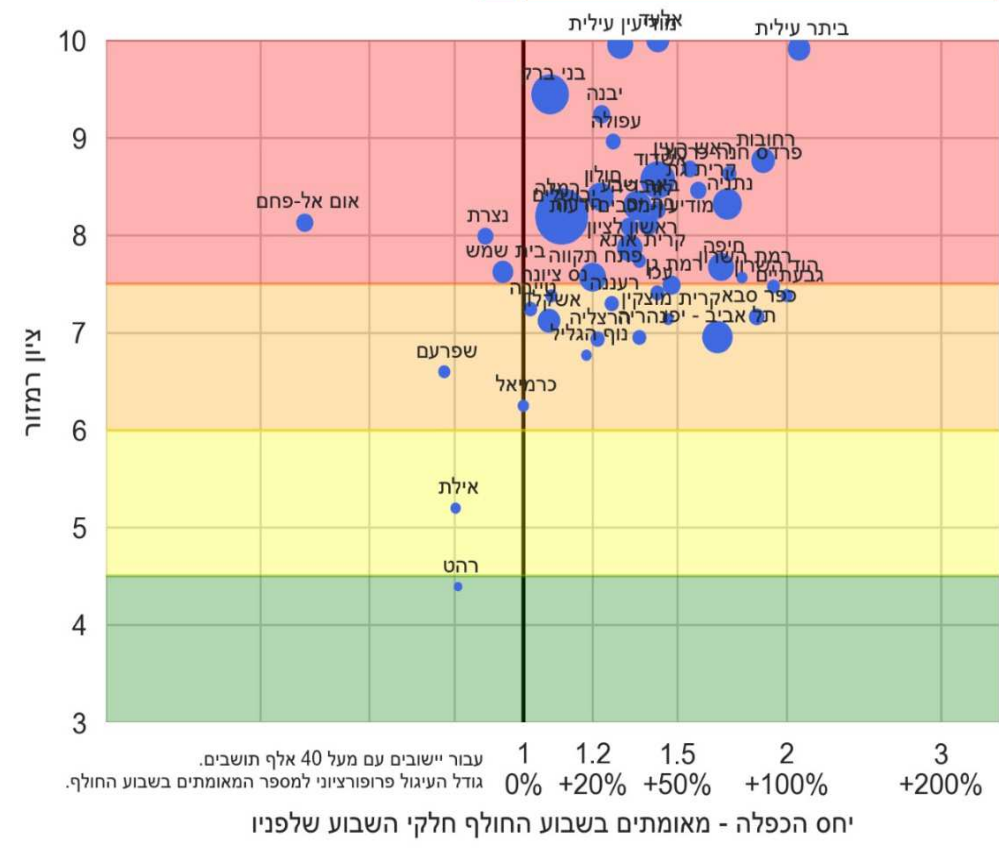
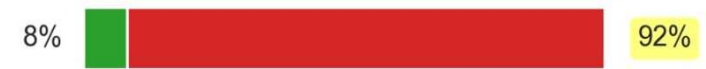
22/09/20

תושבים ביישובים עם מגיפה בתאוצה

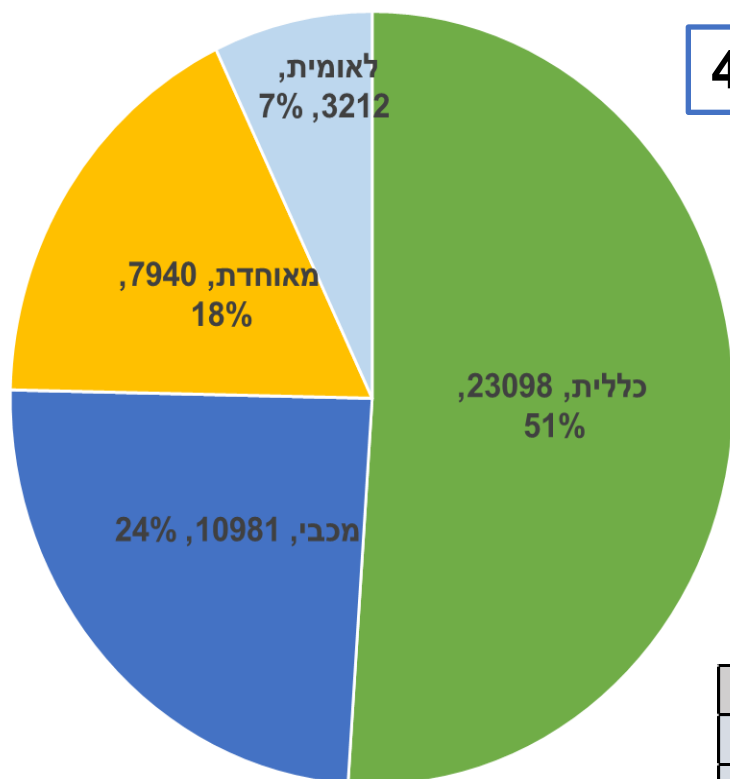


23/09/20

תושבים ביישובים עם מגיפה בתאוצה

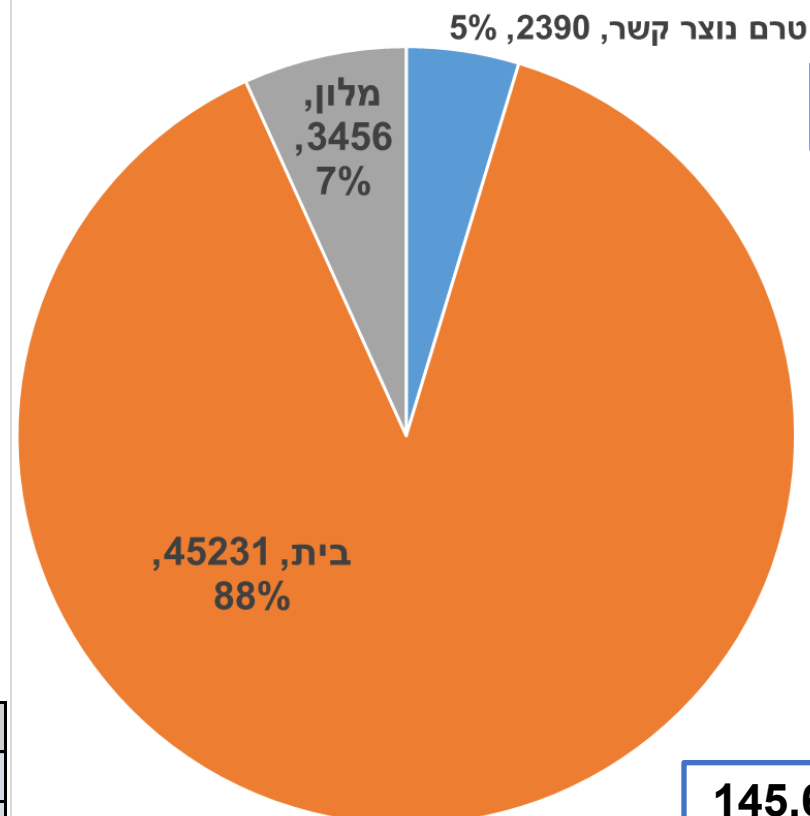


חולי קורונה בבית



סה"כ 45,231

חולי קורונה קלים - סה"כ בקופות החולים



סה"כ 51,077

נקלטו אתמול	
5289	בית
463	מלונות (18)
5752	סה"כ

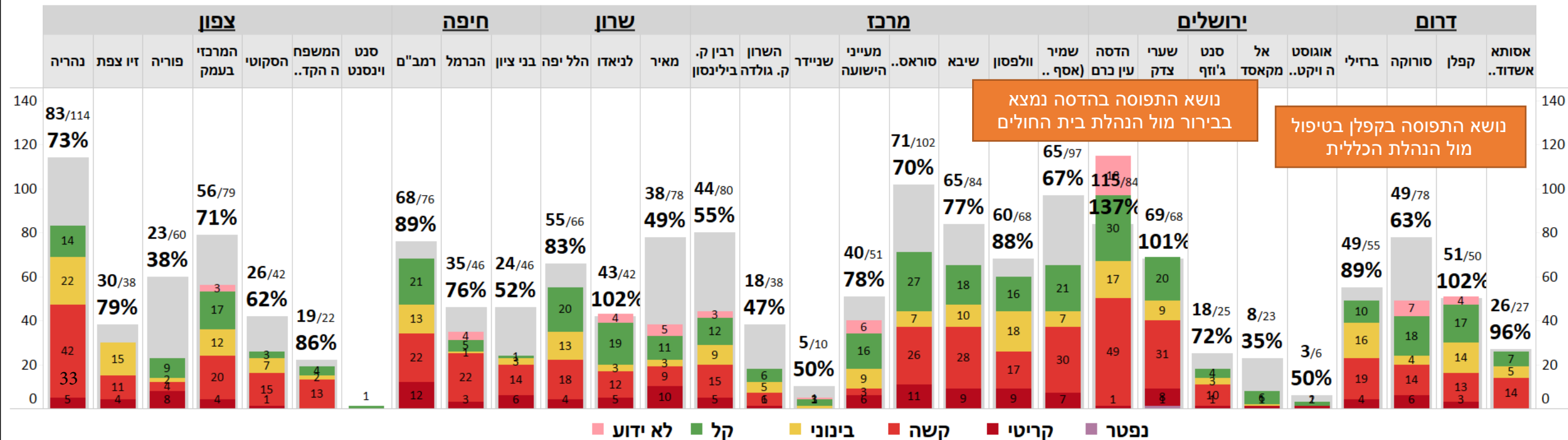
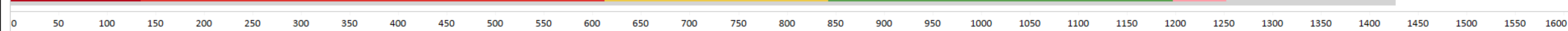
סה"כ מחלימים 145,658
החלימו אתמול 3,813

חטיבת הרפואה – האגף לרפואה כללית

מכלול אשפוז בשעת חירום

במחלקות הקורונה הייעודיות בבתי חולים מאושפזים כעת 1,257 מטופלים

המספרים בגרף זה מתייחסים לאשפוזים במחלקות ייעודיות לקורונה בלבד ואינם כוללים חולי קורונה או מחלימים במחלקות רגילות



נושא התפוסה בהדסה נמצא
בבירור מול הנהלת בית החולים

נושא התפוסה בקפלן בטיפול
מול הנהלת הכללית

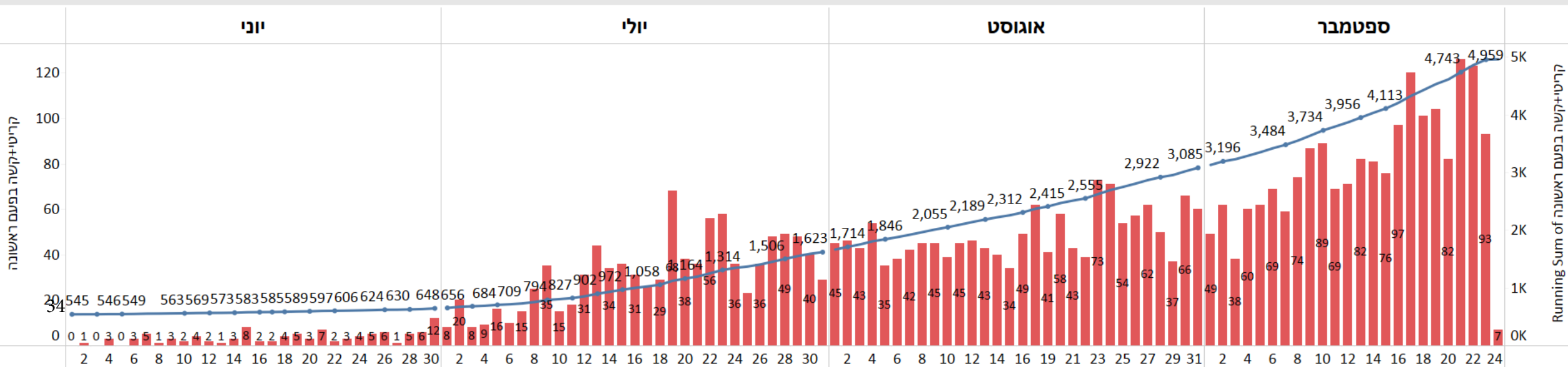
חטיבת הרפואה – האגף לרפואה כללית

מכלול אשפוז בשעת חירום

מספר מאושפדים קשים וקריטיים חדשים בכל חודש מתחילת ההתפרצות

מרס	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר
126	381	38	103	975	1,619	1,881

מאושפדים שדווחו קשים או קריטיים בפעם הראשונה - יומי ומצטבר חודשיים אחרונים



חטיבת הרפואה – האגף לרפואה כללית

מכלול אשפוז בשעת חירום

מספר נפטרים חודשי הכולל פטירות במוסדות לאשפוז כללי, גריאטריים ופטירות בקהילה מתחילת ההתפרצות

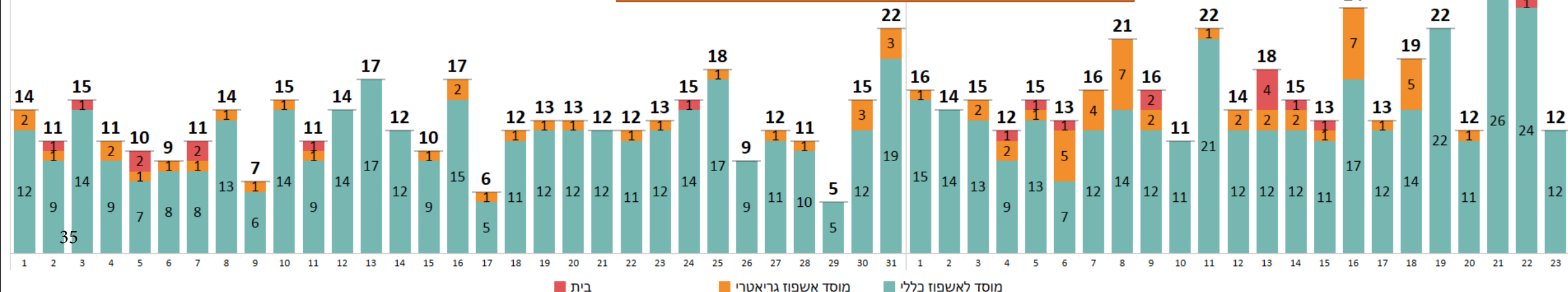
מרס	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	Grand Total
20	203	62	40	233	386	384	1,328

פירוט נפטרים יומי הכולל פטירות במוסדות לאשפוז כללי, גריאטריים ופטירות בקהילה חודשיים אחרונים

אוגוסט

ספטמבר

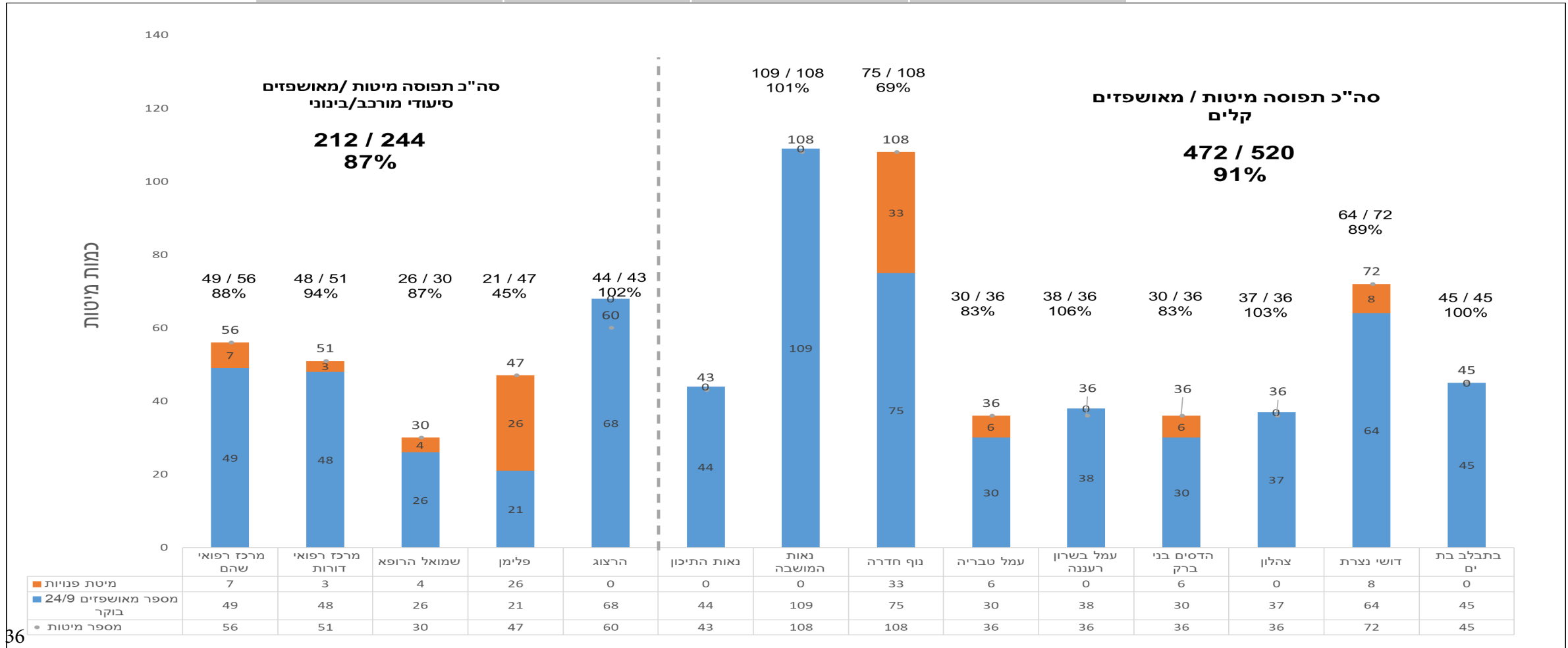
לציין שיש עוד כ-20 נפטרים שעקב תקלת מחשוב לא מוצגים כעת – נמצא בטיפול



סטאטוס מיטות מאושפזים חולים גריאטריה מחלקות קורונה ייעודיות

793* מאושפזים [46+ חולים חדשים מאתמול 28 מבתי חולים]

מיטות בפועל	באשפוז 24/09/20	מיטות פנויות	תפוסה %
764	684	80	90%

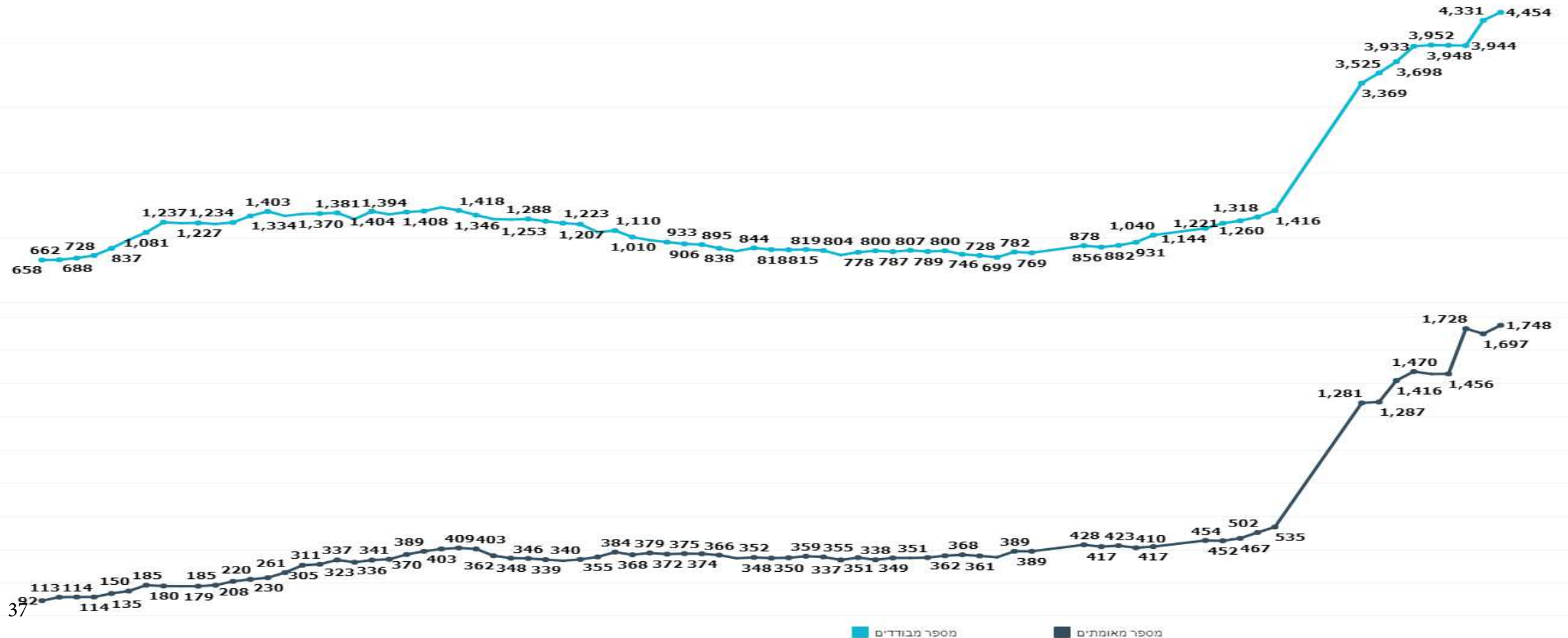


109* מכלל המאושפזים מאומתים במחלקת בידוד [מרגוע חיפה +88 מרכז סיעודי ותיקים +21]

מגמות אנשי צוות בבידוד ואנשי צוות מאומתים פעילים

מוצגים 2 קווי מגמות: מס' אנשי צוות מאומתים מנתוני חקירות ברה"צ, ונתוני אנשי צוות מאומתים מדיווח המוסדות.

מגמת אנשי צוות בבידוד ומאומתים



מש/6

צילום התייחסותה של המשנה
ליועץ המשפטי לממשלה (משפט
ציבורי-מנהלי) מיום 1.10.20

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים : י"ג תשרי תשפ"א
1 אוקטובר 2020
תיקנו : 803-05-2020-000018
סימוכין : 803-99-2020-068924

לכבוד :
עו"ד דפנה הולץ לכנר

שלום רב,

הנדון : פנייתך בעניין ניגוד עניינים בו מצוי ראש הממשלה בהליך החקיקה להגבלת הזכות להפגין
סמך : מכתבך מיום 29.9.2020

1. מטבע הדברים, הפגנות מופנות לעיתים קרובות נגד מדיניות הממשלה או נגד מי מחבריה. לפיכך, ניתן לטעון כי לכל חברי הממשלה בכלל, ולראש הממשלה בפרט, יש נגיעה אישית בכל הנוגע להטלת מגבלות על הפגנות כלפיהם.
2. אכן, קיים קושי מסוים בעיסוק של נבחר הציבור בנושא, אולם בהינתן העובדה שהממשלה מורכבת ממילא מנבחר ציבור – אין מנוס מהמסקנה שבנסיבות מסוימות מעורבותה בנושא היא בלתי נמנעת. מטעם זה, איננו סבורים שניתן לקבוע כי מתקיים ניגוד עניינים טבוע המגביל מניה וביה את מעורבותו של הדרג המיניסטריאלי בהחלטה מסוג זה, או בהליך חקיקה כנטען בפנייתך.
3. לצד זאת, מובן כי כללי המשפט החוקתי והמנהלי חלים על כל קביעה לעניין הגבלה על הזכות להפגין, כמו גם על זכויות יסוד אחרות. על כן, נדרש כמובן שקביעה כאמור תיעשה אך ורק בהתבסס על הסמכה מפורשת בחוק, על יסוד שיקולים ענייניים ותשתית עובדתית ומקצועית מספקת, ותכלול את ההגבלות המידתיות בנסיבות העניין בלבד.
4. בשים לב לאמור לעיל, גם בכל הנוגע להגבלות על ההפגנות בתקופה הנוכחית, לא מצאנו כי מתעורר ניגוד עניינים בעניינו של ראש הממשלה, אשר מצדיק מגבלות בעניין.

בברכה,

 דינה זילבר

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)

העתק : היועץ המשפטי לממשלה

רז נזרי, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
דני חורין, ממונה בכיר, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)
אייל זנדברג, ראש תחום, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)
גאל אזריאל, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)
ערן עסיס, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי)