

טיוטת צו

א. שם הצו המוצע

צו להארכת תוקפו של חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש, התשפ"ב-2022.

ב. מטרת הצו המוצע והצורך בו

ביום 12.8.2020 נחקק חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן - החוק). החוק מסדיר השתתפות עצורים ואסירים בדיונים בעניינם בבית המשפט בדרך של היוועדות חזותית, חלף נוכחות פיזית בבית המשפט ונועד לתת מענה לחשש להתפשטות נגיף הקורונה במקומות המעצר ובבתי הסוהר ולהשלכות של תחלואה כזו במתקני הכליאה, בשים לב לתנאי המחיה בהם. בפרט, נועד החוק לצמצם את הסיכון להדבקות בנגיף ולהתפשטותו כאמור במהלך הבאתם של העצורים והאסירים יחד, מידי יום, לבתי המשפט ממתקני כליאה שונים, שהייתם בבתי המשפט, וחזרתם למקומות המעצר ולבתי הסוהר בתנאים הכרוכים בריבוי מגעים עם עצורים ואסירים ממתקני כליאה שונים ועם גורמי חוץ, שאינם מאפשרים לשמור על ריחוק כנדרש. הסדר ההיוועדות החזותית הקבוע בחוק נכנס לתוקפו עם מתן אחת משתי ההכרזות הקבועות בסעיף 2 לחוק על ידי שר המשפטים והשר לביטחון הפנים - הכרזה על הגבלה חלקית של הדיונים שיתקיימו בנוכחות עצורים ואסירים והכרזה על הגבלה מלאה של דיונים אלה (סעיפים 2(א) ו-2(ג) לחוק, בהתאמה). הסדר דומה קיים ביחס להשתתפות כלואים בדיונים בבתי הדין הצבאיים בהיוועדות חזותית והוא נכנס לתוקפו עם מתן אחת מההכרזות האמורות על ידי שר הביטחון, לאחר התייעצות עם שר המשפטים (סעיף 20 לחוק). בנוסף, מתן הכרזות לפי החוק מותנה בקיומן של הכרזות מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן - חוק סמכויות מיוחדות) - הכרזה על הגבלה חלקית מותנית בקיומה של הכרזה על מצב בריאות מיוחד או הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה ואילו הכרזה על הגבלה חלקית מותנית בקיומה של הכרזה על מצב חירום כאמור.

ההסדר בחוק נקבע כהוראת שעה, שהוארכה מעת לעת ותוקפה הוא עד ליום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), או עד יום פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות, לפי המוקדם. לצד זאת, נקבע בסעיף 42(ג) לחוק כי שר המשפטים והשר לביטחון הפנים רשאים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט, להאריך בצו את תוקפו של החוק בשישה חודשים נוספים לכל היותר. עוד נקבע כי אם הוארך תוקף החוק כאמור, יעמוד החוק בתוקפו עד המועד שנקבע בצו, או עד יום פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות, לפי המוקדם.

במהלך השבועות האחרונים נשמרה מגמה יציבה של תחלואה בקורונה שבגינה הוסרו בשבועות האחרונים מרבית ההגבלות שהוטלו על הציבור לשם התמודדות עם נגיף הקורונה. עם זאת, בימים

האחרונים ניכרת מגמת עליה חוזרת בתחלואה; נכון ליום 7 ביוני 2022 מספר המאומתים היומי עלה לכ-3,700 ומקדם הדבקה במשך השבוע האחרון עומד על כ-1.1. במקביל, מספר המאושפזים בבתי החולים אף הוא החל לעלות בקצב מהיר יחסית, לצד עליה קלה במספר מקרי התמותה. הערכת הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות היא כי עדיין קיימת אפשרות להתפרצות גל תחלואה חמור ומשמעותי נוסף במדינת ישראל כתוצאה מווריאנט חדש ואלים יותר, אשר יחייב נקיטת פעולות בהתאם לחוק, ועל כן נדרש לשמר את היכולות והכלים המשפטיים שקיימים כיום להתמודדות עם נגיף הקורונה.

בנסיבות אלה, על מנת להבטיח את המשך קיומה של תשתית משפטית המאפשרת השתתפות עצורים ואסירים בדיונים בבתי המשפט בהיוועדות חזותית חלף נוכחות בבית המשפט, במקרה של התפרצות מחדשת של הנגיף, וזאת באופן מלא או חלקי, בהתאם למצב התחלואה ולמידת הסיכון להתפשטות הנגיף במקומות מעצר ובבתי הסוהר בתקופה הרלוונטית, נדרש להאריך את תוקפו של החוק בשישה חודשים נוספים, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022), בהתאם למועד פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות.

ג. להלן נוסח טיוטת הצו המוצע:

טיוטת צו מטעם משרד המשפטים והמשרד לביטחון הפנים:

טיוטת צו להארכת תוקפו של חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש, התשפ"ב-2022

בתוקף סמכותנו לפי סעיף 42(ג) לחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט, אנו מאריכים את תוקפו של חוק זה עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022).

ב _____ התש _____ (ב _____ 20)

[תאריך עברי] (תאריך לועזי)

(חמ _____ 3)

עמר בר לב,
השר לביטחון הפנים

גדעון סער,
שר המשפטים

דברי הסבר

חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – החוק), מסדיר השתתפות עצורים ואסירים בדיונים בעניינם בבית המשפט בדרך של היוועדות חזותית, חלף נוכחות פיזית בבית המשפט. החוק נועד לתת מענה לחשש להתפשטות נגיף הקורונה במקומות המעצר ובבתי הסוהר ולהשלכות של תחלואה כזו במתקני הכליאה, בשים לב לתנאי המחיה בהם. בפרט, נועד החוק לצמצם את הסיכון להדבקות בנגיף ולהתפשטותו כאמור במהלך הבאתם של העצורים והאסירים יחד, מידי יום, לבתי המשפט ממתקני כליאה שונים, שהייתם בבתי המשפט, וחזרתם למקומות המעצר ולבתי הסוהר בתנאים שאינם מאפשרים לשמור על ריחוק כנדרש.

החוק נחקק באוגוסט 2020, כהוראת שעה עד יום כ' בתמוז התשפ"א (30 ביוני 2021) ותוקפו הוארך כמה פעמים כמפורט להלן: ביום ג' באלול התשפ"א (11 באוגוסט 2021), בעיצומו של גל התחלואה הרביעי, הוארך תוקפו של החוק עד ליום כ"ז בטבת התשפ"ב (31 בדצמבר 2021), או עד יום פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן - חוק סמכויות מיוחדות), לפי המוקדם; ביום כ"ו בכסלו התשפ"ב (30 בנובמבר 2021) הוארך תוקפו של החוק פעם נוספת עד ליום כ"ט בשבט התשפ"ב (31 בינואר 2022), וביום ל' בשבט התשפ"ב (1 בפברואר 2022) הוארך תוקפו של החוק עד ליום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), בעוד שתוקפו של חוק סמכויות מיוחדות הוארך, במסגרת אותו תיקון, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022). לצד זאת, נקבע בסעיף 42(ג) לחוק כי שר המשפטים והשר לביטחון הפנים רשאים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט, להאריך בצו את תוקפו של החוק בשישה חודשים נוספים לכל היותר. עוד נקבע כי אם הוארך תוקף החוק כאמור, יעמוד החוק בתוקפו עד המועד שנקבע בצו, או עד יום פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה, לפי המוקדם (ראו חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה)(תיקון מס' 11), התשפ"ב-2022, ס"ח תשפ"ב, 702; להלן - תיקון מספר 11).

בעת שהוארך תוקפו של החוק ביום 31 בינואר 2022, בעיצומו של הגל החמישי של הקורונה, עמדה בתוקפה הכרזה על הגבלה חלקית של הדיונים שיתקיימו בנוכחות עצורים ואסירים, לפי סעיף 2(א) לחוק והכרזה מקבילה של שר הביטחון ביחס למערכת בתי הדין הצבאיים, לפי סעיף 20(א) לחוק. בהמשך לכך, בסעיף 50 לתיקון מספר 11 נקבעה הוראת מעבר ולפיה ביום תחילתו של החוק יראו כאילו ניתנה הכרזות כאמור שתוקפן עד ליום י"ג באדר א' התשפ"ב (14 בפברואר 2022). ההכרזה לפי סעיף 2(א) הוארכה על ידי שר המשפטים והשר לביטחון הפנים, וההכרזה לפי סעיף 20(א) הוארכו על ידי שר הביטחון, פעם אחת בלבד, וזאת עד ליום י"א באדר ב' התשפ"ב (14 במרס 2022). מאז פקיעת הכרזות אלה ונכון לעת הזו, לא עומדת בתוקפה הכרזה לפי החוק (חלקית או מלאה) וברירת המחדל היא שכלל העצורים והאסירים מובאים לדיונים בעניינם בבתי המשפט.

על פי הנתונים שנמסרו משירות בתי הסוהר, מתחילת המגפה חלו למעלה מ-4,500 עצורים ואסירים בקורונה ובהם אף חולים במצב קשה ובינוני שנדרשו לאשפוז. מתוכם, נפטרו 5 אסירים שהיו מאומתים לקורונה או כתוצאה מקורונה. כמחצית מהחולים המאובחנים היו מקרב העצורים, שהם האוכלוסייה העיקרית הנדרשת להגיע לדיונים בבית המשפט. לאורך כל התקופה שירות בתי הסוהר פעל, ועודנו פועל,

על מנת לצמצם את התפשטות הנגיף במתקני הכליאה. ההסדר הקבוע בחוק, המאפשר צמצום מספר העצורים והאסירים המובאים לדיונים בבתי המשפט, בהתאם להנחיות משרד הבריאות, איפשר לשירות בתי הסוהר להתמודד עם התחלואה ולמנוע את התפשטותה; זאת, לנוכח צמצום מספר המגעים של כל עצור ואסיר עם עצורים ואסירים ממתקני כליאה אחרים ועם גורמי חוץ ובהם יתר באי בתי המשפט.

במהלך השבועות האחרונים נשמרה מגמה יציבה של תחלואה בקורונה אשר נאמדה באלפים בודדים של מקרים חדשים מדי יום. זאת, לצד מגמה דומה במספר החולים הקשים והקריטיים שנשאר יציב ואף ירד. לאור מגמת הירידה בתחלואה ורמת מוגנות גבוהה של האוכלוסייה, הוסרו בשבועות האחרונים מרבית ההגבלות שהוטלו על הציבור לשם התמודדות עם נגיף הקורונה ובוטלה חובת הבידוד של מי שבא במגע הדוק עם חולה מאומת לפי צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020. כמו כן, נכון לעת הזו לא עומדת בתוקף הכרזה לפי חוק סמכויות מיוחדות. בימים האחרונים ניכרת מגמת עליה חוזרת בתחלואה. נכון ליום 7 ביוני 2022 מספר המאומתים היומי עלה לכ-3700 ומקדם הדבקה במשך השבוע האחרון עומד על כ-1.1. במקביל, מספר המאושפזים בבתי החולים אף הוא החל לעלות בקצב מהיר יחסית, לצד עליה קלה במספר מקרי התמותה. מגמת עלייה זו נצפתה גם בקרב השוהים במוסדות "מגן אבות ואימהות", הן בקרב דיירי המוסדות והן בקרב העובדים אשר נבדקו במסגרת בדיקות הסקר הקבועות המבוצעות במוסדות אלה.

הערכת הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות היא שקיימת אפשרות להתפרצות מחודשת של וריאנט שיחייב נקיטת פעולות בהתאם לחקיקה הייעודית להתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה. זאת, מאחר שמדובר במחולל (וירוס) שעל פי נתוני הניטור הגנומי השוטף ממשיך לייצר מוטציות חדשות ועל אף שבשלב זה מוטציות אלה אינן בעלות משמעות אפידמיולוגית או קלינית, ייתכן שהווירוס ישתנה בעתיד ויצליח ליצור מוטציות נוספות העלולות להחמיר את רמת האלימות שלו. בשל קיומה של אפשרות להתפרצות מחודשת של וריאנט כאמור הוחלט במשרד הבריאות לשמר יכולות ומוכנות להתמודדות עם גלי תחלואה נוספים, כך שניתן יהיה להפעיל מחדש פונקציות קריטיות הנדרשות להתמודדות עם נגיף הקורונה, ככל שיהיה צורך בכך.

על רקע זה, עמדת הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות היא כי נדרש לשמר את היכולות והכלים המשפטיים שקיימים כיום להתמודדות עם גלי תחלואה נוספים וחמורים יותר של נגיף הקורונה, ובתוך כך את המסגרת החוקית המאפשרת השתתפות עצורים, אסירים וכלואים בדיונים בבתי המשפט, בבתי הדין הצבאיים, בוועדות השחרורים ובוועדה לעיון בעונש, באמצעות היוועדות חזותית חלף נוכחותם בבית המשפט, באופן מלא או חלקי, בהתאם למצב התחלואה ולמידת הסיכון להתפשטות הנגיף במקומות מעצר ובבתי הסוהר בתקופה הרלוונטית.

בהקשר זה יודגש כי החוק במהותו הוא חוק מסגרת הכולל מנגנון הפעלה באמצעות הכרזות. על מנת להפעיל את ההסדר הקבוע בחוק המאפשר הגבלה של הדיונים שיתקיימו בנוכחות עצורים ואסירים, נדרשת הכרזה של שר המשפטים והשר לביטחון הפנים (והכרזה מקבילה של שר הביטחון ביחס למערכת בתי הדין הצבאיים). יתרה מזו, מתן הכרזות לפי החוק מותנה בקיומה של הכרזה לפי חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה מיוחדות ובקבלת חוות דעת מטעם משרד הבריאות בדבר מידת הסיכון להתפשטות נגיף הקורונה במתקני הכליאה בשל הבאת עצורים ואסירים לבתי המשפט, שהייתם בהם וחזרתם למתקני הכליאה; כך, לא ניתן להכריז על הגבלה חלקית אלא בתקופת תוקפה של הכרזה

על מצב בריאותי מיוחד או הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה ולאחר שניתנה חוות דעת מטעם משרד הבריאות שלפיה יש חשש ממשי להתפשטות נגיף הקורונה במתקני הכליאה כאמור (סעיף 2(ב) וסעיף 20(ב) לחוק, בשינויים המחויבים) ואילו מתן הכרזה על הגבלה מלאה (כהגדרתה בסעיפים 2(ג) ו-20(ג) לחוק), מוגבלת לתקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום בשל נגיף הקורונה לפי חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה ואף היא מותנית בקבלת חוות דעת מטעם משרד הבריאות לפיה יש התפשטות רחבת היקף של נגיף הקורונה במדינה ובשל כך קיים סיכון מוגבר להתפשטותו במתקני הכליאה כאמור (ראו סעיפים 2(ד) ו-20(ד)). בלא מתן אחת ההכרזות לפי החוק חלות רק ההוראות המאפשרות לעצור, אסיר או כלוא המצוי בבידוד, כהגדרתו בחוק, להשתתף בדיון בעניינו בהיוועדות חזותית, חלף דחיית הדיון או קיום הדיון בהעדרו (סעיפים 19א, 28א(א) ו-1(ב), 32א, ו-38א(2) לחוק), וכן ההוראות החלות על המערכת הצבאית המאפשרות השתתפות כלוא בדיון בבית דין צבאי או בוועדה לעיון בעונש בהיוועדות חזותית, בשל חשש להידבקות בנגיף הקורונה, לפי בקשה מטעמו שתוגש באמצעות בא כוחו ובכפוף להחלטת בית משפט ולתנאים שנקבעו בחוק (סעיפים 28א(ג) ו-38א(3) לחוק). יצוין כי ההוראות האמורות המאפשרות לעצור, אסיר או כלוא המצוי בבידוד להשתתף בדיון בעניינו בהיוועדות חזותית הן הוראות מיטיבות ביחס להסדרים הקבועים כיום בחוקי סדר הדין הפלילי שלפיהם במקרה של מצב בריאותי שאינו מאפשר התייצבות עצור או נאשם לדיון מעצר או לדיון פלילי בעניינו, יתקיים הדיון בהעדרו.

יובהר, כי על מנת להתמודד עם התפשטות של וריאנט שיגרום לגל תחלואה חדש הכולל תחלואה משמעותית, אשר תחייב הטלת הגבלות על הציבור (כגון צמצום מספר המתקהלים במבנה או בשטח פתוח, עטית מסכות ושמירה על ריחוק), אין די בהסדר הקבוע בסימן 11 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), ובהסדרים המקבילים לו בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו - 1996 (סעיפים 16 - 16ה, להלן - חוק המעצרים), בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (סעיפים 16א - 25א) ובפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (סעיף 1א62), אשר נכנסו לתוקף לאחרונה (להלן - הסדר היוועדות חזותית בהסכמה). זאת, הן מן הטעם שההסדרים האמורים מותנים בהגשת בקשה מטעם עצור או אסיר באמצעות בא כוחו וכפופים להחלטת בית המשפט ולהתקיימות יתר התנאים הקבועים בחוקים האמורים; והן מן הטעם שהסדרים אלה, להבדיל מההסדר הקבוע בחוק, אינם חלים על כלל הדיונים שעצור או אסיר צד להם אלא מוגבלים לסוגי דיונים מסוימים - דיונים פלילים (למעט דיונים המנויים בסעיף 133ב לחוק סדר הדין הפלילי), דיוני מעצר (למעט דיון ראשון בהארכת מעצר של חשוד לפי סעיף 15 לחוק המעצרים), דיונים בפני ועדת השחרורים, דיונים בעתירות נגד החלטה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים או של ועדת השחרורים וכן דיונים בעתירות אסירים, מכוח החיקוקים האמורים. בנוסף, לא קיים הסדר מקביל, שעניינו היוועדות חזותית בהסכמה, במערכת בתי הדין הצבאים. משכך, הסדר ההיוועדות החזותית בהסכמה אינו מאפשר, בנסיבות המתאימות, צמצום משמעותי ודינאמי של מספר העצורים והאסירים המובאים לבתי המשפט ושל מספר הכלואים המובאים לבתי הדין הצבאיים, בהתאם להנחיות משרד הבריאות ובשים לב למצב התחלואה ולמידת התפשטות הנגיף. נוכח כל זאת אף נקבע כי הסדר ההיוועדות החזותית בהסכמה לא יחול בתקופה שבה עומדת בתוקפה הכרזה על הגבלה חלקית או הכרזה על הגבלה מלאה לפי החוק (ראו סעיפים 39 - 42 לתיקון מספר 11).

לנוכח האמור לעיל, בשים לב להערכת גורמי המקצוע במשרד הבריאות כי תיתכן התממשות של תרחיש גל תחלואה חמור ומשמעותי נוסף במדינת ישראל כתוצאה מווריאנט חדש ואלים יותר, לצד מגמת העלייה בתחלואה הנצפית בימים האחרונים אשר באה לידי ביטוי הן בעליה במספר המאומתים היומי והן בעליה בהיקפי האשפוזים כולל חולים במצב קשה וקריטי, נדרש להאריך את תוקפו של החוק בשישה חודשים נוספים, עד ליום ז' בטבת התשפ"ג (31 בדצמבר 2022), בהתאם למועד פקיעתו של חוק סמכויות מיוחדות. זאת, במטרה להבטיח קיומה של תשתית משפטית המאפשרת, במקרה של התפרצות מחודשת של הנגיף בחודשים הקרובים, הגבלה חלקית או מלאה של הדיונים שיתקיימו בנוכחות עצורים ואסירים והשתתפותם בדיון בהיוועדות חזותית חלף הבאתם לבתי המשפט, בהתאם למצב התחלואה ולמידת הסיכון להתפשטות הנגיף במקומות מעצר ובבתי הסוהר בתקופה הרלוונטית.