

**תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש)(מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני),**

**התש"ף-2020**

**הצעה להחלטה**

מ ח ל י ט י ם :

- א. מתוקף הסמכות הקבועה בסעיף 39 לחוק יסוד : הממשלה, להתקין את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020, בנוסח שלהלן.
- ב. בהתאם להוראות 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 (נגיף הקורונה החדש)(מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני),**

**התש"ף-2020**

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

מכסת מפוקחים 1. על אף האמור בסעיף 22 לב לי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות בפיקוח אלקטרוני – מעצרים), התשנ"ו-1996 (בסעיף זה – חוק המעצרים), ובסעיף 7(ב) לחוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על-תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, בתקופה שמיום תחילתן של תקנות שעת חירום אלה עד תום תקופת תוקפן של צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, או עד כניסתו לתוקף של צו לפי סעיף 22 לב לי חוק המעצרים, לפי המוקדם, יהיה המספר המרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני כאמור באותו סעיף - 1,000 מפוקחים ; המספר המרבי כאמור יכלול הן עצורים בפיקוח אלקטרוני לפי חוק המעצרים, והן אסירים ששוחררו על-תנאי בפיקוח אלקטרוני לפי הוראות סעיף 13 לב לי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

באייר התש"ף \_\_\_\_\_  
במאי 2020 \_\_\_\_\_

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

### דברי הסבר

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה (כפי שהוגדרה ע"י ארגון הבריאות העולמי) כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף 2-n-CoV (להלן: "נגיף קורונה" או "הנגיף" או "המחלה"). מדובר במחלה העוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון: עיטוש או שיעול). מדובר בנגיף חדש, שאין באוכלוסייה חסינות נגדו, אין חיסון שבאמצעותו אפשר למנוע את התפשטות המחלה, אין טיפול ידוע, והוא יכול לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית, כולל בקרב אנשים בריאים אך בפרט בקבוצות סיכון.

נכון ליום ז' באייר התש"ף (1 במאי 2020) דוות על למעלה מ-3,308,230 מקרים של הידבקות מוכחת ברחבי העולם וכן על למעלה מ-234,100 מקרי מוות. מספר מקרי המוות עולה במאות מדי יום. מדינות רבות בעולם נוקטות כעת צעדים מרחיקי לכת כדי לצמצם את ההדבקה ואת התפשטות המחלה, כגון הטלת מגבלות תנועה חמורות על כלל אוכלוסיית המדינה או על חלקים רחבים ממנה, הגבלת כניסת אנשים ממדינות אחרות, הטלת חובת בידוד ועוד. נכון למועד האמור, נתוני משרד הבריאות מעידים על 16,004 אנשים שנדבקו בנגיף בישראל, ועל 223 אנשים שנפטרו מהמחלה. קצב ההדבקה בישראל נמצא בעליה מתמדת. על פי הערכות גורמים במשרד הבריאות, מספרם האמיתי של הנדבקים גדול באופן משמעותי ממספר החולים המאומתים, ובהמשך יגדל מספר המקרים שבהם יהיה קושי לאתר את מקור ההדבקה, עקב ריבוי חולים המסתובבים בציבור מבלי לדעת שהם חולים ומדביקים את סביבתם.

המצב המתואר לעיל, מציב אתגרים נוספים אף לגופי הביטחון במדינת ישראל, בבואם לבצע את תפקידם וייעודם בשמירה על שלום הציבור וביטחון המדינה, בין היתר, באמצעות מניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים, חקירתם והעמדתם לדין.

ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי ס' 20 לפקודת העם מס' 40 לש' 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 והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: "הצו" או "צו בריאות העם") בנוסחו המעודכן, מי שהגיע לישראל מכל יעד שמחוצה לה, מחויב לשהות בבידוד בית למשך 14 ימים. כמו כן, הוראות בידוד אלה יחולו גם על מי שהיה במגע הדוק עם חולה בנגיף הקורונה, או מי שרופא קבע לגביו כי היה במגע עם הדוק עם חולה בנגיף ב-14 הימים שקדמו לקביעת הרופא.

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 במקומות מעצר ובתי סוהר, זאת לאור הנסיבות הייחודיות המאפיינות מקומות אלו, ובראשן האנשים המוחזקים בשטח מחיה סגור, צפוף

ומצומצם יחסית, כשהחיים המשותפים, בתנאים שאינם מאפשרים שמירה על תנאי בידוד או הרחקה מספקת בין אסיר לאסיר ובין עצור לעצור, עלולים להוות כר נרחב להתפשטות הנגיף בצורה מואצת ובמטרה למזער את הסיכון הברור בהדבקה בנגיף אשר עלולה להסלים במהירות להתפשטות הנגיף בתוך מקומות המעצר ובתי הסוהר, ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי שירות בתי הסוהר (להלן – שב"ס), וכל הבאים איתם במגע, לרבות סניגורים, תובעים, שופטים וציבור באי בתי המשפט.

לא למותר לציין כי ברוב התאים שבמתקני המעצר ובתי הסוהר, מוחזקים מספר אסירים בתא אחד, ובו שירותים ולעיתים אף מקלחת משותפים, המשמשים את כלל אסירי התא. ברי כי אי הקפדה מספקת על תנאי ההגיינה של אחד מבין האסירים עלולה להשפיע מנייה וביה על כלל שוכני התא, וכפועל יוצא מאופי הנגיף ואופן התפשטותו כאמור לעיל, גם על כלל האסירים המוחזקים במשמורת וכמו גם על כלל סגל שב"ס והבאים בשעריו. כל התנאים הללו גם יחד, עלולים להיות מאיץ וזרז להתפשטות הנגיף ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי סגל שב"ס.

נוכח העלייה במספר החולים בישראל, ונוכח ההערכה המקצועית האפידמיולוגית שלפיה ישנם חולים רבים במדינת ישראל שלא ניתן לדעת על מחלתם, אלא לאחר מספר ימים, וכן נוכח אופן התפשטות המחלה אשר אינו מאפשר זיהוי מבעוד מועד של מי שעלולים לגרום להדבקה של אחרים, גובר הצורך לנקוט אמצעי זהירות מתמירים יותר לגבי כלל מתקני הכליאה. זאת, בדומה למאמץ לנקוט אמצעי זהירות מתמירים ביחס לכלל האוכלוסייה האזרחית, וביתר שאת ביחס למתקנים רגישים אלה, אשר רמת הסיכון להדבקה בהם גבוהה במיוחד, כמפורט לעיל.

לאור האמור, ממשלת ישראל כבר הכירה בצורך החיוני לנקוט אמצעים מתמירים למניעת התפשטות הנגיף בתוך בתי הסוהר ובמקומות המעצר, ומטעם זה הותקנו מספר תקנות שעת-חירום, הנוגעות לצמצום הסיכון לאוכלוסיית בתי הסוהר על ידי הקטנת הסיכון להכנסת הנגיף אל שטח מתקני הכליאה והתפשטותו בקרב אוכלוסיית האסירים העצורים והסגל, כגון: תקנות שעת-חירום (מניעת כניסת מבקרים ועו"ד למקומות מעצר ובתי סוהר), תש"ף-2020, תקנות שעת-חירום (חופשה מיוחדת לאסירים), תש"ף-2020 וכן תקנות שעת-חירום (דיוני מעצרים), תש"ף-2020, אשר הותקנו כדי לאפשר קיום דיוני הארכות מעצר של עצורים על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים, לצורך מניעת שינוע עצורים ממקומות מעצר לדיוני הארכות מעצר בבתי המשפט, זאת על מנת לצמצם ככל האפשר את הסיכון בהדבקות העצורים במהלך השינוע לבתי המשפט ובחזרה.

במסגרת תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020 (להלן – תקש"ח דיוני מעצרים) נקבע ששופט, בבואו לצוות על מעצר של אדם, ישקול את חיוניות המעצר, בין השאר בהתחשב בסיכון להידבקות העצור בנגיף הקורונה בעת שהותו במעצר ובמצב הכליאה באותה העת. בעקבות חקיקת תקש"ח דיוני מעצרים חלה בתודש האחרון עלייה משמעותית ורציפה בכמות העצורים שבתי המשפט מבקשים לבחון בעניינם מעצר בפקוח אלקטרוני לפי סימן ג'1 בפרק ב' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), וזאת חלף מעצר במתקני שב"ס.

בעוד שעד להתפשטות הנגיף עמד מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני על כ-400 עצורים עד תום ההליכים, הרי שעם התפשטות נגיף הקורונה, קיימת עלייה משמעותית ורציפה מדי יום, כך שבמהלך חודש מרץ בלבד נקלטו ביחידת הפיקוח האלקטרוני בשירות בתי הסוהר (להלן – יחידת מעוז) 157 עצורים חדשים, בעוד שבחודשים הקודמים לכך נקלטו כמחצית ממספר זה.

המכסה הכוללת של המפוקחים שניתן לפקח עליהם, בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני – עצורים ואסירים ששחררו על תנאי – עומדת על 750 מפוקחים. מכסה זו נקבעה בוועדת ההיגוי הבין-משרדית לתכנית הפיקוח האלקטרוני בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, עוד טרם כניסתו לתוקף של חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, והיא ממשיכה לחול גם היום בשל הוראת מעבר הקבועה בסעיף 7(ב) לחוק זה, לפיה עד לקביעתו לראשונה של צו בעניין מספר מרבי של מפוקחים, תהיה מכסת המפוקחים כפי שנקבעה לעניין זה ערב תחילתו של חוק זה. היות שעד להתפשטות נגיף הקורונה מספר המפוקחים היה רחוק מהמכסה, וללא תנודות לא היה צורך עד כה בקביעת צו כאמור.

ועדת ההיגוי הבין-משרדית לתכנית הפיקוח האלקטרוני בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, היא האמונה על קביעת תמהיל חלוקת תקני האיזוק בין עצורים בפיקוח אלקטרוני, לפי פרק ג' לחוק המעצרים, לבין אסירים משוחררים על תנאי בפיקוח אלקטרוני לפי הוראות סעיף 13א לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

בעבר נקבע כי 10% ממכסת האזיקים הכוללת תשמש עבור אסירים משוחררים על תנאי, ויתר האזיקים יועד לעצורים. במסגרת החלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בנושא ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל – נקבע כי השר לביטחון הפנים יקצה 75 תקני איזוק אלקטרוני נוספים לרשות לשיקום האסיר (להלן – רש"א) עבור אסירים משוחררים על תנאי מתוך המכסה הקיימת (750 אזיקים), אולם לצד זאת צויין בהחלטה כי "במצב של ניצול מלא של מכסת האזיקים הקיימת לעצורים ולאסירים, תיבחן מחדש הקצאת האזיקים על ידי ועדת ההיגוי במשרד לביטחון הפנים". בעקבות החלטת הממשלה האמורה, התמהיל אשר אושר עד היום הוא 600 אזיקים לעצורים עד תום ההליכים ו-150 לאסירים משוחררים ברישיון (20% מהמכסה הכוללת).

עם זאת, בשנה האחרונה וגם בעת הזו, לא חלה עלייה במספר האסירים המשוחררים על תנאי עם אזיק אלקטרוני, ומספרם עומד באופן רציף על כ-100 אסירים משוחררים.

נכון ליום 26.4.2020 עמדה מצבת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני על 696 מפוקחים, מהם 600 עצורים במעצר עד תום ההליכים ו-96 אסירים משוחררים על תנאי.

נוכח העלייה המאסיבית במספר המפוקחים מקרב העצורים, אשר בעקבותיה התמלאה כמעט כליל מכסת האזיקים המיועדים לעצורים עד תום ההליכים – ביום 26.4.2020 התכנסה ועדת ההיגוי הבין-משרדית והחליטה על העברת 30 אזיקים ממכסת האזיקים של רש"א לטובת עצורים עד תום ההליכים. בהתאם להערכות שהובאו בפני הוועדה הבין-משרדית, מכסה זו לא תוכל לתת מענה לצורך מעבר לימים ספורים.

מאז הוסיפה ועלתה מכסת המפוקחים העצורים והיא עומדת נכון לבוקר יום 1.5.2020 על 616

מפוקחים עצורים. לאור הצפי להמשך מגמת העלייה במספר העצורים בפיקוח אלקטרוני באופן רציף, בשל מספר המועמדים בעניינם כבר הגישה היחידה חוות דעת לבתי המשפט בדבר התאמתם למעצר באיזוק אלקטרוני, וכן נוכח בקשות בתי המשפט השונים לבחון היתכנות להתאמת מקומות פיקוח לעצורים נוספים – קיים צורך דחוף בהגדלת מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני לאלתר.

בהתאם לסעיף 22 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ט-1996 (להלן – חוק המעצרים), אשר עוסק בקביעת מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני – קביעת מספר מרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני – הן עצורים והן אסירים ששוחררו על תנאי – תעשה בצו של השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדה משותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה ולוועדת החוק חוק ומשפט של הכנסת (להלן – הצו).

בעת הגשת הצעת החלטה זו, טרם הוקמו ועדות הכנסת הקבועות לכנסת ה-23, ובכללן שתי הוועדות הנזכרות בסעיף 22 האמור, שהוועדה שאישורה נדרש לצורך מתן הצו, היא ועדה משותפת להן (להלן – הוועדה המשותפת). לפיכך, לא ניתן להגדיל את מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני בדרך של מתן צו לפי סעיף 22 לחוק המעצרים.

כאמור, בעקבות התקנת תקשי"ח דיוני מעצרים חלה בחודש האחרון עליה משמעותית ורציפה בכמות העצורים שבתי המשפט מבקשים לבחון בעניינם מעצר בפיקוח אלקטרוני לפי סימן ג'1 בפרק ב' לחוק המעצרים, וזאת חלף מעצר במיתקני שב"ס. לאור זאת, ישנו צורך דחוף בהגדלת מכסת המפוקחים. לפיכך הוגשה הצעת חוק מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 על ידי הממשלה לכנסת ביום 30.4.2020, והיא תונח על שולחן הכנסת בישיבה הבאה של מליאת הכנסת, ככל הנראה ביום שני הקרוב, ה-4.5.2020. עם זאת, הצורך הדחוף בתסדר כאמור מחייב הגדלת המכסה באופן מיידי ולכן נדרש כעת להתקין תקנות שעת חירום (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020, הקבועות את אותו ההסדר המוצע בהצעת החוק האמורה. מטרת תקנות שעת החירום המוצעות היא לאפשר את הגדלת המכסה באופן דחוף ומיידי, בהעדרה של הוועדה המשותפת ובשים לב לזמן הנדרש להשלמת הליך של חקיקה ראשית שיסדיר את הסוגיה, לעת החירום הקרובה - מכסה אשר תעמוד בתוקף עד לסיום תוקפו של צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – צו הבידוד), שהוכרז בשל התפשטות נגיף הקורונה, אשר תוקפו הוארך עד ליום 2 ביוני 2020, או עד כניסתו לתוקף של צו לפי סעיף 22 לחוק המעצרים, לפי המוקדם (להלן – תקופת התחולה).

לצורך כך, מוצע כי בתקופת התחולה יחול ההסדר המפורט בתקנות שעת חירום אלה – הקובע את מכסת המפוקחים הכוללת על סך של 1,000 מפוקחים, וזאת על אף האמור בסעיף 22 לחוק המעצרים, ובמקום ההסדר המפורט בו לעניין קביעת הצו.

יובהר כי כאשר הנסיבות ישתנו עם סיום תוקפו של צו הבידוד, או עם הקמת הוועדה המשותפת הנדרשת לאישור הצו, ובהמשך לכך כניסתו לתוקף של צו לפי סעיף 22 יב - תבטל הממשלה את תקנות שעת החירום המוצעות. ככל שהליך החקיקה בעניין הצעת החוק האמורה יושלם לפני אחד המועדים הרלוונטיים לתחולתו של ההסדר בתקנות שעת החירום,

יוצע לכנסת לבטל את תקנות שעת החירום במסגרת הצעת החוק.

#### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

#### תקציב

העלות במונחי שנה מלאה, להפעלת 250 אזיקי פקא"ל וליווי סוציאלי מסתכמת ב- 5.4 מיליון ₪. בהפעלה לתקופה זמנית של כחצי שנה- לא תידרש תוספת כוח אדם.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתו של היועץ המשפטי מצורפת להצעה להחלטה.

#### סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 09אחר.

מוגש על ידי השר לביטחון הפנים

## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

תקנות שעת-חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

במסגרת המאמץ הלאומי למניעת התפשטות נגיף הקורונה בישראל, נדרש ליתן מענה לנחיצות והכרח הדחופים במניעת התפשטות הנגיף במקומות מעצר ובתי סוהר, זאת לאור הנסיבות הייחודיות המאפיינות מקומות אלו, ובראשן האנשים המוחזקים בשטח מחיה סגור, צפוף ומצומצם יחסית, כשהחיים המשותפים, בתנאים שאינם מאפשרים שמירה על תנאי בידוד או הרחקה מספקת בין אסיר לאסיר ובין עצור לעצור, עלולים להוות כר נרחב להתפשטות הנגיף בצורה מואצת ובמטרה למזער את הסיכון הברור בהדבקה בנגיף אשר עלולה להסלים במהירות להתפשטות הנגיף בתוך מקומות המעצר ובתי הסוהר, ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי שירות בתי הסוהר, וכל הבאים איתם במגע, לרבות סניגורים, תובעים, שופטים וציבור באי בתי המשפט.

לא למותר לציין כי ברוב התאים שבמתקני המעצר ובתי הסוהר, מוחזקים מספר אסירים בתא אחד, ובו שירותים ולעיתים אף מקלחת משותפים, המשמשים את כלל אסירי התא. ברי כי אי הקפדה מספקת על תנאי ההגיינה של אחד מבין האסירים עלולה להשפיע מניה וביה על כלל שוכני התא, וכפועל יוצא מאופי הנגיף ואופן התפשטותו כאמור לעיל, גם על כלל האסירים המוחזקים במשמורת וכמו גם על כלל סגל שבי"ס והבאים בשעריו. כל התנאים הללו גם יחד, עלולים להיות מאיץ זרז להתפשטות הנגיף ולגרום להדבקה ותחלואה המונית של אסירים, עצורים ואנשי סגל שירות בתי הסוהר.

נוכח העלייה במספר החולים בישראל, ונוכח ההערכה המקצועית האפידימיולוגית שלפיה ישנם חולים רבים במדינת ישראל שלא ניתן לדעת על מחלתם, אלא לאתר מספר ימים, וכן נוכח אופן התפשטות המחלה אשר אינו מאפשר זיהוי מבעוד מועד של מי שעלולים לגרום להדבקה של אחרים, גובר הצורך לנקוט אמצעי זהירות מחמירים יותר לגבי כלל מתקני הכליאה. זאת, בדומה למאמץ לנקוט אמצעי זהירות מחמירים ביחס לכלל האוכלוסייה האזרחית, וביתר שאת ביחס למתקנים רגישים אלה, אשר רמת הסיכון להדבקה בהם גבוהה במיוחד, כמפורט לעיל.

לאור האמור, ממשלת ישראל כבר הכירה בצורך החיוני לנקוט אמצעים מחמירים למניעת התפשטות הנגיף בתוך בתי הסוהר ובמקומות המעצר, ומטעם זה הותקנו מספר תקנות שעת-חירום, הנוגעות לצמצום הסיכון לאוכלוסיית בתי הסוהר על ידי הקטנת הסיכון להכנסת הנגיף אל שטח מתקני הכליאה והתפשטותו בקרב אוכלוסיית האסירים העצורים והסגל, כגון: תקנות שעת-חירום (מניעת כניסת מבקרים ועו"ד למקומות מעצר ובתי סוהר), תש"ף-2020, תקנות שעת-חירום (חופשה מיוחדת לאסירים), תש"ף-2020 וכן תקנות שעת-חירום (דיוני מעצרים), תש"ף-2020, אשר הותקנו כדי לאפשר קיום דיוני הארכות מעצר של עצורים על ידי שימוש באמצעים טכנולוגיים, לצורך מניעת שינוע עצורים ממקומות מעצר לדיוני הארכות מעצר בבתי המשפט, זאת על מנת לצמצם ככל האפשר את הסיכון בהדבקה העצורים במהלך השינוע לבתי המשפט ובחזרה.

במסגרת תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020 (להלן – תקשי"ח דיוני מעצרים) נקבע ששופט, בבואו לצוות על מעצר של אדם, ישקול את חיוניות המעצר, בין השאר בהתחשב בסיכון להידבקות העצור בנגיף הקורונה בעת שהותו במעצר ובמצב הכליאה באותה העת. בעקבות חקיקת תקשי"ח דיוני מעצר, חלה בחודש האחרון עלייה משמעותית ורציפה בכמות העצורים שבתו המשפט מבקשים לבחון בעניינם מעצר בפיקוח אלקטרוני לפי סימן ג'1 בפרק בי לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), וזאת חלף מעצר במיתקני שבי"ס.

המכסה הכוללת של המפוקחים שניתן לפקח עליהם, בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני – עצורים ואסירים ששחררו על תנאי – עומדת על 750 אזיקים. מכסה זו נקבעה בוועדת החינוך הבין-משרדית לתכנית האיזוק האלקטרוני בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, עוד טרם כניסתו לתוקף של חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), תשע"ה-2014 (להלן – חוק הפיקוח האלקטרוני), והיא ממשיכה לחול גם היום בשל הוראת מעבר הקבועה בסעיף 7(ב) לחוק זה, לפיה עד לקביעתו לראשונה של צו בעניין מספר מרבי של מפוקחים, תהיה מכסת המפוקחים כפי שנקבעה לעניין זה ערב תחילתו של חוק זה. היות שעד להתפשטות נגיף הקורונה מספר המפוקחים היה רחוק מהמכסה, וללא תנודות לא היה צורך עד כה בקביעת צו כאמור.

כעת, משהמכסה קרובה לסיומה - בעטיית העלייה המתמשכת של המפוקחים מקרב העצורים, בעקבות התפשטות נגיף הקורונה והתקנת תקשי"ח דיוני מעצרים, שהוביל לשניי מדיניות התביעה וגורמי אכיפת החוק בנושא המעצרים - באופן שלא יאפשר עוד קליטה של עצורים עד תום החליכים בפיקוח אלקטרוני, קיים צורך דחוף ומהיר לקבוע את המכסה בצו, לצורך הגדלתה. אלא שלאור העובדה שהוועדה המשותפת לוועדות הכנסת הנדרשות לאישור הצו טרם הוקמו ואוישו, לא ניתן לקדם את הצו, והדרך היחידה להתגבר על חסרונן של הוועדות הינה התקנת תקנות שעת חירום, דבר אשר יאפשר הגדלת מכסת המפוקחים באופן דחוף ומיידי. על מנת לאפשר את הגדלת המכסה באופן דחוף ומיידי ב-250 אזיקים אלקטרוניים נוספים והעמדת מכסת המפוקחים על סך של 1,000 מפוקחים, ובהעדרה של הוועדה המשותפת הנדרשת, מוצע להתקין תקנות שעת חירום, אשר יקבעו כי בתקופת תחולתן, על אף האמור בסעיף 22ב לחוק המעצרים, ובסעיף 7(ב) לחוק הפיקוח האלקטרוני - יהיה המספר המרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני כאמור באותו סעיף – 1,000 מפוקחים. המספר המרבי כאמור יכלול הן עצורים בפיקוח אלקטרוני לפי חוק המעצרים, והן אסירים ששחררו על-תנאי בפיקוח אלקטרוני לפי הוראות סעיף 13א לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

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

"(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, התשי"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.

לאור האמור לעיל, קיים צורך חיוני לנקוט כעת אמצעים מחמירים למניעת התפשטות הנגיף בתוך בתי הסוהר ובמקומות המעצר. צעדים מחמירים אלו נועדו לצמצם את הסיכון לאוכלוסיית בתי הסוהר על ידי הקטנת הסיכון להכנסת הנגיף אל שטח מתקני הכליאה והתפשטותו בקרב אוכלוסיית האסירים, העצורים והסגל.

כאמור בסעיף 39(ג) לחוק, בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו, או לקבוע בו תנאים.

לצורך נקיטת האמצעים המחמירים למניעת התפשטות הנגיף, ולאור תקש"ח דיוני מעצרים, ושמידה על זכויות עצורים, שבית המשפט ביקש לבחון בעניינם מעצר בפיקוח אלקטרוני, חלף מעצר במתקני שבי"ס – ובהעדר אפשרות לקבוע בצו את מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני – קיים צורך דחוף להתקין תקנות שעת חירום אשר יגברו על ההסדר הקבוע בסעיף 22 לזכר לחוק המעצרים בצירוף סעיף 7(ב) לחוק פיקוח אלקטרוני, ויקבעו מכסת מפוקחים שתעמוד של 1,000 מפוקחים, וזאת לעת החירום הזאת.

יובהר כי ככל שתוקף תקנות שעת החירום המוצעות יפקע בשל תום תקופת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) התשי"ח-2020, תשוב מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני לעמוד על 750 מפוקחים, בהתאם להוראת המעבר שבסעיף 7(ב) לחוק הפיקוח האלקטרוני, וזאת עד לחקיקתו לראשונה של צו לפי סעיף 22 לחוק המעצרים.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

מכוח סעיף 39(א) חוק יסוד: הממשלה, הממשלה מוסמכת להתקין תקנות שעת חירום "כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". לממשלה שיקול דעת רחב לבחינת הצורך בהתקנת תקנות שעת חירום; בהתחשב במהירות התפשטות הנגיף, היקף הנדבקים החולך וגדל והצורך החיוני במניעת התפשטות הנגיף בתוך בתי הסוהר כמפורט לעיל, נוכח תקש"ח דיוני מעצר והעלייה המאסיבית במספר העצורים המפוקחים בפיקוח אלקטרוני, ועל מנת לאפשר השמת עצורים נוספים בפיקוח אלקטרוני, חלף מעצר במיתקני הכליאה בשב"ס – עולה צורך מיידי וממשי להתקנת תקנות שעת חירום.

הסמכות להתקין תקנות שעת חירום אינה בלתי מוגבלת, וככל סמכות אחרת של רשות מינהלית אף היא כפופה לביקורת שיפוטית של בג"צ, ובפסיקתו פירש סמכות זו על דרך הצמצום, כסמכות המחייבת ריסון עצמי, וזאת דווקא משום היותה סמכות רחבה וקיצונית.

בהתאם לכך, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 – חקיקת משנה: נוהל והנחיות, העוסקת בסעיף 28 בהתקנת תקנות שעת-חירום – מנחה כי כל אימת שניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על פני התקנת תקנות שעת-חירום.

עם זאת, במקרה דנן, נוכח העיכוב בהקמת הממשלה ובעקבות כך עיכוב בהקמת הוועדה הנדרשת לאישור הצו – הנסיבות אינן מאפשרות לפנות לחקיקה רגילה בטווח הזמן המייד.

ביום 20 באפריל 2020 נחתם הסכם קואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית. עם זאת, הממשלה טרם הוקמה בפועל, ולצורך הקמתה נדרשים הליכי חקיקה מורכבים, כך שלעת עתה נראה שתהליך הקמת וועדות הכנסת הקבועות של הכנסת ה-23, איושן ותחילת פעילותן – הגם שכבר נראה באופק – תארך עוד זמן מה.

לאור האמור, הגם שהליך קידום תקשי"ח הוא הליך חריג, בו נוקטים במשורה, נוכח הצורך הבהול בהגדלת מכסת המפוקחים, בעטיית העלייה המתמשכת של המפוקחים מקרב העצורים, בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, התקנת תקשי"ח דיוני מעצר שהוביל לשינוי מדיניות התביעה וגורמי אכיפת החוק בנושא המעצרים - בנסיבות הקיימות, ובהעדר ברירה אחרת להגדלת מכסת המפוקחים, ובכדי למנוע לפגוע בזכויות עצורים שמעצרים בפיקוח אלקטרוני היא פוגענית פחות ממעצר במתקני שב"ס – אין מנוס מהתקנת תקנות שעת-חירום בנושא.

הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בתקופת ממשלת מעבר. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

עם זאת, מצב החירום השורר במדינת ישראל והשלכותיו על מכסת הפיקוח האלקטרוני, מחייבים נקיטה בפעולה דחופה, שאינה סובלת דיחוי, על מנת לאפשר מעצר עד התום ההליכים בפיקוח אלקטרוני, ככל שיוחלט כך על ידי בית המשפט הדן בנאשם מסוים, וככל שיתמלאו התנאים המאפשרים השמתו במעצר בפיקוח אלקטרוני.


לאור האמור לעיל, ובשים לב לחשיבות ודחיפות הנושא - הן בראיית זכויות העצורים, אשר בית המשפט מבקש לבחון עבורם מעצר בפיקוח אלקטרוני, חלף מעצר במתקני שב"ס, הן בראיית גורמי התביעה ובתי המשפט לשם מימוש מדיניותם, והן בראיית שב"ס למניעת התפשטות הנגיף – אין מקום להמתין להקמת ואיוש הוועדות הנדרשות לצורך אישור הצו, ואין מנוס מהתקנתן של תקנות שעת החירום המוצעות, אשר יגדילו הלכה למעשה את מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני לאלתר, על אף האמור בסעיף 22 לחוק המעצרים, וזאת לתקופה קצובה עד אשר לסיומו של מצב החירום, או עד לכניסתו לתוקף של צו לפי סעיף 22 לחוק המעצרים, לפי המוקדם.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

היועץ המשפטי לממשלה סמך ידו על תקנות שעת חירום אלה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

  
חתימה

היועץ המשפטי (בפועל)  
תפקיד

אריאל סיזל, עו"ד  
שם