

האגודה לזכויות האזרח בישראל
ע"י ב"כ עו"ד ניצן אילני ואח'
האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרת

נגד

1. הכנסת

ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, מיקוד 9195016
טל': 02-6408634 ; פקס: 02-6496801

2. השר לביטחון לאומי

3. מפכ"ל משטרת ישראל

4. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים 4-2

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט עופר גרוסקופף), ולקראת הדיון שנקבע בעתירה, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיבים 4-2 (להלן: **המשיבים**) לעתירה שבכותרת, כדלקמן.

א. פתח דבר

2. מזה מספר שנים, מתמודדת מדינת ישראל עם גל חסר תקדים בהיקפו של מקרי רצח שמקורם בארגוני פשיעה אכזריים, עתירי משאבים ותחכום, אשר מטילים את מוראם על הציבור. על רקע האמור, אישרה כנסת ישראל, לפני כשנה, את חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, התשפ"ה-2024 (להלן גם: **החוק** או **חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה** או **הוראת השעה**).

במסגרת העתירה מבקשת העותרת, בעיקרם של דברים, כי החוק יבוטל.

3. כאמור, נוכח האתגרים המשמעותיים בהתמודדות עם פעילותם העבריינית של ארגוני הפשיעה, ועל רקע עלייה חסרת תקדים בפגיעה בחיי אדם כתוצאה מפעילות זו, החליטה הכנסת להעמיד בידי הרשות המבצעת, לפרק זמן תחום בזמן, כלים חדשים להתמודדות עם פעילותם העבריינית הגואה של ארגוני פשיעה וזאת באמצעות צווי הגבלה שיפוטיים, המבוססים על ראיות מינהליות. הוראת השעה העומדת כעת לביקורתו של בית המשפט הנכבד מעניקה, אפוא, סמכויות חריגות שעניינן בהגבלות שונות שיושמו על אדם, הפועל במסגרת ארגון פשיעה, החיוניות על מנת למנוע ממנו לפגוע בחיי אדם.

יובהר כבר בפתח הדברים כי חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה הינו חוק חריג במארג החוקותי במדינת ישראל, וטבועים בו קשיים מעצם הגבלת חירותו של אדם על סמך ראיות מינהליות ללא הרשעה בפלילים. יחד עם זאת, המשיבים סבורים כי הוראת השעה צולחת את המבחנים החוקתיים, וזאת על רקע נסיבות השעה ובהן הצורך המידי וההכרחי להתמודד עם היקף חסר תקדים של מקרי רצח שארגוני הפשיעה מוציאים לפועל.

כפי שיפורט להלן, ובהינתן הקושי הטבוע בהגבלת חירויות על יסוד ראיות מינהליות בלבד, חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה קובע ערובות הליכיות ומהותיות, אשר נועדו להבטיח כי הפעלת סמכות זו תיעשה, אך ורק לתכלית שלשמה נועדה הוראת השעה – הגנה על חיי אדם מפני האיומים הנשקפים מארגוני הפשיעה. בתוך כך, נקבע כי בבסיס הבקשה להוצאת צו הגבלה נדרשת לעמוד אפשרות ממשית – המבוססת על ראיות ברורות, משכנעות וחד-משמעיות – כי מושא הצו צפוי לבצע עבירת פשע חמורה, לקדמה או לסייע לביצועה; הבקשה תוגש על-ידי הגורמים הבכירים ביותר במשטרת ישראל – מפכ"ל המשטרה ולחלופין ראש אגף החקירות והמודיעין; נדרש אישור של היעצות המשפטית לממשלה – או מי שהוסמך לכך מטעמה – לצורך הגשת הבקשה לאישור צו הגבלה; ולבסוף, הגורם המאשר את הבקשה הינו גורם שיפוטי בכיר במערכת המשפט – נשיא בית משפט מחוזי או מי שהוא הסמיך לכך.

בנוסף, נקבעו בהוראת השעה הגבלות שונות על משך ההגבלות והיקפן; וכן ניתן מעמד בכורה להליך הפלילי, שכן נקבע כי צו ההגבלה יוצא אך מקום שבו לא ניתן להשיג את מטרתו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה.

4. משכך, בהתאם לנסיבות השעה החריגות, ומשהחוק חוקק כ"הוראת שעה" לתקופה של כשנתיים (שמחציתה כבר חלפה); ובשים לב לביסוס הבקשה למתן צו הגבלה על ראיות ברורות, משכנעות וחד-משמעיות, לעומדת המשיבים חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה צולח את מבחני פסקת ההגבלה. במקרה דנן, מדובר בחקיקה שנועדה להשגת תכלית חשובה מאין כמותה – הגנה על הציבור מפני ארגוני הפשיעה ובלימת מגמת העלייה במקרי הרצח. לכך יש להוסיף, כי החקיקה נושא העתירה עוצבה במסגרת הליך חקיקה ארוך ומשמעותי, שבמסגרתו התווספו ערובות הליכיות שנועדו להבטיח כי אופן השימוש בצווי ההגבלה יעשה בדלי"ת אמות הדין, ובאופן שלא יפגע פגיעה שאינה מידתית בזכויות חוקתיות.

כל זאת, תוך יצירת מארג שלם של איזונים פנים-ממשלתיים בדמות בחינת בקשת המשטרה על-ידי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה בטרם הבאתה לאישור היועצת המשפטית לממשלה; כמו-גם הפקדת הסמכות להוצאת הצו גופו בידי נשיא בית המשפט המחוזי (או מי שהוא הסמיך לכך) על יסוד הבקשה המובאת בפניו וקיום הליך אדוורסרי במסגרתו מתאפשר לנדון מושא הצו להתגונן מפניו.

5. טרם שנפנה למלאכה עצמה, נקדים עוד שתי הערות מסע בפתח הדברים :

ראשית, אין למתוח, כפי שנעשה בעתירה, את פרשנות החוק למקומות בהם מועצמת הפגיעה בזכויות חוקתיות על מנת לטעון לאי-חוקתיותו, ובפרט מקום שבו נקבעו הוראות ברורות ותנאים מחמירים להפעלת החוק באופן שאינו פוגע פגיעה שאינה מידתית בזכויות חוקתיות.

שנית, בכל הנוגע לטענות הנוגעות לתקינות הליכי החקיקה, נבקש להפנות לתגובת המשיבה 1 (הכנסת) בנושא.

6. דרך הילוכנו תהיה כדלקמן: ראשית, נציג את הרקע הכללי ואת ההקשר הרחב בו נטוע החוק – פעילות ארגוני הפשיעה בישראל בשנים האחרונות וניסיונות המדינה להתמודדות עמם. בהמשך, נעמוד על הליך החקיקה, וכן על ההסדר הנורמטיבי שנקבע במסגרת חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה. לאחר מכן, נסקור בתמצית את טענות העותרת. לבסוף, ועל יסוד האדנים הקודמים, נעמוד בהרחבה על עמדת המשיבים שלפיה דין העתירה להידחות.

עד כאן בתמצית, וכעת בהרחבה.

כל ההדגשות במסמך הוספו, אלא אם צוין אחרת.

ב. ארגוני הפשיעה במדינת ישראל – הרקע הצריך לעניין

7. מאז ומתמיד, נאלצה מדינת ישראל להתמודד עם פעילותם הבלתי חוקית של ארגוני פשיעה. פעילות זו, טומנת בחובה השלכות הרסניות, ובמידה רבה חותרת תחת ההסדרים הנורמטיביים שעל בסיסם מתנהלת חברה מודרנית. בית משפט נכבד זה, עמד בעבר על הנזק המשמעותי הנגרם כתוצאה מפעילות ארגוני הפשיעה, בקובעו כדלקמן:

”נזקם של ארגוני הפשיעה רב-מעגלי ורב-תחומי הוא. פעילותם פוגעת בכלכלת המדינה. היא פוגעת גם בחוסנה החברתי – חברה שתופעות של זנות וסחר בבני אדם, הימורים וסחר בסמים מתקיימות בה ללא שתתנהל נגדן מלחמה נחושה ועקבית של רשויות המדינה, חברה שפועלים בה גופים העוסקים במתן הלוואות ובגבייתן ללא פיקוח הולם של המדינה, היא חברה שיסודותיה החברתיים נחלשים.

פעילותם של ארגוני הפשיעה זורעת אווירה של פחד ברחוב. היא מכרסמת באמון הציבור ברשויות האכיפה ובאיכות חייהם של אזרחים שומרי חוק.

העובדה שארגונים אלה פועלים ושחבריהם נהנים מפירות הפעילות הפלילית פוגעת בתחושת המחויבות של הציבור למדינה, כמו-גם בחובת הציות לחוקיה. כל אלה הינם הרסניים למדינה ולחברה. לא בכדי תוארה פעילותם של ארגוני הפשיעה כ'נגע סרטני ממאיר המעכל את היסודות הבריאים לקיומה של חברה חופשית'" (ע"פ 6717/09 אוזיפה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 42 (נבו) 6.12.2010).

כן ראו, למשל, ע"פ 6785/09 זוארץ נ' מדינת ישראל, פסקה 1 לפסק דינה של כב' השופטת עדנה ארבל (נבו) 2.2.2011).

8. ואכן, פעילות ארגוני הפשיעה אינה נותרת בדל"ית אמותיו של הארגון עצמו ובקרב הפושעים המשתייכים לארגון. גרורותיהם של ארגוני הפשיעה מתפשטות ופוגעות בחלקי החברה הנורמטיביים – החל מכרסום רוחבי בתפקוד החברה, וכלה בפגיעה בזכויותיו של הפרט, לרבות החשובה והבסיסית שבהן – הזכות לחיים. במובן זה, דומה כי קשה להפריז בחשיבות המאבק בארגוני הפשיעה, ובצורך הברור לפגוע בתפקודם ולגדוע את פעילותם והתפתחותם.

9. על אף מאבק עיקש ועקבי של רשויות האכיפה והתביעה בארגוני הפשיעה, במהלך השנים האחרונות ניכרת התעצמות משמעותית בפעילות הארגונים, אשר מצאו דרכים משוכללות ומתוחכמות יותר להסוות את פעילותם ולהרחיבה. כך, היקף הפעילות הקרימינלית גדל, כמו גם חומרת הפעילות, אכזריות הארגונים, והחיכוך בין ארגוני הפשיעה בינם לבין עצמם ובינם לבין חלקי החברה הנורמטיביים. בהקשר זה יצוין, כי ההתמודדות עם ארגוני הפשיעה הפכה מאתגרת במיוחד, בשים לב להתפתחות הטכנולוגיה ונוכח השימוש המוגבר בשירותים המקוונים והסטת הפשיעה למרחב המקוון, כמו-גם יכולתם לרכוש לעצמם אמצעי לחימה ומודיעין מתקדמים ביותר.

10. המגמה האמורה אף החמירה לאחר מתקפת הטרור האכזרית וחסרת ההבחנה שבה פתחו ארגוני הטרור ברצועת עזה ביום 7.10.23, אשר הובילה למלחמת "חרבות ברזל". בחסות המלחמה, הלכו וגברו מקרים של גניבת אמל"ח מבסיסי צה"ל – אמל"ח אשר מצא את דרכו לארגוני הפשיעה, ואשר שימש – ועודנו משמש – לפעילותם הפלילית ולפגיעה בחיי אדם. מגמה זו אף היא העצימה את ארגוני הפשיעה ותרמה להתבססותם והרחבת פעילותם.

11. כיום, מתמודדים גורמי אכיפת החוק במדינת ישראל עם כ-25 סכסוכים אלימים בין ארגוני פשיעה שונים, וזאת על רקע שליטת הארגונים בתאי שטח מסוימים, וניסיונות להרחבת פעילותם על גבי פעילות של ארגונים אחרים.

במסגרת סכסוכים אלה, ניכרת מגמת הולכת וגוברת של שימוש באמל"ח "איכותי" ומתקדם, אשר מוביל במקרים רבים לפגיעה בחיי אדם.

12. הפגיעה בחיי אדם אינה נותרת בגדר מלחמתם של ארגוני הפשיעה אלה באלה, כך שגם תושבים שומרי חוק – אשר בינם לבין ארגוני הפשיעה אין דבר וחצי דבר – מוצאים עצמם קורבנות לפעילותם הגואה של הארגונים ולמאבקי השליטה ביניהם. הגם שארגוני הפשיעה פוגעים בכל חלקי החברה הישראלית, הפגיעה בחיי אדם בולטת במיוחד בחברה הערבית; כך, בין השנים 2020-2023 נרצחו בחברה הערבית 578 בני אדם, כשבשנת 2023 לבדה נרצחו 234 בני אדם. בנוסף, כפי שנמסר מגורמי המקצוע במשטרת ישראל, בשנת 2024 נרצחו 224 בני אדם מהמגזר הערבי (מתוך סך כולל של 282 מקרי רצח); ונכון ליום 1.1.26, במהלך שנת 2025 נרצחו 308 בני אדם, מתוכם 240 במגזר הערבי.

13. חרף המגמה המתוארת, ועל אף פעילות מאומצת ואינטנסיבית של גורמי אכיפת החוק לפגוע בארגוני הפשע, סל הכלים הקיים בדיון הפלילי מתקשה להתמודד עם העלייה חסרת התקדים במקרי הרצח כתוצאה מפעילות ארגוני הפשיעה ככלל, ובחברה הערבית בפרט. כך, על אף קיומו של מידע מודיעיני קונקרטי במקרים מסוימים, קיים קושי של ממש לבסס תשתית ראייתית שתאפשר העמדה לדיון פלילי ומעצר חברי ארגוני הפשיעה עד תום ההליכים הפליליים נגדם.

זאת, בין היתר, נוכח החשש המובנה והמובן ממתן עדות בהליכים פליליים נגד ארגוני פשיעה; הקושי משימוש במקורות מודיעיניים במסגרת ההליך הפלילי על רקע החשש מחשיפת המקורות או שיטות ואמצעים של משטרת ישראל; וכן חסמים נוספים, המאפיינים בעיקר את החברה הערבית, שמקשים על גיוס עדים בתיקים אלה. לעניין זה יובהר, כי בקרב החברה הערבית קיים קושי ממשי לגייס עדי מדינה, שכן ככלל, תכנית ההגנה על עדים מיועדת לעד ולבני משפחתו הגרעינית, בעוד שבחברה הערבית יש לספק מעטפת הגנה על מעגלים רחבים יותר הנוגעים למשפחה המורחבת שאליה משתייך אדם מסוים.

14. הדברים מוצאים ביטוי בנתונים לגבי מספר כתבי האישום שהוגשו ביחס למקרי הרצח בחברה הערבית. תמונת המצב מלמדת על מגמה של ירידה באחוז הגשת כתבי אישום ביחס למקרי רצח בחברה הערבית. כך, בשנת 2020 נרשמו 100 מקרי רצח (שבחלקם נרצחו מספר בני אדם) אולם הוגשו 35 כתבי אישום בלבד. בשנת 2021 הוגשו 34 כתבי אישום, הגם שנרשמו 115 אירועי רצח. בשנה שלאחר מכן אירעו 103 מקרי רצח, אך הוגשו 24 כתבי אישום בלבד; ולבסוף, בשנת 2023 נרשמו 210 מקרי רצח, שמתוכם 32 בלבד הובילו להגשת כתב אישום. מדובר בירידה תלולה בכמות המקרים שעלה בידי גורמי האכיפה לבסס תשתית ראייתית להגשת כתבי אישום ביחס למקרי הרצח, כך שבעוד שבשנת 2020 עמד אחוז הגשת כתבי האישום ביחס למקרי רצח בחברה הערבית על 35%, בשנת 2023 עמד הנתון על 15% בלבד.

15. הנה כי כן, הגם שבמקרים רבים קיים מידע מודיעיני חסוי, שממנו עולה כי צפויה להתבצע פעילות פלילית – לרבות פעילות אשר תוביל לפגיעה בחיי אדם – בהיעדר מקור נורמטיבי מתאים המעוגן בחקיקה ראשית מפורשת, לא ניתן להשתמש במידע האמור על מנת לשבש ולסכל את פעילות ארגוני הפשיעה, ובפרט למנוע את הישגותם של מקרי רצח כתוצאה מפעילות עבריינית ולחלופין להגיש כתבי אישום נגד מבצעי הפשע לאחר התרחשותו. בהקשר זה, במסגרת דברי ההסבר לחוק הגנה מפני הציבור, נכתב כדלקמן:

”בדיוני הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת בהכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה, הציגה משטרת ישראל את הקשיים בהתמודדות עם האמור באמצעות הדין הפלילי והכלים שבידיה. לדברי גורמי משטרת ישראל, אומנם יש בידי המשטרה מידע מודיעיני, ובכלל זה מידע מודיעיני קונקרטי על איומים לחיי אדם ולשלום הציבור מצד פעילים בארגוני פשיעה, אך ברוב המקרים אין בידיה תשתית ראייתית מספקת להפעיל כלים מתחום המשפט הפלילי לשם מניעת עבירות פשיעה חמורות שיש בהן כדי לסכן חיי אדם”.

16. יובהר, כי בעבר נעשו ניסיונות חקיקתיים להתמודד עם פעילות ארגוני הפשיעה. כך, חוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס”ג-2003 (להלן: **חוק המאבק בארגוני פשיעה**), מקנה כלי אכיפה ייחודיים נגד ארגוני פשיעה, המוגדרים, בסעיף 1 לחוק, כארגונים הפועלים בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת, לעבירת עבירות מסוג פשע, וכן עבירות עוון המפורטות בתוספות הראשונה לחוק.

חוק זה קובע עבירות פליליות הקשורות לארגוני פשיעה ולסיוע לארגונים אלה, ובהן עבירות ביחס לבכירים בארגון – מנהל, מארגן, מכווין פעילות, מי שמממן את פעילות הארגון, וכן עבירה ביחס למי שנותן שירותי ייעוץ לארגון. בנוסף, נוכח ניסיונות ארגוני פשיעה לחדור למוסדות השלטון, נחקקה עבירה מיוחדת הקובעת סנקציה חמורה על עובד ציבור המסייע לארגון פשיעה; וכן נקבעה נסיבה מחמירה שדינה כפל העונש, על עבירה שבוצעה במסגרת ארגון פשיעה. כמו כן, קובע חוק המאבק בארגוני פשיעה מנגנון נרחב של חילוט רכוש הפלילי והאזרחי – שהושג כתוצאה מפעילות בארגון הפשיעה – כמו גם חילוט רכוש של ארגון הפשיעה עצמו.

17. ואולם, בשונה מחוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה, בבסיס חוק מאבק בארגוני פשיעה, עומדת התפיסה לפיה די בדין הפלילי ובשכלולו, כדי להביא לפירוק פעילות ארגוני הפשיעה ולמניעתה. תפיסה זו באה לידי ביטוי במספר היבטים.

ראשית, חוק מאבק בארגוני פשיעה מבקש לתת מענה לתופעה של פשיעה מאורגנת באמצעות מתן מענה ייחודי וחריגה מהתבניות המוכרות של המשפט הפלילי, באמצעות קביעת הסדרים ייחודיים לתופעה זו בתוך הדין הפלילי גופו.

שנית, ההצדקה לשימוש באמצעים הייחודיים הקבועים בחוק המאבק בארגוני הפשיעה נובעת במישורין ממאפייניהם הייחודיים של ארגוני הפשיעה, ובכלל זה המבנה ההיררכי הקיים בארגונים אלה היוצר מרחק בין מקבלי ההחלטות ומתווי המדיניות בארגון לבין מבצעי העבירות, ומביא לקושי בהוכחת הקשר בין ראשי הארגונים ומי שמוביל אותם לבין ביצוען של עבירות שנעברו על ידי אחרים.

18. כאמור, על רקע פעילותה הגואה של הפשיעה המאורגנת בישראל, ובפרט הפגיעה חסרת התקדים בחיי אדם, חוקקה הכנסת את חוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה כהוראת שעה, במטרה להעשיר את ארגון הכלים של מערכת החוק בכלים נוספים לסיכול פגיעתם של ארגוני הפשיעה בחיי אדם. לבחינת הליכי החקיקה וההסדרים שנקבעו בחוק, נפנה עתה.

ג. חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה

1.ג. הליך החקיקה

19. ביום 4.3.24 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק פרטית שהגיש יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, הצעת חוק "הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, התשפ"ד-2024" (פ/4386/25). ביום 26.3.24 נדונה הצעת החוק של חה"כ פוגל בוועדת השרים לענייני חקיקה; וביום 19.5.24 החליטה ועדת שרים לענייני חקיקה לתמוך בקריאה טרומית בהצעת החוק האמורה, תוך שנקבע כי הצעת החוק "תוצמד ותוכפף להצעת חוק ממשלתית שתוכן בנושא".

20. כן יצוין, כי עובר להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה בנוגע להצעת החוק של חה"כ פוגל, ביום 1.4.24, הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם הצעת חוק פרטית נוספת מטעם חברי הכנסת יבגני סובה, אביגדור ליברמן, עודד פורר, שרון ניר, יוליה מלינובסקי וחמד עמאר (פ/4489/25).

העתק הצעת החוק מיום 4.3.24, מצורף ומסומן **מש/1**.

העתק הצעת החוק מיום 1.4.24, מצורף ומסומן **מש/2**.

21. ביום 22.5.24 אושרו הצעות החוק האמורות בקריאה טרומית לאחר דיון מוקדם במליאת הכנסת, והועברו לדיון בוועדה לביטחון לאומי. בהמשך לכך, במסגרת הדיון השני בהכנה לקריאה ראשונה מיום 5.6.24, מוזגו הצעות החוק (הצעות החוק יכוננו מעתה להלן: **הצעת החוק**); ולאחר שני דיונים נוספים בוועדה (מיום 17.6.24 ומיום 24.6.24), ביום 3.7.24 אושרה הצעת החוק בדיון במליאת הכנסת בקריאה ראשונה.

העתק הצעת החוק לקריאה ראשונה מצורף ומסומן **מש/3**.

22. משלא הושלמה העבודה על הצעת החוק הממשלתית, התקיימו דיונים בוועדה לביטחון לאומי בקצב מואץ, מבלי שניתנה שהות להשלמת העבודה על הצעת החוק הממשלתית. בין התאריכים 8.7.24-17.7.24 קיימה הוועדה לביטחון לאומי 5 ישיבות במסגרת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. בישיבות אלו השתתפו, בין היתר, נציגי העותרת, וכן גורמים ממוסד המשפטים לרבות פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי, הסנגוריה הציבורית, ולשכת עורכי הדין.

23. ביום 17.7.24 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, אולם ביום 5.11.24 הודיע יושב ראש הכנסת כי הוועדה החליטה לחדש את דיוניה בהצעת החוק לאחר שהונחה על שולחן הכנסת ובטרם התחילה הקריאה השנייה, בהתאם להוראות סעיף 89(א) לתקנון הכנסת.¹ במאמר מוסגר יצוין, כי הסיבה לחידוש הדיון בהצעת החוק לאחר שזו כבר הונחה על שולחן הכנסת, נגעה למועד כניסתו לתוקף של החוק, תוך שנקבע – במסגרת דיון בוועדה מיום 6.11.24 – כי זה ייכנס לתוקף 14 ימים מיום פרסומו, ותוקפו יעמוד לשנתיים מיום התחילה.

24. עוד בהמשך אותו היום (6.11.24), הונחה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית במליאה. ביום 11.12.24 אישרה הכנסת את ההצעה ברוב של 32 חברי כנסת בעד ובהיעדר התנגדות. לבסוף, ביום 16.12.24 פורסם החוק ברשומות, וביום 30.12.24 נכנס החוק לתוקף.

העתק חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה מצורף ומסומן מש/4.

25. כפי שפורט בהרחבה במסגרת תגובתה המקדמית של הכנסת, החוק עבר שינויים במהלך ההכנות לקריאה הראשונה, כמו גם במסגרת דיוני הוועדה במסגרת הכנתו לקריאה שנייה ושלישית. בין היתר, הוכנסו הסדרי מעטפת – שנועדו בחלקם לתת מענה מידתי יותר לפגיעה בזכויות יסוד הגלומה בהוראות החוק ובצווי ההגבלה שניתן להוציא מכוחן – ובהם הסדר המתנה את הגשת הבקשה לבית המשפט המחוזי באישורה של היועצת המשפטית לממשלה או מי שהוסמך לכך מטעמה; צמצום רשימת ההגבלות שניתן להטיל מכוח החוק; צמצום התקופות המרביות של צו ההגבלה השיפוטי (להלן גם: **הצו** או **צו ההגבלה**); הוספת שיקולים שבית המשפט נדרש לשקול בבואו להוציא צו חדש לאחר שהצו הראשוני הגיע לתקופה המרבית; צמצום סמכויות האכיפה הנתונות למשטרת ישראל לשם פיקוח על קיום הוראות הצו; הוספת הוראות בעניין הליך עיון חוזר; הוספת הוראה בדבר חובת הודעה לבית המשפט על נקיטת הליך אחר, המאין את הצורך בצו ההגבלה השיפוטי; ועיבוי מנגנון הדיווח לוועדה לביטחון לאומי על יישום החוק.

26. בהקשר אחרון זה, במסגרת הדיון במליאת הכנסת שבה אושר החוק, ציין יושב ראש הוועדה לביטחון לאומי, חה"כ צביקה פוגל, כי:

¹ סעיף 89 לתקנון הכנסת קובע כי "הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, רשאית הוועדה שהכינה אותה לחדש את דיוניה בהצעת החוק, כל עוד לא החלה הקריאה השנייה".

”חבריי חברי הכנסת, הצעת החוק המונחת בפניכם מכילה הסדר חיוני ומורכב. הוועדה עמלה רבות על יצירת איזון נכון בין הקניית הכלים הנדרשים למשטרת ישראל להתמודדות עם תופעת הפשיעה המאורגנת, לבין הצורך ההכרחי לשמור על זכויות הפרט ויצירת הליך מידתי. אדגיש כי ההסדר שמונח בפניכם כבר עבר שינויים ודיוקים רבים על ידי הוועדה. הוועדה ערה לרגישות הקיימת בהסדר המגביל את חירויות הפרט על בסיס ראיות מינהליות, ועל כן תמכה את ההסדר באיזונים חיוניים, כמו אישור גורם חיצוני למשטרה בהגשת בקשה, רף ההוכחה הנדרש לביסוס הבקשה, צמצום המגבלות במסגרת הצו ופיקוח מוגבר של הוועדה על ההסדר.

במהלך תקופת הוראת השעה בכוונת הוועדה לבחון בקפידה את אופן יישום ההסדר ואת יעילותו. בעיניי, חבריי חברי הכנסת, ההסדר המונח בפניכם מעניק למשטרת ישראל אמצעים חדשים וחיוניים לשם ביצוע המאבק בפעילות הפשיעה המאורגנת, וזאת תוך שימת דגש על שמירת חירויות הפרט ועל מידתיות כלים אלו” (פרוטוקול ישיבה 230 של הכנסת ה-25, 285 (11.12.2024)).

27. לשלמות התמונה יצוין, כי במהלך הדיונים בוועדה לביטחון לאומי, עמדו נציגי משרד המשפטים על עמדתו של הייעוץ המשפטי לממשלה, שלפיה החוק מעורר קשיים משמעותיים במישור החוקתי, וכי עצם השימוש בצווי הגבלה המבוססים על ראיות מינהליות, חלף השימוש בכלים הקיימים בדין הפלילי, מוקשה ביותר (ראו, למשל: פרוטוקול ישיבה 202 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 11 (3.6.2024); פרוטוקול ישיבה 207 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 28 (5.6.2024); פרוטוקול ישיבה 212 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 14 (17.6.2024)).

עוד הודגש, כי הרף ההסתברותי שנקבע ביחס לחלק מרכיבי הבקשה – ובפרט רף הסתברותי של יסוד סביר להניח – אינו תואם את הפגיעה בזכויות הגלומה בצווי ההגבלה (ראו, למשל: פרוטוקול ישיבה 207 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 16 (10.6.2024)). מנגד, נציגי המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל הביעו בעקביות תמיכה בקידום הצעת החוק והדגישו את הצורך בהענקת כלים משפטיים חדשים להתמודדות עם מצבים שבהם קיים מידע מודיעיני המצביע על סיכון מיידי לחיי אדם אם אין תשתית ראייתית פלילית מספקת. כן הודגש, כי נדרש לקבוע רף הסתברותי אשר יאפשר את הפעלת החוק באופן אפקטיבי ושיביא לתוצאות במאבק בארגוני הפשיעה המאורגנת (ראו, למשל: פרוטוקול ישיבה 207 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 32 (10.6.2024); פרוטוקול ישיבה 212 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 10-11 (17.6.2024)).

מכל מקום, יובהר כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היא, כי יש לבחון את הכרעת המחוקק בדבר רף ההסתברות הנדרש ביחס לבקשה לצו הגבלה ואישורה, על רקע מכלול הוראותיו של ההסדר; ובכלל זאת הערובות הדיוניות והמהותיות שהוכנסו לחוק במהלך דיוני החקיקה, לרבות בחינתן הקפדנית של כל בקשה ובקשה על-ידי גורמים בכירים ביותר במשטרה ובפרקליטות המדינה.

גורמים אלה, ולאחר מכן, נשיא בית המשפט המחוזי (או שופט אחר שהסמיך לכך), נדרשים כולם להשתכנע בקיומן של ראיות ברורות, משכנעות וחד משמעיות בדבר התקיימות כל אחד מתנאי סעיף 3 לחוק. בהינתן כל אלה, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי החוק צולח את מבחני פסקת ההגבלה ולא קמה עילה חוקתית לביטולו.

ג.2. עיקרי ההסדר הנורמטיבי

28. להלן נעמוד על עיקרי ההוראות שנקבעו בחוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה, תוך שנפרט, בין היתר, על אודות ההליכים הנדרשים להוצאת צווי הגבלה, כמו-גם סוג הצווים וההגבלות שנקבעו בחוק. כבר בפתח חלק זה יצוין, כי נוכח מהותם של צווי ההגבלה השונים – והפגיעה הגלומה בהם בזכויות יסוד – נקבעו בחוק הגבלות שונות על דרך הוצאת הצווים, וכן על תוכן הצווים, לרבות סוג ומשך ההגבלות שניתן להשית מכוחם.

29. סעיף 1 לחוק – הוא סעיף המטרה – קובע כי "מטרתו של חוק זה להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם". הווה אומר, מטרתו של החוק מכוונת לשני אלמנטים מצטברים; האחד, עבירות פשע חמורות – אשר בהתאם להגדרת החוק מדובר בעבירות שהעונש בגין ביצוען הוא 7 שנות מאסר ומעלה; והשני, סיכון לחיי אדם הנשקף מביצוע עבירות אלו.

כן יצוין, כי ביחס להגדרת "ארגון פשיעה", מפנה החוק להגדרה שבחוק מאבק בארגוני פשיעה, שלפיו ארגון פשיעה הינו:

"חבר בני אדם, מואגד או בלתי מואגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לעבירת עבירות שלפי דיני ישראל הן מסוג פשע או עבירות המנויות בתוספת הראשונה, למעט עבירות מסוג פשע המנויות בתוספת השניה; לענין זה אין נפקא מינה –

(1) אם חברי הארגון יודעים את זהות החברים אם לאו;

(2) אם הרכב חברי הארגון קבוע או משתנה;

(3) אם העבירות כאמור ברישה נעברות או מיועדות להיעבר בישראל או מחוץ לישראל, ובלבד שהן מהוות עבירות הן לפי דיני ישראל והן לפי דיני המקום שבו נעברו, או שלפי הדין הישראלי חלים עליהן דיני העונשין של ישראל אף אם אינן עבירות לפי דיני אותו מקום;

(4) אם הארגון מבצע גם פעילות חוקית ואם הוא פועל גם למטרות חוקיות".

30. סעיף 3 לחוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה עוסק בגורם המוסמך להוצאת צו הגבלה שיפוטי, וכן באופן הגשת בקשה להוצאת צו כאמור. כך, סעיף 3(א) קובע כי:

”נשיא בית המשפט המחוזי רשאי, בהחלטה מנומקת בכתב, לבקשת הגורם המוסמך ולאחר אישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך מטעמו או אצל לו את סמכותו (בחוק זה – היועץ המשפטי לממשלה), להטיל בצו מגבלות על אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה, אם שוכנע כי יש יסוד סביר להניח כי הוצאת הצו והמגבלות הקבועות בו, בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מאותו אדם, חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה”.

הנה כי כן, סעיף 3(א) קובע מספר תנאים מצטברים להפעלת סמכותו של נשיא בית משפט מחוזי – או מי שהוא הסמיך לכך – ליתן צו הגבלה שיפוטי.

ראשית, על הבקשה למתן הצו להיות מוגשת על-ידי הגורם המוסמך (כהגדרתו בחוק – המפקח הכללי של משטרת ישראל או קצין בדרגת ניצב המכהן כראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל), ולאחר שניתן אישור היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו.

שנית, החלטתו של נשיא בית משפט מחוזי על מתן צו כאמור נדרשת להינתן בכתב ובאופן מנומק.

שלישית, מושא הצו נדרש להיות אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה כהגדרתו בחוק מאבק בארגוני פשיעה.

רביעית, עובר למתן הצו, על נשיא בית משפט מחוזי להשתכנע כי קיים יסוד סביר להניח לפיו ההגבלות המבוקשות בצו חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם, וזאת בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מאותו אדם שהגבלת חירותו מתבקשת.

חמישית, אף לאחר שהשתכנע כי אכן קיים יסוד סביר להניח כי בנסיבות העניין ההגבלות המבוקשות חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם, עליו לבחון האם ניתן להשיג את מטרת ההגבלות הקבועות בצו באמצעות האפיק הפלילי ובדרך שפגיעתה במושא הצו תהיה פחותה.

31. בהמשך לכך, סעיף 3(ב) לחוק מונה את רכיבי הבקשה למתן צו שיפוטי, ובהם תמצית העובדות והמידע שעליו מבוססת הבקשה; המלצה מנומקת של משטרת ישראל באשר לתנאים המבוקשים במסגרת הצו; פרטים על עברו הפלילי של מושא הצו; ופרטים על ארגון הפשיעה. בנוסף, הסעיף קובע מפורשות כי לבקשה תצורף הערכת מסוכנות מודיעינית, אשר תכלול:

(א) ראיות מינהליות המבססות אפשרות ממשית כי מושא הצו עומד לבצע עבירת פשע חמורה, מקדם את ביצועה או מסייע לביצועה (סעיף 3(ב)(2)(א)).

(ב) ראיות מינהליות המבססות יסוד סביר להניח כי הפעילות נעשית במסגרת ארגון פשיעה (סעיף 3(ב)(2)(ב)).

(ג) ראיות מינהליות המבססות יסוד סביר להניח כי מדובר בארגון פשיעה (סעיף 3(ב)(2)(ג)).

הווה אומר, החוק אינו מסתפק במסגרות נורמטיביות כלליות לתיאור מתכונת הגשת הבקשה לנשיא בית המשפט המחוזי, אלא פורט עבור גורמי האכיפה את מתכונת גיבוש הראיות החסויות לביסוס הבקשה ואופן הצגתן בפני בית המשפט.

בנוסף, נקבעה במסגרת סעיף 3 לחוק זהות הגורם שיתייצב לדיון בבקשה להוצאת צו הגבלה שיפוטי, וכן צוין כי ככל שמצא נשיא בית משפט מחוזי (או מי שהסמיכו לכך) לאשר בקשה לצו הגבלה, עליו לקבוע את תוקפו של הצו וכן את ההגבלות והסמכויות הניתנות במסגרתו.

32. יוער, כי בנוסח המקורי של הצעת החוק, הרף ההסתברותי לבחינת אפשרות ביצוע, סיוע או קידום עבירת פשע חמורה היה "יסוד סביר להניח". ואולם, במסגרת הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית בוועדה לביטחון לאומי, התקבלה הסתייגות שהציע חה"כ גלעד קריב, ובהתאם הוגבה רף ההוכחה כאמור, בצד הותרת רף ההוכחה ביתר הסעיפים כ"יסוד סביר להניח". וכך ציין חה"כ קריב בהקשר זה:

"אני חושב שאנחנו צריכים בשני הדברים, גם ב-(א) וגם ב-(ב), גם ב-(ג) אם נשארים איתו, אני מציע לעלות קומה אחת ברף. אני לא מציע ללכת לצד השני שמדבר על ודאות קרובה. דרך אגב, אני חושב שהיו דעות במשרד המשפטים, בפרקליטות, בסניגוריה בוודאי, שאמרו שאם כבר חקיקה - זו התיבה. כמו שיש לך בהיבטים פליליים אחרים שמבקשים ודאות קרובה לביצוע מעשה. בעיניי הרף של ודאות קרובה כמעט מאיין את החקיקה. בוא נתנגד לחקיקה, נאמר שלא צריך את הכלי, אבל יש לנו בדין הישראלי - לקחתי את זה מתוך חוקי ההסתה, חוק המאבק בטרור - עוד קומה שלפעמים היא רלוונטית לדיון פלילי אבל היא רלוונטית לדיון מינהלי וזאת הקומה של אפשרות ממשית. היה אפשר לחשוב גם על מילים אחרות. היה אפשר לחשוב על סבירות גבוהה או חשד ממשי.

אני חושב שמכיוון שהביטוי אפשרות ממשית מופיע בחוק והוא לא מחייב איזושהי ודאות כמעט מוחלטת אבל הוא אומר שזה לא ראשית חשד אלא יש כאן אפשרות, השופט אומר שהוא רוצה לראות שבאמת יש לו כאן חומר מודיעיני שהופך את האירוע הזה לאפשרות שהיא לא סיכוי של אחוז אחד או חמישה אחוזים שזה קורה. לכן ההצעה שלי, אני לא ארחיב בזה, לעבור לתיבה "אפשרות ממשית" לגבי שני הדברים" (פרוטוקול ישיבה 242 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 10-11.7.2024).

וחזרה לסעיפי החוק.

33. סעיף 4 לחוק מונה, בעיקרם של דברים, את ההגבלות שניתן להשית על אדם מכוח צו הגבלה שיפוטי – כולן או חלקן – המהוות **רשימה סגורה וממצה** של הגבלות שבית המשפט רשאי להוציא צו בעניינן, ועיון ברשימה זו מלמד כי צו מעצר מינהלי אינו נמנה עליה. ואלו הן ההגבלות שנקבעו בסעיף 4 לחוק:

- “(1) מגבלה על כניסה לאזור, ליישוב או למקום בארץ, או חובת מגורים או הימצאות באזור, ביישוב או במקום בארץ;
- (2) איסור יציאה ממקום המגורים במשך כל שעות היממה או חלק ממנה;
- (3) איסור או מגבלה לקיים קשר בעל פה, בכתב או בכל דרך אחרת עם אדם או קבוצת אנשים או הרחקה מאדם או מקבוצת אנשים בעלי מכנה משותף;
- (4) חובת התייצבות בתחנת משטרה על פי דרישה;
- (5) מגבלה על נהיגה או שימוש בכלי רכב;
- (6) מגבלה על רכישה, החזקה או נשיאה של חפצים מסוימים, בין במישרין ובין בעקיפין;
- (7) מגבלה לעניין שימוש בשירותי אינטרנט;
- (8) איסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון בידי משטרת ישראל;
- (9) חובה לדווח מראש למשטרת ישראל על כוונה לצאת ממקום מסוים או להיכנס למקום מסוים”.

מעיון בסעיף עולה, כי ניתן לחלק את ההגבלות האמורות לשתי קבוצות מרכזיות: האחת – הגבלות הנוגעות להגבלת תנועה, ובתוך כך איסור על כניסה לאזור מסוים, איסור יציאה ממקום המגורים, מגבלה על נהיגה או שימוש בכלי רכב, חובת התייצבות בתחנת משטרה, וחובת דיווח למשטרת ישראל על כוונה להיכנס או לצאת ממקום מסוים, וכן איסור יציאה מהארץ לרבות הפקדת דרכון; והשנייה – הגבלות הנוגעות להגבלת שימוש באמצעים מסוימים והחזקתם, לרבות מגבלה על קיום קשר עם אדם או קבוצת אנשים או הרחקה מהם, וכן הגבלה על שימוש בשירותי אינטרנט.

34. סעיף 5 לחוק קובע, כי בית המשפט המחוזי רשאי לסטות מדיני הראיות, בכפוף לכך ששוכנע כי הדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק, וכן כי עליו לרשום את טעמיו להחלטה לסטות כאמור מדיני הראיות.

35. סעיף 6 עוסק בסדרי הדין של הליך בקשה להוצאת צו הגבלה שיפוטי וקובע, בין היתר, את התנאים להוצאת צו כאמור במעמד צד אחד, וכן כללים לעניין גילוי ראיות בהליך.

36. סעיף 7 עוסק בתוקפו של צו הגבלה שיפוטי וקובע, כי תוקפו של צו הגבלה לא יעלה על **חודשיים**, למעט מגבלה שעניינה באיסור יציאה ממקום המגורים במשך כל שעות היממה או חלק ממנה (להלן גם: **מעצר בית**), שאז יוגבל התוקף ל-**45 ימים**.

עוד נקבע, בסעיף 7(ב) לחוק, כי ככל שבית המשפט הורה על הוצאת צו הגבלה שיפוטי לתקופה הקצרה מן התקופות המפורטות לעיל, רשאי בית המשפט להאריך את תוקפו של הצו מעת לעת, ולתקופה שאינה עולה במצטבר על התקופות שפורטו לעיל; זאת, בכפוף להגשת בקשה מתאימה ולאחר שנבחנו השיקולים הקבועים בסעיף 3(א) לחוק.

לבסוף, סעיף 7(ג) לחוק עוסק בהוצאת צו הגבלה שיפוטי חדש לאחר שתוקפו של הצו הקודם פקע, וקובע כי בית המשפט רשאי לעשות כן "לאחר שקיבל בקשה חדשה לכך ופירוט בדבר הפעולות שבוצעו מאז הוצאת צו ההגבלה השיפוטי הקודם"; ככל ש"סבר שמתקיימים השיקולים הקבועים בסעיף 3(א), והביא בחשבון את התקופה שבה הוטלו על האדם שכלפיו הוצא הצו מגבלות, ומצא כי הוצאת הצו הכרחית בנסיבות העניין; וכי בכל מקרה סך התקופות לא יעלה על 6 חודשים, למעט הגבלה שעניינה במעצר בית שאז סך התקופות לא יעלה על שלושה חודשים.

37. סעיף 8 לחוק קובע, בעיקרם של דברים, כי לשם הבטחת קיומו של צו הגבלה שיפוטי, יהיו למשטרת ישראל הסמכויות הנתונות לה על פי כל דין; ובצד האמור, מסמיך את בית המשפט המחוזי ליתן למשטרה סמכויות נוספות – ובהן, כניסה למקום מגורים, חיפוש על פני גופו של אדם, וחדירה לחומר מחשב, הכל כמפורט בסעיף – ככל שמצא שיש בכך צורך להבטחת קיומו של הצו. כן נקבע, כי משטרת ישראל תעשה שימוש בסמכויות הנתונות לה לפי חוק זה במידה הדרושה כדי למלא אחרי תנאי צו ההגבלה השיפוטי, ותוך הגנה מרבית על זכויותיו של מושא הצו.

38. סעיף 9 לחוק עוסק באפשרות להגשת בקשה לעיון חוזר בהחלטה בעניין צו הגבלה שיפוטי, ואילו סעיף 10 קובע כי על החלטה בעניין צו הגבלה שיפוטי, או החלטה בעניין בקשה לעיון חוזר בהחלטה כאמור, ישנה זכות ערר לבית המשפט העליון, תוך 30 ימים מיום מתן ההחלטה.

39. סעיף 11 לחוק מעניק סמכות מעצר לשוטרי לעצור אדם המפר צו הגבלה שיפוטי שהוצא כלפיו, בכפוף להוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996; ואילו סעיף 12 קובע את הענישה על הפרת צו הגבלה, כדלקמן:

"(א) המפר צו הגבלה שיפוטי, לרבות תנאי מהתנאים הקבועים בו, דינו – מאסר ארבע שנים.
(ב) הורשע אדם בעבירה לפי סעיף קטן (א), לא יפחת עונשו מרבע העונש הקבוע באותו סעיף קטן, אלא אם כן החליט בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להקל בעונשו; עונש מאסר לפי סעיף קטן זה לא יהיה, בהעדר טעמים מיוחדים, כולו על-תנאי".

הנה כי כן, החוק קובע מאסר מירבי של 4 שנים למפר צו הגבלה, וכן עונש מינימום של שנת מאסר בפועל, אלא אם כן החליט בית המשפט היושב בדיון להקל בעונש ומטעמים מיוחדים שיירשמו. כן נקבע, כי בכפוף לקיומם של טעמים מיוחדים, עונש המאסר כאמור לא יהיה כולו על-תנאי.

40. סעיף 13 לחוק משית על המשטרה או היועץ המשפטי לממשלה – לפי העניין – חובת דיווח במקרים שבהם נעצר מי שהוטל עליו צו הגבלה או שהוטלו עליו הגבלות שלא בהתאם לחוק זה. עוד נקבע, כי לאחר הדיווח ישקול בית המשפט האם לשנות את ההגבלות שהוטלו על מושא הצו במקור.

41. בנוסף, במסגרת סעיף 14 לחוק, נקבע כי השר הממונה על ביצוע החוק הוא השר לביטחון לאומי, הרשאי – בהסכמת שר המשפטים ובאישור הוועדה לביטחון לאומי – להתקין תקנות בנוגע לביצוע החוק.

42. סעיף 15 מטיל חובת דיווח עיתית על השר לביטחון לאומי, כך שהאחרון נדרש לדווח אחת ל-4 חודשים לוועדה לביטחון לאומי בכנסת ולהביא בפניה נתונים על אודות הפעלת החוק בעניין מספר הבקשות לצווי הגבלה שיפוטיים שהגישה המשטרה, לרבות מספר הבקשות שלא אושרו והנימוקים לכך; מספר צווי ההגבלה שהוצאו, על התנאים שנקבעו בהם ותקופות הצווים; העבירות העומדות בבסיס צווי ההגבלה; מספר האנשים שהוצאו כלפיהם צווים כאמור; מספר הפרות הצווים והתוצאות של הפרות אלו; ומספר הליכי החקירה שנפתחו בהקשר להטלת צווי הגבלה.

43. לבסוף, סעיף 16 לחוק קובע, כי "תחילתו של חוק זה 14 ימים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה), והוא יעמוד בתוקפו שנתיים מיום התחילה". בהקשר זה יוער, כי משמועד פרסום החוק חל ביום 16.12.24, מועד פקיעת תוקפו של החוק חל ביום 30.12.26.

44. סקירת סעיפי החוק מלמדת, כי חוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה קובע – באופן תקדימי – מנגנון לאישור צווי הגבלה שיפוטיים, שמכוחם יושתו הגבלות מסוגים שונים על פרטים אשר בעניינם קיימת אפשרות ממשית שאלה יבצעו עבירת פשע חמורה, יקדמו את ביצועה או יסייעו לה, וכי ישנו יסוד סביר להניח כי ההגבלות חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחון של אדם. זאת, רק אם הוכח בראיות מינהליות משכנעות שישנו יסוד סביר להניח כי הם יעשו כן במסגרת פעילות בארגון פשיעה. כן נקבע, כי תנאי לצו שיפוטי כאמור הוא שנשיא בית המשפט המחוזי השתכנע כי לא ניתן להשיג את המטרה שלשמה נועדו באמצעות כלים פליליים או בדרך שפגיעתה במושא הצו תהיה פחותה.

ג.3. מבט אמפירי – התפתחויות מאז כניסתו של החוק לתוקף

45. מאז נכנס החוק לתוקפו, הוצאו במקרים המתאימים (חמישה מקרים עד כה) צווי הגבלה, כאשר בקשת המדינה הובאה לאישור בפני הערכאות הפליליות בבתי המשפט המחוזיים. יצוין, כי 31 בקשות הוגשו לבחינת פרקליטות המדינה, כאשר בצד 5 הבקשות שכבר אושרו בבתי המשפט המחוזיים, שתי בקשות אושרו להגשה וממתינות לדיון לפני נשיא בית משפט מחוזי (קרי, בסך הכל אושרו 7 בקשות על-ידי הפרקליטות, ומתוכן ב-5 הוצאו צווי הגבלה בהתאם להחלטות הערכאות הפליליות בבתי המשפט המחוזיים).

כן יצוין, כי מתוך 31 הבקשות שהועברו לבחינת הפרקליטות, פרט ל-7 הבקשות שאושרו, המשטרה חזרה בה מ-4 בקשות, שכן לאחר העברתן לבחינת הפרקליטות, נעצרו נשואי הבקשה בחשד לביצוע עבירות שבגינן הוגשו נגדם כתבי אישום ובקשות למעצר עד תום ההליכים. עוד יצוין, כי ביחס ל-3 מהבקשות שהמשטרה חזרה בה מהן, עמדת הפרקליטות הייתה כי התשתית הראייתית שביסוד הבקשה חסרה במידע המבסס את האפשרות להוצאת צו ההגבלה; 3 מהבקשות לא עמדו בתנאי השיוריות הקבוע בחוק; 9 בקשות הוחזרו למשטרה לצורך השלמת מידע; ו-5 בקשות נמצאות בהליכי בחינה.

46. צווי ההגבלה שאושרו, ושעל פרטיהם נעמוד להלן, הוצאו בהתאם לבקשות שהוגשו על-ידי משטרת ישראל, ושבבסיסן מידע מודיעיני חסוי אשר מלמד על אפשרות ממשית שלפיה אדם הפועל בארגון פשיעה צפוי לבצע, לסייע, או לקדם, עבירת פשע חמורה שכרוכה בפגיעה בחיי אדם. בנוסף, אופן גיבוש הבקשות נעשה בהתאם לנוהל פנימי של משטרת ישראל, אשר נכתב עבור הפעלת החוק, ושפורט את דרישות החוק לסדרי עבודה עבור גורמי המקצוע במשטרה.

47. לאחר גיבושן על-ידי משטרת ישראל, הבקשות הראשונות הועברו לבחינה במחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ולבחינתו של פרקליט במחוז הרלוונטי המלווה באופן ייעודי את מאבק רשויות האכיפה בארגוני הפשיעה, ושלו היכרות מעמיקה עם פעילותם במחוז הרלוונטי. במסגרת זו התקיימו, בין היתר, פגישות עם הגורמים הרלוונטיים במשטרה, וכן בחינה של החומרים שהועברו וקבלת הבהרות והשלמות מן הגורמים הרלוונטיים במשטרה.

לבסוף, משנמצא כי הבקשות תואמות את הוראות חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה, ובפרט שהונחה ביסודן תשתית ראייתית ברורה, משכנעת וחד-משמעית, נבחנו הבקשות על-ידי המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים ואושרו, עובר להגשתן לאישורו של נשיא בית המשפט המחוזי במחוז השיפוט הרלוונטי או הגורם שהסמיך לכך.

48. כבר בשלב מקדמי זה יצוין, כי מהתבוננות במקרים שבהם הופעלו ההסדרים ניתן ללמוד לא מעט על אופן יישומו של החוק.

49. כך, ביום 22.7.25 אושרה לראשונה בקשה שהוגשה מכוח החוק לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד (כב' סגן הנשיאה עמי קובו), במסגרת מא"פ 36039-07-25 **ימ"ר מרכז נ' חאלד חמאדה**, תוך שהצדדים הגיעו להסכמה ביחס לפרטי ההגבלות שיושטו לתקופה של 60 ימים, כדלקמן: הגבלת כניסה למקום; התחייבות לזמינות במספר טלפון מסוים וכן מסירת כתובת מגורים מוגדרת; איסור יצירת קשר עם גורמים כמפורט בהחלטה; איסור רכישה, החזקה ונשיאה של חפצים מסוימים; איסור יצירת קשר אינטרנטי עם אדם; ואיסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון, למעט תקופה תחומה של 11 ימים שבהם יוכל מושא הצו לצאת מהארץ במועדים שימסור מראש.

עוד יצוין, כי במסגרת ההחלטה קבע בית המשפט המחוזי, כי לצורך פיקוח ואכיפה על צו ההגבלה יוענקו למשטרה מספר סמכויות, ובהן כניסה למקום מגוריו של מושא הצו, ביצוע חיפוש במקום מגוריו בנוכחותו, וחיפוש על הגוף כמפורט בהחלטה.

בנוסף, במסגרת ההחלטה תוארו טענות הצדדים תוך שצוין, בין היתר, כי:

"על פי הנטען בבקשה, המשיב הוא איש ביצוע של ארגון הפשיעה ג'רושי, מעורב בעבירות חמורות, ומהווה סכנה לאחרים ולשלום הציבור.

[...]

נציגי המבקשת טענו כי המבקשת הציגה סקירה מודיעינית וראיות המוכיחות שהמשיב הוא איש ביצוע בארגון הפשיעה ג'רושי, וכי מדובר בארגון פשיעה, וזאת ברמת ההוכחה הנדרשת בהליך זה [...]" (שם, בפסקאות 21, ו-24).

העתק ההחלטה במא"פ 36039-07-25 מצורף ומסומן **מש/5**.

50. בנוסף, ביום 5.8.25 אושרה בקשה שנייה שהוגשה מכוח החוק לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד (כב' סגן הנשיאה עמי קובו) במסגרת מא"פ 76913-07-25 **ימ"ר מרכז נ' עסאם ג'רושי**, תוך שהצדדים הגיעו להסכמה ביחס לפרטי ההגבלות כדלקמן: איסור יציאה ממקום המגורים לתקופה של 45 ימים, כאשר מעצר הבית יהיה בחדר בבית מלון כמפורט בהחלטה; איסור כניסה לערים מסוימות לתקופה של 60 ימים; איסור רכישה, החזקה, ונשיאה של חפצים מסוימים לתקופה של 60 ימים; איסור יצירת קשר אינטרנטי עם אדם לתקופה של 60 ימים; ואיסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון לתקופה של 60 ימים.

בדומה להחלטה במא"פ 36039-07-25, החלטה זו נגעה גם כן לאדם המשתייך לארגון הפשיעה ג'ארושי, וגם במקרה דנן קבע בית המשפט המחוזי כי למשטרה יוענקו שורת סמכויות לצורך פיקוח ואכיפת צו ההגבלה.

העתק ההחלטה במא"פ 76913-07-25 מצורף ומסומן **מש/6**.

51. למחרת היום, ביום 6.8.25, אושרה בקשה שלישית שהוגשה מכוח החוק לבית המשפט המחוזי בחיפה (כב' סגנית הנשיא בטינה טאובר), במסגרת מא"פ 6214-08-25 **מדינת ישראל נ' פלוני**, תוך שהצדדים הגיעו להסכמה ביחס לפרטי ההגבלות כדלקמן, לתקופה של 45 ימים:

איסור יציאה ממקום המגורים; איסור על כניסה ליישובים כמפורט בהחלטה; איסור יצירת קשר עם גורמים מסוימים; איסור יצירת קשר אינטרנטי עם גורמים מסוימים; ואיסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון. בצד האמור, נקבע כי מושא הצו יחתום על ערבות עצמית בסך 50,000 ש"ח להבטחת קיום תנאי הצו, וכן ניתנו למשטרה סמכויות לצורך פיקוח ואכיפת ההגבלות שנקבעו. מקרה זה נאסר בפרסום, ומשכך היקף הפירוט ביחס אליו מצומצם.

52. בהמשך, ביום 15.12.25, אושרה בקשה רביעית שהוגשה מכוח החוק לבית המשפט המחוזי בחיפה (כב' סגנית הנשיא בטינה טאובר), במסגרת מא"פ 37878-12-25 **משטרת ישראל - יל"פ מרחב מחוז חוף נ' פלוני**. יוער, כי בקשה זו אושרה בהיעדר נוכחות של המשיב או בא-כוחו בהתאם לסעיף 6(א) לחוק, תוך שצוין כי במסגרת החלטת בית המשפט המחוזי, ולבקשה שהוגשה, נקבעו ההגבלות הבאות לתקופה של 60 ימים: איסור כניסה ליישובים המפורטים בבקשה; איסור יצירת קשר עם הגורמים המפורטים בבקשה; ואיסור יציאה מן הארץ. בצד האמור, נקבע כי המשיב לבקשה יחתום על ערבות עצמית בסך של 50,000 ש"ח, וכן יפקיד את דרכונו במזכירות בית המשפט. כן יצוין, כי אף מקרה זה נאסר בפרסום.

53. לבסוף, ביום 4.1.26, אושרה בקשה חמישית שהוגשה מכוח החוק לבית המשפט המחוזי בחיפה (כב' סגנית הנשיא תמר נאות פרי), במסגרת מא"פ 46643-12-25 **מדינת ישראל - יאחב"ל נ' פלוני**. יוער, כי תחילה ניתן צו זמני במסגרת החלטותיו של בית המשפט המחוזי מיום 22.12.25 ומיום 25.12.25; ובהמשך, במסגרת החלטת בית המשפט המחוזי מיום 4.1.26, אושרו יתר הסוגיות שטרם לובנו ביחס לצו ההגבלה. בדומה לשני המקרים הקודמים שפורטו לעיל, אף עניין זה נאסר בפרסום.

54. הגם שמדובר בחמישה מקרים בלבד, ניכר מכנה משותף מובהק לחמשת צווי ההגבלה שאושרו עד כה. מתיאור המקרים שהובא לעיל, עולה כי השימוש באמצעי חריג זה נעשה במקרים המתאימים בלבד, בהם גורמים עבריינים הפועלים במסגרת ארגוני פשיעה מוכרים ודומיננטיים, בעניינם הוצגו לבתי המשפט המחוזיים ראיות ברורות ומשכנעות המבססות שללא הוצאת הצו, קיימת אפשרות ממשית לפגיעה בחיי אדם וכי הוצאת הצו חיונית על מנת למנוע זאת.

55. כן יצוין, כי 3 מתוך 5 הבקשות להוצאת צווים התקבלו בהסכמה, תוך שבתי המשפט המחוזיים מנתחים את הוראות החוק ומאשרים זאת בפסיקתם.

כך, גם לא הוגש ערעור לבית המשפט העליון על-ידי מי מהחברים בארגוני פשיעה אשר בעניינם נקבעו ההגבלות, אגב יישומו במקרים הפרטניים. זאת, הגם שאין מניעה לעשות כן, אגב תקיפה עקיפה של חוקתיות החוק בעת הפעלתו.

56. בנוסף לאישור הבקשות לצווי הגבלה כמפורט לעיל, ביום 9.9.25 הוגש לראשונה כתב אישום בגין הפרת צו הגבלה שיפוטי לפי סעיף 12(א) לחוק לבית משפט השלום ברמלה במסגרת ת"פ 17886-09-25. בהמשך לכך, ביום 6.11.25 הורשע הנאשם על פי הודאתו בכתב אישום מתוקן, במסגרת הסדר טיעון, בשתי עבירות של הפרת צו הגבלה שיפוטי; ובו ביום, נגזר דינו ל-8 חודשי מאסר לריצוי בפועל בניכוי ימי מעצרו, בצד מאסר על תנאי וקנס כספי, כמפורט בפסק הדין (כב' סגנית הנשיא דורית סבן נוי).

העתק הכרעת הדין וגזר הדין בת"פ 17886-09-25 מצורף ומסומן מש/7.

57. עוד יבקשו המשיבים לעדכן על ביצוע הפיקוח הפרלמנטרי על יישום החוק. כפי שצוין לעיל, סעיף 15 לחוק קובע חובה החלה על השר לביטחון לאומי, לדווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על אודות הפעלת החוק, וזאת באופן עיתי אחת לארבעה חודשים. ביום 1.7.25 קיימה הוועדה לביטחון לאומי דיון מסווג בנוגע לאופן יישום החוק על-ידי כלל הגורמים ודנה בקשיים ובחסמים שכרוכים בהפעלת החוק. כן יצוין, כי לבקשת הוועדה אף הועברו לעיונה מסמכים וכן מענה לשאלותיה. בנוסף, ביום 4.1.26 העביר השר לביטחון לאומי דיווח לכנסת כמצוות סעיף 15 לחוק, וביום 12.1.26 קיימה הוועדה לביטחון לאומי דיון בממצאי הפיקוח ובאופן יישום החוק.

ד. תמצית הטענות בעתירה

58. העותרת טוענת, בעיקרם של דברים, כי ההסדרים שנקבעו בחוק – שבמסגרתם ניתן להוציא צווים הקובעים הגבלות שונות על הפרט על בסיס ראיות מינהליות – פוגעים באופן משמעותי במספר זכויות חוקתיות, וכי פגיעה זו אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה. בתוך כך נטען, כי החוק פוגע בזכויות יסוד חוקתיות, ובהן הזכות לחירות, הזכות לכבוד, הזכות להליך הוגן, חופש העיסוק, הזכות לפרטיות והזכות לשוויון; כל זאת, כנטען, בהיעדר הערבויות הקבועות בהליך הפלילי להגבלות דומות, ובאופן שמעניק למדינה סמכויות חריגות הפוגעות בזכויות הפרט.

59. בכל הנוגע למבחני פסקת ההגבלה, נטען כי נוסח החוק הינו עמום וכולל הגדרות מרחיבות יתר על המידה, המאפשרות החלת צווי הגבלה אף במקרים שבהם אין קשר ממשי בין מושא הצו לבין ארגון פשיעה. בנוסף, נוכח הוצאת צווי ההגבלה על בסיס ראיות חסויות, נשללת מן הפרט האפשרות להתגונן כראוי, וזאת הגם שעסקינן בהגבלות משמעותיות, כמו למשל מעצר בית או הגבלת יציאה מן הארץ.

בפרט, נטען כי ההוראה העונשית על הפרת צווי ההגבלה (מאסר של עד ארבע שנים עם עונש מינימום של שנה) היא כשלעצמה אינה עומדת במבחני פסקת ההגבלה ומגלמת פגיעה חמורה בזכות לחירות ולכבוד. במובן זה, נטען על-ידי העותרת כי החוק אף אינו הולם את ערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל.

60. עוד נטען כי החוק עלול להביא לפגיעה מערכתית בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק, וזאת, כנטען, משהחוק צפוי להיאכף באופן שאינו שוויוני ושממקד בארגוני הפשיעה בחברה הערבית.

61. בנוסף, לעמדת העותרת אף לאחר תיקונים מסוימים שנעשו בחוק במסגרת הליכי החקיקה, ליבת ההסדר נותרה כשהייתה, עם רף ראייתי והסתברותי נמוך מאוד להוצאת צווי ההגבלה מחד גיסא, וסמכויות חריגות ורחבות מאידך גיסא. כל זאת, כנטען, בלא שנבחנה יעילותו של החוק או הקשר הרציונלי בין הסדריו לבין התכלית המוצהרת של מניעת פגיעה בחיי אדם.

בהקשר אחרון זה אף נטען, כי לעמדת העותרת קיימים אמצעים אפקטיביים יותר ופוגעניים פחות מתחום העולם הפלילי, שבהם ניתן היה לנקוט – אולם אלה לא נבחנו, וממילא, לשיטת העותרת, התשתית העובדתית שבבסיס החוק נושא העתירה לוקה בחסר. בהקשר זה נטען, כי הפנייה למסלול המינהלי, תביא – הלכה למעשה – לניוון מערך החקירה המשטרתי ולשחיקה במאמצים להשגת ראיות פליליות קבילות; זאת, אף בשים לב לרף ההסתברותי הנמוך, כנטען, להוצאת צווי ההגבלה, שיש בו כדי להוות תמריץ לרשויות החוק לפנות למסלול המינהלי חלף המסלול הפלילי.

ה. עמדת המשיבים

62. נקודת המוצא לדיון היא, כי חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה הינו חוק תקדימי, שבו עוגנה לראשונה – במתכונת של הוראת שעה – האפשרות להטלת הגבלות משמעותיות ופוגעניות על אדם המבצע את פעילותו במסגרת ארגון פשיעה ושקיימת אפשרות ממשית כי בכוונתו לבצע, לסייע או לקדם עבירת פשע חמורה שתוביל לפגיעה חמורה בביטחון של אדם; זאת, על בסיס ראיות מינהליות – ברורות, משכנעות וחד-משמעיות – ושלא במסגרת הליך פלילי הכולל הגשת כתב אישום.

ההסדרים שנקבעו בחוק, מבקשים להתמודד אפוא עם העלייה חסרת התקדים במקרי הרצח במדינת ישראל כולה, ובחברה הערבית בפרט, וכן עם התעצמותם של ארגוני הפשיעה אשר עומדים – במקרים רבים – מאחורי אותם מקרי רצח.

זאת, בין היתר, על רקע קשיים משמעותיים בהתמודדות עם התופעה ההרסנית באמצעות ארסנל הכלים הקיים בדין הפלילי. מן האמור עולה, כי בחינת הוראות החוק נעשית כולה לאור האיוון שבין הסמכויות שנקבעו בחוק מחד גיסא, לבין כורח השעה – בלימת העלייה במקרי הרצח הנובעים כתוצאה מפעילות ארגוני הפשיעה, מאידך גיסא.

63. עמדת המשיבים היא, כי דין העתירה להידחות.

כפי שיפורט להלן, מדובר בחוק אשר נועד לתכלית ראויה ביותר – הגנה על חיי אדם וסיכול פעילותם הגואה של ארגוני הפשיעה במדינת ישראל. בנוסף, הגם שבמסגרת החוק נקבעו הסדרים מורכבים המציפים קשיים משפטיים בהיבטים שונים, לשיטת המשיבים בחינת החוק כמכלול, כמו גם בחינת ההגבלות הפרטניות שנקבעו בו, מלמדת כי בנסיבות החריגות בהן נמצאת מדינת ישראל בעת הזו, אלו צולחים את מבחני פסקת ההגבלה. זאת, בעיקרם של דברים, נוכח זמניו של ההסדר והערבויות המוסדיות שנקבעו בחוק להוצאתם הצווים, ובכלל זאת בקורות פנים ממשלתיות והפקדת הסמכות בידי בית המשפט המחוזי; בהינתן משכם המוגבל של צווי ההגבלה ואופן יישום החוק בפועל; בשים לב לרף ההסתברותי להוכחת החשש כי מושא הצו צפוי לבצע עבירת פשע חמורה, לקדמה או לסייע לביצועה, וכן לתשתית הראייתית שהחוק מחייב; בהינתן ההכרח לבחון שאין חלופה פלילית פוגענית פחות; והכל – על רקע נסיבות השעה הקשות במונחי העלייה החדה במקרי הרצח ופעילותם של ארגוני הפשיעה בישראל.

64. עוד יודגש בפתח עמדת המשיבים, כי בשים לב לסעיף 16 לחוק הגנה מפני ארגוני פשיעה שלפיו, כאמור, החוק יעמוד בתוקפו שנתיים מיום התחילה כהגדרתו בסעיף, כך שממילא ניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של ההסדר פעם נוספת. הווה אומר, לקראת מועד פקיעת תוקפו של החוק **פעוד כשנה**, ניתן יהיה לבחון פעם נוספת את ההסדרים שנקבעו בו, וזאת על רקע הניסיון שנצבר בהפעלת החוק והשימוש שנעשה בצווי ההגבלה, וכן נסיבות השעה ובראשן הצורך בהסדרים שנקבעו בחוק וכן דרכי התמודדות אחרות שיש לקוות שיפותחו עד לאותו מועד. במובן זה, ניתן יהיה להעריך בצורה טובה יותר את מידת האפקטיביות של החוק בהשגת התכלית שלשמה נועד, אל מול ההשערות והתחזיות המובאות בעתירה באשר למתכונת הפעלתו ומידת הצלחתו. כאמור, לשיטת המשיבים החוק נועד לתכלית ראויה ביותר ויש במכלול הוראותיו כדי להגשים תכלית זו באופן מידתי ומאוזן.

65. בהינתן תקדימיות החוק, המעגן שימוש בכלים מינהליים לצורך התמודדות עם פעילות עבריינית, ובשים לב לכך שהוא מאתגר את היסודות העומדים בבסיס המשפט הפלילי, נקדים נושא זה להמשך דיונו, בבחינת מבוא הכרחי להמשך הניתוח החוקתי.

ה.1. על השימוש בכלים מינהליים לצורך התמודדות עם פשיעה

66. החוק, באמצעות מנגנון צווי ההגבלה שנקבע בו, מבקש להתמודד עם תופעת הפשיעה המאורגנת שלא באמצעות הכלים המוכרים של הדין הפלילי. בשגרה, הדין הפלילי מתמודד עם תופעת הפשיעה באמצעות ההליך הפלילי, **כענישה בדיעבד** על מעשה שנעשה, ורק לאחר שמעשה זה הוכח מעבר לכל ספק סביר, כל זאת באמצעות **ראיות קבילות** החשופות גם להגנת הנאשם בהליך. ואולם, בענייננו, צווי ההגבלה – כשם כן הם – מגבילים את זכויות הפרט מבעוד מועד לתכלית **מניעתית צופה פני עתיד**, וכל זאת על בסיס **ראיות מינהליות** שעשויות להיות – ובמקרים רבים ניתן להניח שאכן יהיו – **חסויות**.

במובן זה, ההסדרים שנקבעו בחוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה, אכן מאתגרים את תפיסות היסוד של המשפט הפלילי.

67. הדרך המקובלת להתמודדות עם פשיעה, לרבות מניעתה מראש, נעשית על-פי רוב בתוך המסגרת של הדין הפלילי. מושכלות היסוד של הדין הפלילי הן שעל מנת להטיל סנקציה השוללת או מגבילה את חירותו של אדם, נדרשת המדינה לעמוד ברף הוכחה פלילי של ביצוע עבירה על ידו. הווה אומר, לא ניתן להטיל סנקציה פלילית על אדם ללא שהוכח מעבר לספק סביר כי ביצע את העבירה המיוחסת לו. תפיסה זו נגזרת מחזקת החפות, המעוגנת בסעיף 34 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ושלפיה אדם מוחזק כחף מפשע עד שתוכח אשמתו מעבר לכל ספק סביר.

68. ואולם בניגוד להליך הפלילי – שבמסגרתו נדרשת הוכחה מעל לכל ספק סביר, במסגרת הליך אדברסרי מלא, בפני בית משפט ועל בסיס ראיות קבילות כי אדם ביצע מעשה המהווה עבירה – ביחס להסדרים חוקיים המעניקים משקל למסוכנות עתידית הנשקפת מאדם (תכלית מניעתית), לא כך הדבר. למעשה, במקרים של הסדרים שונים המאפשרים הטלת הגבלות לשם מניעת סיכון עתידי, מוטלות הגבלות על הפרט על בסיס ראיות מינהליות וחומר חסוי שאינו חשוף להגנה, וזאת על אף שלעיתים ההגבלות המוטלות מכוח ההסדרים אלו פוגעניות לא פחות – ואולי אף יותר – מההגבלות שהיו מוטלות על הפרט במסגרת ההליך הפלילי.

עוד יודגש בהקשר זה, כי בניגוד להליך הפלילי – אשר כולל ערובות משמעותיות להגנה על זכויות הפרט, שנועדו לצמצום פערי הכוחות שבין התביעה הפלילית לבין הפרט העומד למשפט – ההליך המינהלי, מטבע הדברים, כולל ערובות הליכיות פחותות – הן בהיקפן, הן באיכותן.

במדינת ישראל, ככלל, הטלת הגבלות מינהליות על אדם שלא הוכחה אשמתו (וזאת להבדיל מהגבלות המוטלות על אדם שהורשע בהליך פלילי) לתכלית מניעתית נעשתה בהקשרים ביטחוניים, ובפרט במסגרת מאבקה של המדינה בארגוני הטרור.

69. ואכן, התפיסה המסורתית היא, כי השימוש באמצעים מינהליים – בין אם מדובר במעצר מינהלי, ובין אם בהגבלות מינהליות אחרות הנוגעות לחופש התנועה או לחופש העיסוק – הינם בבחינת "רע הכרחי" בדמוקרטיה המתגוננת מפני ארגוני טרור, אשר נועד לאפשר לרשויות המדינה להתמודד עם מופעי השונים של הטרור, מקום שבו מתקשה הדין הפלילי ליתן מענה אפקטיבי (דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 740, 721 (2000)).
70. בענייננו, החוק אינו עוסק בארגוני טרור, ואולם, נוכח העלייה הקשה במקרי הרצח והצורך להוסיף כלים להתמודדות עם תופעת הפשיעה המאורגנת בנוסף לכלים הקיימים במשפט הפלילי, לעמדת המשיבים יש צורך בכלים נוספים, השונים מהכלים הקיימים ביחס לפשיעה רגילה, וזאת נוכח הנסיבות החריגות והיקף הפשיעה המאורגנת בשנים האחרונות. בהתאם לכך, החוק מאפשר הוצאת צווי הגבלה שיפוטיים רק ביחס לאדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה או מטעמו. הנה כי כן, באופן תקדימי, חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה מבקש לעגן, כהוראת שעה, כלים מן העולם המינהלי – אשר עד עתה יוחדו, בעיקרם של דברים, להתמודדות עם איומים ביטחוניים, לצורך התמודדות עם ארגוני הפשיעה.
71. אכן, במובן זה, החוק הקיים מאתגר את תפיסות המשפט הפלילי, כמו גם העקרונות להפעלת כלים מינהליים לצורך הגבלת זכויותיו של הפרט, שכן אין מדובר במקרים של דמוקרטיה מתגוננת המבקשת להישמר מפני איומים ביטחוניים. ואולם, כפי שהודגש בפתח הדברים, הזמנים אינם זמנים רגילים.
72. מזה מספר שנים, מתמודדת מדינת ישראל עם מגמת התעצמות של ארגוני הפשיעה בישראל, אשר מוצאת ביטויה, בין היתר, בגל חסר תקדים של מקרי רצח, ובפרט בחברה הערבית. בשלב זה, מקרי הרצח הנובעים מפעילות ארגוני הפשיעה הפכו "מכת מדינה", ובהתאם סברה הכנסת כי נדרשים אמצעים מתאימים להתמודד עמם, ולבלום את המגמה המדאיגה.
73. נוכח האמור לעיל, לעמדת המשיבים, יש לבחון את הוראות חוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה על רקע חריגותו מחד גיסא, ובשים לב לנסיבות השעה מאידך גיסא. במובן זה יודגש, כי ההסדרים התקדימיים שנקבעו בחוק, מחייבים בחינה יסודית וקפדנית של אופן השימוש בהגבלות המוצעות בחוק, לרבות הצורך בכל אחת מהן והתרומה הפוטנציאלית למניעת מקרה הרצח הבא. כך נעשה עד כה ביישום החוק – וכך ייעשה בהמשך.
74. על רקע כל האמור לעיל, פנויה הדרך לבחון את חוקתיות החוק, כשבאמתחתנו שתי תובנות: האחת, כי מדובר בחוק המעניק סמכויות על בסיס ראיות מינהליות; והשנייה, כי היקף מקרי הרצח כתוצאה מפעילות ארגוני פשיעה הינו חסר תקדים ונמצא במגמת עלייה מדאיגה.

ה.2. הביקורת השיפוטית על חקיקה ראשית

75. מושכלות יסוד הן כי דבר חקיקה שהתקבל על ידי הכנסת משקף את רצון נבחר הציבור, אשר מכוח ההליך הדמוקרטי הופקדה בידם מלאכת החקיקה. על-כן, ומטעמים של הפרדת רשויות והכיבוד ההדדי בין הרשויות, בית המשפט נוקט באיפוק וריסון מירבי בביטול חקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר** (אר"ש 12.12.2005); וכן ראו מבין רבים: בג"ץ 6304/09 **לה"ב - לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקה 62 (אר"ש 2.9.2010); בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009)).

76. הדברים מקבלים משנה תוקף מקום שבו מדובר בחקיקה ראשית אשר חוקקה כ"הוראת שעה" ושתוקפה הוגבל. לעניין ההיקף המצומצם של הביקורת השיפוטית על "הוראת שעה" שנקבעה בחקיקה ראשית יפנו המשיבים לשנקבע בבג"ץ 1548/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים**, תק-על 2008 (3) 582 (2008), כדלקמן:

"בבחינת חוקתיות של חוק הכנסת, נוהג בית המשפט, מלכתחילה, בריסון שיפוטי רב בבואו להפעיל את ביקורתו השיפוטית. לא על נקלה יכריז בית המשפט כי חוק שחוקקה הכנסת הינו בלתי חוקתי... עיקרון זה נטוע בתורת הפרדת הרשויות, העומדת ביסוד המשטר הדמוקרטי בישראל.

יתר על כן, בהפעלת הביקורת השיפוטית על חוקתיותו של חוק, קיימת חשיבות להיבט זמניותו של החוק כשיקול העשוי, במקרים מסוימים, להצר עוד יותר את נכונותו של בית המשפט להתערב בחקיקת הכנסת" (שם, בפסקאות 17-18).

77. מצוידים בתובנות אלו, נפנה עתה לבחון את חוק הגנה מפני ארגוני פשיעה – הן כמכלול, הן ביחס להסדרים הפרטניים שנקבעו בו – כשכבר בשלב זה יודגש, כי נוכח הרף הראייתי לצורך הוצאת צו הגבלה ולהערכת המסוכנות, בצירוף עמידתן של כל אחת מן ההגבלות שנקבעו בחוק בהוראות פסקת ההגבלה, בנסיבות החריות בהן מצויה מדינת ישראל בעת הזו, אין עילה להתערבות שיפוטית במקרה דנן.

ה.3. בחינת החוקתיות של חוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה

ה.3.1. הזכויות הנפגעות

78. כידוע, השלב הראשון בניתוח החוקתי, עניינו בזכויות הנפגעות מכוחו של ההסדר הנדון. בהקשר זה יובהר, כי במסגרת הבחינה החוקתית, יש להקדים ולעמוד על עצם קיומה ועוצמתה של הזכות החוקתית הנפגעת, בטרם המעבר לבחינת עמידתה של הפגיעה בדרישות פסקת ההגבלה.

וראו למשל: בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נח(3) 503 (2004); בג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006).

79. בענייננו, העותרת טוענת לפגיעה בשורה של זכויות, ובהן הזכות לכבוד, הזכות לחירות, חופש התנועה, חופש העיסוק, הזכות לפרטיות, והזכות להליך הוגן.

80. אין חולק, כי ההגבלות שניתן להשית על אדם מכוח הוראות החוק, פוגעות בזכויות חוקתיות, לרבות חירותו, חופש התנועה שלו, ופרטיותו, שכן צווי ההגבלה נועדו להגביל את יכולת פעולתו של אדם החבר בארגון פשיעה כהגדרתו בחוק מאבק בארגוני פשיעה, ושקיימת אפשרות ממשית כי הוא עתיד לבצע עבירת פשע חמורה, לסייע לה או לקדמה. כך, מובן שהוצאת צו הגבלה שיפוטי שלפיו אדם ישהה במעצר בית, כמו גם צו המגביל את תנועתו – על ידי איסור כניסה למקומות מסוימים או איסור יציאה לחו"ל – פוגעת בזכות לחירות ובחופש התנועה כפי שאלו עוגנו בסעיפים 5-6 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

81. אשר לטענות העותרת ביחס לפגיעה בזכות להליך ההוגן. מן הראוי לעמוד על כך שניסיונה של העותרת להקיש מהדיון שנערך בפסק הדין בבג"ץ 8425/13 **איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל** (אר"ש 22.9.2014) (להלן: **עניין איתן**) ביחס לזכות החוקתית להליך הוגן על עניינו של החוק להגנה מפני ארגוני פשיעה אינו רלוונטי בנסיבות העניין. זאת, שכן ישנם הבדלים משמעותיים בין ענייננו לבין **עניין איתן**, בין היתר, בעצם העובדה כי הסמכות הפוגענית בענייננו מסורה לנשיא בית המשפט המחוזי או מי שהסמיכו לכך (ראו פסקה 173 בשילוב פסקה 179 לפסק דינו של כב' השופט עוזי פוגלמן בעניין **איתן**).

82. אשר לפגיעה הנטענת בזכות לשוויון, המשיבים סבורים כי לא עלה בידי העותרת לעמוד בנטל הרובץ לפתחה בהקשר זה. כאמור, לשיטת העותרת, ההסדרים שנקבעו בחוק יובילו לפגיעה בזכות החוקתית לשוויון, וזאת, כנטען, משהחוק יתמקד בארגוני הפשיעה בחברה הערבית.

ראשית, יובהר כי החוק אינו מבחין בין ארגוני פשיעה הפועלים בחברה הערבית לבין ארגוני פשיעה הפועלים ביתר חלקי האוכלוסייה, וספק רב האם כלל ניתן לבצע הבחנה בין הארגונים האמורים; כך, אף אם מרבית חבריו של ארגון פשיעה מסוים משתייכים למגזר הערבי, דומה כי פעילותו של הארגון לא מוגבלת למגזר זה בלבד אלא חולשת על אזורים שונים ברחבי הארץ.

שנית, ההסדרים הקבועים בחוק אינם תלויים בקריטריונים הרלוונטיים לאוכלוסייה מסוימת, אלא תלויים בעצם ההשתייכות לארגוני פשיעה – אשר לצערנו פועלים בכלל המגזרים בחברה הישראלית – ומתמקדים באינדיבידואל אשר ביחס אליו קיימת אפשרות ממשית שיבצע עבירת פשע חמורה, יקדמה או יסייע לביצועה.

לבסוף, דומה כי טענת העותרת נשענת, בעיקרם של דברים, על כך שמרבית מקרי הרצח בשנים האחרונות אירעו בחברה הערבית ומשכך קיים חשש כי החוק יתמקד דווקא בחברה זו. ואולם, טענתה של העותרת בהקשר זה עולה כדי "היפוך היוצרות". נסביר. כפי שיפורט להלן, תכלית החוק היא – בראש ובראשונה – בלימת המגמה המדאיגה של עלייה במקרי הרצח במדינת ישראל והפגיעה בחיי אדם. אכן, מרבית מקרי הרצח בשנים האחרונות אירעו בחברה הערבית, אולם הוראות החוק אינן ממוקדות בקורבנות ארגוני הפשיעה, אלא בחברי הארגון ובפעילותם ההרסנית. במובן זה, הטענה שלפיה קיים חשש כי עיקר צווי ההגבלה יושתו על חברי ארגוני פשיעה ערביים משעיקר מקרי הרצח מתרחשים במגזר זה – מוקשית ביותר, מה-גם שטענה זו נטועה במישור יישום החוק ויהיה עליה להיבחן – ככל שתועלה על-ידי מאן דהוא – בידי בית המשפט המחוזי הדין בבקשה פרטנית.

83. מכל מקום, די בכך שנמצאו למדים שהחוק פוגע בזכויות חוקתיות, ובכלל זאת בזכות לחירות ובזכות לחופש התנועה כדי להעבירנו לשלב הבחינה החוקתי השני, ביועדנו כי הזכויות החוקתיות אינן מוחלטות כי-אם יחסיות בלבד :

"אכן, זכויות האדם אינן מוחלטות. ניתן לפגוע בהן כדי לקדם יעדים לאומיים. ראוי לפגוע בהן כדי לקיים מסגרת חברתית השומרת על זכויות האדם" (בג"ץ 450/97 **תנופה נ' שר העבודה והרווחה פ"ד נב(2) 433, 441 (1997)**).

ה.3.2. תכלית החקיקה ומידת ההלימה לערכיה היהודיים והדמוקרטיים של מדינת ישראל

84. כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק, מהרקע לחקיקתו, מהדברים שנאמרו בהליך החקיקה, מתוכנו של ההסדר, וכן מסעיף 1 לחוק (הוא סעיף המטרה) – תכליתה של הוראת השעה היא להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם.

85. כמתואר לעיל, הוראת השעה נחקקה על רקע התעצמותם של ארגוני הפשיעה בישראל, שהביאה בתורה לפגיעה חסרת תקדים בחיי אדם; כמו גם, הצורך הדחוף בהענקת כלים נוספים למשטרת ישראל להתמודד עם ארגוני הפשיעה, על רקע אתגרים שבהתמודדות עם ארגונים אלה באמצעות הכלים הקיימים בדין הפלילי. הדברים אף עולים בבירור מחוות דעתו של ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל מיום 9.6.24, שהובאה בפני חברי הכנסת בהליך החקיקה ובמסגרתה נכתב, בין היתר, כי :

"למשטרת ישראל חסרים כלים להתמודדות עם הפשיעה הגואה והעלייה המשמעותית במקרי הרצח. קיים צורך ממשי ומידי בכלים אפקטיביים לטיפול בפשיעה החמורה ולעצירת הפגיעה בחיי אדם. אנו סבורים כי הכלים המנהליים, כגון צווי הגבלה שיפוטיים, יסייעו להתמודדות משטרת ישראל עם איומים פליליים קיצוניים הפוגעים הלכה למעשה בביטחון אזרחיה".

העתק חוות הדעת מטעם ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל מצורף ומסומן **מש/8**.

86. בצד היותה תכלית ראויה ביותר, יודגש כי בשים לב לכך שעסקינן בתכלית מגודרת ותחומה לנושא הפגיעה בחיי אדם, יש לפרש את יתר הוראות החוק לאור תכלית ברורה זו. ודוק: האפשרות להוצאת צווי ההגבלה, לרבות כל אחת מן ההגבלות הקונקרטיות הקבועות בחוק, נדרשת לעמוד בקשר ישיר להשגת התכלית אותה מבקש החוק להשיג – מניעת פגיעה בחיי אדם.

87. בהקשר אחרון זה יצוין, כי הגם שלשיטת העותרת "אין ספק כי תכלית החוק, כפי שהיא מוגדרת בסעיף 1 לחוק, סעיף המטרה, הינה תכלית ראויה [...]", נטען כי תכלית זו אינה תואמת את יתר הוראות החוק אשר אינן נוגעות ישירות לפגיעה בחיי אדם, וממילא מאפשרות הוצאת צווי הגבלה שיפוטיים אף במקרים שאינם עולים כדי סיכון חיי אדם. הגם שטענה זו אינה ממוקמת במישור התכליתי, שכן העותרת מסכימה כי התכלית המוצהרת של החוק הינה תכלית ראויה, כבר עתה יובהר כי לעמדת המשיבים דינה להידחות.

זאת, על רקע פרשנות הוראות החוק הרלוונטיות שתפורט להלן, כמו גם הערובות הרבות שנקבעו בחוק על מנת לשמור כי השימוש בצווי ההגבלה יעשה אך בגדרי תכלית החוק. ויודגש פעם נוספת – עמדת המשיבים היא, כי פרשנות הוראות החוק נעשית לאור התכלית של מניעת פגיעה בחיי אדם; ובהתאם, ההגבלות המושגות על אדם מכוח חוק זה, נדרשות לקיים קשר ברור למניעת פגיעה כאמור.

88. בנוסף, המשיבים יבקשו לדחות את טענת העותרת כי החוק אינו הולם את ערכיה הדמוקרטיות של מדינת ישראל, שכן ההסדרים שנקבעו בו טומנים בחובם פגיעה משמעותית בזכויות, כמו גם בשלטון החוק. בתמצית המתבקשת נוכח כל שפורט לעיל יובהר, כי במסגרת החוק נקבעו ערובות שונות אשר יבטיחו כי השימוש בצווי ההגבלה ייעשה משלא ניתן לבחור בחלופה פלילית או כזו שפוגענית פחות.

לא זו אף זו, ההסדרים שנקבעו בחוק נחקקו כהוראת שעה על רקע נסיבות שבהן נדרש לספק מעטפת הגנה משמעותית יותר לזכות לחיים של נפגעים פוטנציאליים מפעולות ארגוני הפשיעה. במובן זה, דומה כי העותרת מבקשת לאמץ קו טיעון שלפיו עצם הפגיעה בזכויות חוקתיות, מלמדת כי החוק אינו תואם את ערכיה הדמוקרטיות של מדינת ישראל. לעמדת המשיבים, טענה תקדימית זו נטענה ללא ביסוס משפטי, וממילא נקודת הייחוס הנכונה לבחינת טענות אלו, היא במסגרת מבחני המידתיות.

לבסוף, אשר לטענות העותרת בנוגע לחשיבות הפיקוח על פעולות שלטוניות והפעלת סמכויות פוגעניות, יוזכר כי ישנם הסדרים מחמירים בחוק הנוגעים למדרג האישורים לצורך הוצאת צו הגבלה, אישורו בבית המשפט המחוזי, וכן הליך פיקוח פרלמנטרי עיתי.

89. על רקע האמור, נמשיך אפוא, למבחני המידתיות – תחילה, ביחס לחוק כמכלול ולהוראות הרוחביות שבו, ולבסוף ביחס לכל אחת מן ההגבלות המנויות בחוק ושנטען בעתירה לאי-חוקתיותן.

ה.3.3. מבחן הקשר הרציונלי

90. במסגרת בדיקת **מבחן המשנה הראשון של המידתיות**, ניצבת השאלה אם החוק אכן מגשים את מטרתו. המדינה טוען, כי יש להשיב על שאלה זו בחיוב.

91. על פי ההלכה הפסוקה, במסגרת מבחן הקשר הרציונלי אין דרישה להוכחה מוחלטת של הגשמת מלוא התכלית החקיקתית; ודי בהתקיימות של קשר הגיוני בין האמצעי שנבחר לבין חלק שאינו זניח מן המטרה המבוקשת.

וכך קבע בית המשפט הנכבד בעניין זה:

“ההסדר המוצע בחוק, מבקש לנקות מעברם של אלה את כתם הפליליות שדבק בהם, ובכך מבטא קשר רציונלי עם רצון המחוקק להושיט יד מפייסת לקבוצה זאת, מתוך ראייה שבכך יהיה כדי לקדם הליך של ריפוי הטראומה ופתיחת דף חדש ביחסיהם עם המדינה והחברה בישראל. שאלה אחרת, ונפרדת, נוגעת לפוטנציאל הגשמתה של התכלית עקב השימוש באמצעי שנבחר. בסוגיה זו איננו נדרשים להכריע, שכן **כידוע, אין דרישה כי האמצעי הנבחר יגשים את המטרה במלואה, ודי בהגשמה חלקית שאינה שולית או זניחה על מנת לקיים את דרישת הקשר הרציונלי** (ראו אהרן ברק **מידתיות במשפט** 377 (2010), עניין **בחורי הישיבות**, עמ' 706). מעבר לכך, יש לזכור כי עסקינן בסוגיות חברתיות מורכבות, שקשה להצביע על הסתברות סטטיסטית כזאת או אחרת להתממשותם. ממילא אין זה מתפקידנו לערוך הסתברויות מסוג זה. **ניתן רק לקבוע כי בנסיבות העניין יש בהסדר שנקבע בחוק פוטנציאל להגשמת התכלית האמורה**. פרט לכך, אין להקל ראש במשמעויותיו הדקלרטיביות של החוק, שכלל אין ניתן לאמוד את פוטנציאל מימושו. נוכח האמור, מצאנו כי החוק מקיים את מבחן המידתיות הראשון” (בג”ץ 1213/10 **ניר נ’ יו”ר הכנסת**, פסקה 23 לפסק דינה של כבי הנשיאה דורית ביניש (אר”ש 23.2.2012)).

92. טענות העותרת במישור זה מכוונות, בעיקרן, לעצם יכולתה של הוראת השעה להשיג את המטרה שלשמה נועדה – מניעת פגיעה בחיי אדם על-ידי ארגוני הפשיעה. כך, לשיטת העותרת, “לא מתקיים קשר רציונלי בין האמצעי הנבחר למטרה, בין היתר משום חוסר האפקטיביות שבהטלת צווים מנהליים על חברים בארגון פשיעה, שהינם ברי-תחליף, ובשל ההגדרות המרחיבות והעמומות בחוק, שעשויות להביא להחלתו על בני אדם שאין כל קשר בינם לבין ארגון פשיעה, בניגוד לתכליתו”. לעמדת המדינה, דין טענה זו להידחות.

ראשית, יצוין כי עמדת גורמי המקצוע במשטרת ישראל – לרבות ראש חטיבת המודיעין – היא כי השימוש בצווי ההגבלה צפוי להשפיע באופן משמעותי על יכולת ההתמודדות של המשטרה עם מקרי הרצח שמקורם בפעילות ארגוני הפשיעה. למעשה, עמדה זו של גורמי המקצוע במשטרה שזורה כחוט השני לאורך דיוני חקיקת הוראת השעה וניכר כי חברי הכנסת מצאו עמדה זו כמצדיקה את חקיקת הוראת השעה. במובן זה, העותרת מבקשת להמיר את עמדת גורמי המודיעין והחקירה במשטרה – קרי הגורמים המקצועיים הבאים במגע באופן יומיומי עם ארגוני הפשיעה – בעמדתה שלה, ואף מבקשת להיבנות בטיעונה מעמדות של גורמים שונים בהליך החקיקה, לרבות גורמים בפרקליטות המדינה שנשמעו בדיוני הכנסת.

ואולם, בסופו של יום מצאה הכנסת להעמיד בידי גורמי אכיפת החוק אמצעים נוספים להתמודדות עם ארגוני הפשיעה והעלייה הדרמטית במקרי הרצח, תוך שנקבעו בנוסחו הסופי של החוק, מספר תחנות לבחינת בקשות לצווי הגבלה, לרבות שאלת האפקטיביות של ההגבלות לשם מניעת פגיעה בחיי אדם – ובכללן הדרגים הבכירים ביותר במשטרה (מפכ"ל או ראש אגף חקירות ומודיעין), המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) (אשר הוסמכה לכך), ולבסוף נשיא בית משפט מחוזי או מי שהסמיך לנושא. הוזה אומר, שאלת האפקטיביות ומידתיות הצו נדרשת לצלוח משוכה תלת-שלבית, ועל ידי גורמים בלתי תלויים במשטרה, באופן שמבטיח הלכה למעשה את קיומו של הקשר הרציונלי עליו עמדו גורמי המקצוע של המשטרה במהלך דיוני החקיקה.

93. בהינתן הערובות האמורות שמצאה הכנסת לעגן בחוק, יש לדחות את טענת העותרת שלפיה לא מתקיים קשר רציונלי וכי יש להעדיף את העמדה המקצועית המובאת מטעמה במסגרת העתירה. בית המשפט הנכבד עמד על כך בהזדמנויות שונות, הן במישור המינהלי והן במישור החוקתי, בקובעו כך:

"[...] בהקשר זה, קיימת הלכה ברורה ומושרשת לפיה התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעתם של הגורמים המינהליים האוחזים במומחיות מקצועית רלוונטית, מצומצמת ותחומה אך למקרים שבהם נפל פגם בהליך קבלת החלטת הרשות המצדיק התערבות שיפוטית [...]. הדברים הם בבחינת קל וחומר כאשר שיקול דעתם האמור של גורמי המקצוע זכה לעיגון בחקיקת משנה, כבענייננו [...], ולא כל שכן, כאשר עסקינן בחקיקת חירום אשר קיבלה את אישורה של ועדה מוועדות הכנסת, שאז תהא ההתערבות השיפוטית מצומצמת על אחת כמה וכמה [...]" (בג"ץ 8136/20 י.ג. היכלי מלכות נ' ממשלת ישראל (נבו) (8.12.2020)).

94. שנית, כפי שצוין לעיל, במסגרת בחינת הקשר הרציונלי יש לבחון האם להסדר שנקבע בהוראת השעה יש פוטנציאל להגשמת תכליתה. לעמדת המדינה, הטענה שלפיה אין ולו פוטנציאל כי צווי ההגבלה יסייעו בהתמודדות עם הישנות מקרי הרצח – מוקשית ביותר.

על פני הדברים, דומה כי הטלת הגבלות כמפורט בחוק על חבר בארגון פשיעה שבעניינו קיימת אפשרות ממשית כי יבצע עבירת פשע חמורה שנוגעת לפגיעה בחיי אדם, הגבלות הממוקדות במניעת אותה פגיעה, יש בה כדי למנוע מקרי רצח, ובמבט צופה פני עתיד להפחית את הישנותם.

95. שלישית, יוזכר כי החוק מבקש למנוע פגיעה בחיי אדם, על רקע אפשרות ממשית – המבוססת על ראיות מינהליות ברורות, משכנעות וחד-משמעיות – כי אדם המשתייך לארגון פשיעה כהגדרתו בחוק מאבק בארגוני פשיעה יעשה כן. משכך, ברי כי מתקיים קשר רציונלי בין הוראות החוק לבין התכלית שלשמן נועדו.

96. בנוסף, יובהר כי גם בשלב יישום החוק, בעת שמוגשת בקשה למתן צו הגבלה שיפוטי, על כל אחת מן ההגבלות המבוקשות לעמוד במבחן הקשר הרציונלי, באופן שהחומר המודיעיני בבסיס הבקשה מבסס את השימוש בהגבלה מסוימת. כך למשל, ככל ומתבקשת הגבלה מסוג איסור יציאה מן הארץ, על חומר הראיות המינהליות ללמד כי הגבלה זו נדרשת על מנת למנוע אפשרות ממשית לפגיעה בחיי אדם.

אשר להגבלות הנוגעות למיקומו הגיאוגרפי של אדם וכן ליכולת תנועתו החופשית – קרי מגבלה על כניסה לאזורים מסוימים ולחלופין חובת מגורים באזורים מסוימים (סעיף 4(א)(1) לחוק), איסור יציאה ממקום המגורים (קרי, מעצר בית; סעיף 4(א)(2) לחוק), חובת התייצבות בתחנת משטרה על פי דרישה (סעיף 4(א)(4) לחוק), וחובת הדיווח על כוונה לצאת ממקום מסוים או להיכנס אליו (סעיף 4(א)(9) לחוק) – דומה כי ככל ויש מידע מודיעיני המלמד על כוונתו של חבר בארגון פשע לבצע עבירת פשע חמורה הכרוכה בפגיעה בחיי אדם, יש בהגבלות אלו כדי למנוע את אותה הפעולה, ולכל הפחות להגביר את הסיכוי כי זו לא תצא מן הכוח אל הפועל. ואכן, במהלך דיוני החקיקה עמדה המשטרה על כך שההגבלות הללו נועדו להתמודד עם מקרים בהם הסכסוך מתנהל בין שני ארגוני פשיעה באותו אזור גיאוגרפי ויש מידע קונקרטי שאדם מסוים עתיד לבצע רצח, אם לא יורחק או יוגבל מהאזור.

אשר למגבלה שעניינה באיסור יצירת קשר בעל פה, בכתב או בכל דרך אחרת (סעיף 4(א)(3) לחוק) – דומה כי גם במקרה זה הקשר בין המגבלה לבין היכולת למנוע הישנות מקרי רצח ברור. באמצעות מגבלה זו, ניתן לשבש את יכולת התקשורת בארגון הפשיעה, כך שהיכולת להעביר פקודות לביצוע רצח משתבשת.

אשר למגבלת נהיגה או שימוש ברכב (סעיף 4(א)(5) לחוק) – עמדת המשטרה היא כי השתתף ההגבלה עשויה להקשות על הגעה ליעד החיסול, הימלטות לאחר מעשה ועיקוב אחר אובייקטים לגביהם יש כוונה לפגוע. עוד הובהר על ידי גורמי המשטרה, כי השימוש בכלי רכב הוא הכרחי עבור מבצעי מעשי הרצח במקרים אלה, ועל כן מניעת השימוש בכלי רכב קשורה במישרין למניעת חיסולים, שהיא התכלית המרכזית של החוק.

אשר למגבלה על החזקה, נשיאה ורכישה של חפצים מסוימים (סעיף 4(א)(6) לחוק) –
הובהר במסגרת דיוני החקיקה כי מטרתה של המגבלה היא לסייע בהגבלת את היכולת
לעשות שימוש בציוד המשמש, בין היתר לביצוע פעילות פלילית כגון: אפודי מגן, סורקי
תדרים, רחפנים ומצלמות. בשים לב ללשון הסעיף הרחבה, יודגש כי הגבלה זו – ככל יתר
ההגבלות – נדרשת לעמוד ברף גבוה לפיו ההגבלה חיונית למניעת הסיכון הנשקף לחיי אדם,
ובאופן שמגשים את תכלית הוראת השעה.

אשר למגבלה הנוגעת לאיסור יציאה מהארץ והפקדת דרכון (סעיף 4(א)(8) לחוק) – לעמדת
המשטרה יש במגבלה זו כדי להוביל – במקרים המתאימים – למניעת מקרי רצח, אף זו
עומדת במבחן הקשר הרציונלי. במובן זה יודגש, כי בעת שמבוקש להשית מגבלה זו, נערכת
בקרה במסגרת תהליך אישור הבקשה כי המגבלה נועדה לתכלית הוראת השעה, ואינה
משמשת כאמצעי לאכיפת הגבלות אחרות.

לבסוף, אשר למגבלה שעניינה בשימוש בשירותי האינטרנט (סעיף 4(א)(7) לחוק) – הלשון
בה נוקט הסעיף הינה רחבה, ועל פניו נוגעת לכל שימוש אפשרי באינטרנט. ואולם, בשים
לב לתכלית הוראת השעה, ולחובה כי הגבלה זו תקיים קשר רציונלי להשגת אותה תכלית,
עמדת המדינה היא כי פרשנות הסעיף הינה שמגבלה זו נוגעת אך לשימוש אפליקטיבי
ולצורך מניעת יצירת הקשר בין הגורמים העבריינים בתווך האפליקטיבי. באמצעות
פרשנות מצמצמת זו, מוגשמת התכלית של מניעת יצירת קשר, שללא מניעתה חיי אדם
עלולים להיפגע במישרין (בדומה לתכלית העומדת בבסיס מגבלת יצירת הקשר עם אדם או
עם קבוצת אנשים (סעיף 4(א)(3) לחוק)).

97. הנה כי כן, לעמדת המשיבים הוראות החוק כמכלול, כמו גם ארסנל ההגבלות שמוסדר
בחוק, מקיימים את דרישת הקשר הרציונלי, ויש בהן כדי להשיג את תכלית הוראת השעה.

ה.3.4. מבחן הפגיעה הפחותה – על פגיעתם הפחותה של ההסדרים שנקבעו בחוק

98. עמדת המשיבים היא, כי בשים לב לקושי שבהתמודדות עם נסיבות השעה החריגות
והמספר חסר התקדים של מקרי רצח באמצעות המשפט הפלילי, לתכלית הוראת השעה
המבקשת להתמודד עם המצב האמור, וכן להסדרים שנקבעו בחוק בסופו של יום, ההסדר
צולח אף את מבחן המשנה השני של עיקרון המידתיות.

99. כידוע, במסגרת מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה" נדרש בית המשפט הנכבד לבחון, האם
יש בנמצא אמצעי חלופי, אשר יגשים את תכלית דבר החקיקה בשיעור דומה לאמצעי שבחר
המחוקק אולם תוך הפחתת הפגיעה בזכויות. לעניין זה, יפים הסבריו של פרופ' אהרן ברק
בספרו "מידתיות במשפט":

"היסוד הראשון של מבחן הצורך בוחן את השאלה אם קיימת חלופה שבכוחה להגשים את מטרת החוק באותה מידת אינטנסיביות ובאותה יעילות כמו האמצעים שנקבעו בחוק הפוגע. אם חלופה כזו אינה קיימת, ממילא יש צורך בחוק, ומבחן הצורך מתקיים. חלופה קיימת רק אם האמצעים (ההיפותטיים) על פיה יקדמו את מטרת החוק באותה מידה של אינטנסיביות (או יותר) כמו אלה שנקבעו בחוק הפוגע. על כן נדרש כי האמצעים החלופיים יגשימו את מטרת החוק מבחינת הכמות, האיכות וההסתברות כמו האמצעים של החוק הפוגע או במידה העולה על זו שנקבעה בחוק" (אהרן ברק **מידתיות במשפט: הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 399 (2010)).

100. בנוסף, בית המשפט הנכבד הכיר בכך שרצונן של רשויות השלטון להעמיד לרשותן "ארגון כלים" מגוון הכולל אמצעים נוספים, אינו פוגם בעמידתם של האמצעים הנוספים במבחן המשנה השני של עיקרון המידתיות. הולמות לעניין זה קביעותיה של כב' הנשיאה אסתר חיות בפסק הדין בבג"ץ 2293/17 **גרסגהר נ' הכנסת** (אר"ש 23.4.2020), אשר עסק במנגנון לניכוי כספי פיקדון של עובדים זרים. וכך נקבע שם:

"אשר למבחן המשנה השני שעניינו האמצעי שפגיעתו פחותה, טענת העותרים היא כי רכיב הניכוי המינהלי אינו נדרש, שכן ממילא קיימים מספר אמצעים, כלכליים ואחרים, אשר יש בהם כדי להגשים את התכלית העומדת בבסיסו. העותרים מפנים בהקשר זה לסמכויות מעצר וגירוש שניתן להפעיל בעניינם של מי ששוהים בישראל ללא רישיון וכן למענק העזיבה מרצון ולרכיב המעסיק בפקדון. משיבי הממשלה מכירים אף הם ביעילותם של האמצעים הנוספים אך טוענים כי אין מדובר באמצעים שמידת יעילותם זהה, וכי ישנה חשיבות להפעיל מספר כלים במקביל לשם הבטחת יציאתו של המסתנן מן הארץ. טענה זו של משיבי הממשלה מקובלת עלי. היעילות שברכיב הניכוי המינהלי היא ברורה, שכן היא מתמרצת את העובד המסתנן לפעול בעצמו לשם יציאתו, להבדיל מפעולות שעל המדינה לנקוט בהקשר זה. כמו כן, חלק מהאמצעים שהוזכרו על ידי העותרים הם פוגעניים כשלעצמם, ולא מן הנמנע כי בשל קיומו של רכיב הניכוי המינהלי ניתן יהיה להימנע מהפגיעה בזכויות הכרוכה בהפעלתם. על כן, יש לקבוע כי רכיב הניכוי המינהלי צולח גם את מבחן המידתיות השני" (שם, פסקה 57).

101. העותרת טוענת, בעיקרם של דברים, כי ישנם אמצעים שונים שבהם ניתן לנקוט, אשר פגיעתם פחותה מזו של צווי ההגבלה שנקבעו בחוק הגנה מפני ארגוני פשיעה. ואולם, על אף טענתה זו, דומה כי העותרת לא הצביעה על אותם אמצעים חלופיים, ובמובן זה טענתה נותרה ברמת הפשטה גבוהה, שאינה בוחנת הסדרים חלופיים קונקרטיים, וממילא אף אינה מבהירה כיצד אמצעים מופשטים אלה עתידים להגשים את התכלית הציבורית באותה מידה של אפקטיביות, וללא הוכחה כאמור אין הם בגדר "אמצעי שפגיעתו פחותה", במובנו המשפטי של מונח זה.

102. זאת ועוד, טענתה האמורה של העותרת, מתעלמת מן הצורך להתמודד עם הניק העצום שגורמים ארגוני הפשיעה, במגוון מישורים, כך שאף אם ישנם אמצעים חלופיים אחרים – ועל אף שלשיטת המדינה אין בנמצא אמצעי ששיג את מטרותם של צווי ההגבלה ובו בעת יפחית את הפגיעה בזכויות המגולמת בהוראת השעה – אין בכך כדי להוביל לפסילת חוק הוראת השעה. לעניין זה יוזכר, כי בית המשפט הנכבד כבר הכיר בפסיקתו, בכך שלמחוקק נתון "מתחם תמרון חוקתי" רחב, במסגרתו הוא רשאי לבחור ולברור את האמצעי שמגשים את התכלית בצורה הראויה הנדרשת מבין מגוון האמצעים העומדים לרשותו, ובלבד שהפגיעה בזכות לא תהיה מעבר לנדרש. מתחם תמרון חוקתי זה הומשל לא אחת בפסיקה לטיפולו של המחוקק על סולם רב שלבים :

"האמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה." על המחוקק להתחיל ב'מדרגה' הפוגעת פחות, ולעלות אט אט בגרם המדרגות, עד שהוא מגיע לאותה מדרגה אשר במסגרתה התכלית הראויה מושגת בלא לפגוע מעבר לדרוש בזכות האדם" [...] "אם בנסיבות העניין התנאי המתון, הגורם פחות נזק, אינו מספיק כדי להשיג את המטרה, תוכל הרשות לקבוע תנאי מכביד יותר, ככל הנדרש להשגת המטרה[...]" (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 385 (1997)).

103. ויודגש, השימוש באמצעי הגבלה מינהליים באמצעות צווי ההגבלה, בא לעולם לאחר פרק זמן ממושך שבו נרשמו קשיים של ממש בהתמודדות עם פעילות ארגוני הפשיעה תחת ארסנל הכלים הקיימים. במובן זה, דומה כי המחוקק אימץ את עמדת גורמי המודיעין והחקירה במשטרת ישראל וביקש לעלות שלב בסולם האמצעים, וזאת על מנת להשיג את התכלית של שמירה על חיי אדם וגדיעת פעילות ארגוני הפשיעה המובילה לפגיעה בהם, ובכפוף לכך שצווי ההגבלה יתבססו על תשתית ראייתית ברורה, משכנעת וחד-משמעית.

104. עוד יצוין, כי במסגרת דיוני החקיקה הצעת החוק עברה שינויים משמעותיים, אשר הובילו – בסופו של הליך החקיקה – לכך שההסדרים שגובשו בסופו של דבר ממתנים את הפגיעה בזכויות. נמחיש זאת.

105. במסגרת סעיף 3(א) לחוק נקבע כי בקשת הגורם המוסמך תוגש לאחר "אישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמך לכך מטעמו או אצל את סמכותו". קביעת גורם מאשר אחד כלל ארצי מאפשר ראייה רוחבית ובקרה שהחוק מיושם בצורה אחידה. בנוסף, הוספת הדרישה לאישור היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה טרם הגשת הבקשה לבית המשפט, הכניסה לתוך ההסדר מנגנון בקרה אקס-אנטה, שיש בו כדי לפקח על עצם הפנייה אל בית המשפט ועל עמידתן של הבקשות שיוגשו לבית המשפט על-ידי המשטרה במבחינת החוק. ראייה לכך ניתן לראות בהליך שקיימה פרקליטות המדינה עם כניסתו של החוק לתוקף ביחס לבקשות השונות שהוגשו לאישור מכוחו.

106. במהלך הליכי החקיקה נוספה ערובה פרוצדורלית המאפשרת לבית המשפט לקיים עיון חוזר במקרה של שינוי נסיבות או גילוי עובדות חדשות (סעיף 9 לחוק). זאת, בהתאם להוראות העיון החוזר הנהוגות בדין הפלילי ביחס להחלטות הנוגעות למעצר, לשחרור או לתנאי ערובה. המנגנון נועד להבטיח כי בית המשפט יבחן את החלטתו הראשונית אשר שיקפה את האזיון שהיה ראוי בעיניו בשעת הוצאת צו ההגבלה הראשוני, ויתחשב בשינוי נסיבות וייתן משקל לחלוף הזמן וזאת בשים לב לעקרון החפות.

107. לחוק אף נוספה הוראה הקובעת כי נדרש להודיע לבית המשפט שהוציא את צו ההגבלה השיפוטי ככל שמושא הצו נעצר או שהוטלו עליו הגבלות שלא מכוח החוק וכי על בית המשפט לשקול האם יש בנקיטת ההליך האחר בכדי להביא לשינוי בהגבלות שהוטלו על מושא הצו (סעיף 13 לחוק).

ההסדר הייחודי של חובת הודעה לבית המשפט בדבר קיומו של הליך פלילי (מאוחר בזמן להוצאת צו ההגבלות השיפוטי) נועד להסדיר את היחסים שבין המסלול "המנהלי" במסגרתו מוטלות ההגבלות לבין ההליך הפלילי שהוא דרך המלך להתמודדות עם פשיעה. הטלת חובת ההודעה על הליך פלילי מהווה ערובה נוספת לבכורה שנדרש לתת להליך הפלילי "הרגיל" ואשר באה לידי ביטוי גם בסעיף 3(א) לחוק הקובע כי על בית המשפט להשתכנע כי "לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי". ברי, כי הודעה לבית המשפט על קיומו של הליך פלילי, תחייב את בית המשפט לשקול מחדש את צו ההגבלה השיפוטי בכללותו ואת ההגבלות השונות שהושטו מכוחו על מושא הצו.

108. אם עמדנו על דוגמאות אלו שהוכנסו ביחס להצעת החוק המקורית, אין זאת אלא כדי ללמד על גבולות מרחב התמרון החוקתי השמור למחוקק בכגון דא; ולהבהיר כי גם אם הועלו בדיוני הוועדה לביטחון לאומי הצעות להסדרים אחרים, שלא אומצו, הרי שאין בכך כדי ללמד על כך שהחוק חורג ממתחם המידתיות.

109. משעמדנו על כך שהוראות החוק מקיימות קשר רציונלי עם תכליתו, וכן שההסדר שנקבע עומד במבחן החלופה הפחותה, נפנה עתה למבחן המשנה האחרון – הוא מבחן המידתיות במובנה הצר.

ה.3.5. מבחן המידתיות במובן הצר

110. כאמור, נקודת המוצא לענייננו היא שחוק הגנה מפני ארגוני פשיעה טומן בחובו הסדרים פוגעניים וחריגים, אשר יש להפעילם במשורה ותוך בחינה עקבית ומעמיקה כי הפעלת החוק נעשית לתכלית שלשמה נועד. לעמדת המשיבים, במסגרת בחינת מידתיות הוראת השעה יש למקד את מבטנו לעבר הרף ההסתברותי לבחינת ההיתכנות כי מושא הצו יבצע עבירת פשע חמורה, יקדמה או יסייע לביצועה, וכן לתשתית הראייתית שבבסיס הבקשה למתן צו הגבלה ולאישורה. נסביר.

111. במסגרת הפרקים הקודמים, עמדנו בהרחבה על ההגבלות האפשריות מכוח החוק, תוך שהסברנו כי אלו מקיימות קשר רציונלי עם תכלית החקיקה שהיא תכלית ראויה ביותר. עוד הסברנו, כי החוק כולל ערובות הליכיות ומהותיות משמעותיות, וכן כי נקבעו כללים מחמירים למשך הזמן שבו ניתן להשית כל אחת מן ההגבלות, כמו גם פרק הזמן המקסימלי שבו יכול לעמוד צו ההגבלה.
112. בנוסף, לאורך עמדת המדינה הודגש כי נוכח הנסיבות החריגות שנוצרו – שבמסגרתן ניכרת עלייה תלולה במקרי הרצח, ובפרט בחברה הערבית – ישנה הצדקה לנקיטה בהסדר זה, לצורך הגנה על שלום הציבור וביטחונו ולשם שמירה על הזכות לחיים של הקורבנות הפוטנציאליים של ארגוני הפשיעה.
113. משכך, בשלב זה, נדרש ללבן, בעיקרם של דברים, את המקרים שבהם יינתן צו כאמור, קרי סטנדרט ההפעלה. במובן זה, רף ההסתברות והתשתית הראייתית להוצאת צו ההגבלה השיפוטי, משקפים את האיזון שבין הכורח בהשגת תכלית הוראת השעה, לבין החשיבות העליונה בשמירה על מארג הזכויות החוקתיות הנפגעות כתוצאה מההסדרים שבחוק. ודוק: הצבת רף גבוה מדי תוביל לאיזון הוראות החוק, ואילו הנמכת הרף יתר על המידה תוביל ליצירת הסדר פוגעני באופן שאינו מידתי. כאמור לעיל, מלאכת איזון זו עמדה לא אחת בלב דיוני הוועדה בכנסת, תוך שלבסוף נקבע ההסדר שבחוק (וראו, למשל, את פרוטוקול ישיבה 242 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 6, 10-11, 14, 17 (17.7.2024)).
114. כאמור, סעיף 3(א) קובע כי נשיא בית משפט מחוזי רשאי "להטיל בצו מגבלות על אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה, אם שוכנע כי יש יסוד סביר להניח כי הוצאת הצו והמגבלות הקבועות בו, בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מאותו אדם, חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה". לשון הסעיף כפשוטה, מלמדת כי הרף ההסתברותי להוצאת צו הגבלה שיפוטי הינו "יסוד סביר להניח".
115. בצד האמור, במסגרת סעיף 3(ב)(2)(א) נקבע כי הערכת המסוכנות המודיעינית שבבסיס בקשה להוצאת צו כאמור, נדרשת להתבסס על "ראיות מינהליות המבססות אפשרות ממשית כי האדם שכלפיו מתבקש הצו עומד לבצע עבירת פשע חמורה, מקדם את ביצועה או מסייע לביצועה". בהמשך סעיף 3(ב)(2) אף נקבע רף הסתברותי של "יסוד סביר להניח" גם ביחס לשאלה האם הפעילות נעשתה במסגרת ארגון פשיעה, וכן לעצם היותו של הארגון שבמסגרתו פועל האדם, ארגון פשיעה.
- הנה כי כן, סעיף 3 לחוק נוקט הן ברף הסתברותי של "אפשרות ממשית" והן ברף הסתברותי של "יסוד סביר להניח".

116. בנוסף, פסיקתו העקבית של בית המשפט הנכבד עמדה על הדרישה כי הרשות המינהלית תהיה משוכנעת ברמה גבוהה כי אכן הסיכון עומד להתממש, במצבים שבהם החוק מתיר למדינה לפגוע בזכויות יסוד כדי למנוע את אותו הסיכון (וראו, למשל: ע"פ 6696/96 **כהנא נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(1) 535 (1998)). עמדת המשיבים היא, כי בסופו של יום הרף ההסתברותי והדרישה לתשתית ראייתית כפי שמיושמים הלכה למעשה, תואמים את הפגיעה בזכויות הגלומה בצווי ההגבלה. נסביר.

117. **ראשית**, "שער הכניסה" לחוק הגנה מפני ארגוני פשיעה – כשמו כן הוא – הינו השתייכותו של מושא הצו לארגון פשיעה וכי העבירה המתוכננת להתבצע היא במסגרת הפעילות באותו הארגון. בהקשר זה, דורש החוק, על דרך הפניה לחוק מאבק בארגוני פשיעה, כי נדרש להוכיח שעסקינן ב-"חבר בני אדם, מואגד או בלתי מואגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת לעבירת עבירות שלפי דיני ישראל הן מסוג פשע או עבירות המנויות בתוספת הראשונה, למעט עבירות מסוג פשע המנויות בתוספת השניה" (ההדגשה הוספה – הח"מ). במובן זה, החוק אינו חל על מאן שהוא שבעניינו קיים מידע על כוונה לבצע עבירת פשע חמורה הכרוכה בפגיעה בחייו או בביטחונו של אדם, אלא בכפוף לכך שהאחרון משתייך לארגון פשיעה ופועל במסגרתו וכי הונחה תשתית ראייתית משכנעת לכך.

118. **שנית**, לאחר שחצינו את "שער הכניסה", נדרש להוכיח ברף הסתברותי של אפשרות ממשית, כי מושא הצו עומד לבצע עבירת פשע חמורה, לקדם את ביצועה או לסייע לה, באופן המסכן חיי אדם. כפי שצוין לעיל, הבחירה ברף ההסתברותי האמור, הינה פועל יוצא של דיוני החקיקה בוועדה לביטחון לאומי, המשקפת את ההבנה שנדרש לקבוע רף הסתברותי גבוה מ"יסוד סביר להניח" עבור הרכיב המשמעותי שבלב הבקשה למתן צו הגבלה שיפוטי.

119. **לבסוף**, בהתאם להלכה הנוהגת מזה שנים, על הראיות המינהליות שיהא בכוחן להצדיק בקשה לצו הגבלה שיפוטי, להיות ראיות ברורות, משכנעות וחד-משמעיות. מבחן זה מיושם, הלכה למעשה, הן בשלב גיבוש ואישור הבקשה בקרב גורמי האכיפה, והן בשלב אישורה על ידי נשיא בית המשפט המחוזי. לעניין זה, יפים הדברים שנקבעו בבג"ץ 951/06 **שטיין נ' המפק"ל** (נבו 30.4.2006), בשינויים המתחייבים לעניינו, כדלקמן:

"מן הראוי לציין, כי על הרשות המינהלית לפעול על סמך ראיות מינהליות, שגם אם אינן קבילות בבית משפט, הרי שהן ברורות ומשכנעות. ככל שעוצמת הפגיעה בזכות האדם גדולה יותר כך נדרשת רמת שכנוע גבוהה יותר, בהתבסס על הראיות שבפני הרשות, כדי להצדיק את החלטתה. יש שהזכויות נפגעות לא על יסוד עובדות גלויות, שאפשר להתמודד אתן, אלא על יסוד חומר חסוי. האמצעי המינהלי שנקט לפי הפקודה מחייב פיקוח שיפוטי אפקטיבי. יש לבחון את המידע והראיות שמציגים גורמי המשטרה בצורה זהירה וקפדנית. יש לזכור כי במקרים רבים נמנעת מן האדם עצמו האפשרות להתמודד עם חומר הראיות המינהלי שקיים נגדו, דבר המחייב נקיטה במשנה זהירות בבחינת החומר" (שם, פסקה 21 לפסק דינו של הנשיא אהרן ברק).

120. הנה כי כן, הרף ההסתברותי שנקבע ביחס לרכיב ביצוע עבירת הפשע החמורה, בצירוף התשתית הראייתית שבבסיס הצו – קרי ראיות ברורות, משכנעות וחד-משמעיות, וכן הוכחת קיומו של ארגון פשיעה כהגדרתו המפורטת בחוק מאבק בארגוני פשיעה, מלמדים לעמדת המשיבים על מידתיות החוק, ושמירה על סטנדרט הפעלה שלא יפגע בזכויות יתר על המידה.
121. אשר לסעיף 12 לחוק הנוגע לענישה בגין הפרת צו הגבלה שיפוטי. סעיף העונשין בחוק מורכב משלושה מרכיבים מרכזיים: האחד, עונש מרבי על הפרת הצו של ארבע שנות מאסר; השני, עונש מינימום על הפרת הצו של רבע מתקופת העונש המרבית, קרי שנה, אלא אם כן החליט בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להקל בעונשו; והשלישי, תנאי שלפיו הענישה על הפרת הצו תהיה בדרך של מאסר בפועל, בהיעדר טעמים מיוחדים המאפשרים חריגה מכלל זה.
122. אכן, ההסדר העונשי שנקבע בחוק – ובפרט ההוראה בדבר עונש מינימום של שנת מאסר בפועל, אינו הסדר שגרתי.
123. ואולם, משהגענו למסקנה כי ההסדר הנוגע לצווי ההגבלה צולח את מבחני הביקורת החוקתית, ונוכח העובדה כי עסקינן בהוראת שעה הנועדה להתמודד עם נסיבות חריגות במיוחד, עמדת המשיבים היא כי אף סעיף זה אינו מקים עילה להתערבות שיפוטית.
124. מטבע הדברים, ועל מנת להבטיח כי צווי ההגבלה יקוימו בפועל על-ידי מי שהם מלכתחילה נמנים על ארגוני הפשיעה בישראל, סבר המחוקק שיש מקום להציב סנקציה אפקטיבית במקרים שבהם צו ההגבלה השיפוטי הופר. סנקציה זו מוצאת ביטוי בהוראה העונשית שבחוק, שאילולא קיומה, דומה כי עצם היכולת לאכוף את צווי ההגבלה השיפוטיים, ולהגשים את תכלית החוק, נפגעת. לא זו אף זו, ניכר כי מסור לבית המשפט הפלילי היושב בדין הסמכות לסטות מעונש המינימום, וזאת "מטעמים מיוחדים שיירשמו", כך שהלכה למעשה ניצבת בפנינו מתכונת "רכה" של עונש מינימום ולא הוראה קשיחה שאין ניתן לסטות ממנה.
125. ומכאן, לבחינת האיזון שבין הפגיעה בזכויות לבין התועלת החברתית הנובעת מהוראות החוק. בבואנו לבחון את עמידת החוק בכללותו בתנאי מבחן המשנה השלישי של עיקרון המידתיות, ניצבת השאלה אם הפגיעה בזכויות, ובכללן בזכות לחירות ולחופש תנועה הנגרמת בשל הטלת ההגבלות, עומדת ביחס ראוי לתועלת החברתית הצומחת לציבור מיישום החוק. החוק בשלמותו עליו עמדנו בהרחבה לעיל, כולל בתוכו איזונים ובלמים שתכליתם לצמצם את הפגיעה בזכויות חוקתיות ולהביאה לנקודה בה היא מקיימת יחס ראוי ומידתי אל מול התועלת הגלומה ביישום של החוק. נרחיב עתה בנקודה זו.

126. ראשית, הבסיס להצדקה החריגה נעוץ בנסיבות החריגות שתוארו, והחיוניות של כלי זה לעת הזו להצלת חיי אדם, כפי שיפורט בהמשך. לצד זאת, יצוין כי החוק כולל מנגנונים וערובות שנועדו לצמצם את הפגיעה ולתחממה רק לאותם מקרים בהם הצו חיוני.

כך, יצוין כי ביחס לכל אחת מן ההגבלות נקבע משך זמן מקסימלי אפשרי, וכן ביחס לעצם הטלת צו הגבלה שיפוטי. כן נקבע כי תוקפו של צו הגבלה שיפוטי לא יעלה על חודשיים, וביחס להגבלה מסוג מעצר בית אף נקבעה תקופה מצומצמת יותר של 45 ימים. בנוסף, ככל שמטרת ישראל מבקשת להוציא צו הגבלה חדש בעניינו של אדם, עליה להגיש בקשה חדשה הכוללת פירוט בדבר הפעולות שבוצעו מאז הוצאתו של הצו הקודם, לרבות הערכת מסוכנות מודיעינית חדשה.

עוד נקבע בהקשר זה, כי בכל מקרה סך התקופות לא יעלה על 6 חודשים, ומקום שבו מדובר על מעצר בית לא יעלה על שלושה חודשים. לעמדת המשיבים, מגבלה קשיחה זו – שבמסגרתה לא ניתן לשוב ולהאריך את צווי ההגבלה לתקופות חדשות בכפוף למפורט לעיל, וממילא מדובר בהארכות קצובות – מהווה גורם מאזן במידת מה את הפגיעה בזכויות שתוארו לעיל.

127. שנית, יוזכר כי הוצאת צו הגבלה שיפוטי כפופה למדרג אישורים מחמיר במיוחד.

בשלב הראשון, נדרשים הגורמים הבכירים ביותר במשטרה (מפכ"ל המשטרה או ראש אגף חקירות ומודיעין) להגיש את הבקשה, וזאת בהתאם לתנאים הקבועים בחוק (שעל פרשנותם עמדנו בהרחבה לעיל), ובהם הערכת מסוכנות מודיעינית המבוססת על ראיות מינהליות, פרטים על אודות עברו הפלילי של מושא הצו, והמלצה מנומקת באשר לתנאי צו ההגבלה.

בשלב השני, הבקשה נבחנת בפרקליטות המדינה ומאושרת על ידי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) אשר לה הואצלה סמכות היועצת המשפטית לממשלה.

בשלב השלישי, נדרש נשיא בית משפט מחוזי, או שופט אחר שהוסמך על-ידו, לאשר את הבקשה, בהתאם לבחינה מפורטת ומהותית שתנאיה מוגדרים בחוק, ולאחר הליך אדברסרי שבו יכול מושא הצו לשטוח את טיעוניו, ושאליו מתייצב הגורם הבכיר שהגיש את הבקשה או קצין משטרה בדרגת ניצב משנה ומעלה מאגף החקירות והמודיעין במשטרה.

לבסוף, ככל שהאדם שבעניינו הוצא הצו בוחר להשיג על צו ההגבלה השיפוטי, הדברים מגיעים לבחינתו של שופט בית המשפט העליון.

הנה כי כן, מדובר במדרג אישורים מחמיר – שבמסגרתו נדרשים לבקשה להוצאת צו הגבלה שיפוטי הגורמים הבכירים ביותר במערכת אכיפת החוק ברשות המבצעת, כמו-גם שופטים בכירים בבית המשפט המחוזי. ערובות מוסדיות אלו מצמצמות את הפגיעה אך למקרים הנדרשים ומאפשרות מספר "תחנות בדיקה" באשר להתקיימות כלל דרישות החוק בכל מקרה ומקרה. לעמדת המשיבים, יש בכך כדי להקהות – באופן דרמטי – את חששה של העותרת לקיומם של מקרים שבהם תעשה פגיעה שלא לצורך או באופן שאינו מידתי.

128. שלישית, עסקינן כאמור בחקיקה ראשית שנחקקה לפרק זמן מוגבל, כהוראת שעה. מאפיין זה, מחזק אף הוא, כאמור לעיל, את ההצדקה לנקוט ריסון שיפוטי (ראו, למשל: בג"ץ 2008/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסק דינה של כב' השופטת דפנה ברק-ארז והאסמכתאות שם (אר"ש 12.5.2024)).

לעניין כף התועלת החברתית – הצלת חיי אדם ומאבק בארגוני הפשיעה

129. כפי שהודגש לאורך תגובה זו, תכליתו הראויה של החוק היא להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם. דומה, כי אין חולק באשר לחשיבות השגת תכלית זו, ובפרט על רקע גל מקרי הרצח השוטף את מדינת ישראל, ובפרט את החברה הערבית. וכמאמר הדברים מפי כב' המשנה לנשיא (בדימי) מישאל חשין במסגרת בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים** (נבו 14.5.2006) – אשר עסק בחוקתיותו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003:

"הזכות לחיים ולקיום - חייהם וקיומם של תושבי ישראל, חייה וקיומה של המדינה - הכריעו אפוא זכויות חשובות אחרות, וקולו של בית-המשפט נשמע צלול וברור. ראו, למשל: [...] אותן פרשות עסקו אמנם בפעילות המדינה בשטח המוחזק בתפיסת לוחמה ובכך שונות הן מהפרשה שלפנינו. בה-בעת, נוכל ללמוד מאותם מקרים לעניין איזוני-זכויות שגם אנו נדרשים להם, שעה שמן הצד האחד מתייצבות זכויות היחיד ומן הצד האחר חובתה של המדינה למנוע פעילויות טרור ולהגן על חייהם של תושבי המדינה".

ובהמשך פסק דינו, אף הודגשו הדברים הבאים:

ועוד: "הזכות לחיים" כה נעלה היא, עד שבמלאכת האיזונים ובבחינת הסיכונים זוכה היא למשקל גבוה במיוחד. כך הוא בוודאי במקום שבו עומדים בסיכון חייהם של רבים, והפגיעה בחיים יש בה כדי לערער את תחושת היציבות והביטחון במדינה" (שם, פסקה 131).

130. הדברים האמורים יפים אף לענייננו, בשינויים המתחייבים. ההסדרים שנקבעו בחוק הגנה מפני ארגוני פשיעה, הכרחיים בעת הזו על מנת לבלום את מגמת מקרי הרצח ולהגן על חייהם של אזרחי ותושבי מדינת ישראל.

מדובר אפוא, באמצעי נוסף, המצטרף לשורת אמצעים שמפעילים גורמי התביעה והאכיפה כדי להתמודד עם פעילותם הגואה של ארגוני הפשיעה. וכאמור לעיל, דברים אלה אינם נכתבים בעלמא, אלא על בסיס מגמת עלייה מדאגיה במקרי הרצח במדינת ישראל, ובפרט בחברה הערבית.

131. הנה כי כן, ומעת שניתנו הסימנים והמשקולת במשוואת האיזון הנורמטיבית, המשיבים יטענו כי התועלת מהשגת התכלית שבמימוש החוק עולה באופן משמעותי על הפגיעה במי שבהסתברות גבוהה נמנים עם ארגוני הפשיעה בישראל ונדרש היה לסכל את פעילותם לשם הצלת חיי אדם ושמירה על ביטחונם של הציבור.

משאלה הם פני הדברים, לעמדת המשיבים הצבת המשקולות משני צידיה של המשוואה הנורמטיבית, מלמדת כי החוק צולח כאמור גם את מבחן המשנה השלישי והאחרון של עקרון המידתיות. בהקשר אחרון זה, יפנו המשיבים – בשינויים המתחייבים – לשנקבע בפסק הדין בע"פ 6659/06 **פלוגית ואח' נ' מדינת ישראל**, פ"ד סב(4) 329 (2008), שבמסגרתו נידונה חוקתיות חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002, וכך נקבע שם:

"לבסוף, על-אף שההסדרים שנקבעו בחוק לצורך הפעלת סמכות המעצר מכוחו אינם היחידים האפשריים, באנו למסקנה כי אין בהסדרים הסטטוטוריים עליהם עמדנו כדי לחרוג ממתחם המידתיות באופן המחייב התערבותנו לביטולם. בדברינו לעיל הדגשנו כי תקופות-הזמן שנקבעו בחוק בנוגע לקיומה של ביקורת שיפוטית ראשונה לאחר הוצאת צו המעצר ובנוגע למניעת מפגש של העצור עם עורך-דינו, מהוות תקופות מירביות שאינן פוטרות את המדינה מן החובה לעשות מאמץ כדי לקצר תקופות אלה בכל מקרה לגופו - ככל שהדבר ניתן בהתחשב באילוצי ביטחון ובמכלול נסיבות העניין. עוד קבענו כי מעצר מכוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים אינו יכול להימשך ללא סוף, וכי שאלת מידתיותו של משך המעצר חייבת אף היא להיבחן בכל מקרה לגופו לפי נסיבותיו הקונקרטיות.

בהתחשב במכלול השיקולים האמורים, ובהתחשב בקיומו של מרחב תמרון חוקתי רחב יחסית נוכח התכלית החיונית של החוק כמוסבר לעיל, מסקנתנו הינה כי חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים מקיים את מבחן המשנה השלישי של דרישת המידתיות, קרי- מתקיים יחס סביר בין הפגיעה בזכות החוקתית לחירות אישית לבין התועלת הצומחת לציבור מן החקיקה הנדונה. מסקנתנו האמורה מבוססת על כך שבהתאם לפרשנות עליה עמדנו לעיל, החוק אינו מאפשר את מעצרו של אנשים תמימים שאין להם נגיעה ממשית למעגל הלחימה של ארגוני הטרור; והוא קובע מנגנונים שתכליתם לצמצם את הפגיעה בזכויות העצורים, ובהם: עילת מעצר המבוססת על מסוכנות לביטחון המדינה וקיומם של שימוע והליכי ביקורת שיפוטית ראשונה ועיתית על מעצר מכוח החוק" (שם, בעמ' 400).

והדברים יפים אף לענייננו – כמפורט בהרחבה לעיל.

132. לבסוף, ובהקשר העת החרیגה שבה אנו מצויים, הולמות בשינויים המחויבים קביעות בית המשפט הנכבד ביחס לחוק אשר הקנה סמכות, בכפוף לתנאים מוגדרים, לסטות מהוראות הדין בעניין צפיפות האסירים בבתי הכלא, לנוכח השלכות המלחמה על היקף הכלואים :

”6. ודוקו. נקודת המוצא לביקורת השיפוטית על חקיקה היא כי 'לא בנקל יקבע בית המשפט שחוק מסוים אינו חוקתי' [...] לא בכדי נקבע, כי שומה על בית המשפט לגשת אל מלאכה שיפוטית זו בִּדְחִילוֹ וְחִימוֹ, תוך כיבוד הרשות המחוקקת, ותוך שבית המשפט גוזר על עצמו איפוק וריסון ומפעיל סמכותו רק במקום שבו קיימת הצדקה ממשית לכך [...] כפי שתואר לעיל, העותרות ביקשו ללמדנו כי התיקון לא צולח את מבחני פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, תוך הפנייה לפסיקת בית משפט זה בעניינים אלו ממש – הזכות לשטח מחייה מינימלי לאסירים [...] והזכות ללון על מיטה [...]”

בהקשר אחרון זה מצאנו להבהיר, כי חרף מסקנתנו לפיה העתירה אינה מצדיקה התערבות שיפוטית בצוק העיתים – הרי שלא נס ליחן של פסיקות חשובות אלה; ואין בפסק דיננו כדי להקהות מהחשיבות שבשמירה על זכויות אסירים דרך הכלל. שהרי, כידוע, אין דומה אומדן הפגיעה בזכויות אדם בעיתות מלחמה לאומדנה במצבי שלום ולפיכך ”מעשים שיפיים הם לעת שלום – לא נוכל לקיימם לעת מלחמה” [...] הדברים וודאי יפים לענייננו.

7. [...] כך או אחרת, העובדה כי מדובר בתיקון, קצוב בזמן, הכולל איזונים ובלמים פנימיים לרבות מנגנוני פיקוח, אישור ואשרור תוך הפעלת שיקול דעת, העשויים ליתן מרפא, ככל שיש בו צורך, לטענות העותרות, ועצם היותו מנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי שמדינת ישראל לא ידעה כמותו מאז הקמתה – הכריעו את הכף” (בג”ץ 7650/23 האגודה לזכויות האזרח נ’ השר לביטחון לאומי (ארי”ש 30.10.2023)).

1. סוף דבר

133. הגענו לסוף הליך בחינת חוקתיותו של חוק ההגנה מפני ארגוני פשיעה.
134. נוכח כל האמור לעיל, בהינתן התשתית הראייתית הנדרשת להוצאת צווי הגבלה, בהתבסס על הערובות השונות שנקבעו בהסדרים, ומשמדובר בהוראת שעה שנועדה להתמודד עם נסיבות השעה הקשות והעלייה החדה בשיעור מקרי הרצח, המשיבים יטענו כי אין מקום למתן הסעד החרגי של ביטול חקיקה ראשית, ובהתאם דין העתירה להידחות, תוך חיוב העותרת בהוצאות.
135. העובדות המפורטות בתגובה, הנוגעות לעניינה של משטרת ישראל, נתמכות בתצהירו של נצי”מ דודי קץ, ראש המחלקה לתיאום מבצעי בחטיבת המודיעין במשטרת ישראל.

העובדות המפורטות בתגובה, הנוגעות לעניינינו של המשרד לביטחון לאומי, נתמכות
בתצהירו של מר דוד בבלי, יועץ השר בלשכת השר לביטחון לאומי.

היום, ח' בשבט התשפ"ו

26 בינואר 2026



מטר בן ישי, עו"ד
עוזר ראשי במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



רן רוזנברג, עו"ד
סגן מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה