



קבלת החלטות במצב חירום אפידמיולוגי

לירון ליבמן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

נכתב ב־ 11.03.2020

מדינת ישראל, למן הקמתה, מורגלת במצבי משבר ביטחוניים. התמודדנו גם עם אסונות טבע – שרפות נרחבות והצפות, ואף קיימנו דיון ציבורי על ההיערכות לאפשרות של רעידת אדמה קשה במיוחד.

מחלות מידבקות אינן, כמובן, תופעה חדשה. מעידה על כך גם העובדה שהבסיס החוקי לסמכויות של בידוד והסגר שמשרד הבריאות מפעיל היום נמצא כבר בפקודות מתקופת המנדט.¹ עם זאת, בישראל ננקטים כעת לראשונה, בגלל החשש מהתפשטות הנגיף קורונה, צעדי חירום המשפיעים בצורה דרמטית ונרחבת על שגרת החיים של האזרחים ועל הפעילות הכלכלית של המדינה.

מצבי חירום נבדלים זה מזה בהיבטים רבים, ואולם להתמודדות נכונה ויעילה עם כל אחד מהם יש חמישה תנאים משותפים:

1. גיבוש תמונת מצב רחבה ומעודכנת של מציאות שמשתנה במהירות;
2. הצגת המלצות לדרכי הפעולה להתמודדות עם המשבר המבוססות על מומחיות ועל ניתוח השלכות של החלופות;
3. קביעה ברורה של זהות הגורם המוסמך לקבל החלטות;
4. נקיטת צעדים להבטחת פעולה מתואמת של כל משרדי הממשלה והגופים הציבוריים האחרים במימוש החלטות שהתקבלו ומעקב אחר מימושן;
5. פיקוח חיצוני על השימוש שעושה הרשות המבצעת באמצעים חריגים.

השאלה שאני מבקש לעסוק בה כאן היא האם התשתית המשפטית והמוסדית הקיימת להתמודדות עם מצבי חירום בישראל מותאמת להתמודדות עם משבר אפידמיולוגי; ואם לא – כיצד אפשר לשפרה?

1 פקודת בריאות העם, 1940, חלק ד; פקודת ההסגר [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (שהיא, למעשה, נוסח חדש של פקודה משנת 1922).

משבר אפידמיולוגי לעומת התמודדות עם מלחמה: התשתית המשפטית

כבסיס להשוואה אתאר בקצרה את התשתית הקיימת במקרה של מלחמה. במלחמה יש למטה לביטחון לאומי (המל"ל) הסמכות לדרוש מידע ממשרדי ממשלה ומגופי ביטחון (מענה לתנאי מס' 1 לעיל). המל"ל צריך להציג חלופות לפעולה ולהסביר את משמעותן (מענה לתנאי מס' 2). המל"ל גם מופקד על המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה, ובאופן כללי - אחראי על עבודת המטה בענייני החוץ והביטחון (מענה לתנאי מס' 4).²

לפי חוקי היסוד של מדינת ישראל, הסמכות לקבל החלטה על פתיחה במלחמה נתונה בידי הממשלה או ועדת השרים לביטחון לאומי,³ והצבא כפוף למרות הממשלה (מענה לתנאי מס' 3).⁴ הקמתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) נועדה להבטיח את הפעילות המתואמת בעורף האזרחי, שבו פועלים גורמים רבים. הרח"ל פועלת תחת משרד הביטחון, והיא אחראית גם על המשק לשעת חירום (מל"ח). מכיוון ש"מצב החירום" הכללי הוא מצב קבוע, שנמשך ברציפות מאז קום המדינה, נוצרו בחוק מצבי חירום מיוחדים, למשל "מצב מיוחד בעורף" - כאשר יש סבירות גבוהה להתקפה על האוכלוסייה האזרחית.⁵ משהוכרז מצב כזה, מוקנית לאלוף פיקוד העורף הסמכות לתת לכל אדם, קבוצת אוכלוסייה או הציבור כולו כל הוראה הנדרשת לשמירה על חיי אדם או על רכוש או להצלתם, ובכלל זה שורה של הוראות ספציפיות⁶ (עניין זה גם הוא חלק מהמענה לתנאי מס' 4).

באשר לפיקוח - פתיחה במלחמה מחייבת הודעה של הממשלה לכנסת. הכרזת "מצב מיוחד בעורף" מחייבת אישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ותוקפה קצוב בזמן (בכפוף לאפשרות של הארכה). גם פעולות מסוימות אחרות נתונות לפיקוח פרלמנטרי - לדוגמה, את ההחלטה של שר הביטחון בנסיבות חירום לאסור על יציאת חיילי מילואים לחו"ל חובה להביא לאישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוך 48 שעות מרגע הינתנה. ההחלטה פוקעת בתוך 7 ימים אם לא אושרה קודם לכן (מענה לתנאי מס' 5).⁷ כאשר מדובר במשבר אפידמיולוגי אין מקבילה למערכת המפורטת דלעיל של סמכויות ומוסדות המעוגנת בחוק.

2 חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008.
3 ס' 40 לחוק יסוד: הממשלה וס' 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001. גם תהליך קבלת ההחלטות בדבר יציאה למלחמה מחייב לדעתנו שיפור. ראו עמיחי כהן ולירון ליבמן הסדרת ההחלטה על נקיטת פעולות צבאיות (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019).
4 ס' 2(א) לחוק יסוד: הצבא.
5 ס' 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התש"א-1951.
6 למשל, לאסור או להגביל לימודים במוסדות חינוך או לחייב פתיחת מקלטים ציבוריים. ראו ס' 19 לחוק.
7 ס' 12 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

מבחינת תנאים 1 ו-2: ייעודו של המל"ל אינו לשמש גוף מטה בנושאים שאינם ענייני חוץ וביטחון. אומנם נתונה לראש הממשלה הסמכות להטיל על המל"ל לבצע תפקיד מטה בתחום אחר שקבע,⁸ ונראה מפרסומים שונים בתקשורת שאכן ראש הממשלה הטיל על המל"ל תפקידים במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה, אך לא ברור שההכשרה והניסיון של ראש המל"ל ואנשיו מתאימים דווקא לניהול עבודת המטה של משבר אפידמיולוגי.

מבחינת תנאי 3 - הסמכות לקבל החלטות: לשר הבריאות נתונה הסמכות להכריז על מחלה כ"מחלה מידבקת" או "מחלה מידבקת מסוכנת". הכרזה זו מקנה לגורמים מקצועיים במשרד הבריאות סמכויות חירום רחבות מאוד, שרק בכמה מהן נעשה שימוש (בינתיים) במשבר הנוכחי. אף שהפעלת סמכויות אלה עלולה להשפיע על תחומים רבים, שאינם באחריותו של שר הבריאות - כמו הכלכלה, יחסי החוץ, התחבורה, החינוך והספקת שירותים חיוניים, אין לממשלה או לוועדת שרים ייעודית תפקיד מוגדר בחוק מעבר לעיקרון הכללי של האחריות המשותפת של הממשלה לפני הכנסת ואחריותו של כל שר לפני ראש הממשלה לתפקידים שהוא ממונה עליהם.⁹

מבחינת תנאי 4 - נקיטת צעדים להבטחת פעולה מתואמת של כל הגורמים הרלוונטיים: אומנם קיימת החלטת ממשלה המטילה את האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון, אבל ההחלטה מזכירה במפורש, מלבד מלחמה ומצב מיוחד בעורף, רק מצבי חירום הנגרמים מאסונות טבע.¹⁰ אשר לרמ"ל - החלטת הממשלה המגדירה את תפקידיה ואת סמכויותיה אינה פומבית, אך לפי האתר של משרד הביטחון מצבי החירום שעליהם היא אמונה אינם כוללים משבר אפידמיולוגי, שלא כמו היערכות לרעידת אדמה.

8 ס' 2(א)(11) לחוק המל"ל.

9 ס' 4 לחוק ייסוד: הממשלה.

10 החלטת ממשלה מס' 1577 מיום 15.04.2007.

עוד מצב חירום המוגדר בחוק ושראוי להזכירו כאן הוא "אירוע חירום אזרחי", שעליו מכריז ברוב המקרים השר לביטחון הפנים. במקרה כזה החוק מקנה למשטרת ישראל סמכויות פיקוד ושליטה,¹¹ וההגדרה כוללת גם "אירוע ביולוגי", אלא שאירוע כזה מוגבל לאירועים שנגרמים מפעילות חבלנית עוינת. כלומר, גם חוק זה אינו חל על מגפה, ולכן אינו נותן מענה לחובה בפעולה מתואמת.

בתקנון לעבודת הממשלה יש נספח שעניינו נוהל עבודת הממשלה בחירום. בנוהל זה נכללת מגפה ברשימת מצבי החירום.¹² הפעלת הממשלה לפי נוהל החירום מחייבת קביעה של ראש הממשלה לנהוג כמו במצב חירום. הנוהל כולל הוראות בדבר זמינות השרים, כינוס הממשלה לשם מעקב אחר מצב החירום והנחיית משרדי הממשלה וזרועות המדינה האחרות כיצד לטפל באירוע. ראש הממשלה רשאי גם לקבוע כי המצב מחייב לכנס ועדת שרים כלשהי או קבוצת שרים לנושא מיוחד. במשבר הקורונה הנוכחי לא פורסם בכלי התקשורת, עד עתה, כי ראש הממשלה הפעיל את נוהל עבודת הממשלה בחירום. מן הפרסומים בתקשורת נראה כי ראש הממשלה מקיים התייעצויות עם שר הבריאות ועם שרים אחרים וכן עם גורמי מקצוע במשרד הבריאות. ראש הממשלה אכן מדווח לממשלה על הצעדים שנוקטים, אך ההחלטות אינן מתקבלות במליאת הממשלה, בוועדת שרים או במסגרת של כל גוף קבוע אחר שכללי פעולתו וסמכותו ברורים.

גם מבחינת תנאי 5 – קיומם של מנגנוני פיקוח על הפעלת סמכויות חריגות בשעת חירום – אין הסדרה ראויה. לשם המחשה נזכיר את הסמכות למנוע במצב חירום יציאת ממלאי תפקידים חיוניים לחו"ל. כאמור, כאשר מדובר באנשי מילואים, נדרש לאיסור כזה אישור של ועדת החוץ והביטחון. לעומת זאת, האיסור הגורף לצאת לחו"ל שהוטל בשל משבר הקורונה על עובדי מערכת הבריאות לא קיבל אישור פרלמנטרי דומה. יתר על כן, החוק גם לא כולל את הסמכות המפורשת לאסור על יציאת עובדים לחו"ל, ומנכ"ל משרד הבריאות נשען בצו שהתקין על הסמכה כללית להסדיר "כל עניינים או דברים שימצאם רצויים לשם מניעתה או הקלתה של המחלה".¹³

11 פרק שישי 1 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971.
12 התקנון לעבודת הממשלה ה'34, נספח ד.
13 ס' 20(1)(ג) לפקודת בריאות העם וס' 3ב לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020. לדעתי, יש ספק בתוקפה של הוראה זו לאור עיגונה של הזכות לצאת לישראל בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. הגבלת זכויות היסוד חייבת להיעשות בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו.

מסקנות והמלצות

מן ההשוואה לעיל עולה פער ניכר בין התשתית המשפטית והמוסדית המפותחת הקיימת בישראל להתמודדות עם מצבי חירום ביטחוניים לבין התשתית הקיימת לשם התמודדות עם מצב חירום הנובע מהתפשטות מחלה מידבקת. מצד אחד, להתמודדות נכונה עם מצבי חירום יש מאפיינים משותפים; מן הצד האחר, לכל מצב חירום המאפיינים הייחודיים שלו. במדינה קטנה שמשאביה מוגבלים, כמו ישראל, יש היגיון בהישענות על התשתית המפותחת הקיימת להתמודדות עם משברים ביטחוניים גם לצורך התמודדות עם משבר אפידמיולוגי, ואולם לשם כך נדרשים הגדרות ברורות, שינויים והתאמות.

לשיפור התשתית להתמודדות עם משברים אפידמיולוגיים מומלצים הצעדים שלהלן:

1. **גיבוש תמונת מצב והמלצות לדרכי פעולה, בכלל זה ניתוח חלופות.** יש

טעם בהטלת התפקיד על **המל"ל**. עם זה, **מומלץ לעגן אחריות זו בחוק**. כך יהיה המל"ל אחראי לא רק בזמן המשבר, אלא גם בהיערכות לקראת משברים עתידיים. מומלץ שבצוות המל"ל יהיה ייצוג גם לבעלי ניסיון והכשרה רלוונטיים להתמודדות עם משבר אפידמיולוגי.

2. **הסמכות לקבל החלטות.** למן הרגע שמשבר חורג משמעותית בהשפעתו על

הציבור מהתמודדות שגרתית עם תחלואה שבאחריות משרד הבריאות, **ראוי שראש הממשלה יקבע - על פי תקנון הממשלה - כי מתקיים מצב חירום לעניין הפעלת הממשלה. ראוי שההחלטות יתקבלו במליאת הממשלה או בוועדת שרים מיוחדת**, אם הממשלה תסבור שכך יעיל ונכון יותר. החלטות של ועדות שרים דינן כדין החלטות הממשלה, ולכן הן מחייבות את כל משרדי הממשלה, את כל הרשויות ואת כל זרועות המדינה האחרות. אפשר שוועדת השרים שתוסמך תהיה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), ובלבד ששר הבריאות יצורף לוועדה זו כאשר היא מטפלת במשבר אפידמיולוגי.

3. **הבטחת פעולה מתואמת במימוש ההחלטות.** מומלץ להבהיר בהחלטת ממשלה כי **רח"ל** היא הגוף המופקד במצבי משבר אפידמיולוגי גם על ההיערכות וגיבוש תמונת המצב וגם על מתן ההמלצות בתחום האזרחי. בנוסף מומלץ **לתקן את הגדרתו של "אירוע חירום אזרחי"** בפקודת המשטרה כך שבמקרים המתאימים יהיה אפשר לרכז בידי המשטרה את הפיקוד והשליטה באזור מסוים.

4. **פיקוח פרלמנטרי. במקרה של משבר אפידמיולוגי מומלץ לחייב את הממשלה בהודעה לכנסת.** כמו כן, אם נדרשות למשרד הבריאות סמכויות חירום הפוגעות בזכויות יסוד שאינן קבועות היום במפורש בחוק (כמו הגבלת יציאה לחו"ל של עובדי מערכת הבריאות), יש מקום לעגן אותן בחוק ולקבוע מנגנון של הודעה וקבלת אישור מוועדה של הכנסת (בדומה לקבוע בחוק בעניין איסור יציאת חיילי מילואים לחו"ל בשעת חירום).

מסמך זה אינו מבקר את ההחלטות שהתקבלו עד כה בעת הטיפול במשבר הקורונה לגופן. אינני שותף גם לביקורת שממנה משתמע שאת המשבר צריכים לנהל הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, והם בלבד. ניהול נכון של משבר אפידמיולוגי מחייב שילוב כוחות של מומחים בבריאות הציבור וברפואה ושל מומחים בניהול משברים וכן של נבחרי ציבור, שבמדינה דמוקרטית הם (נבחרי הציבור) האחראים לקביעת סדרי העדיפויות בראייה רחבה.

מטרת ההמלצות כאן היא לשפר את התשתית החוקית והמוסדית לשילוב כוחות נכון שיתרום להתמודדות מיטבית עם המשבר.



אל"מ (מיל") עו"ד לירון ליבמן הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. לשעבר פרקליט פיקוד העורף והיועץ המשפטי של חיל הרפואה בצה"ל.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה