

בג"ץ 32252-02-25
קבוע לדין ביום 19.11.25

בבית-המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

האגודה לזכויות האזרח
באמצעות ב"כ, עו"ד ניצן אילני ואח'

ה ע ו ת ר ת

- נ ג ד -

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון: 02-6408650 ; פקס: 02-6496801, מייל: arkaot@knesset.gov.il

2. השר לביטחון לאומי

3. מפכ"ל משטרת ישראל

4. היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות פרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 91010
טל': 073-3925511 ; פקס: 02-6467001 ; מייל: HCJ-dep@justice.gov.il

ה מ ש י ב י ם

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 1

1. עניינה של העתירה, בחוקתיותו של חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, התשפ"ה-2024 (להלן: **החוק**).
2. בהתאם לסעיף 17(ג1) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**), מתכבדת המשיבה 1 (להלן: **הכנסת**) להשמיע טענות להוכחת תוקפו של החוק.
3. הפרוטוקולים של הדיונים במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת, וכן נוסחי הצעת החוק שנדונו וקישורים לחומרי הרקע, זמינים בדף חוק היסוד המתקן באתר מאגר החקיקה הלאומי, בכתובת: <https://did.li/BGZ-32252-02-25>.

א. תמצית הליך החקיקה של החוק מושא העתירה

4. כפי שיוצג להלן בהרחבה, החוק מושא העתירה מעגן לראשונה בדין הישראלי כלים שנועדו לסייע במאבק בפשיעה המאורגנת. במהלך הדיונים שנערכו בפני הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת (להלן: **הוועדה**) הוצגו נתונים ומידע על העלייה הניכרת בפעילות הפשיעה המאורגנת בישראל, על ההחרפה ברף האלימות של ארגוני הפשיעה, על הצטיידותם באמצעי לחימה מתקדמים, ועל הסכנה הממשית לשלום הציבור וביטחונו הנגרמת כתוצאה מכך. בנוסף, הוצגו בפני הוועדה הקשיים בהתמודדות עם תופעה זו באמצעות הדין הפלילי והכלים

הקיימים בידי משטרת ישראל. לפיכך, נקבעו בחוק הסדרים שלא עוגנו לפני כן בחקיקה העוסקת במאבק בפשיעה המאורגנת. במהלך הדיונים הועלו קשיים שונים הנוגעים להסדרים שהוצעו בהצעת החוק ולהפעלתם העתידית, והוועדה נתנה לקשיים אלו פתרונות, בין השאר בהתאם להצעות צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה. בהליך החקיקה שונו ותוקנו הוראות שהופיעו בנוסחים מוקדמים של הצעת החוק ונקבעו הסדרים מאוזנים ומידתיים. בסופו של יום, החוק שפורסם ברשומות שונה הן מנוסח הצעת החוק הטרומית והן מנוסח הצעת החוק שפורסמה לקריאה הראשונה, והוא כולל הסדרים מידתיים ושקולים שיאפשרו התמודדות עם תופעת הפשיעה המאורגנת.

א.1. תמצית הליך החקיקה

5. ביום 4.3.24 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק מטעם חה"כ צביקה פוגל ושישה חברי כנסת נוספים, שכותרתה: הצעת חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, התשפ"ד-2024 (פ/4386/25; להלן: **הצעת החוק לדיון המוקדם**). בסעיף 1 להצעת החוק צוין שמטרתה "להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, ושיש בהן כדי לסכן חיי אדם". בתמצית, הוצע כהוראת שעה, שתוקפה עד ליום 1.3.26, להסמיך את בית המשפט המחוזי להוציא צו הגבלה שיפוטי המטיל מגבלות על אדם שקיימת לגביו הערכת מסוכנות מודיעינית, אם שוכנע כי הצו חיוני למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם או ברכושו, ובלבד שלא ניתן להשיג את מטרת הצו בדרך שפגיעתה פחותה. המגבלות שנמנו בהצעת החוק כללו בין השאר מגבלה על הימצאות במקומות מסוימים או בסביבתם, מגבלה על הימצאות מחוץ למקום המגורים בשעות מסוימות, איסור קיום קשר עם קבוצת אנשים, חובת התייצבות בפני קצין משטרה על פי דרישתו, מגבלה על נהיגה בכלי רכב, מגבלה על עבודה או עיסוק, מגבלה על שימוש בשירותי אינטרנט, איסור יציאה מן הארץ ועוד. בהצעת החוק הוצע לקבוע כי תוקפו של צו הגבלה שיפוטי לא יעלה על 6 חודשים (ולגבי מגבלות מסוימות – לא יעלה על 4 חודשים), ובית המשפט יוסמך להטיל צו חדש מעת לעת.

הצעת החוק לדיון המוקדם מצורפת ומסומנת מש/1.

6. ביום 1.4.24 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק זהה מטעם חה"כ יבגני סובה וחמישה חברי כנסת נוספים (פ/4489/25; להלן: **הצעת החוק השנייה לדיון המוקדם**). הצעות החוק גובשו והוגשו ביוזמתם של חברי כנסת ממספר סיעות הבית, הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה, דבר המלמד על תמיכה רחבה ועל היעדר מאפיין מפלגתי או פוליטי מובהק להצעה. נקדים את המאוחר ונציין ששתי ההצעות מוזגו בישיבת הוועדה מיום 5.6.24.

7. ביום 22.5.24 אושרו שתי הצעות החוק בדיון המוקדם במליאת הכנסת, ברוב של 16 תומכים וללא מתנגדים, והן הועברו לוועדה לצורך הכנתן לקריאה הראשונה. בין יום 3.6.24 ליום 24.6.24 קיימה הוועדה לביטחון לאומי חמישה דיונים לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה. בדיונים אלה נשמעו עמדותיהם של חברי כנסת, נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה

והייעוץ המשפטי לממשלה, נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגים של ארגוני חברה אזרחית. על הדיונים שנערכו בישיבות אלה נעמוד להלן בהרחבה. בסופו של דבר אישרה הוועדה את הצעת החוק לקריאה הראשונה.

נוסח הצעת החוק לקריאה הראשונה, כפי שפורסם ברשומות, מצורף ומסומן **מש/2**.

8. לאחר שהוועדה אישרה את הצעת החוק לקריאה הראשונה, היא הונחה על שולחן הכנסת ביום 1.7.24, וביום 3.7.24 אושרה בקריאה הראשונה במליאת הכנסת ברוב קולות והועברה לוועדה לצורך הכנתה לקריאות השנייה והשלישית.

9. הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית נערכה על ידי הוועדה בשישה דיונים שקיימה בין התאריכים 8.7.24 – 6.11.24. גם בדיונים אלה נשמעו עמדותיהם של חברי כנסת, נציגי הייעוץ המשפטי לוועדה והייעוץ המשפטי לממשלה, נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגים של ארגוני חברה אזרחית. גם את תוכן הדיונים הללו נסקור להלן.

10. כפי שיוצג להלן, בעת הכנתה לקריאה הראשונה, וביתר שאת לקריאות השנייה והשלישית, עוצבה מחדש הצעת החוק ונקבעו בה שינויים רבים – הן בהסדרי הליבה, והן בהסדרי המעטפת. כל אלה תרמו למידתיות הצעת החוק, והפכו אותה לעמדת הכנסת לדבר חקיקה שהוא אמנם תקדימי, אך עומד במבחנים חוקתיים.

11. ככלות הכול, ביום 6.11.24 אישרה הוועדה את הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית, והיא הונחה על שולחן הכנסת באותו היום.

12. ביום 11.12.24 החליטה מליאת הכנסת לדחות את כל ההסתייגויות שהוגשו להצעת החוק ולאשרה בקריאות השנייה והשלישית. החוק פורסם ברשומות ביום 16.12.24.

החוק כפי שפורסם ברשומות מצורף ומסומן **מש/3**.

2.א. חומרי הרקע שעמדו לפני הוועדה

13. ככלל, דיוני הוועדה היו פתוחים ופומביים וניתנה בהם האפשרות לציבור הרחב להביע דעתו ולהשתתף בגיבוש הצעת החוק. לפני הוועדה הונחו ניירות עמדה, ומעת לעת פורסמו נוסחים שהציגו את התקדמות נוסח החקיקה ואת עיצוב ההסדרים שבה בראי ההערות שנשמעו בדיוני ההכנה ושהוצגו בניירות העמדה שהונחו לפני הוועדה. ניירות עמדה אלה הוגשו הן מטעם ארגוני חברה אזרחית, הן מטעם ארגונים הנוגעים בדבר (דוגמת לשכת עורכי הדין) והן מטעם גופים סטטוטוריים (כמו משטרת ישראל והסנגוריה הציבורית). לוועדה גם הוצגה סקירה משפטית שנערכה על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. בנוסף, לפני הוועדה עמד נוסח של טיוטת תזכיר להצעת חוק ממשלתית. טיוטה זו אמנם לא הופצה לציבור הרחב ולא

קודמה בסופו של יום, אך הייתה מצע לדיון הפנים-ממשלתי בנושא ושימשה לעיתים כמעין נקודת ייחוס עבור הוועדה. להלן נציג חלק מחומרי הרקע המרכזיים שעמדו לפני הוועדה.

14. בישיבת הוועדה מיום 10.6.24 הונח לפניו נייר עמדה מיום 9.6.24 מטעם ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל (להלן: **עמדת משטרת ישראל**, או: **נייר העמדה**). בעמדת משטרת ישראל נכתב כי "בשנים האחרונות מתמודדת משטרת ישראל עם עליה חדה בפשיעה המאורגנת בישראל, בדגש על פשיעה בחברה הערבית, המהווה סכנה ממשית לשלום הציבור וביטחוננו וגובה חיי אדם, וכן עם עליה חדה בביצוען של עבירות פליליות, הפוגעות משמעותית בביטחון הציבור בשל חומרתן, היקפן ועומקן". נייר העמדה מפרט את הסכנה לשלום הציבור כתוצאה מפעילות ארגוני הפשיעה, המתחמשים באמצעי לחימה שונים לצורך פעילותם הפלילית, ונכתב בו כי אין למשטרה כלים מספיקים כדי להתמודד עם סכנה זו:

"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."

15. בעמדת משטרת ישראל נאמר גם שהמשטרה מבקשת להעניק לבית המשפט המחוזי סמכות להוציא צווי מניעה שיפוטיים, בהתבסס על הערכות מסוכנות מודיעינית, "ביחס לאנשים שהם בבחינת מחוללי פשיעה ברף הגבוה ופועלים לבצע עבירות שמסכנות חיי אדם". עוד נכתב שם, כי השימוש בצוויים אלה ייעשה כנגד גורמים עברייניים דומיננטיים – ראשי ארגונים, ראשי כנופיות או 'חוליות ביצוע', על בסיס תשתית מודיעינית מנומקת ובכפוף לביקורת שיפוטית.

16. בהמשך נייר העמדה נכתב כי קיים קושי באיסוף ראיות לצורך אכיפה פלילית כלפי ראשי ארגוני פשיעה, שכן ציבור שומר חוק נרתע משיתוף פעולה עם המשטרה בשל החשש מנקמת העברין או בשל מוסכמות חברתיות. במסמך זה צוין כי יש מקרי רצח שאירעו לאחר שהיה בידי המשטרה מידע מודיעיני קונקרטי על כוונות פגיעה, אולם בהיעדר ראיות ברף הנדרש להגשת כתב אישום, לא ניתן היה לבצע מעצרים ארוכי-טווח ולהרחיק את החשודים מסביבתם העבריינית. מסיבות אלה ביקשה משטרת ישראל כאמור לאפשר לה לעשות שימוש בכלים מניעתיים.

נייר העמדה מטעם אגף המודיעין במשטרת ישראל מצורף ומסומן **מש/4**.

17. בישיבת הוועדה מיום 17.6.24 הופיעה לפני הוועדה עו"ד קרן אבירם, מהלשכה המשפטית במשרד לביטחון לאומי, שהציגה חלק מהמסקנות העולות מסקירה משפטית השוואתית שהוכנה במשרד לביטחון לאומי בחודש פברואר 2024 על ידי מר דוד לוין, בהנחיית מר הדי וגשל, מטעם יחידת המידע והידע במשרד לביטחון לאומי (עמ' 15-16 לפרוטוקול). כותרת סקירה זו הייתה "צווי הגבלה להתמודדות עם פשיעה חמורה, והיא הוכנה במשרד לביטחון

לאומי בעת גיבוש טיוטת תזכיר הצעת החוק הממשלתית (להלן: **סקירת המשרד לביטחון לאומי**). סקירה זו לא הונחה באופן רשמי על שולחן הוועדה, אך היא הוצגה בעל-פה כאמור, ועותקים ממנה הועברו לוועדה, לייעוץ המשפטי של הוועדה ולמרכז המחקר והמידע של הכנסת, שעשה בה שימוש להכנת הסקירה המשפטית שתתואר להלן.

18. סקירת המשרד לביטחון לאומי בחנה הסדרים דומים לאלו שהוצעו בהצעת החוק, הקיימים בבריטניה, באוסטרליה, בצ'כיה ובסינגפור. מסקירה זו עלה כי במדינות אלה נקבעו הסדרים דומים, המסמיכים את בתי המשפט להוציא צווי הגבלה על אנשים שלא הורשעו בפלילים. מהדברים שהוצגו לפני הוועדה עלה כי לפחות באוסטרליה עוגנו בחוק הסדרים רחבים יותר מאלה שהוצעו בישראל, החלים על עבירות שחומרתן פחותה. עוד עלה מדברים אלו, כי עתירה נגד חוקתיות החוק האוסטרלי נדחתה בבית המשפט העליון באוסטרליה.

19. לבקשת חה"כ גלעד קריב, הכינו חוקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: **הממ"מ**) – ד"ר יעל לוי אריאל, אליאנה בוליגין וישי לקס, באישור ד"ר ליאור בן דוד – סקירה משפטית משווה בנושא "אמצעי הגבלה כלפי אנשים הפועלים במסגרת ארגוני פשיעה" (להלן: **הסקירה המשפטית**). הסקירה בחנה את הדין בארבע מדינות – ארצות הברית, קנדה, איטליה וגרמניה, ועלה ממנה כי באיטליה ובקנדה קיימים הסדרים דומים ורלוונטיים, אשר הוצגו בסקירה.

הסקירה המשפטית המשווה מטעם הממ"מ מצורפת ומסומנת **מש/5**.

20. בישיבת הוועדה מיום 16.7.24 הופיעו שניים ממחברי הסקירה המשפטית – ד"ר ליאור בן דוד וישי לקס – לפני הוועדה. תמצית דבריהם הייתה כדלהלן:

- **גרמניה** – בחקיקה הגרמנית יש הסדר דומה לזה שמוצע בהצעת החוק.
- **ארה"ב** – ברמה הפדרלית לא נמצא הסדר דומה להצעת החוק.
- **איטליה** – באיטליה קיים חוק המסדיר מערכת של אמצעים מניעתיים, מינהליים ושיפוטיים (לפי צו של טריבונל ייחודי לעניין זה), שניתן לנקוט נגד אנשים מסוכנים לביטחון הציבור, ובין השאר נגד אנשים הקשורים לפשיעה מאורגנת. הנקיטה באמצעים הללו אינה תלויה בקיומם של הליכים פליליים או בהרשעה פלילית. במסגרת הליך לנקיטת צעדים מניעתיים, בית המשפט אינו קובע אם האדם אשם או לא, אלא אם הוא מסוכן או לא על בסיס מאפיינים קרימינולוגיים. העונש הקבוע על הפרת צו מניעתי הוא בין שנה לחמש שנות מאסר.

- **קנדה** – בחוק הקנדי קיים הסדר המאפשר הטלת מגבלות על מי שיש יסוד סביר לחשוש שהוא יבצע פשע הקשור לארגון פשיעה. המגבלות מוטלות על ידי בית משפט לבקשת כל אדם המציג בפניו מידע המבסס את המסוכנות מאדם אחר.

21. ניירות עמדה נוספים, המתוארכים ליום 2.6.24, הוגשו מטעם לשכת עורכי הדין ומטעם הסנגוריה הציבורית. ניירות העמדה הללו התייחסו לנוסח הצעת החוק לדיון המוקדם, ששונה כאמור במהלך הליך החקיקה.

ב. עיקרי הוראות החוק כפי שנחקק

22. סעיף 1 לחוק הוא סעיף מטרה, ולפיו: "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".

23. בהתאם לסעיף 3(א) לחוק, נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו רשאי להוציא, בהחלטה מנומקת בכתב, צו הגבלה שיפוטי. בקשה לצו כאמור תוגש על ידי מפכ"ל המשטרה או ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרה, באישור היועץ המשפטי לממשלה או נציגו. בהתאם לסעיף זה, צו הגבלה שיפוטי יוצא נגד אדם בהתקיים שלושה תנאים מצטברים:

- א. האדם פועל במסגרת ארגון פשיעה;
- ב. יש יסוד סביר להניח כי הוצאת הצו והמגבלות הקבועות בו, בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מאותו אדם, חיוניות למניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם;
- ג. לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה.

24. סעיף 3(ב) לחוק מפרט את המסמכים שיש לצרף לבקשה לצו הגבלה שיפוטי, וביניהם: תמצית העובדות והמידע שעליהם מבוססת הבקשה, המלצה מנומקת של משטרת ישראל לגבי המגבלות המבוקשות, והערכת מסוכנות הנשענת בין השאר על חומר מודיעיני חסוי, הכוללת ראיות מינהליות המבססות את היסודות הבאים:

- א. קיומה של אפשרות ממשית לכך שהאדם עומד לבצע עבירת פשע חמורה, מקדם את ביצועה או מסייע לביצועה;
- ב. קיומו של יסוד סביר להניח כי הפעילות נעשית במסגרת ארגון פשיעה;
- ג. קיומו של יסוד סביר להניח כי מדובר בארגון פשיעה.

25. סעיף 4 לחוק מפרט את המגבלות שניתן להטיל במסגרת צו הגבלה שיפוטי:

- (1) מגבלה על כניסה לאזור מסוים;
- (2) חובת מגורים או הימצאות באזור מסוים;
- (3) איסור יציאה ממקום המגורים במשך כל שעות היממה או בחלק ממנה;

- (4) מגבלה או איסור על יצירת קשר עם אנשים מסוימים ;
- (5) הרחקה מאדם או מקבוצת אנשים ;
- (6) חובת התייצבות בתחנת משטרה על פי דרישה ;
- (7) מגבלה על נהיגה או שימוש בכלי רכב ;
- (8) מגבלה על החזקת חפצים מסוימים במישרין או בעקיפין ;
- (9) מגבלה על שימוש בשירותי אינטרנט ;
- (10) איסור יציאה מן הארץ ;
- (11) חובת דיווח למשטרת ישראל על כוונה לצאת ממקום מסוים או להיכנס אליו.
- (12) דרישה לערובה או כל הוראה אחרת הדרושה להבטחת קיומו של הצו.
26. סעיפים 5-6 לחוק קובעים את סדרי הדין בבקשה לצו שיפוטי: בית המשפט רשאי לסטות מדיני הראיות אם שוכנע שהדבר יועיל לגילוי האמת ולעשיית משפט צדק ומטעמים שיירשמו; ניתן להוציא צו במעמד צד אחד, אם יש בכך כדי למנוע פגיעה בשלומם ובביטחונם של אדם או של ציבור ויש צורך מיידי בהוצאת הצו, אך יש לקיים דיון במעמד הצדדים בהקדם האפשרי ולכל היותר בתוך 7 ימים; בית המשפט יעביר לאדם שכלפיו הוצא צו ההגבלה תמצית מן המידע החסוי הכלול בבקשה; ועוד.
27. סעיף 7 לחוק עוסק בתקופת תוקפו של צו הגבלה שיפוטי. ס"ק (א) קובע כי "תוקפו של צו הגבלה שיפוטי לא יעלה על חודשיים", אולם תוקפו של צו הגבלה שיפוטי המורה על איסור יציאה ממקום המגורים במשך כל שעות היממה או חלק ממנה – לא יעלה על 45 ימים. אם הוצא צו לתקופה קצרה מהתקופה המרבית, בית המשפט רשאי להאריך את תוקפו מעת לעת לתקופות נוספות שאינן עולות במצטבר על התקופה המרבית. בתום התקופה המרבית רשאי בית המשפט להוציא צו הגבלה חדש, אם מתקיימים השיקולים הרלוונטיים, לאחר שהוגשו לו כלל המסמכים הנדרשים (לרבות הערכת מסוכנות מודיעינית חדשה) ולאחר שהביא בחשבון את התקופה שבה הוטלו המגבלות בעבר. סך התקופות המרבי של צווי הגבלה שיפוטיים הוא שישה חודשים, ולגבי איסור יציאה ממקום המגורים – שלושה חודשים.
28. סעיף 8 לחוק מעניק למשטרת ישראל סמכויות שונות להבטחת קיומו של צו הגבלה שיפוטי, וביניהן: כניסה למקום מגוריו של האדם, חיפוש על גופו, חדירה לחומר מחשב הנמצא בהחזקתו או בשליטתו ותפיסת חפצים. החוק מגדיר את התנאים לביצוע סמכויות אלה, מחייב תיעוד בכתב של כל פעולה לפי סעיף זה, וקובע כי המשטרה תעשה שימוש בסמכויותיה במידה הדרושה כדי למלא אחרי תנאי הצו ותוך הגנה מרבית על זכויות האדם שכלפיו הוצא הצו.

29. סעיפים 9-10 לחוק קובעים זכות עיון חוזר וערר על החלטה בעניין צו הגבלה שיפוטי. בקשה לעיון חוזר ניתן להגיש אם נתגלו עובדות חדשות, נשתנו נסיבות או עבר זמן ניכר מעת מתן ההחלטה; וערר ניתן להגיש לשופט בית המשפט העליון בתוך 30 ימים.
30. סעיף 11 לחוק קובע סמכות לעצור אדם שהפר צו הגבלה שיפוטי. עוד קובע הסעיף, כי על המעצר יחולו הוראות חוק המעצרים.
31. סעיף 12 לחוק קובע כי הפרת צו הגבלה שיפוטי היא עבירה שעונשה המרבי מאסר בן 4 שנים. סעיף 12(ב) לחוק קובע עונש מינימום של מאסר שנה, שבית המשפט רשאי לחרוג ממנו לקולא רק מטעמים מיוחדים שיירשמו. עוד נקבע, כי עונש מאסר לפי סעיף זה לא יהיה כולו על-תנאי, אלא אם מתקיימים טעמים מיוחדים.
32. סעיף 13 קובע כי אם נעצר אדם שהוצא לגביו צו הגבלה שיפוטי, יש לדווח על כך לבית המשפט שהוציא את הצו, וזה ישקול האם יש מקום לשנות את המגבלות שנקבעו בו.
33. סעיף 15 לחוק קובע חובת דיווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, אחת לארבעה חודשים, על נתונים שונים הקשורים לביצוע החוק.
34. סעיף 16 לחוק קובע כי תחילת החוק היא 14 ימים מיום פרסומו, והוא נחקק כהוראת שעה שתוקפה לשנתיים מיום תחילתו – קרי, עד ליום 30.12.26.

ג. הסוגיות המרכזיות שנדונו בהליך החקיקה

35. כאמור, הוועדה החלה לדון בהצעת החוק ביום 3.6.24. בפתח הדברים הציג יו"ר הוועדה, חה"כ צביקה פוגל, את הצורך באישור הצעת החוק לצורך התמודדות עם הפשיעה המאורגנת, בפרט במקרים שבהם קיימת מסוכנות גבוהה אך אין בידי המשטרה ראיות פליליות מספיקות להעמדה לדין. חה"כ פוגל הבהיר כי הצעת החוק היא חלופה לצעדים דרסטיים יותר שביקש לקדם בעבר – ובראשם מעצרים מנהליים, שלא קיבלו את אישור הדרג המשפטי והפוליטי. על כן לדבריו מדובר בפתרון פשרה, מה עוד שהוא נחקק כהוראת שעה שתוקפה לשנתיים בלבד (פרוטוקול הדיון מיום 3.6.24, עמ' 8).
36. נציגי משטרת ישראל והמשרד לביטחון לאומי הביעו תמיכה בהצעת החוק והדגישו את הצורך בהענקת כלים משפטיים חדשים להתמודדות עם מצבים שבהם קיים מידע מודיעיני המצביע על סיכון מידי לחיי אדם, אך אין תשתית ראייתית פלילית מספקת. סני"צ חיים טייב מחטיבת המודיעין במשטרת ישראל תיאר מקרים שבהם המשטרה החזיקה במידע מודיעיני קונקרטי על כוונות רצח מצד גורמים עברייניים, אך נאלצה להמתין להתממשות הפגיעה בפועל כדי לפעול – בשל מגבלות הדין הפלילי הקיים (שם, עמ' 9). לדבריו, מתוך שבעה עבריינים שהמשטרה הייתה מעוניינת לעצור במעצר מינהלי, לו הייתה בידה הסמכות

לכך, אחד נרצח והשאר נותרו פעילים בפשיעה חמורה (שם, עמ' 16). על רקע זה אמרו חלק מנציגי המשטרה כי החוק המוצע הוא בעיניהם כלי סיכולי הכרחי (שם, עמ' 10).

37. נציגת משרד המשפטים, עו"ד גבריאלה פיסמן, אמרה כי מתקיימת עבודה מואצת לגיבוש הצעת חוק ממשלתית בנושא זה, שהיא "מורכבת במיוחד מבחינה חוקתית". לדבריה, ועדת השרים לחקיקה קבעה כי יש להמתין להצעת חוק ממשלתית בטרם קידום הצעות החוק הפרטיות. עוד הבהירה, כי יש דיונים משמעותיים בין משרדי הממשלה בנוגע למטרת ההסדר – האם הגנה על חיי אדם בלבד או מעבר לכך, ובנוגע לרף ההסתברותי הנדרש. עו"ד פיסמן ציינה כי הצעת החוק שהועדה דנה בה משקפת חלק מההערות שהעביר משרד המשפטים למשרד לביטחון לאומי, ובראשן הדרישה שלא תהיה אפשרות למעצר מינהלי ושצווי ההגבלה יהיו שיפוטניים (שם, עמ' 11). יחד עם זאת, עו"ד פיסמן אמרה כי הממשלה עדיין לא מצאה את נקודת האיזון הנכונה והוסיפה כי האתגר שבעיצוב הצעת חוק ממשלתית בנושא זה – מורכב. בהמשך הדיון, עו"ד איתמר גלבפיש, סגן מנהל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, אמר שכל גורמי הממשלה הרלוונטיים עובדים במהירות על גיבוש הצעת חוק ממשלתית, ועו"ד רואי כחלון – ראש המטה למלחמה בפשיעה בחברה הערבית במשרד ראש הממשלה – אמר שהצפי לסיום העבודה על הצעת החוק הממשלתית הוא "כסדר גודל של שבועיים-שלושה" (שם, עמ' 14).

38. נציגי לשכת עורכי הדין והסנגוריה הציבורית טענו שהצעת החוק פוגעת באופן חמור בזכויות יסוד בהתבסס על הערכות מודיעיניות בלבד, מטשטשת את ההבחנה בין הדין הפלילי לבין הדין המינהלי ופוגעת בעקרון חזקת החפות (שם, עמ' 13). חה"כ גלעד קריב מתח ביקורת באותו דיון ראשון על הצעת החוק, שלדבריו "מקומה לא יכירנה במדינה דמוקרטית מתוקנת, גם במדינה דמוקרטית מתוקנת שנאבקת בפשיעה חמורה ובתופעה של ארגוני פשע". זאת, בשל היקף הפגיעה בזכויות, היעדר תשתית ראייתית הנוגעת לשימוש שנעשה בכלים הקיימים כיום ולחוסרים בארגז הכלים המשטירתי, והעובדה שמדובר בהצעת חוק פרטית במקום הצעה ממשלתית. חה"כ קריב וחה"כ מירב בן ארי לאחריו הדגישו במיוחד את הכללת האפשרות להטלת צווים גם כאשר קיימת סכנה לפגיעה ברכוש – ולא רק בנפש (שם, עמ' 18-20), אולם יו"ר הוועדה הבהיר שמדובר בטעות שתתוקן בהמשך (שם, עמ' 21).

39. בהמשך קיימה הוועדה כאמור דיונים רבים, חלקם גלויים וחלקם חסויים; הן לפני הקריאה הראשונה והן לאחריה. בדיוני הוועדה נדונו סוגיות רבות הקשורות לתוכן החוק, הוצגו הקשיים בנוסחים המוקדמים של הצעת החוק והוצעו פתרונות על ידי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה, והכול כפי שיפורט להלן.

40. זהות הגורם המוסמך להגשת בקשה לצו הגבלה שיפוטי. בהתאם להצעת החוק, סמכותו של בית המשפט להוציא צו הגבלה שיפוטי מותנית בבקשה של "גורם מוסמך". בסעיף ההגדרות של הצעת החוק, המונח "גורם מוסמך" הוגדר כמתייחס למפקח"ל המשטרה או לקצין בדרגת ניצב שהוסמך לכך. עו"ד ניסים מירום, ראש התחום הפלילי בפרקליטות המדינה,

טען כי יש לצמצם את הגדרת הגורם המוסמך לראש אגף החקירות והמודיעין (ראש אח"מ). נציגי המשרד לביטחון לאומי התנגדו בתחילה לעמדה זו, אולם הצטרפו אליה בהמשך (ראו: פרוטוקול הדיון מיום 8.7.24, עמ' 14-15; פרוטוקול הדיון מיום 10.7.24, עמ' 4-5).

41. עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה, כפי שקיבלה ביטוי בנוסחים המעודכנים שהונחו בפני הוועדה ובדברי עו"ד גלעד נוה, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, בדיון הוועדה מיום 16.7.24 ו- 17.7.24, הייתה כי קביעת ראש אח"מ כגורם המוסמך מייצרת היגיון וסדר – הן מבחינת הבקרה הפנימית במשטרה על הפעלת ההסדר, הן מבחינה היררכית-מקצועית בהיותו ראש היחידה הרלוונטית במשטרה העוסקת במאבק בארגוני הפשיעה (ראו: פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 5; פרוטוקול מיום 17.7.24, עמ' 4), וכדבריו: "מערכתית ברור שהעובדה שראש אח"מ, מי שעומד בראש הדיסציפלינה המקצועית במשטרה, הוא הגורם שמאשר את הבקשות... הוא הגורם בעל הידע והמומחיות הרבים ביותר בתוך המשטרה ביחס לעבירות הרלוונטיות, ביחס לפעילות של ארגוני פשיעה ולכן באמת נכון שהוא יהיה הגורם...". בנוסח החוק כפי שפורסם ברשומות צומצמה אפוא הסמכות לבקש מבית המשפט להוציא צווי הגבלה, והמונח "גורם מוסמך" מוגדר כך: "המפקח הכללי של משטרת ישראל או קצין בדרגת ניצב המכהן כראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל" (סעיף 2 לחוק).

42. **זהות השופטים המוסמכים להוציא צו הגבלה.** בהתאם להצעת החוק, הסמכות להוציא צו הגבלה הוקנתה לנשיא ולסגן נשיא בית המשפט המחוזי במחוז השיפוט של מקום מגוריו של מי שמתבקש כלפיו הצו. נציגי הנהלת בתי המשפט ביקשו בתחילה להסמיך גם שופטים בכירים ושופטים עמיתים להוציא צווי הגבלה שיפוטיים, ולא לצמצם את הסמכות לנשיא בית המשפט המחוזי ולסגנו (פרוטוקול הדיון מיום 5.6.24, עמ' 14). נציגי משרד המשפטים התנגדו להצעה זו (שם, עמ' 15), ואף נציגי הנהלת בתי המשפט ביקשו לחזור בהם מהצעתם לאחר שקיימו שיח עם משרד המשפטים (ראו: פרוטוקול מיום 24.6.24, עמ' 12).

כפי שציין עו"ד גלעד נוה מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה בדיון מיום 17.7.24 (עמ' 5 לפרוטוקול): "העובדה שהבקשות האלה מרוכזות בפני לא 'סתם' שופט אלא בסופו של יום בידי שופטים מעטים יחסית ובכירים מאוד. כלומר, נשיא בית המשפט המחוזי וסגנו, מוסיפה למידתיות של ההסדר". כך, בסופו של יום, הסמכות להוציא צווי הגבלה נותרה אפוא מצומצמת, בידי נשיא בית המשפט או סגנו בלבד.

43. **הגדרת המונח "ארגון פשיעה".** הסמכות להוציא צווי הגבלה מתייחסת ל"אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה". בהתאם להצעת החוק, הגדרת המונח "ארגון פשיעה" מפנה להגדרה הקיימת בחוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג-2003 (להלן: **חוק מאבק בארגוני פשיעה**). חלק מנציגי משטרת ישראל חששו שהגדרה זו מצומצמת מדי, שכן עלול להתגלות קושי ראייתי להוכיח שאדם משתייך לארגון פשיעה (פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 11). חה"כ משה סעדה הצטרף לעמדה זו, והציע להרחיב את ההגדרה כך שהחוק המוצע יחול גם על עבריינים בודדים או על עבריינים שאינם מאורגנים באופן פורמלי (פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 10).

הצעות אלה לא התקבלו, והחוק מאפשר הוצאת צווי הגבלה כלפי אנשים הפועלים במסגרת ארגוני פשיעה בלבד. בדיוני הוועדה אף הובהר כי לא ניתן להוציא צווי הגבלה כלפי אנשים החברים בכנופיות פשע, או כלפי משפחות המעורבות בפשיעה, שאינן עומדות בהגדרת המונח "ארגון פשיעה" (פרוטוקול מיום 15.7.24, עמ' 11-17).

44. **רשימת המגבלות.** סעיף 4 להצעת החוק כלל רשימה של מגבלות שניתן לכלול בצו הגבלה רשימה זו כללה בין השאר הגבלה על כניסה למקומות מסוימים, הגבלה על יציאה ממקום המגורים, מגבלה על קיום קשר עם אנשים מסוימים, חובת התייצבות בתחנת משטרה, מגבלה על שימוש ברכב, מגבלה על החזקת חפצים מסוימים, מגבלת עבודה ועיסוק, מגבלה על שימוש בשירותי אינטרנט ואיסור יציאה מן הארץ. בנוסף, בנוסח הצעת החוק לדיון מוקדם ובנוסח הצעת החוק לקריאה הראשונה הוצע לכלול ברשימה זו 'סעיף סל', שלפיו צו הגבלה יכול לכלול "כל מגבלה אחרת שסבר בית המשפט כי היא נדרשת בנסיבות העניין".

45. בדיוני הוועדה, ובפרט בדיון החסוי שערכה הוועדה ביום 3.6.24, הציגה משטרת ישראל את הצורך במגבלות השונות. נציגי המשטרה פירטו ביחס לכל מגבלה ומגבלה את הנימוק להכללתה בהצעת החוק ואת הצורך המבצעי בהטלתה, לרבות דוגמאות שבהן מגבלות אלה היו דרושות מבחינה מבצעית וההשלכות על שלום הציבור שהיו להיעדר היכולת להטלתן. בתוך כך הוצג הנימוק המרכזי לקביעת 'סעיף סל' – חוסר היכולת לצפות את כל התרחישים האפשריים, וזאת בצירוף העובדה שהטלת המגבלות נעשית על-ידי שופט ותלויה בשיקול דעתו.

46. באופן כללי, נציגי משרד המשפטים והסנגוריה הציבורית העירו כי רשימת המגבלות נשענת ברובה על הרשימה המופיעה בחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006 (להלן: **חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין**), על אף שחוק זה מתייחס לנאשמים שהורשעו ואילו הצעת החוק מתייחסת לאנשים שלא הורשעו בהליך פלילי (פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 29-30). מעבר לכך, בישיבות הוועדה התפתחו דיונים על חלק מהמגבלות, ובמיוחד על שלוש מהן: המגבלה על יציאת האדם מביתו,¹ מגבלת העבודה והעיסוק,² והמגבלה על עשיית שימוש באינטרנט.³ בנוסף, נמתחה ביקורת על סעיף הסל, המסמך את בית המשפט להטיל מגבלה שאינה מנויה ברשימה אם היא נדרשת בנסיבות העניין.⁴

47. בסופו של יום הוחלט להשמיט את המגבלה על עבודה ועיסוק ואת סעיף הסל, כך שסעיף 4(א) לחוק כולל רשימה סגורה של 9 מגבלות בלבד שניתן לכלול בצו הגבלה שיפוטי. בהקשר

¹ ראו למשל: דברי חה"כ גלעד קריב, פרוטוקול מיום 10.6.24, עמ' 34; דברי עו"ד ישי שרון, פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 6.

² ראו למשל: דברי עו"ד ישי שרון, פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 6.

³ ראו למשל: דברי עו"ד נחשון שוחט, פרוטוקול מיום 3.6.24, עמ' 12; הדיון המופיע בפרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 34; דברי יו"ר הוועדה, פרוטוקול מיום 10.6.24, עמ' 34; דברי נצי"מ יניב רונן, פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 10.

⁴ ראו למשל: דברי עו"ד קרן אבירם, פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 35 ו-55; דברי חה"כ גלעד קריב, פרוטוקול מיום 10.6.24, עמ' 38; פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 38; דברי עו"ד ישי שרון ועו"ד גבריאלה פיסמן, פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 7.

זה ציין עו"ד גלעד נוח מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה: "כאן בוצעו שני חידודים מאוד מאוד משמעותיים. ראשית, הורדה של סעיף הסל בהקשר של המגבלות ושנית, הורדה של המגבלה שעוסקת בחופש העיסוק. שני הדברים האלה נמחקו. הסרת המגבלות האלה יחד עם ההסברים שניתנו על ידי המשטרה... הסברים שניתנו גם בדיונים הפתוחים, גם בדיונים הסגורים לגבי הצורך ביתר המגבלות, מייצרים איזשהו הסדר מעטפת שבעינינו הוא גם צמוד יותר לאלמנט של המסוכנות שקבוע בסעיף 3 וברצון למנוע פגיעה – זאת אומרת, המיידיות, המסוכנות – ואנחנו חושבים שזה הסדר שהוא הרבה יותר הדוק והרבה יותר נכון" (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 7).

48. נושא נוסף שנדון בישיבות הוועדה הוא הצורך בקשר ספציפי בין הסיכון לבין המגבלה. עו"ד ישי שרון מהסגוריה הציבורית אמר בהקשר זה: "אם למשל הסיכון מדבר על ביצוע עבירות באינטרנט, צריך להיות כאן איזשהו קשר בין טיב הסיכון שמדובר עליו לבין סוג המגבלה או המגבלות שתוטלנה על ידי בית המשפט כי אחרת אין קשר רציונלי בין שני הנדבכים האלה" (פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 6). עו"ד גלעד בהט, מהייעוץ המשפטי למשטרה, השיב שסעיף 3 להצעת החוק קובע כי צו הגבלה יוצא רק אם שוכנע בית המשפט כי "יש יסוד סביר להניח כי הוצאת הצו והמגבלות הקבועות בו, בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מאותו אדם, חיוניות למניעת פגיעה חמורה בבטיחותו של אדם, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה". מכאן, שניתן להטיל מגבלה רק אם היא מאיינת את המסוכנות והיא מידתית (שם, עמ' 8).

49. סוגיה נוספת שנדונה הייתה שאלת החפיפה האפשרית בין חלק מהמגבלות. עו"ד גלעד נוח, מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, העיר כי "אפשר להשיג את אותה תכלית של חלק מן המגבלות על ידי הוראה אחרת", וניתן אפוא לצמצם את רשימת המגבלות (שם, עמ' 6). עו"ד גלעד בהט מהייעוץ המשפטי למשטרה השיב כי קיומו של מדרג מגבלות המגשימות את אותה התכלית יאפשר לבית המשפט להטיל מגבלה מידתית ולהתאים את המגבלה לרמת הסיכון (שם, עמ' 7).

50. **היחס בין הצעת החוק לבין הדין הפלילי.** תכליתה של הצעת החוק היא מניעתית, ובכך היא נבדלת מהדין הפלילי. למרות זאת, החשש שמא הצעת החוק מייצרת 'מסלול עוקף' לדין הפלילי נדון בהרחבה בדיוני הוועדה.⁵ כך אמר עו"ד גלעד נוח מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 6):

"היו כאן קשיים אובייקטיביים שהוצגו במהלך הדיונים, גם הפתוחים וגם החסויים, לגבי היכולת של המשטרה כרגע להשתמש בכלים שקיימים אצלה, הכלים הפליליים הרגילים ומשם גם נובע הצורך בשינוי, ביצירה של כלים אחרים, כלים מינהליים..."

⁵ ראו למשל: דברי עו"ד גבריאלה פיסמן, פרוטוקול מיום 3.6.24, עמ' 11; ובפרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 4 ו-28; דברי עו"ד גלעד נוח, שם, עמ' 48-49; דברי עו"ד קרן רוט, שם, עמ' 50; דברי עו"ד דבי גילד חיו, שם, עמ' 53; דברי חה"כ משה סעדה, שם, עמ' 63; דברי עו"ד גבריאלה פיסמן, פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 14 ו-56; דברי עו"ד ענבל ברנסון-יהודאי, שם, עמ' 28; דברי עו"ד גבריאלה פיסמן, פרוטוקול מיום 24.6.24, עמ' 38; דברי עו"ד קרן רוט, פרוטוקול מיום 15.7.24, עמ' 26.

גם אם אנחנו פותחים כאן בכלים אחרים, כלים שמתבססים על ראיות מינהליות, עדיין צריך להישמר מפני שני דברים: מפני מצב שבו יוצרים מסלול קל, מסלול עוקף למסלול הפלילי הרגיל, כי בסופו של יום הדין הפלילי, עם כל העלויות שלו, המשאבים, הזמן, הבקרה על ראיות, סדרי הדין המפורטים וכולי – כל אלה נועדו בסופו של יום לשמור על הוגנות גם של ההליך, על זכויות החשודים, הנאשמים, בעצם יצירה של הליך שהוא סדור והוגן. מצד שני בסופו של יום המלחמה בפשיעה, במיוחד בפשיעה המאורגנת, צריכה להתבטא בזה שעבריינים מוצאים את מקומם בכלא ולא בהטלה של כל מיני חלופות ומגבלות וסנקציות חלופיות כאלה ואחרות.

51. באופן כללי, לא הייתה מחלוקת על הצורך בהבחנה ברורה בין ההליך של הוצאת צווי הגבלה שיפוטיים לצורך מניעת לבין ההליך הפלילי. יש לציין בהקשר זה כי בסעיף 3(א) להצעת החוק נקבע במפורש כי סמכותו של נשיא בית המשפט המחוזי להוציא צו הגבלה שיפוטי מוגבלת למצב שבו "הוצאת הצו חיונית למניעת פגיעה חמורה בביטחוןנו של אדם, וכי לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה". הגבלה זו נותרה על כנה גם בנוסח החוק. ובכל זאת, חלק מחברי הכנסת חששו שייעשה בפועל שימוש בכלים הקבועים בחוק כתחליף להליך הפלילי. כך למשל אמר ח"כ יואב סגלוביץ', שהתריע מפני "ניוון היכולת החקירתית של משטרת ישראל" בעקבות "השימוש בכלים מינהליים [על ידי] גוף אכיפה כמו משטרה" (פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 10). לדבריו, יש להבהיר "שלא יהיה מצב שיש חקירה פלילית ואנחנו משתמשים בכלים המינהליים לחקירה הפלילית" (שם, עמ' 29).

52. כדי לבדל את הצעת החוק מהדין הפלילי וכדי לצמצם את הסכנה לשימוש בחוק כדי לעקוף את ההליך הפלילי, הכניסה הוועדה שינויים רבים ומשמעותיים בהצעת החוק שנועדו לאיין את החשש האמור: תוקפו המרבי של צו הגבלה שיפוטי – קוצר בצורה משמעותית, האפשרות לחידוש צווי הגבלה – הוגבלה, סמכויות המשטרה להבטחת קיומו של צו הגבלה – צומצמו; וחובת הדיווח לכנסת – הוגברה. בנוסף, נקבעה בחוק הוראה ייחודית שכותרתה "הודעה על נקיטת הליך אחר" (סעיף 13), העוסקת אף היא בקשר בין קיומו של הליך פלילי לבין המגבלות שיכולות להיות מוטלות במסגרת צו הגבלה שיפוטי. נפרט את הדברים להלן, אך כעת רק נציין כי מכלול השינויים הללו נועד להבטיח שהחוק לא ישמש כתחליף להליך הפלילי, אלא למטרתו המוצהרת בלבד – "להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם" (סעיף 1 לחוק).

53. תוקפו המרבי של צו הגבלה שיפוטי. בהצעת החוק הוצע כי תוקפו של צו הגבלה שיפוטי יהיה עד 6 חודשים, למעט מגבלות מסוימות שתוקפן לא יעלה על 4 חודשים. עוד הוצע, כי לאחר תום תקופה זו, ניתן יהיה להוציא צווים חדשים עד לתקופה כוללת של שנתיים.

בדיוני הוועדה נמתחה ביקורת על הוראות אלה. בין השאר נטען כי הן ארוכות מדי, ונטען גם כי הסדר זה עלול להוביל לכך שייעשה שימוש בצווי הגבלה שיפוטיים באופן ממושך ובלתי-

מוגבל כתחליף לניהול הליך פלילי.⁶ כך למשל טענו עו"ד קרן רוט ממשרד המשפטים ועו"ד גלעד נוח מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה, שציין: "ההליך הפלילי הוא ... ההליך המרכזי שבמסגרתו אנחנו מטילים ענישה בחברה. לבוא ולייצר פה איזשהו מסלול עוקף, שהוא לנצח נצחים. יש הבדל... אם זה לשישה חודשים או לתקופה אחרת ואתה מייצר איזשהו איזון פנימי, לבין לייצר את אותו מנגנון בצורה אין סופית" (פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 50). ו, חה"כ משה סעדה, מנגד, סבר שיש לאפשר הוצאת צווים כל עוד יש מידע מודיעיני המבסס את הסכנה.

בסופו של דבר החליטה הוועדה לתקן את הצעת החוק, לקצר את התקופות האמורות בצורה משמעותית, לקבוע כי תוקפו של צו הגבלה שיפוטי לא יעלה על חודשיים ולהגביל את התקופה הכוללת להוצאת צווים ל-6 חודשים. ביחס לאיסור יציאה ממקום המגורים נקבעו תקופות קצרות יותר – 45 ימים ו-3 חודשים בהתאמה. בעניין זה ציין עו"ד גלעד נוח מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה כי ההסדר מבוסס על קביעת תקופת תוקף שונה ל"שני סוגים של מגבלות – מגבלות קשות ומגבלות רכות שהן בעצם כל יתר המגבלות. המגבלה הקשה היחידה שנותרה בתוך הנוסח היא ... איסור יציאה ממקום מגורים. לגביה סברנו שראוי לצמצם אותה ככל הניתן גם בהתאם לצורך המבצעי של המשטרה. לכן משך המגבלה הזאת ירד ל-45 ימים, כאשר ביחס לשאר המגבלות מדובר על 60 ימים". עוד ציין, כי התקופות המצומצמות קצרות יותר מאלה שהוצעו בטיטות התזכיר הממשלתי: "בהקשר הזה אני אציין שלמרות שמדובר בטיטות תזכיר וגם לא סוכמו כל הדברים, כאן משך המגבלות הן אפילו יותר מחמירות ממה שהוצע בטיטות התזכיר" (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 7).

54. **רף ההוכחה הדרוש להוצאת צו הגבלה שיפוטי.** הצעת החוק נועדה להעניק כלים יעילים למשטרה ולבתי המשפט להתמודדות עם סכנה לחיי אדם, וזאת בהיעדר תשתית ראייתית המאפשרת הגשת כתב אישום וניהול הליך פלילי. על רקע זה, התעוררה בדיונים שאלת רף ההוכחה הדרוש להוצאת צווי הגבלה שיפוטניים. בהצעת החוק הוצע רף של "יסוד סביר להניח", אך במהלך הדיונים נמתחה ביקורת על רף זה ונטען כי הוא נמוך מדי.⁷ בין השאר הוצע להבחין בין רף ההוכחה הנדרש לעצם קיומו של ארגון פשיעה, רף ההוכחה הנדרש לשייכותו של האדם לאותו ארגון ורף ההוכחה הנדרש למידת המסוכנות הנשקפת מהאדם.⁸

בסופו של דבר, ובעקבות הדיונים הרבים שנערכו בעניין זה, הוחלט להבחין בין שלושת המרכיבים שהוזכרו לעיל, ולקבוע רף הוכחה של "יסוד סביר להניח" לכך שהפעילות נעשית במסגרת ארגון פשיעה ולכך שמדובר בארגון פשיעה, ורף הוכחה גבוה יותר – של "אפשרות ממשית" – למסוכנות הנדרשת מאותו אדם (ראו: סעיף 3(ב)(2) לחוק).⁹ עו"ד גלעד נוח מצוות

⁶ ראו: פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 47-50; פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 23 ו-33; פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 27-16.

⁷ ראו: פרוטוקול מיום 10.6.24, עמ' 15-16; שם, עמ' 20; פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 6-7; שם, עמ' 19-20; פרוטוקול מיום 17.7.24, עמ' 9-10.

⁸ ראו: פרוטוקול מיום 8.7.24, עמ' 14-19.

⁹ בעניין זה חלה טעות בדברים שנאמרו בוועדה ביום 17.7.24. לאמתו של דבר, כמצוין למעלה, רף הסתברותי של "אפשרות ממשית" הוא מחמיר יותר מרף הסתברותי של "יסוד סביר להניח".

הייעוץ המשפטי לוועדה התייחס לעניין זה בדיון שנערך ביום 17.7.24, ואמר שבכל שלושת המרכיבים קיימת דרישה לראיות מספקות, ברורות ומשכנעות, אך בסופו של דבר רף ההוכחה נתון לשיקול דעתו של בית המשפט הן בבקשה (עמ' 5 לפרוטוקול):

“הפרשנות הכללית לתיבה הזו היא... כי מדובר בראיות מספקות, ראיות ברורות ומשכנעות. זה ברמה הבסיסית. אבל מעבר לזה, מבחינתי יש כאן חובה להדגיש שהדבר אמנם לא נקבע במפורש בחקיקה... אבל מכיוון שמלאכת יציקת התוכן לתוך התיבה הזאת נותרת לפתחו של בית המשפט – הוועדה כן נתנה את דעתה, לפחות מבחינתנו, לפחות באיזושהי אמירה מפורשת שהייתה כאן בדיונים בשבוע שעבר וגם אתמול, לכך שבסופו של דבר ראוי ורצוי ליצור כאן איזושהי דיפרנציאציה בין שלושת המרכיבים האלה:.... בין רף הוכחה של עצם קיום הארגון והפעילות שנעשית במסגרת הארגון ובין אלמנט המסוכנות.”

על רקע זה הציע חבר הכנסת גלעד קריב, במסגרת ההסתייגויות שהגיש להצעת החוק, לעגן במפורש רף גבוה יותר ביחס לרף ההוכחה (פרוטוקול מיום 17.7.24, עמ' 10):

“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... אבל יש לנו בדין הישראלי... עוד קומה שלפנינו היא רלוונטית לדין פלילי אבל היא רלוונטית לדין מינהלי וזאת הקומה של אפשרות ממשית... 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”...”

ההסתייגות זו של חבר הכנסת קריב התקבלה בדיוני ההכנה לקריאה השנייה והשלישית, ולאחר דיון פנימי של הוועדה הודיע יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת צביקה פוגל, כדלקמן (שם, עמוד 17):

“לגבי ההסתייגויות של גלעד קריב... החלטנו לקבל את בקשתו... בסעיף 3(ב)(2)(א) החלפנו את המילים “יסוד סביר להניח” ב“אפשרות ממשית”. חשבנו שזה נכון להכניס את התיבה הזאת.”

55. כאמור, בסופו של יום, הוחלט לקבוע בחקיקה הבחנה מפורשת בין שלושת המרכיבים שהוזכרו לעיל, תוך דרישה כי רכיב המסוכנות יוכח ברף גבוה יותר של “אפשרות ממשית”, בעוד המרכיבים העוסקים בקיומו של ארגון פשיעה ובכך שהפעילות נעשית במסגרת ארגון

פשיעה – יוכחו ברף של "יסוד סביר להניח", שגם בו כאמור נדרשות ראיות מספקות, ברורות ומשכנעות, בהתאם לשיקול דעת בית המשפט.

56. **אישור היועץ המשפטי לממשלה.** בהצעת החוק הוצע שבקשה לצו הגבלה שיפוטי תוגש על ידי גורם משטירתי – "הגורם המוסמך". במהלך הדיונים נמתחה ביקורת על כך שההליך להוצאת צו הגבלה שיפוטי אינו כולל פיקוח של גורם חיצוני למשטרה, דוגמת פרקליטות המדינה, וזאת במיוחד לעניין מידת היכולת לנקוט בהליך פלילי.¹⁰

57. הוועדה אימצה גישה זו, והכניסה דרישה לאישור היועץ המשפטי לממשלה או גורם מטעמו להגשת בקשה לצו הגבלה שיפוטי (סעיף 3(א) לחוק). זאת, על בסיס התפיסה כי מוסד היועץ המשפטי מגלם נקודת מבט נוספת וחיזונית לזו של המשטרה, מאפשר בקרה משמעותית על הפעלת ההסדר ובעל חשיבות בשל העובדה כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הגורם העומד בראש התביעה ומהווה את הגורם הפרשני המוסמך של חקיקה בישראל. ראו בהקשרים אלה את דברי צוות היעוץ המשפטי לוועדה בדיון מיום 16.7.24 (עמ' 6 לפרוטוקול): "המנגנון שמדבר על האישור של היועצת המשפטית לממשלה... מייצר כאן עוד איזושהי בקרה, עוד איזושהו איזון כדי למנוע טענות לגבי שרירותיות של השימוש בזה, הסדר לא מאוזן וכולי", וכן בדיון מיום 17.7.24 (עמ' 4-5 לפרוטוקול): "היועצת המשפטית היא המוסד המשפטי המרכזי בשיטה הישראלית, היא מי שעומדת בראש מערכת אכיפת החוק בישראל לנוכח תפקידה כראש התביעה הכללית, היא היועצת של הרשות המבצעת, היא הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המינהל השונות, היא מהווה אורגן מפתח באיזון ההסדר ובהפעלה שלו. במובן הזה זה לא סתם הוספת נקודת מבט חיצונית או איזושהי בקרה על ההסדר. היא רכיב מרכזי בהפעלה שלו ובשמירה על זכויות אדם במסגרתו".

58. **האפשרות להוציא צו הגבלה שיפוטי במעמד צד אחד.** בסעיף 6 להצעת החוק הוצע להסמיך את בית המשפט להוציא צו הגבלה שיפוטי במעמד צד אחד, וזאת בשלושה תרחישים: אם הדבר נצרך למניעת פגיעה בשלומם ובביטחונם של אדם או של הציבור, אם יש צורך מידי בהוצאת הצו, ואם מתקיימים טעמים מיוחדים אחרים שיירשמו. בדיוני הוועדה הובהר כי הכלל הוא דיון במעמד שני הצדדים, ואילו האפשרות לקיים דיון במעמד צד אחד נועדה לשמש כחריג בלבד.¹¹

עו"ד ישי שרון, נציג הסנגוריה הציבורית הביע הסתייגות מהנוסח המוצע, וזאת במיוחד בשל האפשרות לקיים דיון במעמד צד אחד "מטעמים מיוחדים אחרים" שלא הוגדרו. נציגי המשטרה חלקו על כך, וטענו שבתי משפט נוהגים להפעיל פיקוח הדוק על הסדרים דומים הקיימים בחוקים אחרים, וכי בפועל מוגשים עררים בסמוך לאחר הוצאת הצווים.¹² עוד הודגש, כי יש

¹⁰ ראו: פרוטוקול מיום 10.6.24, עמ' 14-20; פרוטוקול מיום 8.7.24, עמ' 4-5 ו-10-8.

¹¹ פרוטוקול הדיון מיום 5.6.24, עמ' 44; פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 21-22; פרוטוקול הדיון מיום 10.7.24, עמ' 16-14.

¹² ראו: פרוטוקול הדיון מיום 10.7.24, עמ' 14-16.

צורך בפתרון למקרים שבהם נשקפת סכנה מיידית לחיי אדם ולא ניתן להמתין לקיום הליך בנוכחות שני הצדדים.

בסופו של דבר, בעקבות דברים אלה, החליטה הוועדה לקבל את הערות הסנגוריה, להשמיט את החלופה של "טעמים מיוחדים אחרים שיירשמו" ולאפשר קיום דיון במעמד צד אחד רק אם מתקיימים שני תנאים מצטברים: יש בכך כדי למנוע פגיעה בשלומם ובביטחונם של אדם או של הציבור; ויש צורך מידי בהוצאת הצו.

59. **התשתית הראייתית להארכת צווים ולהוצאת צווים חדשים.** כאמור, בהצעת החוק הוצע לקבוע כי לאחר שפג תוקפו של צו הגבלה שיפוטי, בית המשפט יהא רשאי להוציא צו חדש בהתקיים התנאים הקבועים לכך בחוק, וזאת עד לתקופה כוללת של שנתיים. הוועדה החליטה לצמצם את התקופה הכוללת, ולהעמידה על 6 חודשים (ולגבי איסור יציאה ממקום המגורים – 3 חודשים).

בדיוני הוועדה נטען שיש להבהיר שהוצאת צווים חדשים דורשת תשתית ראייתית עדכנית להתקיימות התנאים הסטטוטוריים להוצאת צווי הגבלה שיפויים. טענה זו התקבלה, ובחוק הובהר כי התנאים להוצאת צו לאחר פקיעתו של צו קודם זהים לתנאים להוצאת צו מלכתחילה.¹³

בנוסף, במטרה לחשק את ההסדרים האמורים ולהבהיר אותם, קבעה הוועדה כי במקרה שבו הורה בית המשפט על הוצאת צו הגבלה לתקופה קצרה מהתקופה המרבית, והוא מתבקש להאריך את תוקפו של הצו, יהיה עליו לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים להוצאת צו הגבלה חדש, לצד התקופה שבה מוטלות מגבלות על האדם שכלפיו הוצא הצו, ולקבל את הבקשה רק אם יש בכך כדי להצדיק את הארכת תוקפו של הצו. במקביל, קבעה הוועדה כי במקרה שבו בית המשפט מתבקש להורות על הוצאת צו הגבלה חדש (לאחר תום התקופה המרבית של צו אחד), יהיה עליו לבחון את התשתית הראייתית העדכנית, בין השאר על בסיס הערכת מסוכנות מודיעינית חדשה, ולקבל פירוט בדבר הפעולות שבוצעו מאז הוצאת צו ההגבלה השיפוטי הקודם. הסדרים אלה נועדו אף הם לבסס את התשתית הראייתית וההסתברותית העומדת בפני בית המשפט בקבלת החלטה על הארכת צו או על הוצאת צו חדש.

60. **סמכויות משטרת ישראל לאכיפת צו הגבלה שיפוטי.** בסעיף 8 להצעת החוק המקורית נכללה רשימה רחבה של סמכויות הנתונות למשטרת ישראל לצורך אכיפת צו הגבלה שיפוטי, שכללה בין השאר דרישה למסירת מידע מכל אדם, מבני משפחה של האדם ומהמעסיק שלו, חיפוש גופני, חדירה לחומר מחשב, תפיסת חפצים ונקיטה ב"כל סמכות אחרת שסבר בית המשפט כי היא נדרשת בנסיבות העניין".

¹³ ראו: פרוטוקול הדיון מיום 16.7.24, בעמ' 33-37.

בישיבות הוועדה מימים 5.6.24 ו-17.6.24 ערכה הוועדה דיון נרחב בסעיף זה, והחליטה לצמצם אותו בצורה משמעותית. בתוך כך הובהר כי נקיטה בסמכויות לפי סעיף זה מותנית בכך שבית המשפט העניק אותן למשטרה במפורש במסגרת הצו, וכי השימוש בסמכויות אלה יכול להיעשות רק במידה הדרושה לאכיפת צו ההגבלה, וזאת תוך הגנה מרבית על זכויותיו של האדם שכלפיו הוצא הצו.

61. **מעצר מפרי צווים.** בסעיף 10 להצעת החוק הוצע לקבוע כי "הפר אדם צו הגבלה שיפוטי שהוצא נגדו, רשאי שוטר לעצור את המפר". בדיוני הוועדה התעוררה שאלת הצורך בהוראה זו, וכן השאלה אם דיני המעצרים הכלליים יחולו עליה.¹⁴

נוכח חוסר הבהירות בעניין זה, הוחלט לקבוע במפורש כי על המעצר לפי סעיף זה יחולו הוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**).

62. **העונש על הפרת צו.** סעיף 12 להצעת החוק קבע עונש של עד 4 שנות מאסר על הפרת צו הגבלה שיפוטי, לצד עונש מינימום של שנה (אלא אם מתקיימים טעמים מיוחדים שיירשמו), היה במוקד של שורת דיונים בוועדה.¹⁵

עו"ד ענבל ברנסון יהודאי ממשרד המשפטים ציינה שבמסגרת הדיונים על טיוטת התזכיר הממשלתי גובשה פשרה לקביעת עונש מרבי של שלוש שנות מאסר, ללא עונש מינימום, והעירה על הבעייתיות בענישת מינימום שיכולה להיות מופעלת גם בגין הפרות שוליות של צו. לעמדה זו הצטרף עו"ד איתמר גלבפיש, מפרקליטות המדינה, שהוסיף כי כאשר אדם מפר מעצר בית, לרוב תוגש בקשה למעצרו, אך בדרך כלל לא יוגש נגדו כתב אישום על עצם ההפרה. גם עו"ד ישי שרון, נציג הסנגוריה הציבורית, הצטרף לדברים (פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 32-33). חברי הכנסת גלעד קריב ועאידה תומא סלימאן הצטרפו לעמדה זו.

לעומתם, חברי הכנסת משה סעדה וחמד עמר ביקשו בדיוני הוועדה שהסעיף הקובע עונש מינימום יישאר בנוסח החוק. אחד הנימוקים שהוצגו על-ידם היה קיומה של מסוכנות משמעותית לחיי אדם במקרה של הפרת צו הגבלה שיפוטי מכוח החוק – מסוכנות אשר לא בהכרח קיימת בהפרה של צווים אחרים). לעמדה זו הצטרף יו"ר הוועדה, שציין שהנוסח המוצע תואם את עמדת המשטרה, והוא נדרש לדבריה לשם הרתעה בשל המסוכנות הנשקפת ממפרי צווים (פרוטוקול מיום 5.6.24, עמ' 61). עו"ד גלעד בהט, מהייעוץ המשפטי למשטרה, הסביר שהעונש המרבי שמוצע לקבוע זהה לחלוטין לעונש המרבי הקבוע בסעיף 287(ב) לחוק העונשין על עבירה של הפרת הוראה חוקית שניתנה לשם הגנה על חיו, גופו או שלומו של אדם אחר. באשר לצורך בענישת מינימום, עו"ד בהט אמר שכמות ההליכים הפליליים בגין

¹⁴ ראו: פרוטוקול הדיון מיום 5.6.24, עמ' 58-57; פרוטוקול הדיון מיום 24.6.24, עמ' 29-22; פרוטוקול הדיון מיום 17.6.24, עמ' 45-46.

¹⁵ ראו: פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 50-46; פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 36-31; פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 48-39.

הפרת הוראה חוקית שנגזרים בהם עונשי מאסר היא קטנה מאוד, וצריכה להיות ענישה משמעותית על הפרת צווי הגבלה שיפוטיים (פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 34-35). יו"ר הוועדה המחיש את הדברים כאשר אמר: "יש מידע מודיעיני על פצצה מתקתקת, המידע הזה עולה מחוקר בשטח, עולה לקצין החקירות באותה תחנה, עובר למחוז, מהמחוז לראש אח"מ, מראש אח"מ ליועצת המשפטית לממשלה או לנציגה, משם לשופט והוא בסוף נדרש לעשות איזושהי מגבלה והוא מפר אותה. אתם רוצים, מה? נעבור על זה? הוא הפר, אז לא נעשה לו כלום?" (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 41).

עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה הייתה כי ניתן להותיר את העונש המרבי על עבירה זו על 4 שנים, אך אין בהכרח מקום לקבוע עונש מינימום (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 44). ח"כ גלעד קריב הציע לאמץ את הפשרה שהציע הייעוץ המשפטי לוועדה וטען כי דוחות שנערכו בעבר קבעו שענישת מינימום אינה כלי יעיל למיגור פשיעה (פרוטוקול מיום 16.7.24, עמ' 46-45). מנגד, יו"ר הוועדה אמר שעמדת המשטרה היא "שאם אין עונש מינימום, הם לא רוצים את החוק הזה בכלל", ונציגי המשטרה הבהירו שענישת המינימום הכרחית בעיניהם בשל המסוכנות הרבה הקיימת מעבריינים פעילים בארגוני פשיעה שהפרו צו הגבלה שיפוטי שהוצא בעניינם, שאין להשוותה להפרת צווים בהקשרים אחרים. בנוסף, נציגי המשטרה ציינה כי ההרשעה במקרים אלו אינה נענית על בסיס תשתית ראייתית מינהלית: "מי שיפר את המגבלה, ההרשעה תהיה על בסיס תשתית פלילית... מעל לכל ספק סביר כנדרש בחוק, בדין הפלילי... נקודת המוצא היא שאם חבר בארגון פשיעה שעל פי תשתית מודיעינית מינהלית הוכחנו בפני בית המשפט והצלחנו לשכנע אותו שהוא מהווה סיכון מיידי לחיי אדם והוא בכל זאת, אחרי שהוא מכיר היטב ויודע מה התנאים שהוטלו עליו, בוחר להפר אותם – אנחנו מוכיחים את זה ברמת הוכחה מעל לכל ספק סביר כנדרש במשפט הפלילי".

בסופו של יום, לאור עמדת המשטרה והנימוקים שהוצגו בפני הוועדה, הוחלט להותיר סעיף זה של הצעת החוק ללא שינוי.

63. "הודעה על נקיטת הליך אחר". כאמור, אחת הסוגיות שהייתה במוקד דיוני ההכנה נגעה ליחסי הגומלין בין צווי ההגבלה השיפוטיים לבין ההליך הפלילי, ובתוך כך האפשרות כי צווי ההגבלה השיפוטיים יפקעו לאחר פתיחתו של הליך פלילי.¹⁶

בהתאם לכך גובש סעיף 13 להצעת החוק לקריאה הראשונה, שבו הוצע לקבוע כי אם הוצא צו הגבלה שיפוטי כלפי אדם, ובתקופת תוקפו נעצר האדם עקב אותה מסכת עובדתית שבשלה הוצא כלפיו הצו, יפוג תוקפו של הצו. לצד זאת הוצע לקבוע כי בית המשפט רשאי להותיר על כנו את צו ההגבלה השיפוטי אם מטרתו לא הושגה באמצעות ההליך הפלילי. נציגי פרקליטות המדינה הביעו חשש מכך שנציגי המשטרה יוסמכו לקבוע אם המעצר נובע מ"אותה מסכת עובדתית" של צו ההגבלה השיפוטי, ואמרו שלדעתם מוטב לקבוע חובת עדכון

¹⁶ ראו לדוגמה: פרוטוקול מיום 17.6.24, עמ' 10; פרוטוקול מיום 24.6.24, עמ' 32-35.

לבית המשפט בכל מקרה של מעצר.¹⁷ הוועדה החליטה לאמץ את עמדתם ולקבוע בסעיף 13 לחוק כי יימסר לבית המשפט דיווח בכל מקרה שבו נעצר האדם שהוצא נגדו צו הגבלה שיפוטית, וכי במקרים אלה בית המשפט ישקול אם לשנות את המגבלות שהוטלו על אותו אדם.

64. **מעצר עד תום ההליכים בגין הפרת צו הגבלה שיפוטי.** בסעיף 17 להצעת החוק לקריאה הראשונה הוצע לקבוע שהפרת צו הגבלה שיפוטי היא עבירה שיש בה חזקת מסוכנות לעניין מעצר עד תום ההליכים. נציגי משרד המשפטים והסנגוריה הציבורית התנגדו לכך, ואילו נציגי המשטרה והמשרד לביטחון לאומי טענו שנוכח המסוכנות המיוחדת הנשקפת מעבריינים פעילים בארגוני פשיעה, הדבר הכרחי כדי שהחוק יהיה אפקטיבי (פרוטוקול הדיון מיום 10.7.24, עמ' 34-38). בסופו של יום החליטה הוועדה למחוק סעיף זה.

65. בסיום הדיונים בהצעת החוק, ובמענה לדברי נציגי משרד המשפטים וחה"כ גלעד קריב, אמר עו"ד גלעד נוה מצוות הייעוץ המשפטי לוועדה כי הוא סבור שהצעת החוק – על השינויים הרבים שנערכו בה – היא חוקתית (פרוטוקול מיום 17.7.24, עמ' 4):

“קודם כל, במידה וזה לא היה ברור, אני אפתח באמירה ברורה. לשיטת הייעוץ המשפטי לוועדה, הנוסח הנוכחי, לאור כל השינויים שנערכו בהסדרים השונים בהצעת החוק, ההסדר לא רק מאוזן הרבה יותר ונותן מענה לקשיים המשמעותיים שהוצגו לאורך הדיונים אלא גם מבחינה משפטית לטעמנו מידתי הרבה יותר, כך שלא ניתן לסווג אותו עוד כהסדר תחת מניעה משפטית... לגבי תכלית הצעת החוק, אני לא נכנס לזה, התכלית ראויה ואני לא חושב שמישהו חלק על זה במהלך הדיונים. יש כאן כן מתן כלים מאוד מאוד משמעותיים... מה שנדרש כאן זה בעצם יצירת איזונים בתוך הכלים כדי שהם יהיו יותר מידתיים. לכן כל השינויים שבוצעו בהסדרי המעטפת ובהסדרים השונים, כל אחד מפרספקטיבה קצת אחרת, נועד לטפל בקשיים האלה.

מערכתית ברור שהעובדה שראש אח"ם, מי שעומד בראש הדיסציפלינה המקצועית במשטרה, הוא הגורם שמאשר את הבקשות... הוא הגורם בעל הידע והמומחיות הרבים ביותר בתוך המשטרה ביחס לעבירות הרלוונטיות, ביחס לפעילות של ארגוני פשיעה ולכן באמת נכון שהוא יהיה הגורם שרלוונטי כאן. בנוסף, באופן מעט רחב יותר, גם הוספת היועצת המשפטית או מי מטעמה... בכל מה שקשור לאישור הבקשות, מבחינתנו היא בעלת חשיבות עליונה להסדר. היועצת המשפטית היא המוסד המשפטי המרכזי בשיטה הישראלית, היא מי שעומדת בראש מערכת אכיפת החוק בישראל לנוכח תפקידיה כראש התביעה הכללית, היא היועצת של הרשות המבצעת, היא הפרשן המוסמך של החוק כלפי רשויות המינהל השונות, היא מהווה אורגן מפתח באיזון ההסדר ובהפעלה שלו. במובן הזה זה לא סתם הוספת נקודת מבט חיצונית או איזושהי בקרה על ההסדר.

היא רכיב מרכזי בהפעלה שלו ובשמירה על זכויות אדם במסגרתו. מעבר לכך, גם הידוק של הסדרי המעטפת האחרים, אם זה הסרת מגבלות מסוימות... שלטעמנו לפחות לא נמצאה להם איזושהי הצדקה מהותית לפגיעה שגלומה בהם או שהפגיעה בהם הייתה פשוט מעבר לנדרש לצורך הפעלת ההסדר,

¹⁷ פרוטוקול מיום 10.7.24, עמ' 19-25.

מוסיפה כאן למידתיות... גם צמצום משכי הזמן – גם ביחס לתקופה הראשונית וגם ביחס לבקשות חדשות... מחשקת את ההסדר. מעבר לכך, גם התוספות שהתייחסו שם לסעיף 7 לשיקול דעתו של בית המשפט, גם יש בהן כדי לחזק משמעותית את המידתיות של ההסדר... החובה של המשטרה לעדכן את בית המשפט על הפעולות שננקטו כדי שלא יזנחו את ההליך הפלילי הרגיל שעל חשיבותו עמדנו כבר בדיונים הקודמים. כמו שאמרתי, גם אלה חיזוק משמעותי להסדר.

על זה יש עוד הוראות נוספות שמבחינתנו מייצרות מידתיות, אם זה בקביעת ההסדר בהוראת שעה כפי שהיושב-ראש ציין, הדיווחים התדירים לוועדה שמאפשרים גם בקרה של המחוקק... הסרת ההוראה של חזקת המסוכנות ואפשרות למעצר עד תום הליכים, ההוראה לגבי עיון חוזר לצורך בקרה מתמידה על הפעלת ההסדר, ההוראה לגבי מתן הודעה על נקיטה בהליך אחר... ויש עוד הסדרים שהם הסדרי מעטפת אבל מעט רחוקים יותר...

לגבי המבחן המרכזי שבסעיף 3, בסופו של יום הוא מרחף מעל כל ההסדר. זאת אומרת, הוא מבנה את שיקול הדעת של בית המשפט והוא מייצר כאן איזשהם איזונים שמבחינתנו הם מאוד מאוד ראויים ומשפרים את המידתיות של ההסדר. ראשית, הותרת ההכרעה בידי בית משפט ולא גורם מינהלי, מה שהיה בגלגולים קודמים של ההצעה, היא רכיב מרכזי במידתיות. שנית, העובדה שהבקשות האלה מרוכזות בפני לא סתם שופט אלא בסופו של יום בידי שופטים מעטים יחסית ובכירים מאוד, כלומר נשיא בית המשפט המחוזי וסגנו, מוסיפה למידתיות של ההסדר. שלישית, הכוונת שיקול הדעת של בית המשפט, של הגורם השיפוטי לרף ראוי והולם בדמות הדרישה שהוא צריך להיות משוכנע כי קיים יסוד סביר להניח כי על סמך רמת הסיכון נשקפת מאדם כלפיו מוצא הצו, קיימת חיוניות לא רק בהוצאת הצו עצמו אלא גם במגבלות שקבועות בו לצורך מניעת פגיעה חמורה בביטחון האדם, מהווה רכיב מרכזי שמוסיף למידתיות. ועל כל אלה כמובן מרחפת גם כאן איזושהי הוראה כללית יותר שמחשקת ומחברת את ההסדר הזה לעולם הפלילי 'הרגיל', שזאת ההוראה שמדברת על כך שלא ניתן להשיג על מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי בדרך שפגיעתה פחותה... מחזקת את ההסדר ואת המידתיות שלו.

...

לאור כל הדברים האלה העמדה שלנו שההסדר הנוכחי, עם כל השינויים שהוא עבר, הוא כן הסדר שהוא מידתי וחוקתי."

ד. סיכום השינויים שהוכנסו בהצעת החוק בהליך החקיקה

66. כאמור לעיל, בהליך החקיקה הוכנסו בהצעת החוק שינויים רבים, וזאת בעקבות הערות של חברי כנסת, הייעוץ המשפטי לוועדה, גורמי ממשלה וגורמים נוספים. כדי לעמוד על היקף השינויים שנערך בהצעת החוק, נציג את הדברים בטבלה מסכמת:

סעיף בחוק	נושא	הצעת החוק המקורית	נוסח החוק הסופי
2	הגורם המוסמך להגיש בקשה לצו	קצין משטרה בדרגת ניצב שהמפק"ל הסמיכו לכך	ראש אח"מ או מפכ"ל

סעיף בחוק	נושא	הצעת החוק המקורית	נוסח החוק הסופי
3(א)	מטרת הצו	מניעת פגיעה חמורה בביטחונו או ברכושו של אדם	מניעת פגיעה חמורה בביטחונו של אדם
3(א)	אישור היועץ המשפטי לממשלה	לא נדרש	נדרש
3(ב)	רף ההוכחה הנדרש	לא מופיע	אפשרות ממשית לגבי המסוכנות הנשקפת מאותו אדם; יסוד סביר להניח לגבי קיומו של ארגון פשיעה ולגבי העובדה שהפעילות נעשית במסגרתו
4(א)	רשימת המגבלות האפשריות	כוללת הגבלת עיסוק	לא כוללת הגבלת עיסוק
4(א)	סעיף סל למגבלות כלליות	קיים בהצעת החוק לקריאה הראשונה	לא קיים
6	הוצאת צו הגבלה שיפוטי במעמד צד אחד	ניתן להוציא צו במעמד צד אחד בנסיבות שונות: כדי למנוע פגיעה בשלומו ובטחונו של הציבור, אם הדבר הכרחי למניעת סיכול הוצאת הצו, אם יש בכך צורך מיידי, או מטעמים מיוחדים אחרים שיירשמו	ניתן להוציא צו במעמד צד אחד רק אם מתקיימים שני תנאים מצטברים: יש בכך כדי למנוע פגיעה בשלומו ובביטחונו של אדם או של הציבור, ויש בכך צורך מיידי
7	תוקפו המרבי של צו הגבלה שיפוטי	6 חודשים, ולגבי מגבלות על הימצאות במקומות מסוימים, על הימצאות מחוץ למקום המגורים על עיסוק ועל עבודה או עיסוק – 4 חודשים	חודשיים, ולגבי יציאה ממקום מגורים – 45 ימים
7	הגשת צו הגבלה שיפוטי חדש לאחר פקיעת הקודם	יש לצרף הערכת מסוכנות מודיעינית נוספת	יש לצרף את כל המסמכים הנדרשים לבקשה לצו הגבלה שיפוטי, ובכללם הערכת מסוכנות מודיעינית חדשה
7	סך התקופות שניתן להוציא צווי הגבלה שיפוטניים	ללא הגבלה	6 חודשים, ולגבי יציאה ממקום מגורים – 3 חודשים
8	סמכויות שבית המשפט רשאי להעניק למשטרה לצורך הבטחת קיומו של צו הגבלה שיפוטי	דרישה להתייצבות בתחנת משטרה, דרישה למסירת מידע ומסמכים, גם כלפי בן משפחה, צד שלישי ומעסיק; לערוך חיפוש; כל סמכות אחרת שסבר בית המשפט כי היא נדרשת בנסיבות העניין	דרישה להתייצבות בתחנת משטרה – הושמטה; דרישה למסירת מידע ומסמכים – הושמטה; על חיפוש יחולו הוראות חוק המעצרים סעיף הסל הכללי – הושמט
10	בקשה לעיון חוזר	לא מופיעה אפשרות לבקש עיון חוזר	ניתן לבקש עיון חוזר

סעיף בחוק	נושא	הצעת החוק המקורית	נוסח החוק הסופי
13	מעצר אדם שהוצא נגדו צו הגבלה שיפוטי	אין התייחסות	אם נעצר אדם שהוצא נגדו צו הגבלה שיפוטי, יימסר על כך דיווח לבית המשפט, והוא ישקול אם לשנות את המגבלות
15	חובת דיווח לכנסת	דיווח שנתי	אחת לארבעה חודשים

ה. טענות העותרת

67. לטענת העותרת, ההסדר שנקבע בחוק אינו חוקתי שכן הוא פוגע בזכויות יסוד חוקתיות, המעוגנות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק, וזאת באופן שאינו עומד בתנאי פסקאות ההגבלה הקבועות בחוקי יסוד אלה. לטענתה, עצם קיומו של הליך המאפשר פגיעה בזכויות אלה על בסיס מידע מודיעיני הנוגע למסוכנות עתידית הוא 'עקיפה' של הדין הפלילי, על האיזונים והערובות שנקבעו בו (וביניהם הדרישה להוכחה מעבר לספק סביר), ומכאן הפגיעה בזכויות האמורות.

68. לטענת העותרת החוק גם פוגע בשוויון, שכן הוא נועד להתמודד בעיקר עם הפשיעה המאורגנת במגזר הערבי, וחקיקתו מעוררת חשש לאכיפת-יתר כלפי חברה זו וליצירת מסלולי אכיפה נפרדים ליהודים ולערבים.

69. טענה נוספת המופיעה בעתירה מתייחסת לעונש שנקבע על הפרת צו הגבלה שיפוטי – ארבע שנות מאסר, ועונש מינימום של שנת מאסר. לטענת העותרת, ענישה זו חמורה מדי והיא פוגעת בזכות לחירות באופן בלתי-מידתי.

70. באשר למבחני פסקת ההגבלה – העותרת טוענת כי האפשרות להטלת צו הגבלה שיפוטי על בסיס חומר מודיעיני אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. לדבריה, החוק גם אינו מידתי: אין קשר רציונלי בין החוק לבין תכליתו שכן לא הוכח שחוסר ההצלחה של המשטרה לטפל בפשיעה בחברה הערבית נובע מהיעדר כלים מניעתיים; קיימים אמצעים שפגיעתם פחותה שכן מומחים הציעו פתרונות פוגעניים- פחות להתמודד עם פשיעה זו; ואין יחס הולם בין הנזק שייגרם לאדם שיוטל עליו צו הגבלה שיפוטי לבין התועלת שתופק מהחוק.

71. נוסף על האמור, העותרת טוענת שנפלו ליקויים בהליך החקיקה: הצעת החוק קודמה כהצעת חוק פרטית, בניגוד להחלטת ועדת השרים לחקיקה שהורתה להמתין לגיבוש הצעת חוק ממשלתית; החוק אושר בניגוד לעמדותיהם של גורמים מקצועיים רבים; ולא הוצגה בוועדה תשתית עובדתית מסודרת להצעת החוק, הכוללת סקירה של השימוש המשטרתי בכלים הקיימים ובחינה מעמיקה של הסיבות לכך שהיקף הפשיעה בחברה הערבית, שצומצם בתקופת כהונתה של הממשלה הקודמת, הולך וגדל בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית.

ו. טענות לתוקפו של החוק

72. בפתח הדברים ראוי להזכיר את אמות המידה הנוקשות שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד באשר לפסילת חקיקה ראשית. מדובר בסעד חריג, אשר השימוש בו שמור למקרים קיצוניים בלבד, שבהם לא נותרת כל חלופה אחרת למניעת פגיעה בזכויות יסוד או בעקרונות חוקתיים. כפי שציין בית המשפט הנכבד לא אחת, "כאשר המדובר בביקורת שיפוטית על מעשי חקיקה שהושלמו, חזר בית משפט זה והטעים, כי יורה על פסילת הוראות חוק רק כמוצא אחרון וכאשר אין עומדת לו כל אפשרות אחרת" (בג"ץ 9518/16 הראל נ' כנסת ישראל, 5.9.17). כפי שנקבע בעבר, "עד שבית המשפט פוסל חוק, הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה" (בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996)).

73. הזהירות הנדרשת מבית המשפט בהליכים חוקתיים נדרשת במיוחד כאשר מדובר בחקיקה זמנית – בהוראת שעה. כפי שנקבע בעבר, "התערבות של בית המשפט בהוראת שעה הינה מרחיקת לכת יותר מהתערבות בחקיקה "רגילה" של הכנסת" (בג"ץ 8425/13 איתן נ' ממשלת ישראל, 22.9.14). זמניותו של החוק, והיותו הוראת שעה, מחייבת התייחסות זהירה יותר מזו הננקטת כלפי חוקים שנחקקו כהסדר קבוע.

74. השלב הראשון של הבחינה החוקתית הוא שלב זיהוי הפגיעה בזכויות המעוגנות בחוקי היסוד (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, 11.5.06). בענייננו, אין חולק על כך שהחוק מסמך את בית המשפט להורות על פגיעה בזכויות חוקתיות. נפנה אפוא לבחינתה של פגיעה זו, ונראה כי היא עומדת בתנאי פסקאות ההגבלה.

75. אין חולק על כך שהחוק עומד בתנאי הראשון של פסקת ההגבלה, שכן הפגיעה בזכויות נעשית בחוק שנחקק כדין. העותרת טוענת שהחוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, אולם למעשה נראה שטענותיה מופנות כנגד תכליתו של החוק, שבה נדון מיד.

1.ו. תכלית החוק – ראויה

76. מטרת החוק קבועה בסעיף הראשון שלו: "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". כפי שהובהר בדברי ההסבר ובדיוני הוועדה, החוק נחקק על רקע עלייה חדה בהיקפה ובעוצמתה של הפשיעה המאורגנת, המסכנת באופן ממשי את שלום הציבור ואת ביטחון הציבור, והגורמת לפגיעה כמעט יומיומית בחיי אדם. עמדת משטרת ישראל, כפי שהוצגה לפני הוועדה, הייתה כי אין אפשרות להתמודד עם הפשיעה האמורה באמצעות הכלים הנתונים כיום בידי המשטרה, ועל כן קיים צורך חיוני ומיידי להעניק לה כלים אפקטיביים לטיפול בפשיעה זו ולעצירת הפגיעה בחיי אדם.

77. כפי שהובהר בהליכי החקיקה, תכלית החוק היא מניעתית. החוק אינו מאפשר הטלת מגבלות על אנשים החברים בארגון פשיעה בשל מעשיהם בעבר, אלא מעניק לרשויות האכיפה כלים למניעת פשיעה פלילית שעתידה להתרחש בעתיד, וזאת על בסיס מידע מודיעיני המלמד על המסוכנות הנשקפת מאדם מסוים הפועל במסגרת ארגון פשיעה.

78. רבות נכתב על חשיבות האינטרס שבהגנה על שלום הציבור. כפי שכתב כב' הנשיא ברק: "שמירה על שלום הציבור היא חיונית לקיומה של חברה. אכן, מדינה השומרת על זכויות האדם צריכה לעיתים לפגוע בזכויות האדם, כדי לקיים זכויות אדם" (בש"פ 8087/95 זאדה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 133 (1996)). כך נפסק גם בבג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**):

"ההגבלות על מימושן של זכויות האדם החוקתיות הן מסוגים שונים. אחד הסוגים המקובלים והידועים הוא ביטחון המדינה ושלום הציבור. אלה הם אינטרסים ציבוריים המצדיקים חקיקה שיש בה כדי להגביל זכויות אדם. 'ביטחון הוא ערך יסודי בחברתנו. ללא ביטחון לא ניתן לשמור על זכויות אדם'... עמדתנו על כך באחת הפרשות:

"חוקה אינה מרשם להתאבדות, וזכויות האזרח אינן במה לכיליון לאומי... זכויות האזרח יונקות מקיומה של המדינה, ואין להפכן לקרדום לחיסולה" (ע"ב 2/84 נימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 310).

ובפרשה אחרת ציינתי:

"אין מנוס – בחברה דמוקרטית שוחרת חופש וביטחון – מאיזון בין החירות והכבוד לבין הביטחון. אסור שזכויות האדם ייהפכו לקרדום לשלילת ביטחון הציבור והמדינה. נדרש איזון – איזון עדין וקשה – בין החירות והכבוד של הפרט לבין ביטחון המדינה וביטחון הציבור" (דנ"פ 7048/97 פלונים נ' שר הביטחון, פ"ד נד(1) 721, 741; ראו גם בג"ץ 7015/02 עג'ורי נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נו(6) 352, 383; להלן – פרשת עג'ורי).

אכן, 'זכויות האדם אינן מרשם לכיליון לאומי' (פרשת קונטרס, עמ' 347). 'צרכיה של החברה ומטרותיה הלאומיות עשויות לאפשר פגיעה בזכויות האדם' (פרשת המועצה האזורית חוף עזה, פסקה 59).

79. ההגנה על שלום הציבור אינה רק אינטרס; היא גם תנאי בסיסי לשמירתן של זכויות חוקתיות מוגנות. הזכות לחיים, הזכות לשלמות הגוף, הזכות לחופש העיסוק והזכות לחופש התנועה הן רק חלק מהזכויות החוקתיות המוגנות שהפשיעה המאורגנת פוגעת בהן. כפי שקבע בית המשפט הנכבד בעבר, שמירת הסדר והביטחון החברתי היא "תנאי הכרחי להבטחת חיים וקיום אנושי" (בג"ץ 10356/02 הס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד נח(3) 443 (2004)). מסיבה זו, בפסק הדין **בעניין עדאלה** סברו חלק מהשופטים שהשמירה על ביטחון הציבור היא אגד של זכויות, ולא אינטרס. כך כתב כב' השופט ריבלין: "ראוי תמיד לזכור כי אותו ציבור, בעל-האינטרס, מורכב מפרטים. וכשפורטים את האינטרס הציבורי לפרטיו, נחשף צבר של זכויות-פרט. כך, למשל, כאשר בביטחון הציבור עסקינן, אינטרס ציבורי בלשונו, דוברים אנו בלא אחרת מאשר הזכות לחיים ולשלום הגוף של כל אחד מבני הציבור". וביחס למלחמה בטרור הביע כב'

השופט רובינשטיין את עמדתו כי "אולי הביטוי הנכון הוא זכויות מול זכויות, או מאזן זכויות יחיד וזכויות ציבור במלחמה בטרור" (בג"ץ 9441/07 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, פ"ד סב(4) 77 (2007)).

80. כך או כך, אין ספק שתכלית החוק, כפי שפורטה בסעיף 1 שלו – "להגן על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם" – היא תכלית ראויה, העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

2.1. מבחן המשנה הראשון של המידתיות – מבחן הקשר הרציונלי

81. מבחני המידתיות כוללים כידוע שלושה מבחני משנה. מבחנים אלו אינם חד-משמעיים ואינם מובילים לתוצאה אחת בודדת. כפי שקבע בית המשפט הנכבד, "מבחני המידתיות אינם מחייבים להגיע לתוצאה אחת נכונה, הואיל ולמחוקק 'מתחם מידתיות' המכיל כמה אפשרויות" (בג"ץ 6321/14 כן לזקן נ' שר האוצר, 9.3.17).

82. מבחן המשנה הראשון, המכונה 'מבחן הקשר הרציונלי', בוחן האם האמצעי שנבחר על ידי המחוקק עולה בקנה אחד עם המטרה שאותה מבוקש להגשים. כדברי פרופ' אהרן ברק: מבחן משנה זה "כל מטרתו לתת פתרון מהיר למקרים חריפים של חוסר-התאמה בין המטרה לאמצעי, ובכך לקצר את הבחינה החוקתית" (א' ברק, **מידתיות במשפט** (2010) 389; להלן: **מידתיות במשפט**). לטענת העותרים החוק לא ישיג את תכליותיו, שכן אם ייעשה בו שימוש להטלת מגבלות על פעילים זוטרים בארגוני פשיעה – בתוך זמן קצר יימצאו להם מחליפים, ואם המגבלות יוטלו על ראשי ארגוני פשיעה ועל פעילים מרכזיים בארגון – "במקום להיכלא לשנים ארוכות לאחר הרשעה כדין... יוטלו עליהם מגבלות לתקופות מצטברות של עד שישה חודשים" (סעיף 127 לעתירה).

83. אכן, אין חולק על כך שהחוק אינו 'תרופת קסם'. החוק אינו מחליף את הכלים האחרים המשמשים את המשטרה ואת רשויות האכיפה לצורך המאבק בארגוני הפשיעה, ובראשם הכלים הפליליים והכלכליים. עם זאת, העובדה שהחוק לא ימוטט בבת אחת את ארגוני הפשיעה אינה מלמדת שלא קיים קשר רציונלי בין הוראותיו לבין תכליתו. כדי להצדיק את קיומו של קשר רציונלי כאמור די בכך שהחוק יאפשר לסכל את ביצועה של עבירת פשע חמורה שאמורה להתבצע בטווח הזמן המידי ומסכנת חיי אדם, שלא ניתן לסכלה באמצעים הפליליים הקיימים.

84. במהלך דיוני הוועדה, משטרת ישראל שבה והבהירה בעקביות את החשיבות הרבה הקיימת בהעמדת כלים אפקטיביים להתמודדות עם התגברות הפשיעה המאורגנת במדינת ישראל. חוות דעת מטעם משטרת ישראל הדגישה את נחיצות הסמכויות המוצעות בחוק, תוך שהיא נדרשת אליהן באופן פרטני. בחוות הדעת צוין בין היתר: "ישנם אירועי רצח אשר היה לגביהם מודיעין קונקרטי על כוונות פגיעה, אולם ללא ראיות ברף הנדרש להגשת כתב אישום, וכתוצאה מכך לא

ניתן היה לבצע מעצרים ארוכי טווח שיכולים היו להרחיק את החשודים מסביבתם העבריינית. הצווים המנהליים אותם מבקשת משטרת ישראל במסגרת הצעת החוק, יכולים היו לסייע מאוד בהרחקת המבצעים מפעילותם הפלילית ובמניעת הרצח". ונזכיר כי כאשר נטען בעבר כי חוק לא ישיג את תכליתו, הזהיר בית המשפט הנכבד מפני עירובו "בשאלות סבוכות של מדינה וחברה" ומפני הכנסתו "למעגלים מקצועיים ופוליטיים הולכים וגוברים", וקבע: "איננו צריכים ואיננו רשאים להפוך עצמנו לראש-ממשלה-על, לממשלת-על או לכנסת-על. אנו שופטים. די בחומר שהוצג בפנינו כדי שנשתכנע כי מערך השיקולים שיש להתחשב בו מורכב, משתנה, רווי פוליטיקה, מדיניות וצבא. כל שנותר לנו הוא לבחון אם הדברים נעשו ביושר ובתום-לב. אין לנו כל סיבה להניח שאלה אינם פני הדברים" (בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481 (2005)).

85. ראייה נוספת לקשר הרציונלי הקיים בין הוראות החוק לבין תכליתו ניתן להביא מהמשפט המשווה. כפי שהוצג לחברי הכנסת על ידי הממ"מ ועל-ידי נציגים נוספים שהופיעו בפני הוועדה, כולל נציגי המשרד לביטחון לאומי, במדינות דמוקרטיות בעלות מסורת חוקתית מבוססת, ובהן גרמניה, בריטניה, אוסטרליה, איטליה וקנדה, קיימים הסדרים דומים, המאפשרים הטלת מגבלות על אנשים החברים בארגוני פשיעה לתכלית מניעתית על בסיס הערכת מסוכנות מודיעינית. העובדה שמדינות אחרות חוקקו הסדר דומה מחזקת את העמדה שלפיה קיים קשר רציונלי מובהק בין האפשרות להטיל את המגבלות המנויות בחוק לבין ההגנה על שלום הציבור ועל חיי אדם מפני פשעים המתבצעים בידי ארגוני פשיעה.

3.1. מבחן המשנה השני של המידתיות – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

86. מבחן המשנה השני, המכונה 'מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה', בוחן את קיומם של אמצעים שפגיעתם פחותה המגשימים במידה דומה את תכלית החוק. מבחן זה "אינו דורש אפוא בחירה באמצעי שפגיעתו היא הקטנה ביותר או שפגיעתו היא קטנה יותר, אם אין בכוחו של אמצעי זה להגשים את מטרת החוק באופן שווה ערך לזה של האמצעי שנבחר בחוק" (מידתיות במשפט 395).

87. העותרים אינם מציעים אמצעי קונקרטי שפגיעתו פחותה, שעשוי להביא להגשמת מטרת החוק ברמה שוות-ערך. חלף זאת, העותרים מצטטים בצורה שגויה דברים שאמר עו"ד מירום בוועדה. עו"ד מירום אמר שיש פתרונות אחרים, אפקטיביים יותר, למלחמה בארגוני הפשיעה, וכדוגמה הזכיר: "יש הצעות חוק בדין המהותי שאותן צריך לקדם והן יקלו על ההוכחה של ארגוני פשיעה, שיקלו על המאבק בארגוני פשיעה, שיקלו על המאבק בארגוני פשיעה ולא בדרך מינהלית אלא בדרך מהותית. הצעת חוק שתאפשר הגשת אמרות מתלוננים בלי להעיד אותם בתוספת של סיוע" (פרוטוקול מיום 8.7.24, עמ' 28). בניגוד למשתמע מהעתירה, עו"ד מירום לא אמר אפוא כי יש בדין הקיים פתרונות אפקטיביים יותר שלא עושים בהם שימוש, אלא הציע לקדם חקיקה שתוריד את רמת ההוכחה הנדרשת בהליך הפלילי. ספק גדול אם צעד זה – הורדת רמת ההוכחה הנדרשת בהליך הפלילי – היא אמצעי "פוגעני פחות" מהחקיקה בענייננו, המסתפקת בראיות מינהליות לצורך הטלת מגבלות מניעתיות לזמן קצוב.

88. לעניין זה נזכיר כי הוצאת צו הגבלה לפי החוק מותנית בכך ש"לא ניתן להשיג את מטרת הצו באמצעות הדין הפלילי ובדרך שפגיעתה פחותה". החוק עצמו מכיל אפוא מנגנון פנימי המבטיח את מידתיות הצווים שיוצאו מכוחו, והוא עצמו קובע כי לא ייעשה שימוש בצווי הגבלה שיפוטיים במקרים שבהם ניתן להשיג מטרה דומה באמצעות הדין הפלילי.

89. העותרים מצטטים דברים שנאמרו בוועדה על ידי דוברים שונים, אך אינם מציעים אמצעי קונקרטי שלטענתם יכול להביא לתוצאה זהה אך פגיעתו בזכויות פחותה. המלחמה בארגוני הפשיעה דורשת שימוש באמצעים שונים ומגוונים, וחקיקת החוק מושא העתירה אינה מונעת שימוש באמצעים נוספים – טכנולוגיים, משפטיים, כלכליים וחינוכיים – למאבק בתופעה זו. עמדתם העקבית של נציגי המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, כפי שהוצגה בדיוני הוועדה, הייתה שנוכח היקפה החמור של הפשיעה המאורגנת, נדרשים כלים מניעתיים מיידיים לצורך הגנה אפקטיבית על שלום הציבור ועל חיי אדם. על רקע זה, המגבלות הכלולות בחוק מושא העתירה מצויות במתחם המידתיות הנתון למחוקק בגיבוש הסדר חיוני לשמירה על ביטחון הציבור. ונזכיר כי למחוקק אכן נתון מתחם מידתיות, נתונה לו הסמכות לבחור בין אמצעים חקיקתיים שונים המגשימים את תכלית החוק, ובית המשפט הנכבד יתערב "רק כאשר האמצעי הנבחר חורג באופן משמעותי מגדריו של המתחם והוא בלתי מידתי באופן ברור" (**עניין מנחם**, בעמ' 280). במקרה זה, אין לומר כי האמצעי שנבחר חורג ממתחם המידתיות באופן המצדיק את פסילתו.

90. כפי שפורט לעיל, במהלך חקיקת החוק נערכו בהצעת החוק שינויים רבים משמעותיים שהקטינו את פגיעתו בזכויות יסוד חוקתיות. בראש ובראשונה נזכיר כי החוק אינו מסמך את **המשטרה** לנקוט באמצעים מינהליים כנגד אדם החבר בארגון פשיעה ומסכן חיי אדם, אלא מסמך את **נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו** להוציא נגדו צו הגבלה שיפוטי. בנוסף, בדיוני הוועדה הוחלט לחייב אישור של היועץ המשפטי לממשלה או נציגו להגשת בקשה להוצאת צו הגבלה שיפוטי, לאפשר רק למפקח המשטרה ולראש אח"מ להגיש בקשה לצו הגבלה שיפוטי, לצמצם את רשימת המגבלות שיכולות להיכלל בצו זה, לקצר במידה משמעותית ביותר את תוקף הצו, ולצמצם את סמכויות המשטרה באכיפתו. שינויים אלו צמצמו במידה ניכרת את פגיעתו של החוק בזכויות יסוד חוקתיות, והן מלמדות כי הוועדה נתנה דעתה לפגיעה זו וביקשה לקבוע הסדר מאוזן ומידתי.

4.1. מבחן המשנה השלישי של המידתיות – המידתיות במבחן הצר

91. ביסוד מבחן המשנה השלישי של המידתיות זה עומד הניסיון לאזן בין הפגיעה הנטענת בזכויות היסוד לבין תכליות החוק. כפי שקבע בית המשפט הנכבד בעבר, מבחן זה הוא מבחן ערכי (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009)):

"מבחן המשנה השלישי של המידתיות הוא מבחן המידתיות במבחן הצר. מבחן זה הוא במהותו מבחן ערכי ובמסגרתו יש לבחון האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת

הציבורית הצומחת מדבר החקיקה שחוקתיותו עומדת על הפרק, לבין הנזק לזכות החוקתית הנגרם על ידי אותו דבר חקיקה".

92. התכלית החברתית שהחוק מבקש להשיג היא תכלית ראשונה במעלה: מאבק בפשיעה המאורגנת המאיימת על שלום הציבור וביטחונו, בנסיבות שבהן קיימת סכנה ממשית לחיי אדם. על אף שהחוק מעניק לבית המשפט את הסמכות להוציא צו הגבלה הכולל מגבלות מניעתיות מרחיקות לכת, הוא נוקט גישה זהירה ומדודה במטרה להבטיח כי הפגיעה בזכויות חוקתיות תוגבל להיקף ההכרחי בלבד. בהינתן חומרת התופעה, ובהתחשב בכך שהחוק כולל כאמור שורה של מנגנוני איזון, הרי שקיים יחס הולם בין החשיבות הציבורית של תכלית החוק לבין רמת הפגיעה הטמונה בו בזכויות אדם.

93. לעניין זה נזכיר פעם נוספת כי החוק נחקק כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, וזאת כדי שניתן יהיה לבחון את התועלת שבו. עצם חקיקת החוק כהוראת שעה – לצד סעיף 15 לחוק, המחייב דיווח לכנסת אחת לארבעה חודשים על היבטים שונים הקשורים למימושו – מקרינים על מידתיותו של החוק, ומאפשרים למחוקק לאמוד בצורה מדויקת יותר את היחס שבין פגיעתו של החוק בזכויות לבין התועלת שתצמח ממנו בסיכול פשיעה חמורה המתבצעת על ידי ארגוני טרור. אפשרות זו, של בחינת מידתיות החוק בהתאם לאופן שבו הוא ייושם, תעמוד אף לבית המשפט הנכבד בהליכים עתידיים.

94. יתרה מכך; מאז חקיקת החוק ערכה הוועדה כמה דיוני מעקב חסויים, שבהם הוצגו נתונים בידי המשטרה, פרקליטות המדינה והייעוץ המשפטי לממשלה על הפעלת ההסדרים הקבועים בחוק ועל הפעולות שננקטו לצורך הפעלתו באופן חוקי ויעיל. מדיונים אלה עולה כי עד עתה הפעלת החוק נעשתה במשורה, במקרים מועטים יחסית ועל בסיס מידע שהצדיק את הוצאת צווי ההגבלה השיפוטיים על-ידי בתי המשפט.

5.1. לא נפל פגם בהליך החקיקה

95. גם טענות העותרים לפגמים שנפלו בהליך החקיקה – דינן להידחות. בהתאם להלכה הפסוקה, חוק ייפסל בשל פגם בהליך חקיקתו רק אם היה בו "פגם היורד לשורש ההליך" (בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004); בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (2017) (להלן: **עניין קוונטינסקי**)). ביחס לעקרון ההשתתפות נקבע כי התערבות בהליך חקיקה בעקבות פגם בעיקרון זה תיעשה רק במקרים שבהם "נשללה מחברי הכנסת אפשרות מעשית כלשהי לקיים דיון מינימלי בהצעת החוק ולגבש עמדה מושכלת לגביה" (**עניין קוונטינסקי**).

96. מהפרוטוקולים של הדיונים בוועדה ניכר שחברי הכנסת הבינו היטב את פרטי החוק ואת תכליתו, השתתפו בדיון באופן מעשי ושאלו שאלות את נציגי המשטרה. לפני חברי הכנסת עמדה גם חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי למשטרת ישראל, שהסבירה את הצורך בחקיקת

החוק ופירטה נתונים על היקף תופעת הפשיעה המאורגנת. חברי הכנסת הבינו היטב על מה הם מצביעים והייתה להם הזדמנות מספקת לגבש את עמדתם בנוגע להצעת החוק. לאור זאת, עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת לא נפגע כלל.

97. לא למותר לציין בהקשר זה כי אף לא אחד מחברי הכנסת הלך על כך שעקרון ההשתתפות שלו נפגע, או שלא ניתנה לו הזדמנות מספקת לגבש את עמדתו ביחס להצעת החוק. אף עובדה זו היא אינדיקציה לכך שלא נפל פגם כלשהו בהליך החקיקה.

98. לבסוף נבקש להזכיר כי אין בחוקי היסוד, בחוק או בתקנון הכנסת כלל המונע אישור הצעת חוק פרטית כאשר הממשלה מתמהמהת בגיבוש הצעת חוק ממשלתית באותו נושא או בכלל. חברי הכנסת סוברניים ליזום חקיקה פרטית בכל נושא, ללא קשר לפעולות הממשלה, ופעמים רבות החקיקה הפרטית היא דווקא זו שמניעה את פעילות הממשלה בנושא מסוים או מאיצה אותה. כפי שצינו לעיל, בראשית הליכי החקיקה נאמר בוועדה שגיבוש הצעת החוק הממשלתית ייקח כחודשיים, אולם בפועל תזכיר הצעת חוק ממשלתית לא פורסם עד היום. יחד עם זאת, נציגי הממשלה והגורמים המקצועיים הרלוונטיים נטלו חלק פעיל בדיונים בוועדה, והייתה להם אפשרות מלאה להעיר, להציע תיקונים ואף להגיש הסתייגות שר אם סברו שיש צורך בתיקון מהותי או אם היו להם הסתייגויות עקרוניות מההסדר המוצע.

6.1. הטענה לפגיעה בשוויון

99. העותרים טוענים שהחוק פוגע בזכות לשוויון של אזרחים המשתייכים לחברה הערבית, שכן צווי הגבלה מכוחו עתידים לצאת בעיקר כנגד אנשים השייכים לחברה הערבית. כתוצאה מכך, לטענתם, כלל האוכלוסייה הערבית עלולה להיות מתויגת כאיום פוטנציאלי, וזכותם לשוויון תיפגע. כידוע, ארגוני הפשיעה הפועלים בחברה הערבית מטילים את חתםם בראש ובראשונה על ישראלים השייכים לחברה זו. על כן, האוכלוסייה הערבית-ישראלית צפויה להיות הנהנית העיקרית מהחוק. החוק אינו פוגע בזכות לשוויון של אזרחי ישראל הערבים, אלא מעניק לרשויות האכיפה כלים להתמודדות עם הפשיעה המאורגנת, אשר כפי שעולה מהדיונים שנערכו בוועדה, רווחת בימים אלו במיוחד ברחובותיהם של יישובים ערביים. חברי הכנסת שתמכו בהצעת החוק עמדו על חומרת הסכנה הנשקפת מארגוני הפשיעה, שאינם בוחלים באלימות חמורה, במעשי רצח, סחיטה ואיומים. דווקא בשם הזכות לשוויון, לביטחון ולחיים בכבוד של אזרחי ישראל המשתייכים לחברה הערבית, מתחייב מענה ייעודי לתופעה זו, לרבות באמצעות חקיקה אשר תאפשר לרשויות האכיפה לפעול בצורה ממוקדת, מהירה ומידתית.

100. אין חולק על כך שהחוק כשלעצמו אינו מפלה ואינו בלתי-שוויוני. החוק מאפשר הוצאת צווי הגבלה כנגד כל אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה והמסכן חיי אדם, ללא הבדל דת, גזע ומין. טענת העותרים היא לאי-שוויון תוצאתי – כלומר, לכך שבפועל השימוש בסמכויות מכוח

חוק זה ייעשה כלפי אזרחים מהחברה הערבית. לעת הזו אין לדעת אם טענה זו נכונה מבחינה עובדתית, ואם היא משקפת אפליה או דווקא הגנה מוגברת על אזרחי ישראל המתגוררים בערים הערביות והמעורבות. את טענת העותרים ניתן יהיה לבחון בפרספקטיבה של כמה שנים לאחר חקיקת החוק ולאחר שייעשה בו שימוש. בהקשר זה נזכיר שוב שהחוק נחקק כהוראת שעה, שעוגנו בו מנגנוני פיקוח פרלמנטרי עתי, ושניתן יהיה לבחון מעת לעת סוגיות שונות הקשורות להפעלת החוק, וביניהן גם את הטענה לאפליה.

* * *

101. לסיכום – החוק מסמיך את נשיא בית המשפט המחוזי או סגנו, על פי בקשת מפכ"ל המשטרה או ראש אח"מ ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, להוציא צווי הגבלה מניעתיים במקרים שבהם נשקפת סכנה לביטחוננו של אדם מפעילותו של אדם הפועל במסגרת ארגון פשיעה. השינויים הרבים שהוטמנו בהצעת החוק בדיוני הוועדה נועדו להבטיח כי השימוש בסמכות זו ייעשה בזהירות, באיפוק ובמידתיות, תוך ביקורת שיפוטית הדוקה, וכי הכלים שהחוק מעניק לרשויות האכיפה ישמשו למימוש תכליתו – הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות פשע חמורות על ידי ארגון פשיעה או מי מטעמו, שיש בהן כדי לסכן חיי אדם.

102. בהתאם לסעיף 17(ג1) לחוק הכנסת, הביאה הכנסת בפני בית המשפט הנכבד טענות לתוקפו של החוק. בית המשפט הנכבד מתבקש לאמצן ולדחות את העתירה.

היום, יום ראשון, כ"ה בחשוון התשפ"ו (16.11.25)



יצחק ברט

ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות