

נוהל התמודדות עם מגפות

מוגש עבור ח"כ יפעת שאשא ביטון

1. מבוא

משבר הקורונה העולמי ממשיך להכות בעוצמה ברחבי העולם. בעוד שחלק ניכר מהשיח והדיון התקשורתי והאקדמי עוסק הן בהשפעות ובהשלכות ההווה של משבר הקורונה והן באלו העתידיות, תשומת לב מועטה יחסית מופנית אל "תוכניות המגירה" האסטרטגיות של המדינה להתמודדות מבעוד מועד עם איומים של מגפות.

מדינות רבות בעולם החלו להיערך, להתכונן ולהקדיש משאבים ומאמצים כדי להתמודד עם איומים מגוונים ביניהם האיום על תחום בריאות הציבור. בישראל, חסרה במשך תקופה ארוכה אסטרטגיה לאומית להתמודדות עם מגפות. אמנם ממשלת ישראל הגיבה באמצעות התקנת תקנות שעת חירום וכנסת ישראל הקימה וועדה לניהול המשבר, אך נכון לרגע זה לא קיים ומיושם נוהל רחב המפרט כיצד להתמודד עם המגפה בתחומים השונים.

מטרת המסמך הינה לבחון כיצד ניתן לתת מענה, ולו התחלתי או חלקי לפער זה שנוצר, ושאת השלכותיו אנו מרגישים בימים אלו. חשוב לציין כי גובשה תוכנית לאומית להתמודדות עם פנדמיה של שפעת בשם "נחשול בריא", אולם נראה כי תוכנית זו נותרה לפי שעה במעמד טיוטה בלבד.

מסמך זה מציג סקירה מפורטת של הפעולות שנקטו עד היום בישראל, נכון לאפריל 2020, כמו גם סקירה השוואתית מול מדינות אירופה וצפון אמריקה, אודות נהלים קיימים להתמודדות עם מגפות בכלל ומגפת הקורונה בפרט.

2. עיקרי הדברים

← סקירת הפעולות שנקטו בישראל בהקשרי מגפת הקורונה: נסקרו הפעולות אשר ננקטו בישראל החל מחודש ינואר ועד ה-16 לאפריל. במסגרתן, פורסמו צווי בריאות העם, הנחיות בידוד, הגבלת התנועה ומסגרות העבודה המותרות, וכן הסגר לפרקי זמן מוגדרים מראש.

← סקירת נהלי ההתמודדות של ישראל עם מגפות: בסמכות הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום ועל בסיסן להתוות את ההתנהלות בשעת פנדמיה. כמו כן, בעבר הותקן נוהל "נחשול בריא" המכווין כיצד יש לפעול במקרה של פריצת מגפה, אולם הוא אינו מספק ואינפורמטיבי דיו. לכן הוגשה בפני הממשלה תכנית מפורטת יותר אך כלל מאמצים אלו עלו על שרטון. לאחרונה ניתן לציין את דו"ח מבקר המדינה שעסק בסוגיה זו, וכן את פרסומו של שר הביטחון נפתלי בנט אשר דורשים היערכות ויצירת תו"ל מסודר.

← סקירה משווה: הצוות סקר את אופני ההתמודדות עם מגפות במדינות שונות בעולם, ואת דרכי הפעולה המוצעות. ניתן לראות כי במרבית המדינות הפעולות שנקטות בחירום הן דומות, דוגמת הגבלת תנועה או הסגר, בעוד השוני נוגע לגוף המוסמך, אולם בחלקן מופעלות סמכויות חריגות למיגור המחלה.

← דיון והמלצות: לבסוף, נציע שני מנגנונים עיקריים להתמודדות עם מקרי התפרצות של מגפות בעתיד, ונציף סוגייה נוספת שעל הפרק.

מאי, 2020

1) מנגנון פעולה בצורת חוק מעודכן על מנת להתמודד עם מקרי התפרצות של מגפות בעתיד: הרציונל הוא שעל-אף המצב הקיים, שבו כאמור מוכרז מצב חירום אחת לשנה כך שהממשלה יכולה להגיב לכל אחד מהאירועים הבלתי-ניתנים לצפייה, **אנו רואים צורך להפריד בין מצב החירום שבשגרה לבין מצב החירום בזמן מגפה עולמית.**

- א. חלוקת הסמכויות- להערכתנו, על המחוקק מוטלת האחריות לקבוע מראש בחקיקה את חלוקת הסמכויות במקרה של התפרצות מגפה.
- ב. קביעת סנקציות- בחוק המוצע, יש למנות את הסנקציות העונשיות האפשריות מראש.
- ג. הגדרת והגבלת הצעדים הפולשניים בעת מגפה- אנו מציעים שכחלק מנוסח החוק הספציפי המיועד להתמודדות עם מגפות יוגדרו הצעדים שהמדינה יכולה לנקוט מחד, ואלה שיהיו עליהם הגבלות משמעותיות יותר מאידך, גם במצבי חירום כמו מגפה.
- ד. תקציבי חירום ייעודיים להתמודדות עם מגפה- הצעתנו היא שכחלק מהחוק יוגדרו תקציבי חירום המיועדים להתמודדות עם התפרצות מגפה ויוגדר מי בעל הסמכות לשחרר אותם ומנגנון המאפשר זאת באופן מידי.

2) עיגון פעולות ההסברה: נדרש שתעוגן התייחסות מפורשת לחובתם של הגורמים המוסמכים המתאימים לשקף בקביעות ובפירוט מידע אודות המגפה, וכן ששיקוף זה יתבצע באופן אשר יבטיח כי כלל חלקי הציבור יינה ממידה נאותה של נגישות למידע כאמור.

3) הצפת שאלת החיסונים בהקשרי מגפת הקורונה: ככל שימצא חיסון למגפה, יש לבחון אם קיימת קונסטלציה מסוימת לחיוב חיסון הציבור. מדובר בשאלה שנמצאת במחלוקת עמוקה, לכן בחרנו להציפה אולם ללא הכרעה בה.

3. סקירת הפעולות שנקטו בישראל בהקשרי מגפת הקורונה

מחלת נגיף קורונה 2019 (COVID-19) היא מחלה זיהומית שמקורה בנגיף SARS-CoV-2. על פי מחקר של איגוד הרפואה הסיני, הנגיף זוהה לראשונה בעיר ווהאן שבסין, בתחילת דצמבר 2019,¹ אך דווח לראשונה לארגון הבריאות העולמי בסוף דצמבר 2019.²

מטרת פרק זה הינה להציג את השתלשלות העניינים בישראל מרגע פרסום ההנחיות הראשונות כתגובה לפריצת הנגיף, ומתוך כך נרצה להפיק מסקנות על אופן הניהול בו נקטה הממשלה. לאור מורכבות הסוגייה, ובעודו אירוע מתגלגל, הוחלט לעצור את הסקירה ב-16 לאפריל, סוף חג הפסח, אך בכל זאת התאמצנו לסקור את עיקרי הפעולות עד אותו מועד.

חודש ינואר

לצורך היערכות ראשונה, לאור התפשטות הנגיף, ב-23 לינואר 2020, פרסם משרד הבריאות הנחיות רפואיות כיצד יש לטפל בחולים שמפתחים את תסמיני המחלה, וקיים חשד שנדבקו בנגיף.³ בהמשך לכך, ב-30 לינואר

¹ Wu Yi-Chi, [The outbreak of COVID-19 An overview](#), 83 *Journal of the Chinese Medical Association* 217 (2020)

² World Health Organization, [Novel Coronavirus \(2019-nCoV\), SITUATION REPORT – 1](#) (2020)

³ ענבר טויוזר "משרד הבריאות: הנחיות לטיפול בחשד לנושאי הנגיף הסיני" – ynet – חדשות 23.01.20

מאי, 2020

החליטה חברת אל על לבטל את כל הטיסות לסין, כאשר במקביל מנכ"ל משרד הבריאות, משה בר סימן טוב, הכריז כי המשרד פועל לביטול התנועה מסין לישראל ואליה.⁴

חודש פברואר

ב-2 לפברואר פורסמו הוראות הבידוד הראשונות. משרד הבריאות פרסם מספר צווים כאשר המרכזי בהם הוא צו בריאות העם,⁵ אשר הטיל צו בידוד לראשונה על חוזרים מסין ושכניה, ומאז התרחב הצו כך שהוא חל על כך השבים מחו"ל.⁶

חודש מרץ

בשל החרפת המצב, ממשלת ישראל התחילה לנקוט באמצעים יותר דרסטיים. ראשית, בהרחבת צווי בריאות העם, בערב יום חמישי ה-12 למרץ הודיע ראש הממשלה על סגירת מוסדות החינוך,⁷ ובהתאם לכך ב-15 למרץ משרד הבריאות הוציא צו שאסר באופן גורף כל פעילות בתוך מוסד חינוכי למעט חריגים (מסגרות המיועדות לילדיהם של עובדים חיוניים).⁸ בנוסף ב-15 למרץ פרסם ראש הממשלה שורה של תקנות שעת חירום. ביניהן, הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום ההתפשטות,⁹ והתרת שימוש בנתוני מיקום לצורכי אכיפה.¹⁰

תקנות אלו הובילו לביקורת רבה באשר חזירתם לפרטיות במישור ה"מהות", וכן במישור ה"סמכות" (האם ניתן לקבוע אותם תוך השימוש במנגנון מנהלי של הממשלה ולא בחקיקה של הכנסת).¹¹ התקנה הראשונה התיירה לשירות הבטחון ולגורמים המודיעיניים לשתף מידע מיקומי עם משרד הבריאות, בכדי לידע את הציבור ששהו במגע עם חולי קורונה. התקנה השנייה, הסמיכה את כוחות המשטרה לאתר בעלי צווי בידוד בעזרת איתור טלפוני ללא צו של בית משפט, ובכך לאכוף את הוראות הבידוד. בבג"ץ בו נידונו הצווים, הוכרע שתותר פעילות השב"כ לצורך איתור מי ששהו בסביבת חולים עם מצא מעבדתי חיובי, בתנאי שתוקם וועדה שתבקר ותפקח על השימוש במידע הנדרש, ובנוסף בית משפט הוציא צו שאסר על הוראות הצו המשטרתי אשר נועד לאכיפה פלילית של מפירי בידוד.¹²

בהמשך, ב-19 למרץ פרסם משרד הבריאות צו המנחה שלא לצאת מהבתים אלא לצרכים חיוניים, דוגמת עבודה,¹³ וב-25 למרץ הותקנו תקנות שעת חירום¹⁴ ע"י הממשלה, אשר צמצמו את המטרות המאפשרות יציאה למרחב הציבורי, והן: הגעה למקום עבודה; הצטיידות במזון, תרופות, מוצרים חיוניים וקבלת שירותים

⁴ יואב איתאל ובוטו אפרת "בעקבות התפשטות הנגיף הסיני: אל על הודיעה על עצירת הטיסות לבייג'ינג" וואלה – חדשות 30.01.20.
⁵ צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

⁶ מספר המדינות הכלולות בתרכב בצווים: צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020, צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 6), התש"ף-2020 וצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 8), התש"ף-2020.

⁷ ליאור דטל ואבי וקסמן "נתניהו הודיע על סגירת בתי הספר והאוניברסיטאות החל ממחר; קורא להקים ממשלת אחדות" TheMarker 12.03.20.

⁸ צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת פעילות מוסדות חינוך) (הוראת שעה), התש"ף-2020.
⁹ תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020.

¹⁰ תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020.
¹¹ "סכנה לזכויות הפרט" הארץ 17.03.20.

¹² בג"ץ 2109/20 שחר בן מאיר ע"ד נ. ראש הממשלה (פורסם בנבו, 24.03.20).

¹³ צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 11), התש"ף-2020.
¹⁴ תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020.

מאי, 2020

חיוניים; קבלת שירות רפואי; תרומת דם; הליך משפטי; הפגנה; הגעה לכנסת; טיפול במסגרות רווחה; יציאה מהבית לזמן קצר ולמרחק של עד 100 מטרים ממקום המגורים; סיוע רפואי לאדם אחר; תפילה במקום פתוח, הלוויה, חתונה וברית; נשים: טבילה במקווה שתואמה מראש; העברה של קטין למסגרות חינוך לילדי עובדים חיוניים ומסגרות מיוחדות; העברה של קטין שהוריו חיים בנפרד, מהורה להורה השני.¹⁵ אף הנחיות אלו צומצמו בהמשך.

חודש אפריל

בחודש מרץ מספר החולים זינק באופן משמעותי, ובמחקר שערך 'המכון למחקר ביולוגי' בנס ציונה, **זיהו את חג הפורים (9-10.3) כגורם עיקרי שהוביל לקפיצה החדה**.¹⁶ בעקבות החמרת המצב, שיצר חג הפורים וההתקהלויות הצפויות של חג הפסח, הממשלה התאמצה שלא לחזור על אותן טעויות.¹⁷ לכן, ב-7 לאפריל הממשלה הוציאה הנחיה האוסרת על נסיעה בין-עירונית למשך 4 ימים סביב חג הפסח ובנוסף נאסר, ערב פסח, יציאה מהבתים באופן גורף עד היום שלמחרת.¹⁸ לאחר מכן, הנחיה דומה יצאה כדי למנוע התפרצות בעקבות חגיגות המימונה (שביעי של פסח), וכן למשך 3 ימים סביב החג השני, נאסר המעבר בין הערים השונות בארץ, וכל הצטיידות במזון ותרופות אושרה אך ורק בתחומי עיר המגורים.¹⁹

את סקירת האירועים מיצינו בתאריך ה-16 לאפריל כאמור, בתום חג הפסח. לכן ניתן להניח לאור הפרסומים השונים שלאחר חג הפסח תהיינה הקלות בהדרגה בהגבלות הממשלתיות, זאת בתיאום עם משרד הבריאות וקצב ההדבקות בארץ.

4. סקירת נהלי ההתמודדות של ישראל עם מגפות

מדינת ישראל נמצאת מיום הקמתה **במצב חירום**. מאז תיקון חוק יסוד: הממשלה בשנת 1996, תוקפה של הכרזה זו הוא שנה, ולכן הכנסת נדרשת להצביע על כך מידי שנה.²⁰ מצב החירום מקנה לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום על מנת להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים, כאשר "דרך המלך" היא תוך העמדתם בפני אשרור של וועדת חוץ וביטחון.²¹

ממשלת ישראל נעזרת בתקנות שעת חירום גם להתמודדות עם פנדמיה: כאמור לעיל, במהלך ההתמודדות עם נגיף הקורונה, הממשלה השתמשה במצב החירום והתקינה תקנות שעת חירום על מנת להתמודד עם המגפה. יש להדגיש שהשימוש בתקנות הללו הוא נדיר ולרוב נעשה במצבים קיצוניים וחריגים כגון מלחמה בהם לא ניתן להשלים את תהליך החקיקה הסדיר בכנסת מפאת קוצר זמן.²²

¹⁵ תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון), התש"ף-2020.

¹⁶ אסף רונאל "חוקרי המכון הביולוגי: ישראל הצליחה לשלוט על מגפת הקורונה, עד שהחלו חגיגות הפורים" הארץ 03.04.20.

¹⁷ חרדים 10 "פסח לא יהיה פורים – יהיה ממחר סגר כללי בכל הארץ" חרדים 10 06.04.20.

¹⁸ תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התש"ף-2020.

¹⁹ תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 4), התש"ף-2020.

²⁰ סעיף 38(ב) לח"י: הממשלה.

²¹ סעיף 39 לח"י: הממשלה.

²² מתן וסרמן, "משבר הקורונה: מהו התקנות לשעת חירום עליהן הצהיר נתניהו" מעריב 16.03.20.

מאי, 2020

הנוהל "נחשול בריא", הוא הנוהל שקיים בישראל כיום להתמודדות עם פנדמיה, מקורו בהתמודדות עם מחלת שפעת העופות במדינת ישראל, בשלהי שנת 2006. הנוהל, אשר נכתב על ידי משרד הבריאות ורשות החירום הלאומית (רח"ל), הוא מסמך בן שבעה עמודים העוסק בתכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום. ניתן להניח שמדובר בנוהל מצומצם ביחס למשקל הגבוה שיש להעניק לנושא: הנוהל בן שבעה עמודים ועוסק ספציפית בפנדמיה מסוג שפעת, אולם רלוונטי לסוגים שונים של מגפות שכן לפי גורמים בממשלה, נעזרו בו גם בזמן מגפת הקורונה.²³

להלן עיקרי הנוהל:²⁴

ממשלת ישראל תטיל על משרד הבטחון לתת מענה ברמה הלאומית, ע"י הקמת צוות ניהול משבר באמצעות מטה המל"ח ("המשק לשעת חירום") ופיקוד העורף. במקביל, כל משרד ממשלה נדרש לפתח נהלים מתאימים בתחום עיסוקו.

עיקרי השלבים להערכות לפנדמיה של שפעת

ארגון הבריאות הגדיר שישה שלבים להתמודדות עם מחלת השפעת, אולם משרד הבריאות ורשות החירום הלאומית החליטו לאמץ רק ארבעה לצורך נוהל "נחשול בריא", כאשר שלושה מהם רלוונטיים לעניינינו:

שלב 4- בשלב זה ניתן למקם ולנתר את המחלה, שכן ישנן הדבקות מוגבלות, הן בישראל והן מחוצה לה. יש לראות בשלב הזה כמעין התרעה להתפרצות קרובה של הפנדמיה. בשלב זה, יידרש מטה המל"ח הארצי להגיש מסמך הפעלה לממשלה המכהנת/לשר הביטחון, וכן תועבר דרישה לגיוס מילואים ובעלי תפקידים מרכזיים יתודרכו כיצד עליהם לפעול. במקביל לכך, משרדי הממשלה והרשויות יידרשו לבחון את תוכניות ההיערכות העירוניות לפנדמיה, ולעדכן במידת הצורך. כמו כן, לקיים פעילות הסברה פנים-ארגונית.

שלב 5- בשלב זה, ישנה הדבקה משמעותית בין האזרחים, אך ניתן עדיין למקם את המחלה (את מקום ההדבקות). בשלב זה עוברת האחריות לניהול המשבר ממשרד הבריאות למשרד הביטחון. החל משלב 5 בו קצב ההדבקות בין האזרחים הוא גבוה, יש להטיל את האחריות הלאומית לניהול המשבר על "צוות ניהול משבר"; צוות ייעודי שיוקם להתמודדות עם המגפה כחלק ממשרד הבטחון, ובאמצעות מטה המל"ח הארצי ופיקוד העורף. בנוסף, ייבחן המלאי בתחומים השונים וינקטו צעדים להשלמת חוסרים. במקביל, יפעילו מרכזי מידע לאזרחים, ויעבירו רשימות של עובדים חיוניים על מנת שיקבלו טיפול תרופתי מונע.

שלב 6- שלב המגפה: שיעור הדבקות גבוה בכל העולם ובמס' רב של מדינות. עם הכרזה על שלב זה, תועבר התרעה ע"י המטה הארצי לרשויות ולמטות על מנת להרחיב את הפעילות, יועברו דיווחים שוטפים ממשרדי הממשלה למרכז הפיקוד הארצי וכלל הדיווחים מהרשויות ירוכזו שם. הנחיות נוספות/סדרי עדיפויות/החלטות נוספות תגובשנה בצוות ניהול המשבר ותועברנה למרכז הפעולה לשעת חירום הארצי שיהיה אחראי להפיצן לרשויות הייעודיות.

על אף האמור, מסתמן כי נוהל זה קצר מדי, לא אינפורמטיבי או מקיף דיו עבור התמודדות לאומית עם משבר מסוג פנדמיה. לפיכך, **בינואר 2008 הוגשה בפני הממשלה תכנית מפורטת להתמודדות עם פנדמיה ע"י ח"כ**

²³ טל שניידר, "המסמך שחזה את הכל: לאן נעלמה התוכנית הממשלתית למלחמה במגפה?" גלובס 03.04.20.

²⁴ תוכנית וארגון המשק החיוני לשעת-חירום "הפעלת מערך מל"ח בנחשול בריא", נוהל בין-משרדי מס' 03.01.0, 01.05.07.

מאי, 2020

אריה אלדז. התוכנית נכתבה ע"י בכירים ממשרד הבריאות ומבתי החולים והוגשה בבהילות - עקב פריצתה של שפעת העופות בעופות ששהו בגן ילדים בבנימינה. התוכנית מפורטת על כל שלביה, בת 186 עמודים, וכוללת התייחסות לכלל השלבים הרלוונטיים בהתמודדות עם פנדמיה, הוגשה לוועדת רווחה ועבודה – שם נערך דיון דחוף בנושא.²⁵ עם זאת, התוכנית לא יצאה לפועל ולא אושרה ע"י הוועדה.²⁶

התפתחויות אחרונות

בחודש מרץ 2020 התפרסם **דו"ח מבקר המדינה** העוסק בהערכות של מדינת ישראל לפנדמיה. להלן עיקריו של הדו"ח:²⁷

1. מדינת ישראל לא ערוכה בצורה מיטבית להתפרצותן של מחלות מדבקות.
 2. משרד הביטחון, המהווה מרכיב משמעותי בתו"ל להתמודדות עם פנדמיה, נדרש לעדכן תו"ל כולל ולהפיצו.
 3. משרד הבריאות וקופות החולים נדרשים להכין תוכניות אופרטיביות להתפרצותן של פנדמיות הידועות לנו כיום ולהיערך לכך. בנוסף, משרד הבריאות נדרש לקבוע רשימת מחלות נוספות לגביהן נדרש להתוות הוראות להיערכות ולפעולה, עקב התמקדותו במחלות ספציפיות (שפעת, אבעבועות שחורות, אנתרקס).
- יתר על כן, לאחר פרוץ מגפת הקורונה במדינת ישראל ושיתוק המשק, שר הביטחון דאז נפתלי בנט פרסם **"תוכנית להתמודדות עם נגיף הקורונה בישראל"**. יש לייחס חשיבות לתוכנית זו, שכן כפי שהוזכר לעיל, האחריות לניהול המגפה עפ"י הנהלים הקיימים מוטלת על משרד הביטחון, ושר הביטחון בפרט. בנוסף, התוכנית היא העדכנית ביותר ולכן זה הופך אותה לרלוונטית.
- התוכנית נחלקת לשני תחומים- האחד, עוסק במאפייני המחלה, בשיטות האבחון, ובסיבוכים הכלכליים שנלווים להתמודדות עמה. השני, עוסק בניסיון הארגוני, הלוגיסטי והתכנוני להתמודדות עם הפנדמיה והצעדים שינקטו ע"י משרד הביטחון בהתאם לשלבי ההתפרצות השונים.²⁸

להלן עיקרי התוכנית:

המבנה הארגוני לקבלת ההחלטות יהיה **"קבינט קורונה" בראשותו של ראש הממשלה**, ובמקביל אליו יש להקים גוף מידע לאומי שיעביר מידע ויאסוף חידושים מהעולם, וכן גוף הסברה מרכזי. בנוסף, יש להקים 'מטה חירום לאומי' בראשות שר הביטחון שיהיה אחראי לביצוע המדיניות שהתקבלה על ידי הקבינט, למעקב אחר ביצוע ומוסמך לבצע החרגות של כללים גם לגבי המגזר העסקי וגם לגבי האזרחים. סוגיה נוספת הינה הצורך בהקמת מערך נרחב לאיתור נשאי הקורונה על ידי משרד הביטחון, תחת ההנחיה המקצועית של משרד הבריאות. זאת במקביל להקמת מערך מחשוב על מנת לאגור את כל המידע לגבי החולים הידועים – כך ניתן יהיה לבצע פעולות ניטור במקביל לאיכונים.

²⁵ הצעה לסדר-היום "חשש להתפרצות שפעת העופות בישראל" אתר הכנסת 15.01.2008.

²⁶ טל שניידר, "המסמך שחזה את הכל: לאן נעלמה התוכנית הממשלתית למלחמה במגפה?!" גלובס 03.04.20.

²⁷ דו"ח מבקר המדינה: "טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות" 01.03.2020.

²⁸ נפתלי בנט, "תוכנית קורונה לאומית לישראל" 29.03.2020.

מאי, 2020

צוין כי שיטת העבודה של הממשלה צריכה לכלול לימוד ידע עולמי עדכני, ניתוח נתונים בישראל, ביצוע חשיבה, קבלת החלטות ויישום מהיר שלהן. כמו כן, צוינה החשיבות של "למידה תוך תנועה", בדגש על עדכון תקנות על בסיס יום-יומי בהתאם לנדרש. מעבר לכך, תקנות שייקבעו לציבור יחודשו כל שבועיים, אחרת יפוגו. **בנוסף, נכתב שאין לקבל החלטות רק על ידי מומחים מתחום הרפואה, שכן הם רואים רק זווית אחת של התמונה הכוללת.** יתרה מזאת, גם החלטות מתחום הרפואה לא צריכות להתקבל רק על ידי גורמי הרפואה, שכן המצב "חדש" גם עבורם. יש לבצע איזון רפואי אל מול הנזק הכלכלי לכלכלה ולתעשייה: ככל שמבצעים פעולה להאטת התפשטות הנגיף, יש לשקול את המחיר הכלכלי לתעשייה ולפרט.

5. סקירה משווה

צפון אמריקה:

הדיון בארה"ב ובקנדה מחייב הערה מקדימה כללית: הדיון במדינות אלו מושפע במידה רבה מהיותן מדינות פדרליות המחולקות למדינות/פרובינציות בעלות אוטונומיה חזקה, וסמכויות הממשל שבהן מחולקות בין הממשל המרכזי לבין המדינות/פרובינציות.

ארה"ב

רקע:

ארה"ב ספגה מהלומה קשה ממגפת הקורונה. על אף התרעות שקיבל הממשל כבר בחודש ינואר 2020 על כך שהנגיף עלול לחשוף מיליוני אמריקאים לסכנת חולי ומוות, לא ננקטו צעדים מתאימים במהירות מספקת כדי לבלום את התפשטות הנגיף.²⁹

מבחינה היסטורית, בעת שארה"ב הוקמה נעשה מעט כדי לקבוע הסדרים שיאפשרו למנוע את הייבוא של מחלות מדבקות. ההגנה מפני מחלות מיובאות הייתה נתונה לתחום השיפוט המקומי והמדינתי, מה שלא אפשר התמודדות מרכזית עמן. במהלך המאה ה-19, החל הקונגרס לחוקק חקיקה פדרלית בתחום זה, ומערכת הפעלת ההסגר הועברה במלואה לממשל הפדרלי עד 1921.³⁰ ב-1944 נחקק The Public Health Service Act (PHS Act) שנתן בצורה מלאה ל-U.S. Public Health Service (UPSHS) את הסמכות לטפל במניעת הדבקות, העברה והתפשטות של מחלות ממדינות זרות לתוך ארה"ב. **עד היום זהו אחד החוקים המרכזיים שעושים בו שימוש בעת התמודדות עם מגפות מודרניות, כמו עם הקורונה.** כיום, ה-CDC (The Centers for Disease Control and Prevention) הוא הסוכנות הפדרלית שאחראית על ההסגר בתוך משרד הבריאות האמריקאי.

חקיקת חירום פדרלית מרכזית בארה"ב:

נראה שהחוקים המרכזיים להתמודדות עם מגפות בארה"ב (ברמה הפדרלית) הינם:³¹

- **The Public Health Service Act (PHS Act)**: הבסיס לסמכות החוקית של משרד הבריאות להגיב למקרי חירום בריאותיים ע"י הכרזה על מצב חירום בתחום בריאות הציבור. ההכרזה נועדה לאפשר לממשל

²⁹ [White House Adviser Warned of Risks of Pandemic; Trump Misleads on Testing](#) New York Times 6.4.2020

³⁰ CDC website: [History of Quarantine](#)
³¹ CDC website: [Regulations and Laws That May Apply During a Pandemic](#); [Pandemic Flu - Public Health Research Guide](#), Georgetown Law Library.

מאי, 2020

הפדרלי לסייע למדינות להתמודד עם מצבים מסכני בריאות. בחוק אף קבועה הסמכות הפדרלית להטיל הסגר (כדי למנוע הדבקה לתוך ארה"ב או בין מדינות). לחוק הותקנו כמה תיקונים חשובים כבמסגרת ה- Pandemic and All-Hazards Preparedness Act מ-2006, תיקון שנועד לשפר את יכולות ההיערכות הרפואית הציבורית של ארה"ב למקרי חירום.

- **The National Emergencies Act (NEA)**: חוק מ-1976 המסמיך את הנשיא להכריז על מצב חירום כללי ומפעיל הוראות סטטוטוריות שונות בדבר חירום.
- **The Stafford Act**:³² חוק מרכזי (מ-1988) המקנה לממשל הפדרלי, בעקבות הצהרה נשיאותית, אפשרות להעניק סיוע נוסף במסגרת אסון טבע לאומי לרשויות המדינתיות והמקומיות.
- **Federal Food, Drug and Cosmetics Act (FFDCA)**: חוק המסמיך את ה-FDA (מנהל המזון והתרופות האמריקאי) לעשות רגולציה של תרופות ומכשור רפואי. במצב חירום, שר הבריאות מוסמך לאפשר שימוש במוצרים לא מאושרים.

מדיניות הסגר:

נראה שהסמכות הפדרלית המרכזית לחייב בהסגר לפי חוק PHS Act היא רק עבור שתי תכליות: למנוע התפשטות מחלה לתוך ארה"ב או בין מדינות.³³ כלומר, **למעט הבקרה בגבולות שה-CDC אמון עליה במסגרת סמכותו להטיל הסגר (Quarantine), מרבית הסמכויות הקשורות להתמודדות עם המשבר הבריאותי מתחלקות בין כ-2,648 רשויות מקומיות ומדינתיות** (למשל בנוגע לסגירת מערכות חינוך). למרות צעדים פדרליים נרחבים שיכולים להינקט לצורך הגנה על ארה"ב מפני איומים שמקורם בחו"ל, המדינות עשויות לבחור להתעלם מהנחיות הסגר פדרליות, או להחליט שנדרשים אמצעים דרסטיים יותר, כמו הטלת סגר (Lockdown) בעיר או באזור. **אמצעים קיצוניים עשויים להיות נחוצים במצב חירום בריאותי אך השונות ממקום למקום יכולה גם להחמיר את המגפה, שכן כל מדינה קובעת את כלליה, שומרת על האינטרסים שלה ומסתמכת על משאביה.**³⁴

הסמכויות ברמה המדינתית:

בפועל, **מרבית הצעדים ננקטים ברמה המדינתית**, בעקבות החלטות של המושלים להכריז על מצב חירום פנים-מדינתי, מתוקף סמכויותיהם;³⁵ זאת, בין היתר עקב **התיקון ה-10 לחוקת ארה"ב**.³⁶ כך, נכון לתחילת חודש אפריל 2020, בהקשר לקורונה, בעוד שבאלבמה למשל הסתפקו בעיקר **בסגירת מערכות החינוך**, בקליפורניה האזרחים **התבקשו להישאר בבתיהם**, למעט יציאה לעבודות חיוניות, סידורים ופעילות גופנית. קליפורניה³⁷ אף הצהירה על "עצמאותה" מהמאמצים הלאומיים ללוחמה בנגיף. במסגרת זאת, מושל המדינה (Gavin Christopher Newsom) הצהיר שישתמש בכוח הקנייה העצמאי של קליפורניה כ"מדינת לאום" כדי לרכוש את ציוד בית החולים שהממשלה הפדרלית לא הצליחה לספק.

³² Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act

³³ Neil MacFarquha [Can You Be Forced to Quarantine or to Stay Home? Your Questions, Answered](#) *New York Times* 27.3.2020

³⁴ Polly J. Price [A Coronavirus Quarantine in America Could Be a Giant Legal Mess](#) *The Atlantic* 16.2.2020

³⁵ [Lockdowns, closures: How is each US state handling coronavirus?](#) *Aljazeera* 15.04.2020

³⁶ התיקון ה-10 לחוקת ארה"ב קובע: "סמכויות אשר לא ניתנו לארצות הברית מכוח חוקה זו, או לא נאסרו מכוח חוקה זו על המדינות, הן סמכויות הנתונות למדינות השונות או לעם".

³⁷ Francis Wilkinson [Gavin Newsom Declares California a 'Nation-State'](#) *Bloomberg Opinion* 9.4.2020

התמודדות של ארה"ב עם מצבי חירום בריאותיים (בראי הקורונה):

בהתאם לסמכות שמוענקת ב-PHS Act, שר הבריאות האמריקני (אלכס אזר) הכריז על "מצב חירום לבריאות הציבור" בארה"ב ב-31.3.2020 בעקבות התפשטות מגפת הקורונה (יממה לאחר הכרזה דומה של ארגון הבריאות העולמי). הצהרת החירום מקנה גמישות רבה יותר למחלקות הבריאות של המדינות לבקש שמשרד הבריאות הפדרלי יאשר להקצות מחדש באופן זמני את כוח האדם של עובדי הציבור כדי להגיב להתפרצות הנגיף.³⁸ מאוחר יותר, במרץ 2020, הנשיא טראמפ חתם על הצהרה נשיאותית בדבר מצב חירום, על מנת לאפשר הפעלת סמכויות ממשלתיות מסוימות להתמודדות עם אתגר בריאות הציבור. הקונגרס חוקק לאורך השנים כ-100 חוקים שונים המאפשרים לממשל המרכזי להכריז על מצב חירום ובכך להוריד באופן זמני חלק מהחסמים החוקיים כדי לבצע פעולות מסוימות, כמו להוציא כספים מחוץ לתקציב לשם סיוע כספי למדינות בניהול המשבר שאיתו הן מתמודדות.

החוק המכונה The Stafford Act הוא המנגנון העיקרי של הממשל לצורך תגובה לאסונות ומצבי חירום גדולים (בד"כ אסונות טבע כמו הוריקן). החוק מאפשר להפעיל תקציב ייעודי, שבו ניתן להשתמש בכדי לעשות פעולות כמו קניית ציוד רפואי. ההכרזה הנשיאותית מכוח חוקי החירום כדוגמת ה-Stafford Act אף יכולה להפעיל את הסמכויות מכוח סעיפי חוק אחרים, כמו סעיף 1135 לחוק הביטוח הלאומי, The Social Security Act (SSA) שמטרתו להקל על קבלה של אספקה רפואית ושל צוות רפואי במקומות בו הם נחוצים ביותר בעת מצב החירום.³⁹ לשם הפעלת הסעיף, יש לקבוע מצב חירום בריאותי לפי ה-PHS Act, מעבר להצהרה הנשיאותית לפי ה-Stafford Act או לפי חוק נוסף: The National Emergencies Act (NEA) שאותו טראמפ הפעיל גם כן במרץ.⁴⁰

ה-NEA וה-Stafford Act אינם חופפים באופן מלא.⁴¹ סעיף 201 ל-NEA מסמיך את הנשיא להכריז על חירום לאומי, וסעיף 301 מאפשר גישה לסמכויות חירום סטטוטוריות שאינן זמינות בדרך אחרת. כדי לממש את הסמכויות הסטטוטוריות הללו, על הנשיא לפרט את הוראות החוק שלפיהן הוא ופקידי ממשל אחרים יפעלו. בהקשר לקורונה, החוק שהופעל היה כאמור סעיף 1135 ל-SSA, שהפעלתו מחייבת הודעה מפורטת לקונגרס של תיאור ההוראות הספציפיות שיופעלו בגינו. על הכרזת החירום להבהיר שהיא לא אמורה ליצור שום זכות עניינית או פרוצדוראלית או תועלת הניתנת לאכיפה בחוק.

הכרזת החירום הנשיאותית מתוקף סעיף 501(b) ל-Stafford Act, מאפשרת לרשויות המדינתיות לבקש עזרה לטיפול באסון מהממשל המרכזי. סוכנות FEMA, הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום (Federal Emergency Management Agency) יכולה להעניק את הסיוע לפי סעיפים 502 ו-503 ותפנה סוכנויות פדרליות

³⁸ [Secretary Azar Declares Public Health Emergency for United States for 2019 Novel Coronavirus, United States Department of Health and Human Services](#) 31.01.2020

³⁹ Charlie Savage [Trump Declared an Emergency Over Coronavirus. Here's What It Can Do.](#) *New York Times* 13.3.2020.

⁴⁰ Official website of the **White House**: [Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease \(COVID-19\) Outbreak](#); Debbie Lord [What is the Stafford Act; the National Emergencies Act?](#) *WSOCTV* 14.3.2020

⁴¹ Charlotte Butash [What's In Trump's National Emergency Announcement on COVID-19](#) *Lawfare (blog)* 14.3.2020.

מאי, 2020

אחרות במתן סיוע. החוק אף מעודד את המדינות להפעיל את מרכזי פעולות החירום המקומיים כדי לאפשר תיאום של תגובות עם הממשל הפדרלי. כמו כן, ההכרזה יכולה להורות למחלקת האוצר לספק הקלות ממועדי המס לאמריקאים שנפגעו בגלל מצב החירום.

קנדה

המסגרת החוקית לחירום בריאותי: ⁴²

מעולם, וכך גם (בינתיים) במשבר הנוכחי, לא הוכרז באופן רשמי מצב חירום הנוגע לבריאות הציבור בקנדה, וישנו דיון ענף בשאלה אם מגפת ה-COVID-19 עשויה להוביל לכך לראשונה. כפי שצוין, אתגר אחד בהבנת המסגרת המשפטית של תגובות החירום בעניין בריאות הציבור בקנדה, הוא חלוקת הסמכות החוקתית של קנדה, המגבילה את יכולתה של הממשלה הפדרלית להגיב במצב חירום של בריאות הציבור. תחום הבריאות אינו מוקצה באופן ספציפי לרמה מסוימת של הממשל, מה שאומר שהממשל הפדרלי והפרובינציות חולקים באחריות לבריאות הציבור.

החוקה של קנדה היא שקובעת את חלוקת הסמכויות בין הממשל הפדרלי וממשלות הפרובינציות. הסמכות של הפרובינציות לפעול בתחום של בריאות הציבור מעוגנת חוקתית באופן היסטורי. ה-Constitution Act (המקורי, מ-1867), קבע שהפרובינציות אחראיות להקמה, תחזוקה וניהול של בתי חולים. גם היום הפרובינציות מספקות את מרבית שירותי הבריאות בקנדה, כשכל תכניות ביטוחי הבריאות הפרובינציאליים צריכות לעמוד בעקרונות הלאומיים הקבועים ב-Canada Health Act (חוק הבריאות בקנדה, מ-1984). כל תכנית פרובינציאלית מכסה את שירותי הרפואה ההכרחיים (מבלי שהחוק מגדיר מהם שירותים אלה), כשהפרובינציות מממנות שירותים אלה באמצעות משאבים ומיסוי. בנוסף, הפרובינציות מנהלות את תכניות ביטוח הבריאות.

הסמכות של הממשל הפדרלי כיום נובעת ממקורות רבים. ראשית, הוא קובע את ההנחיות הלאומיות בתחום הבריאות על מנת שיישמו ע"י הפרובינציות במסגרת ה-Canada Health Act. הוא מסייע כלכלית לפרובינציות לממן שירותים בריאותיים אלו. הממשל אחראי גם על רגולציה של תרופות, מעקב אחר מחלות וקידום מחקר רפואי. מעבר לכך, הממשל הפדרלי הוסמך לשמש כגורם שמטיל הסגר לפי ה-Constitution Act (שתוקן ב-1982, ומהווה בסיס לחוקה הקנדית). חוק ההסגר (The Quarantine Act), שהתקבל ב-2005 הוא המסגרת החוקית המפורטת בדבר סמכויות ההסגר של הממשל הפדרלי בגבולות הלאומיים. לממשל הפדרלי יש גם סמכות לפעול בתחום הבריאות על סמך סמכותו החוקית בתחום המשפט הפלילי. בחוק נגד האינפלציה, ה-Anti-Inflation Act (1976), מצבי חירום לאומיים מוגדרים כמצבים "המעניקים את רווחתם של תושבי קנדה כולה ומחייבים התערבות נוקשה של הפרלמנט לטובת המדינה כולה". ההגדרה נכונה גם ביחס למצבי חירום הקשורים לבריאות הציבור.

חקיקה פדרלית מרכזית:

ישנם שני חוקים מרכזיים שמקנים סמכויות לממשל הפדרלי בענייני חירום. ראשית, חוק ניהול החירום Emergency Management Act (מ-2007) מספק מסגרת סיוע לפרובינציות במצב חירום ומתאם את פעילויות התגובה של מוסדות פדרליים עם הפרובינציות. החוק אינו מאפשר התערבות חד-

⁴² Amy Swiffen [The limits of Canada's federal emergency law during the coronavirus pandemic](#) *The Conversation* 2.4.2020; Government of Canada website: [Canada's Health Care System](#).

מאי, 2020

צדדית של הממשל הפדרלי, אלא מספק מבנה לשיתוף פעולה מרצון בין רמות ממשל שונות. שנית ועוד קודם לכן, חוק מצבי חירום, **The Emergencies Act** (מ-1988) מעניק לממשל הפדרלי סמכות להכריז על מצב חירום לאומי ולפעול לאחר מכן ללא שיתוף פעולה עם הפרובינציות. מצב חירום לאומי מוגדר כמצב דחוף בעל אופי זמני שלא ניתן לטפל ביעילות על פי כל חוק אחר של קנדה. בחוק מתוארים ארבעה סוגים של מצבי חירום: **חירום מלחמה, חירום בינלאומי, חירום הקשור לסדר ציבורי וחירום לרווחת הציבור**. המצב האחרון הוא מצב החירום העיקרי שרלוונטי לעניין חירום בריאותי, משום שהוא מוגדר כמצב שנגרם ע"י מחלה ממשית בין בני אדם, בע"ח או צמחים, המהווה סכנה לחיים או לרכוש, הפרעה לחברה או שיבוש אספקת מוצרים ושירותים חיוניים. האפקטיביות של חוק זה מוטלת בספק במהלך מגפה, מכיוון שהרשויות הפדרליות יכולות להתערב רק לאחר שהתפשטות חרזה מיכולות התגובה של הפרובינציות, בה בשעה שהתגובה הטובה והיעילה ביותר למגפה היא עצירת התפשטות המחלה המדבקת בהקדם האפשרי. על רקע האמור, הועלו הצעות להעצמת **כוחו של הממשל הפדרלי אל מול הפרובינציות** בעת טיפול במצב חירום לאומי הנוגע לבריאות הציבור. לדוגמה, ע"י תיקון **חוק מצבי חירום** כך שיקל על הממשל הפדרלי להכריז על מצב חירום לרווחת הציבור. ניתן לעשות זאת ע"י הוספת הוראה המאשרת להפעיל את מצב החירום כשישנה רק סכנה פוטנציאלית בריאותית ולא איום ממשתי.

The Emergencies Act הנוכחי החליף חוק קודם שהופעל שלוש פעמים בהיסטוריה: בשתי מלחמות העולם ובזמן משבר אוקטובר של 1970 (בפרובינציית קוויבק). הצווים שמוצאים מכוחו כפופים ל**צ'רטר הקנדי** (כתב הזכויות והחירויות הקנדי, מרכיב בחוקה הקנדית המעגן את זכויות האדם בקנדה מבחינה משפטית), לחוק זכויות האדם, וכן לפיקוח פרלמנטרי.⁴³ **להלן דוגמאות לסמכויות שהפעלת מצב חירום לרווחת הציבור (הרלוונטי לעניין התמודדות עם מגפה) תעניק לממשל הפדרלי: להסדיר או לאסור נסיעה אל תחום מסוים, ממנו או בתוכו; לפנות אנשים מאזור מסוים; לעשות שימוש ברכוש פרטי; לכוון אדם או קבוצה לספק שירותים חיוניים, תוך מתן פיצוי סביר; להסדיר הפצה וזמינות של מוצרים, שירותים ומשאבים חיוניים; לאשר ולבצע תשלומי חירום; להקים מקלטים ובתי חולים; להטיל קנסות וכתבי אישום בגין הפרה של צו או תקנה שנקבעו לפי סעיף זה. כמו כן, מצב חירום לרווחת הציבור יפוג בתום 90 יום, אלא אם ההכרזה בוטלה קודם או הוארכה בהתאם לחוק. במסגרת האיזונים והבלמים בחוק ישנו איסור מפורש בחוק עצמו לפרש אותו כדי לאפשר מעצר או מאסר של אזרחים קנדים או תושבי קבע על בסיס קריטריונים שרירותיים.**⁴⁴ נכון לאפריל 2020, **ראש הממשלה טרודו שוקל להפעיל את חוק מצבי חירום אך טרם ביצע צעד תקדימי זה**. אם יעשה שימוש בחוק, ניתן יהיה להפנות תקציבים ייעודיים גדולים לטיפול במשבר.⁴⁵

סמכויות הפרובינציות:

לגורמי הממשל של הפרובינציות השונות יש סמכויות חירום רחבות שיכולות להיות מופעלות כדי להגביל את התנועה ולהכיל את התפשטות נגיף הקורונה.⁴⁶ למשל, החוק של **פרובינציית אונטריו: Health Protection and Promotion Act** מעניק לרשויות הבריאות להורות על בידודם של נשאי הנגיף או נשאים פוטנציאליים.

⁴³ The Canadian Encyclopedia: [Emergencies Act](#)

⁴⁴ Anita Balakrishnan [Emergencies Act different than 'any other law of Canada'](#) *Canadian Lawyer* 30.3.2020

⁴⁵ Emerald Bensadoun [Coronavirus: How the Emergencies Act could help Canada's struggling economy](#) *Global News* 25.3.2020.

⁴⁶ Coleen Flood & Bryan Thomas [In the face of COVID-19, we must understand Canada's lockdown powers](#) *The Globe and Mail* 17.3.2020

מאי, 2020

הממשל באונטריו יכול גם לנקוט באופן עצמאי בצעד הגורף יותר תוך עקיפת רשויות הבריאות ולהפעיל את החוק **Emergency Management and Civil Protection Act**. חקיקה זו מאפשרת להסדיר או לאסור נסיעה לאזור מוגדר, מתוך תחומיו או בתוכו. **The Emergencies Act** שהוזכר קודם הוא שיכול לאפשר את עקיפת הממשל הפרובינציאלי ולהכריז על איסור נסיעה לאזור מוגדר ע"י הממשל הפדרלי.

ההתמודדות של קנדה עם הקורונה:

עם התפתחות מגפת ה-COVID-19, הרשויות הקנדיות בתחום בריאות הציבור (ברמה הפדרלית והפרובינציאלית) פרסמו הנחיות שהלכו והתגברו ברמת ההחמרה שלהן.⁴⁷ כמו כן, **הודיע טרודו על נקיטת צעדים שונים לשם בלימת התפשטות הנגיף מתוקף הסמכויות המוקנות לממשל הפדרלי**, שלא במסגרת **The Emergencies Act**. למשל: הוראה **לסגור את הגבול הקנדי** בפני אנשים שאינם אזרחים קנדיים או תושבי קבע, למעט אזרחים אמריקאים. הצעדים כללו גם את **השעיית הפרלמנט** לחמישה שבועות.⁴⁸ כמו כן, הופעל ה-**The Quarantine Act**, ומתוקף הסמכות הקנויה בו, הממשל הקנדי הורה שכל מי שחוזר לקנדה ממדינה אחרת, **חייב להיכנס לבידוד עצמי** למשך 14 ימים. מכוחו ניתן להציב בדיקות שגרתיות בשדות התעופה וגם צעדי בידוד חובה, לשם עצירת התפשטותן של מחלות מדבקות בקנדה או מחוצה לה.⁴⁹

מבחינה חוקתית,⁵⁰ הצעדים שנקטים ברמה הפדרלית והפרובינציאלית צריכים לעמוד בעקרונות הצירטר הקנדי. סעיף 7 לצירטר מבטיח **זכות לחיים**, חירותו וביטחונו של האדם, אותם ניתן להגביל רק בהתאם לעקרונות הצדק הבסיסי. סעיף 6 מבטיח **ניידות בין מחוזות**. הצעדים שנקטים בעת ההתמודדות עם הקורונה, הכוללים את סגירת בתי ספר, מעבר ללמידה מקוונת ודרישה להימנע מנסיעות לא חיוניות אכן מקפחות זכויות אלה. במסגרת ביקורת שיפוטית, בתי המשפט צריכים לבדוק את דחיפות המצב ולבדוק אם יש צעדים דרקוניים פחות שניתן לנקוט בהם כדי שלא לפגוע בזכויות אלו.⁵¹

מדינות אירופה:

איטליה

חקיקה ראשית ותקנות:

גוף מנהלי עיקרי שאמון על ניהול מצבי חירום בריאותיים ככלל ועל המניעה והטיפול במגפות בפרט באיטליה הוא ה-NHS (שירות הבריאות הלאומי האיטלקי), שנוסד מכוח **חוק שירות הבריאות הלאומי** משנת 1978 וממוקם כאורגן של משרד הבריאות האיטלקי.⁵² במטרה למנוע ולמגר מגפות, שירות הבריאות פועל כגוף המתאם בין כלל פעילויות הגופים, המוסדות והשירותים שממלאים תפקיד הנוגע לבריאות הציבור והפרט.⁵³ **חוק שירות הבריאות הלאומי** מונה מספר הוראות ייעודיות למיגור ולטיפול במחלות מדבקות: בתוך כך, החוק מסמיך את שר הבריאות, בהינתן קיום מספר תנאים מקדימים, להכריז על רשימת מחלות מדבקות שמחייבות

⁴⁷ Bensadoun, לעיל ה"ש 46.

⁴⁸ The Guardian 13.3.2020. Leyland Cecco [Justin Trudeau announces sweeping steps to tackle coronavirus in Canada](#)

⁴⁹ Andrew Russell [Coronavirus: How is Canada planning to enforce mandatory self-isolation?](#) Global News 26.3.2020.

⁵⁰ Bensadoun, לעיל ה"ש 46.

⁵¹ בדומה לפסקת ההגבלה המצויה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (סעיף 8) ובחוק-יסוד: חופש העיסוק (סעיף 4).

⁵² [Legge dicembre 1978, n. 833.](#)

⁵³ שם.

מאי, 2020

בהפעלת הליכים ואמצעים חריגים (לרבות חיוב בקבלת טיפולי חיסון).⁵⁴ בהמשך לכך, במצב בו קיים איום ממשי להתחוללות מגפה, החוק מאציל לשר סמכות להוציא צווים מיוחדים לבדיקה וחיטוי של אתרים ומבנים, להעמדת שירותים מיוחדים וסיוע רפואי ולאיימוץ אמצעים מגנתיים לטובת מניעת תפוצת המחלות.⁵⁵

דבר חקיקה משלים לצורך העניין,⁵⁶ שתכליתו האצלת סמכויות וחובות מנהל לרשויות מחוזיות ומקומיות, מתיר לרשויות לבצע באופן יזום פעולות אשר נדרשות בדחיפות לנוכח התחוללות מצב חירום בריאותי כדוגמת התחוללות מגפה. בהקשר זה, ניתן אף לציין את הקמתו בחקיקה משנת 2004 של ה-CCM (המרכז הלאומי למניעה ולשליטה במחלות),⁵⁷ שתכליתו העיקרית היא לשפר את ההתקשרות בין משרד הבריאות האיטלקי לבין הרשויות המקומיות לעניין המעקב, המניעה והתגובה למצבי חירום בריאותיים.⁵⁸

נהלים:

הממשל מיישם נוהל הנשען על תקנות והנחיות שבהתאם לצורך ולחומרת התפרצות המגפה מעודד ואף מחייב בהדרגתיות (בהתאם להכרזת הממשלה על מצב חירום) צמצום התקהלויות.⁵⁹ הממשל מפעיל בנוסף נוהל משלים שבמסגרתו הציבור מונחה, ובמקרים מוגדרים אף נדרש, לנקוט בבידוד – וזאת תוך פיקוח ומעקב של הרשויות.⁶⁰ במקביל, בעת מגפה הממשל נוקט בנוהל בדיקות המוני, כאשר היקף הבדיקות והקריטריונים לזכאות מותאמים באופן אזורי.⁶¹ במטרה להגדיל את כוח האדם ברשויות הבריאות לנוכח התפרצות מגפה, הממשל מקצה משאבים כספיים ייעודיים לצורך גיוס אנשי מקצוע ואף מקל בתנאי הקבלה בהתאם לקריטריונים מוגדרים.⁶² במטרה למנוע את המשך תפוצת המגפה, הממשל אף מגביל משמעותית את התעבורה הפנים-מדינתית והחוץ-מדינתית.⁶³

רשת והמדיה החברתית:

במטרה לצמצם את ממדי המגפות ולמנוע הידבקות נוספת, משרד הבריאות האיטלקי מפרסם באתרים הרשמיים וברשתות החברתיות מידע רציף על המגפה, מגמות מקומיות בהתפרצות והנחיות לציבור.⁶⁴ יש לציין שהפניה של המשרד למדיה החברתית בפרט הולמת את מגמת השימוש הממשלתי הגובר ברחבי העולם בערוץ זה, וזאת במטרה לייעל את ההתקשרות הישירה עם הציבור לשם שיקוף פעולות שלטוניות ושינויים מנהליים.⁶⁵

⁵⁴ שם.

⁵⁵ שם.

⁵⁶ [Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112.](#)

⁵⁷ [Legge maggio 2004, n. 138.](#)

⁵⁸ למידע נוסף, ראו [באתר הרשמי של ה-CCM.](#)

⁵⁹ ראו למשל [Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6.](#)

⁶⁰ שם.

⁶¹ ראו למשל [נוהל בדיקות לנוכח התפרצות מגיפת נגיף הקורונה, משרד הבריאות האיטלקי.](#)

⁶² ראו למשל [Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18.](#)

⁶³ ראו למשל [מאגר נהלים מתעדכן לנוכח התפרצות מגיפת נגיף הקורונה, משרד התחבורה האיטלקי](#)

⁶⁴ ראו למשל [אתר רשמי לנוכח התפרצות מגיפת נגיף הקורונה, משרד הבריאות האיטלקי](#); [עמוד פייסבוק רשמי, משרד הבריאות האיטלקי.](#)

⁶⁵ ראו בנושא זה [Arthur Mickoleit, Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, in OECD WORKING PAPERS ON PUBLIC GOVERNANCE, NO. 26, OECD Publishing, 2014.](#)

ספרד

בשנת 1986 חוקק בספרד **החוק לבריאות הציבור הכללית**,⁶⁶ אשר במסגרתו הוקם ה-NHS (שירות הבריאות הלאומי) שתכליתו ליצור הלימה ותיאום בין כלל שירותי הבריאות שניתנים ברמה המקומית.⁶⁷ משרד הבריאות הספרדי הוא הגוף המנהלי שמכוח החוק מפעיל את סמכויות הממשלה הספרדית בעניינים בריאותיים.⁶⁸ המשרד מחויב לבצע מעקב אחר התפרצות ומאפייניהן של מגפות ולתאם בין רשויות הבריאות הציבוריות השונות במצבים בהן מתעוררת סכנה לבריאות הציבור.⁶⁹ ברמה הלאומית, החוק מסמיך את המשרד להיות האורגן הממשלתי שמכריז על מצבי חירום בריאותיים.⁷⁰

דבר חקיקה משלים מבהיר שהכרזה שכזו מותרת רק בעת התחוללות משבר בריאות ציבורי משמעותי כדוגמת התפרצות מגפה.⁷¹ בעת מצב חירום כאמור, שר הבריאות רשאי להוציא צווים זמניים להגבלת תנועת הציבור וכלי רכב, לתפיסת מבנים ותשתיות תעשייתיות (אבל לא מבני מגורים פרטיים), לצמצום צריכת המזון, ולהפעלת כל אמצעי אחר שנועד למגר מחלות מדבקות.⁷² עם זאת, האמצעים שנקטים לנוכח מצב חירום בריאותי חייבים להיות מוגבלים בזמן, מוגבלים טריטוריאליים ומוגבלים לאמצעים ההכרחיים בלבד לצורך פתרון מצב החירום.⁷³ בנוסף, על המשרד מוטלת האחריות לחקור ולנהל תרחישי מגפות, לקדם אמצעים מונעים נגד מגפות, ולקיים מעקב מתמשך אחר סיכונים ממשיים לבריאות הציבור.⁷⁴

בשנת 1995 נוסף לשירות הבריאות הלאומי של ספרד הוקם, מכוח דבר חקיקה ייעודי,⁷⁵ אורגן מנהלי בשם ה-NNES (NNES). תפקידיו של ה-NNES הם בין היתר לאסוף ולנתח מידע על מגפות, לבצע מחקר אפידמיולוגי מקיף וליידע את כל הגופים הביצועיים בגין סכנות בריאותיות שונות.⁷⁶ יש להדגיש שבמקביל לתפקודו המחקרי של ה-NNES, שירות הבריאות הלאומי הספרדי הוא הגוף המנהלי המבצע אשר מוסמך בפועל לטפל ברמה האכיפתית במקרים של מחלות מדבקות ומגפות.⁷⁷

בעת התפרצות מגפה, המשרד דואג לפרסום מסמכי נהלים בהם מבוארים האמצעים השונים שמיושמים לצורך הטיפול במגפה ומניעת תפוצתה.⁷⁸ בנוסף, המשרד מקדם ומיישם נוהל הדרגתי שבהתאם לצורך ולחומרת

⁶⁶ [L 14/1986, 25 abril, General de Sanidad.](#) (להלן: החוק לבריאות הציבור הכללית).

⁶⁷ ספרד מורכבת מקהילות אוטונומיות שזכות לעצמאות חוקתית לא מבוטלת, דבר שמשפיע באופן ניכר על תיאום שירותי הבריאות ברמה הלאומית והמקומית. בהקשר זה, ראו [Art. 2 C.E.](#).

⁶⁸ [RD 200/2012, 23 enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.](#)

⁶⁹ החוק לבריאות הציבור הכללית, לעיל ה"ש 66.

⁷⁰ שם.

⁷¹ [LO 4/1981, 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.](#)

⁷² שם.

⁷³ שם.

⁷⁴ החוק לבריאות הציבור הכללית, לעיל ה"ש 66.

⁷⁵ [RD 2210/1995, 28 diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica.](#)

⁷⁶ שם.

⁷⁷ [RD 1030/2006, 15 septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.](#)

⁷⁸ כך למשל, לנוכח התפרצות נגיף הקורונה בספרד, פורסם [פרוטוקול אמצעי מיגור את המגיפה וטיפול בנדבקה הנוכחיים](#), שר משרד הבריאות הספרדי.

מאי, 2020

התפרצות המגפה מעודד ואף מחייב צמצום התקהלויות.⁷⁹ המשרד אף מאמץ נוהל משלים שבמסגרתו קבוצות מוגדרות בציבור מתבקשות (או נדרשות) לנקוט בבידוד.⁸⁰ במקביל, בעת התפרצות מגפה, הממשל הספרדי מקדם מדיניות בדיקות רחבה,⁸¹ מתעל שימוש בתשתיות ובכ"א לצורך הטיפול במגפה ומיגורה,⁸² ומצמצם את הכניסה והיציאה מהמדינה עד כדי סגר מוחלט בעת הצורך (מכוח הכרזה על מצב חירום).⁸³

פורטוגל

בשנת 1979 הוקם מכוח חקיקה ראשית ה-SNS (שירות הבריאות הלאומי הפורטוגלי), אשר אמון בין היתר על מניעת תחלואה בקרב הציבור.⁸⁴ ה-SNS נמצא תחת פיקוחו של משרד הבריאות הפורטוגלי.⁸⁵ **במצב חירום בריאותי, אשר יכול להיות מוכרז ע"י ראש ממשלת פורטוגל בלבד ורק במצבי הקיצון המסוימים שמונה החוקה הפורטוגלית** (כדוגמת אסון ציבורי של מגפה),⁸⁶ **שר הבריאות הפורטוגלי מוסמך לנקוט באמצעים חריגים אך חיוניים**, תוך תיאום פעולות המשרד עם אלו של גופי ה-SNS ושל רשויות הבריאות השונות.⁸⁷ בנוסף, במצבי חירום בריאותיים המשרד אף רשאי, באם הדבר הכרחי בלבד, לבקש להסתייע בתשתיות ובכוח האדם המקצועי של גופי בריאות פרטיים.⁸⁸

ה-DGS (מועצת הבריאות הכללית), אשר מהווה אורגן מנהלי של המשרד,⁸⁹ אמון בין היתר על תיאום וביצוע מעקב אפידמיולוגי. במקביל לפעילות ה-DGS ובמטרה לצמצם את ממדי המגפות ולמנוע הידבקות נוספת, הממשל הפורטוגלי דואג לפרסם בפני הציבור מידע רציף באשר לממצאים המדעיים על הגורם למגפה, אודות מגמות מקומיות בהתפרצותה ולהנחיות העדכניות.⁹⁰ בנוסף, הממשל מקדם ומיישם נוהל הנשען על תקנות

⁷⁹ כך למשל, לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, פורסמו תחילה [המלצות בין היתר על קיום חלק מאירועי הספורט ללא קהל, משרד הבריאות הספרדי](#). לאחר מכן, ובצמוד להכרזה על מצב חירום, ננקטו צעדים רחבים יותר ובעלי אופי מחייב. ראו [RD 463/2020, 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#) (להלן: צו 463/2020).

⁸⁰ ראו למשל [נוהל מדיניות בידוד לנוכח התפרצות נגיף הקורונה, משרד הבריאות הספרדי](#).
⁸¹ ראו למשל [הכרזה בנושא הרחבת מערך הבדיקות להידבקות בנגיף הקורונה, שר משרד הבריאות הספרדי](#).
⁸² כך למשל, לצורך תיעול השימוש בתשתיות ובצמוד להכרזה על מצב חירום לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, שר משרד הבריאות הספרדי הוסמך לתפוס מפעלים רפואיים פרטיים. ראו צו 463/2020 (ראו [RD 463/2020, 14 marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#) (להלן: צו 463/2020)).

⁸³ כך למשל, לאחר ההכרזה על מצב חירום לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, שר משרד הפנים הספרדי הוציא צו איסור כניסה לגבולות המדינה, למעט מספר קבוצות מוגדרות. ראו [O INT/283/2020, 25 marzo, por la que se prorrogan los controles en las fronteras interiores terrestres restablecidos con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#).

⁸⁴ [L 56/79, 15 setembro, Serviço Nacional de Saúde](#).
⁸⁵ [DL 124/2011, 29 dezembro](#) (להלן: דירקטיבה 124/2011).

⁸⁶ [Art. 19 Cost. Art. 134 Cost.](#) ;

⁸⁷ שם.

⁸⁸ שם.

⁸⁹ דירקטיבה 124/2011, לעיל ה"ש 85.

⁹⁰ ראו למשל [אתר ייעודי לצורך יידוע הציבור באשר למגיפת נגיף הקורונה, DGS](#).

מאי, 2020

מניות והנחיות שבהתאם לצורך ולחומרת התפרצות המגפה, ומעודד (ואף מחייב) בהדרגתיות צמצום התקהלויות,⁹¹ תוך שמירה בפרט על קבוצות סיכון.⁹²

הממשל מפעיל בנוסף נוהל משלים שבמסגרתו הציבור מונחה ולעתים גם נדרש (לדוגמא, במקרה של פרטים שאובחנו כחולים במגפה) לנקוט בבידוד, תוך פיקוח ומעקב של רשויות הבריאות ושל הגופים המשטורתיים.⁹³ במקביל, בעת מגפה הממשל נוקט בנוהל בדיקות המוני של כל האזרחים והתושבים שחשודים בהידבקות.⁹⁴ במטרה להרחיב את כוח האדם ברשויות הבריאות לנוכח התפרצות מגפה, הממשל מפעיל נוהל ייחודי לגיוס כ"א מוגבר בתנאים מקלים.⁹⁵ בנוסף, הממשל נוקט במהלכים שתכליתם לתעל את משאבי מערכת הבריאות הקיימים לטובת מיגור המגפה והטיפול בנדבקים, כדוגמת דחיית ביצוע ניתוחים וטיפולים שמוגדרים כלא חיוניים.⁹⁶ במטרה למנוע את המשך תפוצת המגפה, הממשל אף מגביל משמעותית את התעבורה הפנים-מדינתית והחוץ-מדינתית.⁹⁷

גרמניה

חקיקה פדרלית:

בפדרציה הגרמנית יש חקיקה ראשית הנוגעת להתמודדות עם מגפות: **חוק מניעת ובקרת מחלות מדבקות 2001** (IfSG)⁹⁸. בנוסף, ישנם **חוקי חירום** משנת 1968 המאפשרים לממשלה הפדרלית להכריז על מצב חירום לאומי.⁹⁹ החוקים מגדירים תוכניות שונות לארבעה מצבי חירום שונים: "הגנת המדינה" (מתקפה צבאית), "מצבי מתח" (שלב ביניים לפני הגנת המדינה), "חירום פנימי" (מוגדר כאיום על הסדר הדמוקרטי הבסיסי), וכן "אסונות טבע". נגיף הקורונה יכול להיות מוגדר כאסון טבע, אך מכיוון שהוא מסכן כינוסי המונים כמו מושבים פרלמנטריים, הממשלה יכולה לכנות את המשבר הנוכחי חירום פנימי, מאחר שהתהליך הדמוקרטי מאוים. אולם, גרמניה מעולם לא הכריזה על מצב חירום לאומי לפי חוקים אלה.¹⁰⁰

⁹¹ כך למשל, לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, פורסמו תחילה [המלצות בין היתר על ביטול התקהלויות המונות יותר מ-100 איש](#), [DGS](#). לאחר מכן, ובאשר ראש ממשלת פורטוגל הכריז על מצב חירום, נקטו צעדים רחבים יותר ובעלי אופי מחייב. ראו [DL 10-A/2020, 13 marco](#).

⁹² כך למשל, לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, נקבע שאנשים המשוויכים לקבוצות סיכון (כדוגמת מבוגרים מעל לגיל 70 ואנשים הסובלים ממחלות כרוניות) מחויבים להגביל את תנועתם באופן מחמיר יותר בהשוואה לאוכלוסייה הכללית. ראו [D 2-A/2020, 20 marco](#).

⁹³ שם.

⁹⁴ ראו למשל [נוהל בדיקות לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, SNS & DGS](#).

⁹⁵ ראו למשל [DL 10-A/2020, 13 marco](#); [D 3301-E/2020](#).

⁹⁶ למידע נוסף על נהלי תיעול מערכת הבריאות בפורטוגל שאומצו לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, ראו Policy responses for Portugal - Providing health services effectively, WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), <https://www.covid19healthsystem.org/countries/portugal/livinghit.aspx?Section=3.1%20Planning%20services&Type=Section> (last visited Apr 10, 2020).

⁹⁷ כך למשל לנוכח התפרצות מגפת נגיף הקורונה, הממשל הפורטוגלי הגביל משמעותית את הטיסות ליעדים רבים ומהם אל המדינה וצמצם את שירותי התחבורה הציבורית. ראו [D 3427-A/2020](#).

⁹⁸ [Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen](#).

⁹⁹ [Emergency Laws and Regulation: A Comparative Overview, The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, January 2016, University of Haifa](#).

¹⁰⁰ [What is a state of emergency in Germany?: DW: 19.03.2020, Deutsche Welle](#).

חקיקה מדינית:

לכל מדינה (Bundesländer) מתוך 16 המדינות בפדרציה יש חוקי חירום מדינתיים המאפשרים להכריז על מצב חירום מדינתי. מצב חירום מוגדר באופן שונה במדינות גרמניה השונות, אך באופן כללי הוא מעניק לממשלה סמכויות יוצאות דופן להשתלט על בתי חולים וציוד רפואי, לרכז את השליטה בכל שירותי החירום, להטיל הסגר, להקים חסימות דרכים, ולהגביל חירויות מסוימות המוגדרות אחרת בחוק היסוד (Basic Law). עד כה, מתוך כלל המדינות בפדרציה רק מדינת בוואריה הכריזה על מצב חירום מדינתי ב-16.03.20, על-מנת לאפשר למדינה לנקוט בצעדים מתאימים במאבק בוירוס הקורונה, כמו הקמת בתי-חולים זמניים.¹⁰¹

מוכנות בשגרה להתמודדות עם מגפות:

בגרמניה קיים Robert Koch Institute (RKI), שהינו מוסד פדרלי העוסק במחקר, האחראי על בקרת מחלות ומניעתן בגרמניה. בסמכות המכון פעילויות לגילוי, מניעה ובקרה של מחלות, כמו גם חקירות אפידמיולוגיות, כולל איתור והערכת סיכונים, תיעוד ומידע.¹⁰² בהתאם לחוק מניעת ובקרת מחלות מדבקות (IfSG), RKI מתעד ומנתח נתונים על התרחשותן של מחלות מדבקות שונות בגרמניה ומפרסם בכל שנה תוצאות בדו"ח שנתי, המעלות מסקנות המשמשות למוכנות והתמודדות טובה יותר עם מחלות מדבקות. בנוסף ישנו פרויקט (ESEG) Detection and Protection of epidemic situations הבוחן נתונים בזמן אמת ממחלקות חירום של בתי חולים נבחרים ברחבי גרמניה לצורך זיהוי מוקדם של התפרצויות מחלות ואיומי בריאות ציבורית אחרים, כדי לאפשר גילוי והגנה בזמן אמת של ההתפרצות.¹⁰³

מדיניות בנוגע לנגיף הקורונה:

המדיניות שהממשלה הפדרלית נוקטת עד כה בנוגע לנגיף הקורונה היא בעיקר שימוש בחוק הפדרלי של מניעת ובקרת מחלות זיהומיות. החוק מעניק לממשל סמכויות להגביל כמה מהחירויות המנדטוריות מבחינה חוקתית במהלך מגפה: חירויות התנועה והאסיפה. בנוסף, מאפשר לקיים סגר שיכול להשתכלל לכדי עוצר מלא על-מנת להילחם במחלות זיהומיות. עד כה, גרמניה השביתה את מערכות החינוך ואת העסקים שאינם חיוניים, הטילה הגבלות על המעברים היבשתיים והמעבר האווירי, וכן חייבה בבידוד את מי שנדבקו בנגיף הקורונה או היו בקרבת נדבקים.¹⁰⁴

בריטניה

חקיקה ראשית:

ההתמודדות עם מחלות מדבקות בבריטניה מבוססת על חקיקה ראשית ותיקון תקנות ספציפיות לנסיבות המגפה. החקיקה העיקרית המתאימה לחירום בהקשר בריאות הציבור היא Public Health (Control of Disease) Act 1984.¹⁰⁵ החוק מעניק לשר המתאים סמכות להתקין תקנות למניעת התפשטות הזיהום דרך כלי תחבורה, ומתן תוקף לכל הסדר בינלאומי הנוגע להתפשטות זיהום או הידבקות. בנוסף, החוק מאפשר

¹⁰¹ [Coronavirus: Latest updates.](https://www.rki.de/EN/Content/infections/infectious_diseases_node.html)

¹⁰² https://www.rki.de/EN/Content/infections/infectious_diseases_node.html

¹⁰³ https://www.rki.de/EN/Content/infections/epidemiology/ESEG/ESEG_node.html

¹⁰⁴ [Coronavirus in Germany.](#)

¹⁰⁵ [Public Health \(Control of Disease\) Act 1984](#)

מאי, 2020

להטיל מגבלות ודרישות על אנשים, מקומות, קבוצות וחפצים, במידת הצורך, באמצעות צווים. הצווים יכולים לדרוש מאדם פרטי להישמר בבידוד או בהסגר, לספק מידע על בריאותו, להיות כפוף למגבלות לאן הוא הולך ועם מי יש לו קשר ולהימנע מעבודה וסחר.

על מזכיר המדינה חובה חוקית להגן על בריאות הציבור באנגליה מפני מחלות וסכנות אחרות. **Health and Social Care Act 2008**¹⁰⁶ מאפשר למזכיר המדינה להתקין תקנות למניעה, בקרה, ומתן מענה לבריאות הציבור באירוע של התפשטות זיהום או הידבקות באנגליה, גם אם האיום מקורו מחוץ למדינה. הסמכויות בידי הן למשל הטלת מגבלות בגון איסורים או הגבלות על אירועים והתכנסויות.

Civil Contingencies Act 2004¹⁰⁷ עוסק בהתמודדות עם מצבי חירום בבריטניה והערכות בשגרה. החוק מסמך את שירות הבריאות הלאומי לאבחון וטיפול באנשים הסובלים ממחלות מדבקות, ולהגיב ביעילות למצב חירום, כולל התפרצויות של מחלות מדבקות. החוק מגדיר מהו מצב חירום: כאשר יש סכנה לפגיעה חמורה ברווחת הציבור, בממלכה המאוחדת או בחלק ממנה; הגדרה זו כוללת גם מחלות ומגפות בקרב בני אדם. אין צורך בהכרזה על מצב חירום על-מנת לעשות שימוש בתקנות חירום אך תוקפן פג לאחר 30 יום. עם זאת, תקנות החירום נדרשות לעבור אישור של שני בתי הפרלמנט אחרת יבוטל תוקפן.¹⁰⁸

מוכנות בשגרה להתמודדות עם מגפות:

קיימת בבריטניה תכנית בשם The National Resilience Capabilities Programme (NRCP) המאפשרת לממשלה להיערך לשעת חירום בכל חלקי המדינה. תוכנית זו שמה לה למטרה להבטיח שלבריטניה תהיה תשתית מוכנה היטב המסוגלת לתת מענה במהירות וביעילות למגוון רחב של מצבי חירום. התוכנית מחולקת למספר קבוצות שונות, שאחת מהן כוללת מחלות מדבקות בבני אדם.¹⁰⁹ בנוסף, Public Health (Control of Disease) Act 1984¹¹⁰ מעניק לרשויות מקומיות חובות וסמכויות סטטוטוריות לפיקוח על התפשטות מחלות מדבקות. הוא מחייב מעקב אחר מחלות המבוסס על דיווח סטטוטורי הנדרש מרופאים ועובדי בריאות אחרים אשר מאבחנים או חושדים במחלות הניתנות להודעה.

מדיניות בנוגע לנגיף הקורונה:

מדיניותה של בריטניה ביחס להתפשטות וירוס הקורונה החלה בגישת "חסינות עדר", בניגוד לרוב מדינות אירופה. המטרה הייתה לבודד את הזקנים ולהגיע למצב שבו 60% מכלל האוכלוסייה נדבקה על-מנת ליצור חסינות בפני הנגיף בשנים הבאות. אולם, לאחר שכמות הנדבקים והמתים עלתה בצורה קיצונית, ואף ראש הממשלה בוריס ג'ונסון נדבק בנגיף הקורונה, בריטניה שינתה את מדיניותה וביצעה צעדים קיצוניים כמו סגירת

¹⁰⁶ [Health and Social Care Act 2008](#)

¹⁰⁷ [Civil Contingencies Act 2004](#)

¹⁰⁸ לעיל, הי"ש 99, עמוד 16.

¹⁰⁹ [England: Legal Responses to Health Emergencies, Clare.](#)

¹¹⁰ לעיל, הי"ש 105, עמוד 17.

מאי, 2020

מערכת החינוך וסגירת מקומות הבילוי והעסקים הלא חיוניים.¹¹¹ בריטניה חוקקה את Coronavirus Act 2020¹¹² וחוקקה תקנות נוספות¹¹³ הקובעות את המדיניות בעת המשבר.

שבדיה

חקיקה ראשית:

ההתמודדות של שבדיה עם מחלות מדבקות מתבססת על חקיקה ראשית ותיקון תקנות ספציפיות. חוק העברת מחלות 2014 (Smittskyddslagen)¹¹⁴ מסדיר את התגובה להתפרצויות ואימים כתוצאה ממחלות מדבקות. סמכויות כפייה כמו בידוד, הסגר, הגבלות על עבודה ונסיעות, והגבלות על מעברים לתוך ומחוץ למדינה עומדות לרשות המדינה אך ורק כמפורט בחוק ורק אם קיים איום חמור שמחלה מסוכנת עלולה להתפשט. החוק מסווג מחלות לשלוש קטגוריות שונות: (1) מחלות מדבקות, (2) מחלות המסוכנות לבריאות הציבור, ו- (3) מחלות מסוכנות לחברה. הממשלה מחליטה כיצד לסווג כל מחלה. סיווגים אלה קובעים את האמצעים החוקיים שעשויים לנקוט על ידי הנציגים הלאומיים, העירוניים והמקומיים כדי להתערב כדי לעצור את התפשטות המחלה ולתת טיפול.¹¹⁵

הממשלה הלאומית, עיריות ומועצות מחוזיות ומקומיות חולקות כוח בסוגיות של ניהול משברי בריאות הציבור. העיריות אחראיות בדרך כלל על שירותי בריאות, חינוך וזקנים. על כל מועצה מחוזית מפקח County Medical Officer (CMO) שלו האחריות העיקרית למניעה והכלה של מחלות מדבקות. סמכותו של CMO להטיל סנקציות כדי למנוע התפשטות של מגפה.

הרשות המומחית למשברי בריאות הציבור (מחלות זיהומיות) היא the National Board of Health and Welfare (NBHW), אשר אחראית לפקח על ההתפתחויות הגלובליות והלאומיות במחלות מועברות, לידע את הממשלה וספקי הבריאות המקומיים על מצב האיומים הנוכחי, ולהציע פעולות כיצד להילחם באיומים אלה.

מוכנות בשגרה להתמודדות עם מגפה:

קיימים בשבדיה בתי חולים ייעודיים המומחים בהתמודדות עם מחלות מדבקות. Linköping University hospital הוא בית חולים ציבורי המתמחה במחלות זיהומיות ובעל יכולות לטפל בחולים זיהומיים בבידוד למשך זמן ממושך. יש לו גישה לאמבולנס ייעודי ולתובלה במטוסים על-מנת להביא אזרחים שבדיים מכל העולם אשר נדבקו וזקוקים לטיפול. בנוסף, חוק העברת מחלות מחייב רופאים מטפלים, פתולוגים ורופאי מעבדה לדווח על מגע של מחלות זיהומיות לרשויות המקומיות ולרשויות המדינה.

¹¹¹ בריטניה פונה ממדיניות "חסינות העדר" לעבר מדיניות של "הרחקה חברתית" בדומה לאירופה, משרד המודיעין, 17.3.2020.

¹¹² Coronavirus Act 2020

¹¹³ The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020

¹¹⁴ Smittskyddslag (2004:168) Svensk författningssamling 2004:2004:168 t.o.m. SFS 2020:242 Riksdagsförvaltningen.

¹¹⁵ Sweden: Legal Responses to Health Emergencies, Hofverberg- Elin

מדיניות בנוגע לנגיף הקורונה:

מדיניותה של שבדיה ביחס להתפשטות נגיף הקורונה היא "רכה". כלומר, שבדיה אינה ביצעה סגר מוחלט, לא הפסיקה את פעילות השוק, העסקים פתוחים כרגיל, מערכת החינוך עוד פועלת בצורה חלקית ויש הגבלה על התקהלויות עד 50 אנשים.¹¹⁶ ההנחיה הייתה שאנשים מגיל 70 ומעלה צריכים להישאר בבתים וכן אנשים מקבוצות סיכון.¹¹⁷

סיכום מבט משווה:

במסמך זה, סקרנו את נהלי ההתמודדות עם מחלות במספר מדינות דמוקרטיות. חשוב לציין שהן שונות מישראל במובנים רבים (למשל: מרבית המדינות שנסקרו מחולקות לפדרציות בעלות אוטונומיה נרחבת במגוון תחומים, לרבות בהקשרי טיפול בבריאות בתוך גבולות הפדרציה). מספר נקודות שעלו מהסקירה הנ"ל:

- בחלק מן המדינות ישנה חקיקה ייעודית לטיפול במגפות, שהיא מובחנת מחקיקת החירום הכללית (שניתן לעשות שימוש גם בה במקרי חירום בריאותיים קיצוניים). כמו כן, מדובר במקרים רבים בחקיקה מודרנית ומעודכנת לאתגרי המאה ה-21. ניתן לחלק את המחלות, במסגרת החוק, למחלות מסוגים שונים, שההכרזה עליהן בהתאם לסיווג מאפשרת הפעלת אמצעים ייעודיים לסיווג.
 - במדינות מסוימות, חקיקת החירום הדרקונית מוגבלת באמצעות מנגנוני "איזונים ובלמים" פנימיים (כמו משך זמן לפקיעת הצעדים שנקטים מכוחן, איסור פירוש החוק בצורה מפלה, כפיפות לעקרונות חוקתיים, או אישור הפרלמנט).
 - חלק מהמדינות משתמשות בהפעלת חוקי החירום כדי לאפשר הקצאת תקציבי חירום ייעודיים לטיפול במחלה.
 - הקמת בתי חולים ייעודיים לטיפול במחלות מדבקות הינו צעד אפשרי לנקיטה ע"י מדינה.
 - במרבית המדינות – הפעולות שנקטות בחירום דומות (לעיתים יש שוני בשאלת הגוף לו הסמכות מוקנית), כמו הטלת הגבלות תנועה או הסגר (תוך פגיעה חלקית בזכויות הפרט לשם שמירה על אינטרס בריאות הציבור). עם זאת, מדינות מסוימות מפעילות סמכויות חריגות למיגור המחלה, בין היתר, למשל, חיוב בחיסון.
- לפירוט נרחב יותר אודות ההשוואה בין המדינות המפורטות לעיל ראו נספח 1.

6. דיון והמלצות:

לאחר סקירת כל המידע שהוצג עד כה, בחרנו להציג מתווה אפשרי לחוק מעודכן שיאפשר בעתיד התמודדות יותר מפוקחת בהינתן התפרצות מגפה, בעיקר במטרה לעגן את תבנית הפעולה בחקיקה, בדגש על הסדרת סמכויות, כמו גם מסגרת הפעילות הראויה. בנוסף, נבקש להציג את חשיבותה של פעילות ההסברה במקרים של התפרצות מגפה, שאף היא יכולה וראוי שתהא מעוגנת בחקיקה. לבסוף, נבקש להציג את סוגיית החיסונים כמושא לדיון ללא הכרעה בה.

¹¹⁶ [COVID-19 - The Public Health Agency of Sweden.](#)

¹¹⁷ [התמודדות שבדיה עם הקורונה, משרד המודיעין, 2.4.2020.](#)

א. חוק מודרני / פוזיטיבי להתמודדות עם מגפות

הסבר לחוק:

לאור סקירת המצב והבחינה המשווה שביצענו נראה לנכון לחוקק חוק מעודכן, שישרת את הממשלה בעת מגפות. אין כוונה ליצור הסדר נוקשה, אלא להקצות סמכויות, לשרטט קווי גבול לעוצמת הכפייה, ולהקנות תבנית פעולה בעלת צפיות גדולה יותר. בנוסף, אנו רואים חשיבות גבוהה, בעיגון תבנית הפעולה בחקיקה ראשית, ובכך לשמר את המעמד הדמוקרטי של צעדים שעלולים "לפלוש" לתוך הזכויות הבסיסיות ביותר.

על-אף המצב הקיים, שבו כאמור מוכרז מצב חירום אחת לשנה כך שהממשלה יכולה להגיב לכל אחד מהאירועים הבלתי-ניתנים לצפייה, אנו רואים צורך להפריד בין מצב החירום שבשגרה לבין מצב החירום בזמן מגפה עולמית. מצב המגפה המודרני משנה את דרכי הפעולה של כל אחת מהרשויות (המחוקקת, המבצעת, והשופטת), ולכן גם יש יתרון בהגדרה מחדש את דרגת החירום, באופן שיבאר את ההחרגות של התקופה.

הגדרות:

1. חלוקת סמכויות

לטעמינו, על המחוקק מוטלת האחריות לקבוע מראש, מי יתפקד בתור הגוף האחראי, ומי יחזיק בסמכויות הביצוע. ייתכן והמחוקק יעדיף הסדר גמיש שבו ממנים את הממשלה כאחראית להאצלת הסמכויות בעת המגפה, ומנגד ייתכן שהסמכת גורמים כמו פיקוד העורף או משרד הבריאות מראש תיצור סדר והכנה מקצועית מוגברת.

2. קביעת סנקציות

החוק שאנחנו מציעים, ימנה מראש את הסנקציות העונשיות שניתן יהיה להטיל. ניתן לזהות מודל דומה בחוק החירום הקנדי שמונה במפורשות את הצעדים שבהם ניתן לנקוט ואת גודל העונש שניתן להטיל על מפירי הפקודות. בהמלצתנו, קביעת סנקציות מתאימות ותיחום עונשים מתאימים על הפרות, צריכים להיקבע תחת שיקול דעת של המחוקק ולא של הרשות המבצעת.

3. הגדרת והגבלת הצעדים הפולשניים בעת מגפה

המדיניות שננקטה נגד נגיף הקורונה כללה צעדים פולשניים הפוגעים בזכויות יסוד חוקתיות הקיימות במדינה, ביניהם איתור וניטור חולי קורונה באמצעות השירותים החשאיים, איסור על קיום הפגנות והשבתת המשק. אין ספק כי יש צורך בנקיטת צעדים פולשניים על-מנת להתמודד עם התפשטות המגפה, אך כפי שראינו במדינות אחרות כמו קנדה, ניתן גם להגביל ולקבוע את הצעדים והיקפם מראש. אנו מציעים שחלק מנוסח החוק הספציפי המיועד להתמודדות עם מגפות יוגדרו הצעדים שהמדינה יכולה לנקוט מחד, ואלה שיהיו עליהם הגבלות משמעותיות ומחמירות יותר מאידך, גם במצבי חירום כמו מגפה. ניתן להבין את חשיבות ההגדרות גם לאור התרעומת הציבורית והוויכוח המשפטי על החלטת הממשלה להכשרת השב"כ לאתר חולי קורונה. אמנם צעדים קונקרטיים לא בהכרח יהיו מתאימים להתפרצויות מגפות אחרות שעלולות להתפרץ בעתיד, אך רצוי שהמחוקק יגדיר במפורש באיזה סמכויות המדינה יכולה לנקוט.

מאי, 2020

הצעתנו לגבי חלק מהצעדים שנקטו בניסיון לצמצום התפשטות נגיף הקורונה ויש להגדיר מראש בחוק הפוזיטיבי (רשימה לא סגורה):

- איתור וניטור חולי המגפה ומחויבי בידוד.
- השבתת המשק.
- השעיית הפרלמנט.
- סגירת בתי המשפט.
- איסור על קיום הפגנה.
- איסור על תפילה בבתי תפילה לכל הדתות.
- סגר ביתי ארצי.
- סגירת השמיים – השבתת מערך התעופה האזרחי וסגירת הגבולות האוויריים.

בנוסף, כיוון שמדובר בצעדים שפוגעים בזכויות יסוד חוקתיות כמו פרטיות, חירות וחופש הביטוי, הצעתנו הינה שהמחוקק מראש ייצר מנגנונים בחקיקה שיגבילו את הפגיעה בזכויות. כפי שראינו **בקנדה**, חוקי החירום המאפשרים צעדים קיצוניים נמצאים מבחינה נורמטיבית במעמד נמוך יותר מעקרונות הצ'רטר הקנדי, ועל בתי המשפט הסמכות להעביר ביקורת שיפוטית לגבי המדיניות שנקטה. לכן רצוי להעביר **חוק שיאפשר צעדים קיצוניים במידת הצורך, תחת מגבלות ופיקוח אינהרנטיים לחוק**, וכך ימנע שימוש נרחב בתקנות החירום. ניתן להגביל את משך התקנות שהותקנו מתוקף החוק לזמן מוגבל, למשל בקנדה מדובר ב-90 יום ובבריטניה מדובר ב-30 יום. אפשר גם לקבוע בחוק את הפרוצדורה הנדרשת לשימוש בחוק זה, כגון אישור על-ידי ועדות הכנסת או המליאה. לחילופין ניתן לחוקק "פסקת הגבלה" שתאיים ותבחן את המידתיות בין הצורך והמצב המידי של התפשטות המגפה לבין הפגיעה בזכויות היסוד. לבסוף, ניתן להגדיר מה נמצא מחוץ לחוק גם במצבים של מגפה, כגון איסור אפליה מחמת דת, גזע ומין. החשיבות להגדרות אלו מתעצם לאור ביקורת ציבורית שהתעוררה בעולם ובישראל בפרט, בנוגע לתיעודף חולים במצב קיצון בו בתי החולים לא יוכלו לספק מכוונות הנשמה לכל החולים הזקוקים להנשמה (נכים ומוגבלים אחרונים ברשימה).¹¹⁸

4. תקציבי חירום ייעודים להתמודדות עם מגפה

כפי שראינו באיטליה ובמדינות נוספות, ישנו תקציב קבוע במדינה שניתן לעשות בו שימוש רק על-ידי הפעלת סמכויות חירום או חוק ספציפי המאפשר זאת. התקציבים מאפשרים להתמודד עם המגפה באמצעות הקצאת הכספים לקניית ציוד רפואי, שכירת אנשי מקצוע וכל הנדרש. הצעתנו היא שכחלק מהחוק יוגדרו תקציבי חירום המיועדים להתמודדות עם התפרצות מגפה ויוגדר מי בעל הסמכות לנהל אותם ומנגנון המאפשר זאת באופן מיידי.

¹¹⁸ מיה איידן, "בעלי מוגבלויות אחרונים: עמדת משרד הבריאות לגבי תעדוף מונשמים", חדשות 13, 19.4.20.

ב. חשיבות ההסברה ושיקוף המדיניות למול הציבור, בפרט באמצעות המדיה החברתית, בעת התחוללות

מגפה

הסברה ציבורית, המשקפת לציבור את המצב הקיים, את הנהלים המשתנים תדיר ואת ההנחיות השונות, מהווה כלי אפקטיבי הן לצורך מניעת התפרצותה מלכתחילה של מגפה והן לצורך צמצומה של המגפה ככל הניתן, לאחר שכבר התפרצה. תחת הסברה זו, ולאור השימוש הקבוע של חלק נכבד מהציבור ברשתות החברתיות האינטרנטיות בעת הנוכחית, ניכר שאמצעי המדיה החברתית השונים מהווים פלטפורמה יוצאת דופן לשם התקשרות מהירה, נגישה ויעילה בין גורמי הממשלה והבריאות לבין אזרחי ותושבי המדינה.¹¹⁹ ראייה לא מבוטלת לחשיבות השימוש ברשתות החברתיות תחת ההסברה בצל איום להתפרצות מגפה (או התחוללותה) היא ההיעזרות במדיה זו במדינות שונות בעולם. דוגמא פרטנית בהקשר זה, אשר הובאה תחת הסקירה המשווה לעיל, היא איטליה – אשר נעזרה בעמוד הפייסבוק הרשמי של משרד הבריאות האיטלקי לצורך פרסום מידע על המגפה, מגמות מקומיות בהתפרצותה והנחיות לציבור. עם זאת, רבות מהמדינות הנוספות שהוצגו בסקירה נעזרות גם הן במדיה החברתית לצורך ההתקשרות עם הציבור.¹²⁰

בהתאם לזאת, מובן כי תחת דבר חקיקה שתכליתו עיגון מסגרת כללית להתמודדות עם התפרצותן והתחוללותן של מגפות – נדרש שתעוגן התייחסות מפורשת לחובתם של הגורמים המוסמכים המתאימים לשקף בקביעות ובפירוט מידע באשר לטיבה של המגפה, מוקדי התפרצותה הגיאוגרפיים, ההנחיות והנהלים העדכניים בעניינה, וכל תוכן נוסף שיידרש לציבור בכדי לפעול בצורה מיטבית לצורך מניעתה או מיגורה של המגפה. לא זו אף זו: חובה ששיקוף זה יעשה באמצעי התקשרות שונים ומותאמים, אשר יבטיחו כי כלל הציבור ייהנה ממידה נאותה של נגישות למידע כאמור.

לדוגמה, בישראל פועל אתר "כל זכות", המהווה מאגר מידע מקיף ביותר על זכויות, אשר בזמן הקורונה הפעיל פורטל בנושא במטרה לסייע לתושבים לקבל את המידע באופן נגיש ומפורט.¹²¹ ניתן היה לאתר מידע רלוונטי בעיקר סביב סוגיות בדיני עבודה, אולם ניתן לראות בכך דוגמה לחשיבות שיש בהנגשת המידע לתושבים באתרים השונים ובאופן ממוקח.

יודגש כי בעוד ששימוש ברשתות החברתיות יסייע בהנגשת המידע לחלק נכבד מהציבור, מובן כי מדיניות הסברה מקיפה חייבת לכלול שימוש באמצעים נוספים, אשר מותאמים למגזרים שנגישותם בפועל לרשת האינטרנטית ולמדיה החברתית בפרט היא פחותה ואף בלתי קיימת.

ג. שאלת החיסון

נקודה נוספת שבחרנו לדון בה היא חובת החיסונים; ככל שימצא חיסון לפנדמיה, יש לבחון אם קיימת קונסטלציה מסוימת לחיוב חיסון הציבור. חיוב מסוג זה, מחד גיסא יכול להועיל במיגור המחלה במהירות, ומאידך גיסא פוגע בזכות לחירות של האזרחים ועלול להוביל להתנגדות. מדובר בדיון שנוי במחלוקת: כמפורט בסקירה המשווה, באיטליה מתוקף תקנות החירום ניתן לחייב אזרחים להתחסן. יש לציין שבמקביל הועברו

¹¹⁹ Arthur Mickoleit, לעיל ה"ש 65.

¹²⁰ כך לדוגמא בעמוד הפייסבוק הרשמי של משרד הבריאות האמריקאי מתפרסמות בתדירות יומית הנחיות והודעות חשובות לציבור הנוגעות להתפרצות מגפת הקורונה במדינה. בעמוד הפייסבוק הרשמי של רשות הבריאות הקנדית מיושם נוהל דומה. כך לדוגמא גם בעמודים המקבילים בספרד, בגרמניה ובבריטניה.

¹²¹ אתר "כל זכות" – פורטל הקורונה.

מאי, 2020

חוקים דומים ע"י הממשלה האיטלקית, כגון החוק המחייב הורים לחסן את ילדיהם, אחרת לא יוכלו להיכנס למוסדות כגון בתי ספר וגנים.¹²² בישראל, הממשלה ניסתה לבצע מהלך דומה ולהעביר חוק המטיל סנקציות על הורים המסרבים לחסן את ילדיהם – אולם עקב פיזורת של הכנסת ועתירות לבג"ץ, לא ברור מה יעלה בגורלה של הצעת החוק.¹²³

ניתן לחשוב על מנגנון חריג שיחייב את הציבור להתחסן, כגון רוב מיוחד בכנסת שיאפשר העברת מהלך זה בצורה דמוקרטית. במקביל, יש לבחון סנקציות שונות שיתלוו למהלך: סנקציות כלכליות פוזיטיביות (קנסות), מעקב אחר סרבני חיסון), סנקציות נגטיביות (שלילת זכאות לקצבאות מהממשלה, מאסר, איסור כניסה למוסדות ועוד). ככל שהממשלה תרצה להעביר מהלך זה, יש להביא בחשבון מספר פקטורים, בהם: מידת הוודאות של החיסון, הסיכונים הכרוכים בו ועוד. עם זאת, כאמור לעיל מדובר בסוגיה במחלוקת ואנו לא נדרשים להכרעה בה במסגרת מסמך זה.

מסמך זה נכתב על-ידי: ראש הצוות אייר יריב, יובל ארז, ליאם גולברי, דילן סביט, אייל מן, גל ליפסקר;

נבדק על-ידי: מנהל סניף ת"א מטר בן ישי ונציג צוות המחקר אדם הירש;

אושר לפרסום על-ידי: מנכ"ל הארגון אבנר שמלה.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה

¹²² ד"ר איתי גל, "החוק שמסעיר את איטליה: קנס וסנקציות להורים שלא מחסנים" [ynet](https://www.ynet.co.il/article/17050520) 20.05.17.

¹²³ סיגל בן דוד, "ישנה של קיפאון: חוק החיסונים נתקע, הסנקציות יחכו" [ynet](https://www.ynet.co.il/article/19061806) 18.06.2019.

נספח 1 - טבלה מסכמת של נהלי התמודדות עם מגפות במדינות שנסקרו

| צפון אמריקה | | |
|---------------|--|---|
| מדינה | במישור הפדרלי | במישור המדינות/ פרובינציאלי |
| ארה"ב | <p>סמכות לנקוט בהסגר, לשם מניעת העברת מחלה לתוך ארה"ב או בין מדינות בתוך ארה"ב.</p> <p>סמכות להכריז על מצב חירום הנוגע לבריאות הציבור כדי לאפשר לממשל הפדרלי לסייע למדינות מבחינת תקציבית ומשאבית (למשל: ע"י הקצאת כוח אדם ייעודי).</p> <p>סמכות נשיאותית להכריז על מצב חירום כללי לשם הפעלת הוראות סטטוטוריות מיוחדות לחירום שאינן זמינות בד"כ (למשל בנוגע לביטוח לאומי).</p> | <p>סמכות המדינות להחליט על נקיטה באמצעים שונים למיגור המחלה בתוך גבולות המדינה, למשל ע"י הטלת סגר על עיר או אזור.</p> <p>אמצעים שיכולים להינקט: סגירת מערכת החינוך, בקשה מאזרחים להישאר בבתים.</p> <p>הפעלת האמצעים משתנה ממדינה למדינה בהתאם למידת התפשטות המגפה בה.</p> |
| קנדה | <p>סמכויות הסגר.</p> <p>בחירום ניתן ליצור מסגרת סיוע לפרובינציות ולתאם פעילויות תגובה משותפת.</p> <p>סמכות להכריז על מצב חירום מיוחד (הפעלתה נדירה מאוד), שיאפשר נקיטת פעולת לא שיתוף הפעולה של הפרובינציות.</p> <p>סמכויות חירום במסגרת החוק לדוג': איסור נסיעה לאזור מסוים; עשיית שימוש ברכוש פרטי.</p> <p>מנגנוני בקרה בחוק לדוג': אורך התחלתי - 90 יום; איסור מפורש לפרש את החוק באופן מפלה.</p> <p>על הצעדים לעמוד בעקרונות חוקתיים שבצ'רטר הקנדי.</p> <p>סמכויות חירום שלא במסגרת החוק לדוג': הממשל יכול להשעות את הפרלמנט ולסגור את גבולות המדינה.</p> | <p>הפרובינציות אחראיות להקמה, תחזוקה וניהול של בתי חולים. כך, הפרובינציות מספקות את מרבית שירותי הבריאות בקנדה, בהתאם לעקרונות לאומיים שנקבעו ע"י הממשל הפדרלי.</p> <p>בחירום, ניתן להורות על בידוד נשאי הנגיף או איסור נסיעה לאזור מסוים. על כלל הצעדים לעמוד בעקרונות חוקתיים שבצ'רטר הקנדי.</p> |
| אירופה | | |
| איטליה | <p>קיום גוף מרכזי ייעודי שאחראי למגר מגפות ומתאם את פעילויות כלל הגופים שעוסקים בנושא.</p> <p>חקיקת חוק הכולל הוראות ייעודיות למיגור ולטיפול במחלות מדבקות שמחייבות בהפעלת אמצעים חריגים (למשל: חיוב בקבלת חיסון). החוק מסמיך את השר להוציא צווים מיוחדים לטיפול במחלה.</p> <p>הממשל מיישם נהלים מפורטים לטיפול במחלה: מחייבים צמצום התקהלויות בהדרגתיות, מסדירים קיום בדיקות, מאפשרים הקצאת משאבים וכוח אדם לטיפול במחלה.</p> <p>משרד הבריאות האיטלקי מפעיל אמצעי הסברה אפקטיביים באינטרנט.</p> | <p>ממשל מיישם נהלים מפורטים לטיפול במחלה: מחייבים צמצום התקהלויות בהדרגתיות, מסדירים קיום בדיקות, מאפשרים הקצאת משאבים וכוח אדם לטיפול במחלה.</p> <p>משרד הבריאות האיטלקי מפעיל אמצעי הסברה אפקטיביים באינטרנט.</p> |
| ספרד | <p>הכרזת מצבי חירום בריאותיים בסמכות משרד הבריאות.</p> <p>בחירום, משרד הבריאות רשאי להוציא צווים זמניים לטיפול במצב(למשל: קביעת הגבלות תנועה). המשרד אחראי לקדם אמצעים מונעים נגד מגפות ולקיים מעקב אחר הסיכונים לציבור, אחראי על הבדיקות, ומפרסם נהלים ייעודיים שבהם מבוארים האמצעים השונים המיושמים לצורך הטיפול במגפה.</p> <p>ישנם אורגנים שלטוניים נפרדים שנועדו לאסוף ולנתח מידע על המגפות, ולתאם את מתן שירותי הבריאות השונים ברמה המקומית.</p> | <p>ממשל מיישם נהלים מפורטים לטיפול במחלה: מחייבים צמצום התקהלויות בהדרגתיות, מסדירים קיום בדיקות, מאפשרים הקצאת משאבים וכוח אדם לטיפול במחלה.</p> <p>משרד הבריאות האיטלקי מפעיל אמצעי הסברה אפקטיביים באינטרנט.</p> |

| | |
|---|-----------------------|
| <p>מצב חירום בריאותי מוכרז ע"י ראש ממשלת פורטוגל בלבד ורק במקרי קיצון. בהינתן מצב כזה, משרד הבריאות רשאי לנקוט באמצעים חריגים אך חיוניים למיגור המחלה (למשל: בקשה להסתייע בתשתיות של גופי בריאות פרטיים). הממשל מפרסם נהלים הקשורים לשגרת החיים בעת קיום המחלה. לעיתים, הציבור נדרש לנקוט בבידוד. בעת הצורך, הממשל מוסמך להגביל את התנועה בתוך המדינה והתנועה החוץ-מדינתית.</p> | <p>פורטוגל</p> |
| <p>חוק מודרני (מהמאה ה-21) נוגע להתמודדות עם מחלות (מעניק סמכות לפגוע בחופש התנועה וההתאספות למשל). כמו כן, ישנה חקיקה ותיקה יותר המאפשרת הכרזה על מצב חירום. החוקים מגדירים תכניות שונות עבור מצבי חירום בעלי אופי שונה. לכל פדרציה, יש חוקי חירום מדינתיים, המעניקים סמכויות שונות כמו הטלת סגר.</p> | <p>גרמניה</p> |
| <p>ההתמודדות עם מחלות מדבקות בבריטניה מבוססת על חקיקה ראשית והתקנת תקנות ספציפיות לנסיבות מגפה נתונה. החקיקה הראשית הכללית מקנה לשרים סמכות להתקין תקנות למניעת התפשטות המחלות באמצעות אמצעים שונים (כמו בידוד או הסגר). ניתן לחוקק חקיקה ראשית ייעודית להתפשטות מחלה (נחקק לדוג' בעת הטיפול בקורונה). ישנו חוק נפרד הנוגע למצבי חירום כללי, שמאפשר התמודדות גם עם מצבים בריאותיים מסוכנים. אין צורך בהכרזה על מצב חירום כדי לעשות שימוש בו אך תקנות מכוחו יפוגו לאחר 30 ימים, ונדרשות את אישור הפרלמנט. תכנית לאומית נועדה להבטיח שלבריטניה תהיה תשתית מוכנה היטב להיענות במהירות וביעילות למגוון רחב של מצבי חירום.</p> | <p>בריטניה</p> |
| <p>חוק מודרני (מהמאה ה-21) מסדיר את התגובה להתפרצויות ואיומים כתוצאה ממחלות מדבקות (למשל: בידוד, הסגר, הגבלות תנועה לתוך המדינה ומחוץ לה). הממשל מחליט כיצד לסווג כל מחלה לפי אופייה, כדי לקבוע את האמצעים החוקיים שעשויים לנקוט לשם עצירת התפשטותה. קיימת רשות לאומית שאחראית לפקח על ההתפתחויות הגלובליות והלאומיות בנוגע למחלות מדבקות ולידע את הממשל בנוגע לאיומים אלו. קיימים בשבדיה בתי חולים ייעודיים המומחים בהתמודדות עם מחלות מדבקות.</p> | <p>שבדיה</p> |