



מזכירות הממשלה

ירושלים, כ"ג באדר התש"פ
19 במרץ 2020

אל: חברי הממשלה

שלום רב,

הנדון: תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020-משאל טלפוני

מצורפת הצעה בנושא שבנדון אשר שר המשפטים מבקש להביאה להחלטת הממשלה.
בהתאם לסעיף 19(א) בתקנון לעבודת הממשלה אודה לכם אם תאשרו את ההצעה בהקדם האפשרי לטלפון 02-6705532.

בברכה,

צחי ברוורמן
מזכיר הממשלה

העתקים: היועץ המשפטי לממשלה
ממלא-מקום המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה

תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

א. מתוקף הסמכות הקבועה בסעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, להתקין תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020, בנוסח שלהלן.

ב. בהתאם להוראת סעיף 39 האמור, להניח את התקנות על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

ג. התקנות תיכנסנה לתוקף עם פרסומן ברשומות.

להלן נוסח התקנות:

תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020

בתוקף סמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, מותקינה הממשלה תקנות שעת חירום אלה:

1. תיקון חוק הכניסה לישראל – בתקופת תוקפן של תקנות שעת חירום אלה, יקראו כאילו בחוק הכניסה לישראל

(1) אחרי סעיף 2כ13 בא :

” דיון באמצעים 313כ3. (א) על אף האמור בסעיפים 13 יד ו-
טכנולוגיים 13כ לחוק הכניסה לישראל, אם לא ניתן
לקיים דיון בנוכחות המוחזק במשמורת,
יתקיים הדיון שלא בנוכחותו אלא
בהשתתפותו באמצעות מכשירים
טכנולוגיים שמאפשרים העברת קול וככל
האפשר גם העברת תמונה, בזמן אמת
(בסעיף זה – דיון באמצעים טכנולוגיים);
האמור בסעיף קטן זה לעניין דיון
באמצעים טכנולוגיים, יחול גם על
משוחרר בערובה שביקש להיות נוכח
בדיון.

(ב) דיון באמצעים טכנולוגיים ייעשה
באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה
במוחזק במשמורת או במשוחרר בערובה
בשל כך שאינו נוכח בדיון, וייעשה בדרך
המאפשרת ככל הניתן כי המוחזק
במשמורת או המשוחרר בערובה ומייצגו,
הדיין, המשיב וכל אדם אחר
שהשתתפותו בדיון נדרשת, ישמעו זה את
זה, ואם אפשר גם יראו זה את זה, במהלך
הדיון, והכל בהתאם למכשיר הטכנולוגי
שבאמצעותו יתקיים הדיון (בסעיף זה-
אמצעי טכנולוגי).

(ג) סרב המוחזק במשמורת או
המשוחרר בערובה להשתתף בדיון
באמצעים טכנולוגיים, או שחלה עליו
חובת בידוד מכוח צו בריאות העם (נגיף
קורונה החדש)(בידוד בית והוראות
שונות)(הוראת שעה), התש”ף-2020 ובשל
כך אינו יכול להשתתף בדיון באמצעים
טכנולוגיים, רשאי בית הדין לקיים את
הדיון בהיעדרו.

(ד) אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 27 לחוק בתי דין מינהליים וסעיף 13 לחוק זה לעניין ייצוג בפני בית הדין.

(ה) היה המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה מיוצג, תתאפשר שיחה חסויה בינו לבין מייצגו סמוך לפני הדיון באמצעים הטכנולוגיים, במהלכו ומיד לאחריו.

(ו) במקרים המאפשרים זאת, יתקיים הדיון באמצעים הטכנולוגיים בנוכחות המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה, והשימוש באמצעים הטכנולוגיים ייעשה לצורך השתתפות של מייצג או אדם אחר שהשתתפותו נדרשת, באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה הנגרמת בשל כך שהדיון מתקיים שלא בנוכחותם.

(ז) ראש בית הדין מוסמך לקבוע הוראות לעניין האמצעי הטכנולוגי הנבחר לפי הוראות סעיף זה ולעניין אופן השימוש בו.

(2) אחרי סעיף 13 כו בא :

”דיון 13כו (א) בית הדין רשאי להורות כי דיון באמצעים טכנולוגיים
המתקיים לפי תקנה 3 לתקנות הכניסה לישראל (סדרי דין במצב חירום מיוחד בבית דין לעררים), התש”ף–2020,
”
יתקיים באמצעות מכשירים טכנולוגיים שמאפשרים העברת קול וככל האפשר גם העברת תמונה, בזמן אמת (בתקנה זו – דיון באמצעים טכנולוגיים).

(ב) דיון באמצעים טכנולוגיים ייעשה באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה בעורר בשל כך שאינו נוכח בדיון, ויתקיים, ככל הניתן, בדרך שתבטיח כי העורר ומייצגו, הדיין, המשיב וכל אדם אחר שהשתתפותו בדיון נדרשת, ישמעו זה את זה, ואם אפשר גם יראו זה את זה, במהלך הדיון, והכל בהתאם למכשיר הטכנולוגי שבאמצעותו יתקיים הדיון (בסעיף זה – אמצעי טכנולוגי).

(ג) סרב העורר להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים או שחלה עליו חובת בידוד מכוח צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש)(בידוד בית והוראות שונות)(הוראת שעה), התש"ף-2020 ובשל כך אינו יכול להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים, רשאי בית הדין לקיים את הדיון בהיעדרו.

(ד) אין באמור בתקנה זו כדי לגרוע מהוראות סעיף 27 לחוק בתי דין מינהליים, לעניין ייצוג בפני בית הדין.

(ה) היה העורר מיוצג, תתאפשר שיחה חסויה בינו לבין מייצגו סמוך לפני הדיון באמצעים הטכנולוגיים, במהלכו ומיד לאחריו.

(ו) ראש בית הדין מוסמך לקבוע הוראות לעניין האמצעי הטכנולוגי הנבחר לפי הוראות סעיף זה ולעניין אופן השימוש בו.

____ באדר התש"ף
(____ במרס 2020)

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

דברי הסבר

רקע כללי

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה (כפי שהוגדרה ע"י ארגון הבריאות העולמי) כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף SARS-CoV-2 (להלן: "נגיף קורונה" או "הנגיף" או "המחלה"). מדובר במחלה העוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון: עיטוש או שיעול), אין לה טיפול ידוע והיא יכולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית.

נכון ליום 19.3.2020 דווח על למעלה מ-216,600 מקרים של הידבקות מוכחת ברחבי העולם וכן על למעלה מ-8,880 מקרי מוות (כשמספר מקרי המוות עולה במאות מדי יום). מדינות רבות באירופה ובמקומות אחרים בעולם, נוקטות כעת צעדים מרחיקי לכת על מנת לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה, כגון הטלת מגבלות תנועה חמורות על כלל אוכלוסיית המדינה או על חלקים רחבים ממנה, הטלת חובת בידוד, ועוד.

ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי ס' 20 לפקודת העם מס' 40 לשי' 1940, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור. בהמשך לכך, בהתאם לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש)(בידוד בית והוראת שונות)(הוראת שעה), התשי"ף-2020 בנוסחו המעודכן, קובע כי מי שהגיע לישראל מכל יעד שמחוצה לה, מחויב לשהות בבידוד בית למשך 14 ימים.

ביום 11.3.2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

במסגרת המאמץ הלאומי למניעת התפשטות נגיף הקורונה בישראל, נדרש ליתן מענה לנחיצות והכורח הדחופים במניעת התפשטות הנגיף בשני היבטים: במתקני ההחזקה במשמורת ובדיונים המתקיימים בהליכים דחופים בבתי הדין לעררים.

מתקני ההחזקה במשמורת, בדומה למתקני כליאה אחרים, מתאפיינים בנסיבות ייחודיות כשבראשן הצפיפות היחסית, שטח המחיה הסגור, ותנאי מחייה אשר אינם מאפשרים שמירה על תנאי בידוד או ריחוק מספק בין מוחזק למוחזק. תנאים אלה, עלולים להוות כר נרחב להתפשטות הנגיף בצורה מואצת. ההסדר המוצע מבקש למזער את הסיכון הכרוך בהדבקה בנגיף אשר עלול להסלים במהירות ולהתפשט בתוך מתקן ההחזקה, וכך לגרום להדבקה ותחלואה של אנשי שירות בתי הסוהר, המוחזקים, עובדי המדינה שנמצאים יום-יום במתקן ודייני בית הדין לביקורת משמורת, שנמצא אף הוא במתחם, וכל הבאים איתם במגע, לרבות עורכי דין, מתורגמנים, וכלל ציבור באי בית הדין.

לא למותר לציין כי ברוב התאים שבמתקני המשמורת מוחזקים מספר אנשים בתא אחד,

וקיימים מתקנים משותפים המשמשים את כלל מוחזקים. ברי כי אי הקפדה מספקת על תנאי ההגיינה של אחד מבין המוחזקים עלולה להשפיע מניה וביה על כלל שוכני התא, וכפועל יוצא מאופי הנגיף ואופן התפשטותו, על כלל המוחזקים במשמורת ועל כלל סגל שבי"ס והבאים בשארי המתקן. כל התנאים האלה יחד, עלולים להוות מאיץ וזרז להתפשטות הנגיף ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של מוחזקים, אנשי שירות בתי הסוהר ועובדי מדינה העובדים במתקן.

נוכח הסיכון הנשקף לאוכלוסיית המוחזקים ולסגל המשרתים בבתי הסוהר כאמור, נדרש לפעול במיידיות כדי לצמצם את הסיכון שבכניסתם של גורמי חוץ באופן שעלול להביא להדבקה מן החוץ אל פנים המתקן וכן כדי למנוע הדבקה של גורמים מחוץ למתקן. זאת, בין השאר, על-ידי צמצום המפגשים ותוך שימור של מרחק פיזי בין באי המתקן. כמו כן, יש להיערך למצב בו לא תותר כניסה של גורמי חוץ למתקן.

בהתאם, נדרש לקבוע אמצעי זהירות מחמירים ביחס למתקנים רגישים מעין אלה, כפי שנעשה ביחס לכלל מתקני הכליאה האחרים, אשר רמת הסיכון להדבקה בהם גבוהה במיוחד, כמפורט לעיל.

עוד מוצע לקבוע, כי אם מצא דין בית הדין לעררים כי יש לקבוע דיון בתיק, יתקיים דיון בתקופת תקפה של הודעת שר המשפטים על מצב חירום מיוחד לפי תקנות הכניסה לישראל (סדרי דין במצב חירום מיוחד בבית דין לעררים), התש"ף-2020 (להלן – תקנות הכניסה לישראל), אם היה זה ערר דחוף או בקשה דחופה למתן צו ביניים או צו ארעי. הדחיפות לעניין זה תקבע בידי ראש בית הדין. בהתאם, נדרש לקבוע כי ככל שיש צורך לקיים דיון בהליך דחוף כאמור, יהיה ניתן לאפשרו באמצעים טכנולוגיים.

נוכח העלייה המהירה במספר החולים בישראל, ונוכח ההערכה שלפיה ישנם חולים רבים במדינת ישראל שלא ניתן לדעת על דבר מחלתם אלא לאחר הופעת תסמינים, גובר הצורך לנקוט אמצעי זהירות מחמירים שיחולו הן ביחס לבתי הדין לביקורת משמורת והן ביחס לדיונים בהליכים דחופים בבית הדין לעררים.

לאור האמור, קיים צורך חיוני לנקוט כבר עתה אמצעים למניעת התפשטות הנגיף בתוך מתקן המשמורת ובתוך בתי הדין לעררים. צעדים אלה נועדו לצמצם את מידת הסיכון עבור המתדיינים, באי בתי הדין והדיינים. מובן כי הדברים נכונים ביתר שאת ביחס לאוכלוסייה הנמצאת במתקן המשמורת וביחס לסגל שירות בתי הסוהר.

לצורך כך, נדרש לאפשר כי דיונים בפני בית הדין לביקורת משמורת יתקיימו בהשתתפות המוחזק או המשוחרר בערובה, באמצעים טכנולוגיים, ולא בנוכחותם. על פי נוסח התקנות המוצע, הבאה לפני בית הדין לביקורת משמורת ודיון בצו משמורת או בעניין שחרור או תנאי ערובה, יתקיים שלא בנוכחות המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה, אלא בהשתתפותם. השתתפות זו תיעשה באמצעות אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו העברת קול וככל האפשר גם

העברת תמונה, בזמן אמת. דיון באמצעים טכנולוגיים ייעשה באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה במוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה בשל כך שהדיון מתקיים שלא בנוכחות, וייעשה, בדרך המאפשרת ככל הניתן כי המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה ומציגו, הדין, המשיב וכל אדם אחר שהשתתפותו בדיון נדרשת, ישמעו זה את זה, ואם אפשר גם יראו זה את זה, במהלך הדיון, והכל בהתאם למכשיר הטכנולוגי שבאמצעותו יתקיים הדיון. במקרה בו סירב המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה לקיים את הדיון בדרך זו, או שתחול עליו חובת בידוד מכוח צו בריאות העם (נגיף קורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020 ובשל כך אינו יוכל להשתתף בדיון, רשאי בית הדין לקיים את הדיון בהיעדרו. והכל, מבלי לגרוע מזכותו לייצוג בפני בית הדין. בהתאם, ואם היה המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה מיוצג, תתאפשר שיחה חסויה בינו לבין מייצגו סמוך לפני הדיון באמצעים הטכנולוגיים, במהלכו ומיד לאחריו. במקרים המאפשרים זאת, יתקיים הדיון באמצעים הטכנולוגיים בנוכחות המוחזק במשמורת או המשוחרר בערובה, והשימוש באמצעים הטכנולוגיים ייעשה לצורך השתתפות של מייצג או אדם אחר שהשתתפותו נדרשת, באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה הנגרמת בשל כך שהדיון מתקיים שלא בנוכחותם. עוד מוצע כי ראש בית הדין יוסמך לקבוע הוראות לעניין האמצעי הטכנולוגי הנבחר ולעניין אופן השימוש בו. בתקופת תוקפן של תקנות אלה ייעשה מאמץ לדאוג להספקת מכשירים טכנולוגיים שמאפשרים העברת קול ותמונה, בזמן אמת, לצורך קיום דיוני המשמורת באופן המוצע בתקנות אלה.

עוד נדרש לאפשר כי אמצעים טכנולוגיים ישמשו גם לצורך קיום דיונים דחופים בבתי הדין לעררים. בהתאם, בית הדין רשאי להורות כי דיון המתקיים לפי תקנה 3 לתקנות הכניסה לישראל, יתקיים באמצעות מכשירים טכנולוגיים שמאפשרים העברת קול וככל האפשר גם העברת תמונה, בזמן אמת. דיון באמצעים טכנולוגיים ייעשה באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה בעורר בשל כך שאינו נוכח בדיון, ויתקיים, ככל הניתן, בדרך שתבטיח כי העורר ומייצגו, הדין, המשיב וכל אדם אחר שהשתתפותו בדיון נדרשת, ישמעו זה את זה, ואם אפשר גם יראו זה את זה, במהלך הדיון, והכל בהתאם למכשיר הטכנולוגי שבאמצעותו יתקיים הדיון. היה וסרב עורר להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים או שחלה עליו חובת בידוד מכוח צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש)(בידוד בית והוראות שונות)(הוראת שעה), התש"ף-2020 ובשל כך אינו יכול להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים, רשאי בית הדין לקיים את הדיון בהיעדרו. והכל, מבלי לגרוע מזכות העורר לייצוג בפני בית הדין. בהתאם, ואם היה העורר מיוצג, תתאפשר שיחה חסויה בינו לבין מייצגו סמוך לפני הדיון באמצעים הטכנולוגיים, במהלכו ומיד לאחריו. עוד מוצע כי ראש בית הדין יוסמך לקבוע הוראות לעניין האמצעי הטכנולוגי הנבחר ולעניין אופן השימוש בו.

באמצעות המוצע, יינתנו בידי בית הדין כלים אפקטיביים לקיים דיון בהתאם למצב הדברים ולהנחיות הדינאמיות, אשר מטילות מגבלות משמעותיות הן מבחינת כוח האדם שמטפל בדיונים המשפטיים ותומך אותם, לרבות הדיינים, עורכי הדין ומשתתפים נוספים שחיוניים לדיון, והן מבחינת ציבור המוחזקים במשמורת, המשוחררים בערובה או העוררים. דינאמיות

זו נגזרת בין השאר ממתכונת העבודה המצומצמת של השירות הציבורי בימים אלה, ממדיניות שב"ס באשר לכניסת אנשים מן החוץ למתקן המשמורת, ומההנחיות המחייבות את כלל הגורמים בדבר בידוד וריחוק חברתי. הדברים נכונים, בשינויים המחויבים, גם בבית הדין לעררים. כך, אם יקבע דיין כי המדובר בהליך דחוף שאין מקום להכריעו על-יסוד הכתובים בלבד וכי ענינו של העורר מצדיק קיום דיון, ההסדר המוצע יאפשר כי דיון כאמור יקוים תוך הקפדה על זכויותיו של העורר להישמע בפני בית הדין, לראות דיין ולהיות מיוצג.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים תומך בהצעה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי מצורפת להצעה להחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 01 חוץ וביטחון; 09 אחר



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הצעה להחלטת ממשלה להתקין תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל), התשי"ף-2020

תמצית הצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי ס' 20 לפקודת העם מס' 40 לשי' 1940, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה (SARS CoV2) היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור. ביום 11.3.2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת. נכון למועד הגשת הצעת ההחלטה לממשלה, נתוני משרד הבריאות מעידים על כ-433 אנשים שנדבקו בנגיף בישראל, אולם מספר זה הולך ועולה מדי יום, ומשרד הבריאות סבור כי בהמשך יגדל מספר המקרים שבהם יהיה קושי לאתר את מקור ההדבקה, עקב ריבוי חולים המסתובבים בציבור מבלי שהם יודעים שהם חולים ומדביקים את סביבתם.

בבית הדין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין (להלן- בית הדין למשמורת), שלפי סעיף 13א לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (להלן- חוק הכניסה לישראל) ובבית הדין לעררים (להלן- בית הדין לעררים) שלפי סעיף 13כג לחוק מתקיימים דיונים בנוכחות בעלי הדין כדלקמן.

בית הדין למשמורת:

סעיף 13ג לחוק הכניסה לישראל קובע כך "מוחזק במשמורת יובא לפני בית הדין לביקורת משמורת בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום 96 שעות מעת תחילת החזקתו, אלא אם כן הובא לפני בית הדין לביקורת משמורת קודם לכן עקב פניה לפי סעיף 13ז". סעיף 13כ לחוק הכניסה לישראל קובע כך " שוהה שלא כדין המוחזק במשמורת או משוחרר בערובה רשאי להיות נוכח בכל הליך בענינו לפני בית הדין לביקורת משמורת, כפוף לאמור בסעיף 13יט(ב), אלא אם כן לא ניתן לאתר במאמץ סביר, וכן רשאי הוא להיות מיוצג בלא תמורה על ידי נציג שאינו עורך דין".

בית הדין לעררים:

סעיף 17 לתקנות הכניסה לישראל (סדרי הדין והמינהל בבית דין לעררים), תשע"ד-2014 קובע כך " הוגשו כתב ערר וכתב תשובה רשאי בית הדין –(1) לדון ולהחליט על פי הטענות והראיות שהוגשו בכתב בלבד, אם מצא שאין בכך כדי לפגוע בעשיית צדק בענינו של העורר; (2) לקבוע מועד לדיון בערר; קבע כאמור, מי שהוסמך לכך מטעם ראש בית הדין או מטעם בית הדין ישלח לבעלי הדין הזמנות לדיון, במועד מוקדם ככל האפשר ולא יאוחר משבעה ימים טרם מועד הדיון, זולת אם בנסיבות העניין יקבע בית הדין מועד אחר".

כפי שצוין בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בית הדין למשמורת פועל במתקנים המוחזקים על ידי שירות בתי הסוהר.

נוכח העלייה המהירה במספר החולים בישראל, ונוכח ההערכה שלפיה ישנם חולים רבים במדינת ישראל שלא ניתן לדעת על דבר מחלתם אלא לאחר הופעת תסמינים, גובר הצורך לנקוט אמצעי זהירות מחמירים שיחולו הן ביחס לדיונים בית הדין לביקורת משמורת והן ביחס לדיונים בהליכים דחופים בבית הדין לעררים.

התקנות המוצעות מאפשרות קיומם של דיונים בבית הדין למשמורת כפי שפורט לעיל, על אף הוראות חוק הכניסה לישראל, שלא בנוכחות המוחזק אלא בהשתתפותו באמצעים טכנולוגיים שמאפשרים העברת קול וככל האפשר גם העברת תמונה בזמן אמת. אפשרות דומה לקיים דיון באמצעים טכנולוגיים מוצעת גם בדיונים דחופים בבית הדין לעררים.

התקנות המוצעות מתנות קיום דיונים באמצעות מכשירים טכנולוגיים. עוד מפרטות התקנות תנאים ודרישות שנועדו להבטיח קיום דיון תקין ותוך מיזעור ככל האפשר של הפגיעה במוחזק בבית הדין למשמורת או בעורר שלפני בית הדין לעררים.

זאת תוך כוונה לשמור על זכויותיהם של המוחזקים או העוררים להליך הוגן,

סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה (להלן- החוק), שכותרתו "התקנת תקנות שעת חירום", קובע כך:

"(א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.

...

(ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוון הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.

...

(ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן."

במדינת ישראל הוכרז מצב חירום בשנת 1958 בהתאם להוראת סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. ההודעה על מצב חירום מוארכת מעת לעת על ידי הכנסת. ההארכה האחרונה ניתנה על ידי הכנסת ביום 17.2.20, ולפיה יחול מצב החירום עד ליום 17.6.20. (י"פ 8714, עמ' 4516).

כאמור בסעיף 39(א) לחוק, במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

נוכח כל האמור, עולה הצורך בהתקנת תקנות שעת חירום, שיאפשרו לנהל הליכים משפטיים בבית הדין למשמורת ובבית הדין לעררים שלא בנוכחות המוחזק או המשוחרר בערובה, או העורר (בהתאמה) בתנאים כמפורט בתקנות, מקום שבו לא ניתן לקיים את הדיון בנוכחות כלל המשתתפים הנדרשים. זאת, בין אם לא ניתן לאפשר את כניסתם של גורמי חוץ מקרב האוכלוסייה האזרחית (לרבות דיני בית הדין לביקורת משמורת) למתקן המשמורת, או מקום בו לא ניתן שכלל המשתתפים, או אפילו מקצתם, ינכחו במקום אחד לצורך הדיון המשפטי.

קיום דיון באמצעים טכנולוגיים כמוצע, נועד לצמצם את הסיכון הכרוך בהכנסת הנגיף אל שטח מתקני החזקה או לתוך שטח בתי הדין לעררים וכדי למנוע את התפשטותו. הוראות אלה עולות בקנה אחד גם עם ההנחיות לכלל הציבור בדבר הצורך לצמצם במגעים ובהתקהלויות, ולשמור על מרחקים בין אנשים במידת האפשר.

על פי נוסח התקנות המוצע, בתקופת תוקפן של תקנות שעת חירום המוצעות יקראו את חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952¹ כך –

על אף האמור בסעיפים 13 ו-13כ לחוק הכניסה לישראל, אם לא ניתן לקיים דיון בנוכחות המוחזק במשמורת, יתקיים הדיון שלא בנוכחותו אלא בהשתתפותו באמצעות מכשירים טכנולוגיים. דיון באמצעים טכנולוגיים כאמור יחול גם על משוחרר בערובה שביקש להיות נוכח בדיון.

כן מוצע כי בית הדין לעררים יהיה רשאי להורות כי דיון המתקיים לפי תקנה 3 לתקנות הכניסה לישראל (סדרי דין במצב חירום מיוחד בבית דין לעררים), יתקיים גם כן באמצעות מכשירים טכנולוגיים.

כאמור התקנות מבטיחות כי אמצעים טכנולוגיים אלה, יהיו כאלה שמאפשרים העברת קול וככל האפשר גם העברת תמונה, בזמן אמת. דיון כאמור באמצעים טכנולוגיים יעשה באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה במוחזק במשמורת, במשוחרר בערובה או בעורר בשל כך שאינו נוכח בדיון, ויתקיים, ככל הניתן, בדרך שתבטיח כי הוא ומייצגו, הדיין, המשיב וכל אדם אחר שהשתתפותו בדיון נדרשת, ישמעו זה את זה, ואם אפשר גם יראו זה את זה, במהלך הדיון, והכל בהתאם למכשיר הטכנולוגי שבאמצעותו יתקיים הדיון. היה וסירב המוחזק במשמורת, המשוחרר בערובה או העורר להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים או שחלה עליו חובת בידוד ובשל כך אינו יכול להשתתף בדיון באמצעים טכנולוגיים, רשאי בית הדין לקיים את הדיון בהיעדרו. והכל, מבלי לגרוע מהוראות סעיף 27 לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 ו/או חוק הכניסה לישראל לעניין ייצוג בפני הדין, בהתאם לנסיבות העניין. בהתאם, וככל שהיה המוחזק במשמורת, המשוחרר בערובה או העורר, לפי העניין, מיוצג, תתאפשר שיחה חסויה בינו לבין מייצגו סמוך לפני הדיון באמצעים הטכנולוגיים, במהלכו ומיד לאחריו. ראש בית הדין יהיה מוסמך לקבוע הוראות לעניין האמצעי הטכנולוגי הנבחר ולעניין אופן השימוש בו.

בדרך זו, יינתנו בידי בית הדין כלים אפקטיביים לקיים דיון בהתאם למצב הדברים ולהנחיות דינאמיות, אשר מטילות מגבלות משמעותיות הן מבחינת כוח האדם שמטפל בדיונים המשפטיים ותומך אותם, לרבות הדיינים, עורכי הדין ומשתתפים נוספים שחיוניים לדיון, והן מבחינת ציבור המוחזקים במשמורת והמשוחררים בערובה או העוררים. דינאמיות זו נגזרת בין השאר ממתכונת העבודה המצומצמת של השירות הציבורי בימים אלה, ממדיניות שב"ס באשר לכניסת אנשים מן החוץ למתקן המשמורת, ומההנחיות המחייבות את כלל הגורמים בדבר בידוד וריחוק חברתי. הדברים נכונים, בשינויים המחויבים, גם בבית הדין לעררים. כך, אם יקבע דיון כי המדובר בהליך דחוף שאין מקום להכריעו על-יסוד הכתובים בלבד וכי ענינו של העורר מצדיק קיום דיון, ההסדר המוצע יאפשר כי דיון כאמור יקום תוך הקפדה על זכויותיו של העורר להישמע בפני בית הדין, לראות דיון ולהיות מיוצג.

עיקרון רציפות הממשלה:

סמכות הממשלה להתקין את תקנות שעת החירום ולעשות שימוש בסמכותה על פי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה- בתקופה שלאחר בחירות ולפני הקמת ממשלה (ממשלת מעבר) נובעת מסעיף 30(ב) לחוק יסוד:

¹ התשי"ב 111, עמ' 354.

הממשלה הקובע כי "עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה כאמור בסעיפים 18, 19, 20, 21 או 29 תמשיך הממשלה היוצאת במילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.", ומכאן סמכותה של הממשלה להתקין תקנות בעת הזאת.

השיקולים שנשקלים בעד התקנת תקנות שעת חירום, על ידי ממשלת המעבר נובעים, מקיומו של מצב החירום במדינת ישראל לפי סעיף 38 לחוק יסוד הממשלה (מפברואר 2020); קיומה של מגפה עולמית; קצב ההדבקה בישראל נמצא בעליה מתמדת ומהירה; ניסיונות הממשלה לנקוט באמצעים לצמצום היקף ההדבקה.

עניינה של הצעת ההחלטה בהתקנת תקנות שעת חירום שעניינן דיונים באמצעים טכנולוגיים במקום דיונים בנוכחות המתדיינים באולם הדיונים של בית הדין למשמורת או בבית הדין לעררים בדיונים דחופים.

האמור מוביל למסקנה כי באיזון בין האיפוק הראוי למעמד של ממשלת מעבר, ואל מול הסכנה שבהפצת הנגיף כפי שפורט ובין הצורך בנקיטת אמצעים חריגים לשם עצירת התפשטות הנגיף ועמידה על ידי התקנת תקנות שעת חירום כאמור - גובר הצורך בהתקנת התקנות. זאת בשים לב שהמדובר בתקנות המוגבלות בזמן ולנוכח האיזונים הקבועים בהתאם לחוק, על מנת לשמור על זכותם של המתדיינים להליך הוגן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

מעבר להתייחסות באשר לתקופת ממשלת המעבר, וכפי שפורט, השיקולים בעד קבלת ההחלטה גוברים, על הזכות לקיום ההליך בנוכחות המוחזק או העורר. אין מניעה משפטית לאישור התקנות

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
הצעת ההחלטה וחוות הדעת הן על דעת היועצים המשפטיים של רשות האוכלוסין, וכן על דעת המשנים ליועץ המשפטי לממשלה (מינהלי) ו(ציבורי).
היועצת המשפטית של שירות בתי הסוהר הודיעה כי שהגורם הנושא באחריות להעמדת האמצעים הטכנולוגיים ולתקינותם הוא משרד המשפטים.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
בהתאם להוראות סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, מוצע להניח את התקנות על שולחן הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן.
אין מניעה משפטית לאישור ההחלטה.


לאה רקובט עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ג אדר תש"פ

19 מרץ 2020

()