



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

16 באפריל 2020

1297

כ"ב בניסן התש"ף

עמוד

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש)
(מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020 26

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020

1. תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) – הוראת שעה
- בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד תום שלושה חודשים מהמועד האמור (בחוק זה – תקופת הוראת השעה), יקראו את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996¹, כך שבסעיף 13, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

וייעודם בשמירה על שלום הציבור ולביטחון המדינה, בין השאר, באמצעות מניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים, חקירתם והעמדתם לדין.

ביום א' שבט התש"ף (27 בינואר 2020) הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, 1940, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטייה 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 חלות גם על מי שהיה במגע הדוק עם חולה בנגיף הקורונה, או על מי שרופא קבע לגביו כי היה במגע עם הדוק עם חולה בנגיף ב"4 הימים שקדמו לקביעת הרופא. חובת הבידוד חלה גם על חולים מכוח הצו או מכוח צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש 2019) (בידוד בבית חולים) (הוראת שעה), התש"ף-2020.

כחלק מהמאבק בהתפשטות נגיף הקורונה, פורסמו ביום י"ט באדר התש"ף (15 במרס 2020) תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020 (להלן – תקש"ח דיוני מעצרים). נוסף על כך, ביום כ"ח באדר התש"ף (24 במרס 2020) פורסמו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף-2020; התקנות מסדירות קיום דיונים באמצעים טכנולוגיים חלף נוכחות פיזית של העצור או הנאשם בבית המשפט. זאת, במטרה לתת מענה לנחיצות ולכורח הדחופים במניעת התפשטות הנגיף במקומות מעצר ובתי סוהר, נוכח הנסיבות הייחודיות המאפיינות מקומות אלה, ובראשן החזקתם של אנשים בשטח מחיה סגור, צפוף ומצומצם יחסית. האמצעים הטכנולוגיים מאפשרים העברת תמונה וקול בזמן אמת, והכול באופן שימושי, ככל האפשר, את הפגיעה בעצור או בנאשם בשל כך שהדיון מתקיים שלא בנוכחותו. יחד עם זאת קובעות התקנות הסדרים שיצמצמו בקשות להארכות מעצר, כך שבקשות אלה יאושרו רק על ידי גורמים בכירים במטרה ובפרקליטות, כמפורט

בללי מדינות העולם וישראל בתוכן, נמצאות כעת בעיצומה של פנדמיה, מגפה כלל-עולמית, כתוצאה מהתפרצות ומהתפשטות של נגיף (Novel Coronavirus nCov-2019) (להלן – נגיף הקורונה). ביום ט"ו באדר התש"ף (11 במרס 2020) הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת. נגיף הקורונה הוא נגיף חדש, שאין לאוכלוסייה חסינות נגדו, ואין חיסון שבאמצעותו ניתן למנוע את התפשטות המחלה. המחלה עוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון עיטוש או שיעול), אין לה טיפול רפואי ידוע והיא עלולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית. בהיעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות של הנגיף היא על ידי צמצום מגע בין אנשים, בידוד של החולים במחלה ושל מי שנחשד כחולה בה והימנעות מהתקהלות.

נכון ליום כ' בניסן התש"ף (14 באפריל 2020) דווח על למעלה מ-1,857,000 מקרים של הידבקות מוכחת ברחבי העולם וכן על למעלה מ-117,800 מקרי מוות. מספר מקרי המוות עולה באלפים 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 מעל 11,500 אנשים שנדבקו בנגיף בישראל, ועל 114 אנשים שנפטרו מהמחלה. קצב ההדבקה בישראל נמצא בעלייה מתמדת ומזירה. 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 בלי לדעת שהם חולים ומדביקים את סביבתם.

המצב המתואר לעיל מציב אתגרים נוספים אף לגופי הביטחון במדינת ישראל, בבואם לבצע את תפקידם

¹ ס"ח התשס"ח, עמ' 72; התשע"ט, עמ' 43.

דברי הסבר

פעולות חקירה אלה מחייבות קרבה ממושכת לנחקר או הוצאתו מחוץ למיתקן הבידוד ולפיקח אי-אפשר לבצע במקרה של חשודים ועדים חבי בידוד. בחלק מהמקרים, בעיקר בעבירות חמורות ובעבירות ביטחון, לא ניתן לקיים גם חקירה פרונטלית אפקטיבית כאשר חב הבידוד והחוקר או החוקרים ממוגנים, וזאת נוכח הצורך לקיים את החקירה במשך זמן ארוך, והצורך לראות הבעות פנים ותגובות גופניות ולייצר תקשורת בלתי אמצעית. נוסף על כך, יש קושי לוגיסטי של מיעוט חדרי חקירות במיתקני בידוד של שב"ס, וכמו כן חדרים אלה אינם מצוידים באמצעי הקלטה המתחייבים על פי חוק לצורך חקירת חשודים בעבירות חמורות. נוסף על כך, ביצוע פעולות חקירה הדורשות השתתפות חבי בידוד עלולות לסכן עצורים אחרים הנמצאים במיתקני המעצר, עדים, לרבות נפגעי עבירה ככל שהשתתפותם בפעולת החקירה נדרשת, וכן את צוותי החקירה של גופי הביטחון ואת גורמי שירות בתי הסוהה.

הדבקה של צוותי החקירה עלולה להביא להדבקה עמיתיהם שבאו עמם במגע קרוב, דבר העלול להביא להדבקה נחקרים נוספים או לחייב את הבאים עמם במגע בבידוד, ובכך לפגוע ביכולתם של גופי הביטחון לבצע את משימותיהם השוטפות, עד כדי פגיעה ברציפות התפקודית של הגופים ויכולתם למלא את תפקידם.

בהתאם להוראות הדין הקיים, החוקת חשוד במעצר מוצדקת כל עוד לא הסתיימה החקירה בדבר החשוד העומד בבסיס מעצרו. לכן יש לקדם את חקירת החשוד בהקדם האפשרי, ועם סיום החקירה – להגיש נגד החשוד כתב אישום ולבקש את מעצרו עד תום ההליכים או לשחררו מן המעצר.

גישה זו משתקפת בסעיף 17(ד) לחוק המעצרים אשר קובע כי "נעצר אדם וחקירתו נסתיימה, ישוחרר מן המעצר...".

במסגרת זו, נעתר בית המשפט במקרים חריגים ומאריך מעצר אף שלא ניתן לקדם את החקירה, למשל כאשר החשוד מחוסר הכרה או כאשר ממתניים להגעתו מחו"ל של עד מרכזי. דומה שאומנם החוק סובל פרשנות זו, אך יש בה כדי למתוח את גדר הפרשנות לנסיבות מיוחדות. ואולם נוכח שלילת החירות, הרי שיש פרשנות זו אינה מובנת מאליה כל עיקר בנסיבות שבהן מניעה לקידום חקירה לא תהיה מקרה חריג.

בנסיבות שבהן תקופת הבידוד עלולה להיות ממושכת, ולפיקח משך תקופת המניעה לקידום החקירה עלול להיות ארוך, וכאשר הנסיבות עשויות להיות רלוונטיות למספר רב של עצורים נוכח התפשטות המגפה, ראוי שהמצב החוקי יעוגן בצורה ברורה ומפורשת, תוך יצירת איוונים והתוויית שיקול הדעת השיפוטי. הדברים מקבלים משנה חשיבות במקום שבו נפגעת חירותו של אדם.

בנוסף התקנות. כמו כן הובנה שיקול דעת השופטים הדנים בהארכות מעצר, כך ששופט יורה על מעצר של אדם (מעצר ימים או מעצר עד תום ההליכים) רק במקרים בהם המעצר חיוני בשים לב למצב החירום שבו מצויה מדינת ישראל ובשקילת אלה: הפגיעה בעצור הנובעת מקיומו של הדין שלא בנוכחותו; הסיכון להידבקות העצור בנגיף הקורונה בעת שהותו במעצר; החשש להתפשטות המחלה; ובמצב הכליאה באותה עת.

ביום א' בניסן התש"ף (26 במרס 2020) התקינה הממשלה את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020 (להלן – תקש"ח מעצר בעת מניעה לחקור), שבהן נקבע כי שופט, ובכלל זה שופט-משפטי בבית דין צבאי, רשאי להורות על מעצרו של חשוד, גם אם מצא כי קיימת מניעה לקדם את הליך החקירה בעניינו באותה עת בשל הסיכון הבריאותי הכרוך בחקירת חולה או אדם המצוי בבידוד, ובלבד שבבואו להורות על המעצר, ישקול השופט גם את חומרת העבירה, את משך התקופה הצפויה שבה לא יהיה ניתן לקדם את החקירה ואת הפגיעה הצפויה בחשוד. עיגון ההסדר האמור בתקנות שעת חירום נבע מהדחיפות הרבה נוכח קצב התפשטות הנגיף, היקף הנדבקים ההולך וגדל והצורך החיוני במניעת התפשטות הנגיף בבתי המעצר ובבתי הסוהה בקרב גופי הביטחון ובציבור הרחב, וכמו כן בהתחשב בצורך להמשיך ולהגן על שלום הציבור ועל ביטחונו ועל ביטחון המדינה גם בתקופה זו.

בשל העדיפות החוקתית לעיגון ההסדר בחקיקה ראשית של הכנסת, מוצע כעת לעגן את ההוראות שעוגנו בתקש"ח מעצר בעת מניעה לחקור, כהוראת שעה המתקנת את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), ואת חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן – חוק השיפוט הצבאי) ובמסגרת תיקון זה לבטל את התקש"ח האמורות.

נוכח היקפי התפשטות המחלה, גופי הביטחון יאלצו לעצור ולחקור בתנאי מעצר חשודים אשר יהיו חולים, כהגדרתם בצו בריאות העם, או מצויים בבידוד, כהגדרת "אדם המצוי בבידוד" בצו (להלן – חבי בידוד), בין אם בעת מעצרו יהיו חבי בידוד ובין אם יהיו לחבי בידוד במהלך תקופת מעצרו. כך גם אחרים שנוכחותם בפעולות חקירה חיוניות – מתלוננים, עדים ונפגעי עבירה, עלולים להיות חבי בידוד.

כידוע, ההוראות והצווים שהוצאו על ידי משרד הבריאות מחייבים התמגנות ושמירת מרחק ממי שחב בבידוד או חולה בנגיף כדי למנוע הדבקה ואת התפשטות הנגיף בנסיבות אלה, כמעט לא יהיה ניתן לבצע פעולות חקירה הדורשות השתתפות חבי בידוד בלי לסכן את אלה הבאים עמם במגע קרוב, דוגמת עריכת שחזורים, עימותים, הובלה והצבעה. בהתאם לחוות דעת של גופי הביטחון,

"(ב2) בלי לגרוע מהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ב1), הוגשה בקשה לצוות על מעצרו של אדם, ומצא שופט כי מתקיימת עילה מעילות המעצר לפי סעיף קטן (א). רשאי הוא להורות על מעצרו של אותו אדם גם אם מצא כי קיימת מניעה לקדם את הליך החקירה בעניינו באותה עת בשל הסיכון הבריאותי הכרוך בחקירת חולה או אדם המצוי בבידוד, ובלבד ששוכנע כי יש הצדקה לכך לאחר ששקל את חומרת מעשה העבירה, את משך התקופה הצפויה שבה לא יהיה ניתן לקדם את החקירה ואת הפגיעה הצפויה בחשוד; אין בהחלטת שופט לפי סעיף קטן זה, כדי להשהות ביצוע פעולות חקירה שניתן לבצען בלא השתתפות החולה או האדם המצוי בבידוד; בסעיף קטן זה, "חולה" ו"אדם המצוי בבידוד" – כהגדרתם בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020:";

תיקון חוק השיפוט הצבאי – הוראת שעה, יקראו את חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955³, כך שבסעיף 240, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

נוכח הפגיעה הצפויה בזכות החשוד לחירות, מנחה הסעיף את השופט לשקול גם את חומרת מעשה העבירה בהתייחס לנסיבות הקשורות בביצועה, משך תקופת הבידוד הצפויה שבה לא יהיה ניתן לקדם את החקירה ואת הפגיעה הצפויה כתוצאה מכך, בחשוד. מכלול שיקולים אלה נועד להבטיח כי ככל שהמעשה שבייסוד החקירה חמור יותר, כך יהיה מוצדק יותר בהתקיים עילות המעצר ובהתחשב ביתר השיקולים כמו משך המניעה, לאפשר את המעצר. עוד מבדיר הסעיף כי יש לעשות כל מאמץ לקדם את החקירה ולא להשהות ביצוע פעולות חקירה שניתן לבצען בלא השתתפות החולה או האדם המצוי בבידוד.

סעיף 2 במקביל לתיקון חוק המעצרים כמוצע בסעיף 1 להצעת החוק, מוצע בסעיף 2 להצעת החוק לערוך תיקון לחוק השיפוט הצבאי, ולהחיל את ההסדר המוצע בסעיף 1 כאמור גם לגבי דינוי מעצר המתקיימים בבתי דין צבאיים. ההסדר הקבוע בחוק המעצרים ביחס למעצר לפני הגשת כתב אישום אינו קבוע בחוק השיפוט הצבאי, אך ההסדר חל גם לגבי הליכי מעצר בבתי הדין הצבאיים מכוח הפסיקה, בשל שאיפה להתאמה בין שתי מערכות השיפוט, בשינויים המחויבים הנובעים מן ההבדלים ביניהן. במצב הייחודי שנוצר עקב מגפת הקורונה וכדי שלא ליצור הסדר שלילי, מוצע לעגן מפורשות את ההסדר המוצע בחוק המעצרים גם בחוק השיפוט הצבאי במטרה להחילו גם על דינוי מעצר במערכת הצבאית.

מוצע לקבוע את התיקונים המוצעים בהצעת חוק זו כהוראת שעה לתקופה של שלושה חודשים.

סעיף 1 מוצע כי בנסיבות שבהן יש מניעה לקדם את החקירה נוכח הסיכון הבריאותי הכרוך בחקירת חולה או אדם המצוי בבידוד, יוסמך בית המשפט להורות על מעצר או להאריכו תוך בחינת האיזון בין זכויות העצור לבין התכליות של בריאות הציבור, של שלום הציבור ושל ביטחון המדינה. המניעה לקדם את החקירה יכולה לנבוע מחובת בידוד החלה על החשוד אך גם מחובת בידוד החלה על עד חיוני, שבלא ביצוע פעולות חקירה ביחס אליו לא ניתן לקדם את החקירה.

ההחלטה בעניין זה תתקבל רק לאחר שמצא השופט כי מתקיימות עילות המעצר הקבועות בסעיף 13(א) לחוק המעצרים וכי לא ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך של חלופת מעצר. בהתאם להוראת סעיף 13(ב) לחוק, מעבר לכך בהתאם להוראת סעיף 13(ב1) לחוק המעצרים, כפי שתוקן בתקש"ח (דיוני מעצרים), חובה על השופט כאמור לשקול את חיוניות המעצר לנוכח מצב החירום הקיים במדינה, הפגיעה בעצור כתוצאה מקיומו של הדיון לפי הוראות סעיף 16א (דיון מעצר שלא בנוכחות העצור), הסיכון להידבקות העצור במחלת הקורונה ומצב הכליאה באותה עת. לפיכך, לאחר שקל בית המשפט את מכלול השיקולים האלה ומצא כי יש מקום לעצור את החשוד, מאפשר הסעיף המוצע להורות על מעצר או להאריכו על אף שיש מניעה לקדם את החקירה באותה עת בשל חובת הבידוד, אם שוכנע בית המשפט כי יש הצדקה לכך.

² ק"ת התש"ף, עמ' 516.

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338; התשע"ט, 317.

"(א1) הוגשה לבית דין צבאי מחוזי בקשה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי השופט הדין בבקשה להורות על הארכת מעצרו של האדם שלגביו הוגשה הבקשה לתקופות נוספות כאמור באותו סעיף קטן, גם אם מצא כי קיימת מניעה לקדם את הליך החקירה בעניינו באותה עת בשל הסיכון הבריאותי הכרוך בחקירת חולה או אדם המצוי בבידוד, ובלבד ששוכנע כי יש הצדקה לכך לאחר ששקל את חומרת מעשה העבירה, את משך התקופה הצפויה שבה לא יהיה ניתן לקדם את החקירה ואת הפגיעה הצפויה בחשוד; אין בהחלטת שופט, לפי סעיף קטן זה, כדי להשהות ביצוע פעולות חקירה שניתן לבצען בלא השתתפות החולה או האדם המצוי בבידוד; בסעיף קטן זה, "חולה" ו"אדם המצוי בבידוד" – כהגדרתם בצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020."

ביטול תקנות שעת
חירום (מעצר
חשוד בעת מניעה
לקדם חקירה)

3. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020 – בטלות.

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 3 מוצע לבטל את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020, המוחלפות בתיקון חקיקה זה.

⁴ ק"ת התש"ף, עמ' 926 ועמ' 1084.

