

**בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 2109/20
בג"ץ 2135/20
בג"ץ 2141/20

עו"ד שחר בן מאיר
בעצמו

העותר בבג"ץ 2109/20

טלפון: 03-6127878; פקס: 03-6127979

האגודה לזכויות האזרח בישראל

העותרת בבג"ץ 2135/20

ע"י עוה"ד דן יקיר ו/או גיל גן-מור
טלפון: 03-7050734; פקס: 03-5608165

1. **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל**
 2. **הרשימה המשותפת**
- ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או חסן ג'בארין

העותר בבג"ץ 2141/20

נ ג ד

1. **ראש הממשלה**
 2. **ממשלת ישראל**
 3. **שירות הביטחון הכללי**
 4. **משטרת ישראל**
 5. **משרד הבריאות**
 6. **היועץ המשפטי לממשלה**
 7. **הרשות להגנת הפרטיות**
- על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-39253542; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 2109/20

8. **הכנסת**
 9. **חה"כ גבי אשכנזי**
- על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת
טלפון: 02-6408636; פקס: 02-6753495

המשיבים בבג"ץ 2135/20

1. **ראש הממשלה**
 2. **הממשלה**
 3. **שירות הביטחון הכללי**
 4. **משטרת ישראל**
 5. **משרד הבריאות**
- על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925542; פקס: 02-6467011

המשיבים בבג"ץ 2141/20

1. **מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה**
 2. **שירות הביטחון הכללי**
 3. **משטרת ישראל**
 4. **משרד הבריאות**
- על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 073-3925542; פקס: 02-6467011

בקשה דחופה מטעם המשיבים 7-1
לביטול צו הביניים בנוגע לתקנות שעת חירום (נתוני מיקום)

1. כזכור, עניינן של העתירות שבכותרת בבקשת העותרים להורות על ביטולן של תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020 (להלן: "תקנות ההסמכה"), אשר פורסמו ברשומות ביום 17.3.20; ועל ביטולן של תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן: "תקנות נתוני מיקום"), שפורסמו ברשומות ביום 16.3.20.

2. בהחלטתו מיום 19.3.20 הורה בית המשפט הנכבד לענין תקנות נתוני מיקום כדלקמן:

"ד. בשלב זה ועד החלטה אחרת, אין לעשות שימוש בסמכויות המוקנות מכוח תקנות המשטרה. בהקשר זה יצוין כי במהלך הדיון שהתקיים בפנינו הודיעו המשיבים כי בשלב זה טרם הושלמה קביעת הנוהל הנזכר בסעיף 4(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח 2007- (להלן: חוק נתוני תקשורת) אשר הוסף לחוק זה על פי תקנות המשטרה וכי כתוצאה מכך תקנות אלה ממילא טרם הופעלו. כמו כן, הוברר כי בשלב זה אין כוונה לעשות שימוש בסמכות המוקנית למשטרה מכוח תקנות אלה בסעיף 4(א1)(א) לחוק נתוני תקשורת" (סעיף 4.4. ת. להחלטה).

3. להלן ימסרו המשיבים לבית המשפט הנכבד עדכונים באשר לתקנות נתוני מיקום והנוהל לפיהן, ויבקשו מבית המשפט הנכבד לשנות את החלטתו מיום 19.3.20, כך שיתאפשר להם, בשים לב לעדכונים שיימסרו להלן, להפעיל את תקנות נתוני מיקום לטובת קיומו של פיקוח על מפרי חובת הבידוד, כחלק מן הטיפול הכולל בהתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה.

עדכון

4. נבקש לעדכן, כי הושלמה הכנת נוסח מתוקן של תקנות נתוני מיקום, שאושרה על-ידי המשנים ליועץ המשפטי לממשלה. הנוסח אושר על ידי שר המשפטים, אך טרם הובא בפני הממשלה וממילא טרם אושר על ידה. במסגרת הנוסח המתוקן מוצעים חמישה שינויים כדלקמן:

ראשית, תקופת תחולת התקנות תקוצר משלושה חודשים ל-14 ימים.

שנית, הסמכות לקבל נתוני תקשורת לצורך חקירה אפידמיולוגית תימחק;

שלישית, סמכות הפיקוח על קיום הוראות בידוד תתוקן, כך שבנוסף לפיקוח על החייבים בבידוד ששבו מחו"ל או שהו בקרבת חולים, יוחל פיקוח אף על חולים השוהים בבידוד בית.

רביעית, הסמכות להעביר את נתוני המיקום למשרד הבריאות תימחק, משום שנתון המיקום אינו נחוץ לצורך פיקוח משרד הבריאות, אלא די בידיעה כי הפר את חובת הבידוד.

חמישית, תתווסף הוראה לעניין חובת המשטרה למחוק את המידע בדבר נתוני המיקום שאינם מהווים ראיה בהליך משפטי.

צילום הנוסח המתוקן של תקנות נתוני מיקום, כפי שהוכן וטרם נחתם, מצורף ומסומן מש/1.

5. כן נבקש לעדכן כעת, כי היועץ המשפטי לממשלה אישר את "נוהל הוראת שעה בנושא פיקוח על חבי בידוד בעקבות נגיף הקורונה", הוא נוהל המשטרה ליישום תקנות נתוני המיקום (להלן: **נוהל המשטרה**), והנוהל אושר גם על ידי גורמי משרד הבריאות.

כן נעדכן, כי הוחלט שנוהל המשטרה יהא גלוי לציבור.

העתק נוהל המשטרה מצורף ומסומן **מש/2**.

6. כעולה מנוהל המשטרה המצורף, מתוך רשימת חבי הבידוד תיבחר קבוצה לגביה יתקיים פיקוח מדגמי. שוטרי החמ"ל הייעודי יבדקו האם יש התאמה בין הכתובת בה אמור החב בבידוד להימצא לבין נתוני המיקום האחרון של מכשיר הטלפון שלו, כפי שיתקבלו מחברת הסלולר. במקרים בהם לא נמצאה התאמה, ישוחח שוטר עם החב בבידוד, ידרוש בשלדומו ויערוך עמו בדיקה אודות מקום הימצאו, וכן יבהיר לו כי עליו לציית להוראות הבידוד וכי ככל שלא יעשה כן הוא עלול לחוב בקנס בסך 5,000 ₪. ככל שלא עלה בידי השוטר לתפוס את חב הבידוד, או שהתקיימה שיחה אך הסברו של חב הבידוד אינו מניח את הדעת וקם חשד להפרת צו הבידוד – ייעשה ניסיון לאתרו גם באמצעות שליחת ניידת לביתו.

הנוהל אף מפרט מגבלות לענין השימוש בנתוני המיקום לצורך הפיקוח על השהות בבידוד; דבר קיומה של עבירה פלילית בגין מסירת מידע שלא כדין ובצדה שלוש שנות מאסר; כמו כן, הנוהל קובע חובת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה אודות מספר חבי הבידוד שנתוני המיקום שלהם נדגמו ועוד; ומוסיף ומפרט הוראות פיקוח ובקרה.

7. נוסף לאמור נעדכן, כי בהמשך לכך שתקופת התקנות קוצרה ל-14 יום בנוסח המתוקן, בכוננת הגורמים לקדם בכנסת, לכשיוקמו ועדות הכנסת ויתאפשר הדבר, הליך חקיקה במסגרתו ייקבעו הוראות כאמור בחקיקה רגילה.

8. נדגיש, כי נוסחי תקנות נתוני מיקום ושל נוהל המשטרה עדיין לא נחתמו ופורסמו במסלול הפורמלי נוכח צו הביניים שניתן על-ידי בית המשפט הנכבד. הודעה זו תכליתה להביא את העדכון אודות קידום הדברים לידיעת בית המשפט הנכבד, ומובן כי קידום התקנות והנוהל באופן פורמלי ייעשה אך בכפוף לאישור בית המשפט הנכבד ולהחלטה שתניתן בבקשה דנן.

9. עוד יצוין לשלמות התמונה, כי היועץ המשפטי לממשלה פנה היום לראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה, בעקבות הפצת הודעות כוזבות לכאורה, כביכול בשם הרשויות המוסמכות על יסוד איכון טלפוני, לאזרחית ביחס להפרת חובת בידוד שחלה עליה. היועץ המשפטי לממשלה ציין במכתב כי בבדיקה ראשונית נמסר שלא נשלחה הודעה כאמור על-ידי הרשויות המוסמכות וכי מדובר בהודעה כוזבת. היועץ הנחה לפעול על מנת שניתן יהיה להבטיח את אמון הציבור במהימנות הודעות המועברות מטעם גורמים רשמיים. בתוך כך, הודגשה במכתב החשיבות הרבה כי הציבור יקפיד לקיים את ההוראות וההנחיות היוצאות מטעם הגורמים המוסמכים, אשר נועדו להבטיח את שלום הציבור ובריאותו. כן הודגש כי סמכויות הרשויות מופעלות תחת מסגרת משפטית ברורה ומוגדרת, לרבות צו הביניים שיצא מלפני בית המשפט הנכבד.

מכתב היועץ המשפטי לממשלה אל משטרת ישראל מיום 23.3.20 מצורף ומסומן **מש/3**.

בקשה לביטול צו הביניים

10. נוכח העדכונים האמורים, מתבקש בית המשפט הנכבד לשנות את החלטתו מיום 19.3.20 בכל הנוגע לתקנות נתוני המיקום, **ולבטל את צו הביניים שניתן**, על מנת לאפשר למשטרת ישראל להפעיל את הסמכות הקבועה בתקנות, בהתאם להוראות התקנות ולמפורט בנוהל, ולקיים פיקוח ואכיפה על הפרות חובת הבידוד, כחלק ממכלול טיפולה של המדינה במניעת התפשטות נגיף הקורונה.

11. הסמכות הניתנת למשטרה בתקנות נתוני המיקום תכליתה לאפשר למשטרה לסייע למשרד הבריאות בפיקוח על קיום הוראות הבידוד במתכונת יעילה ואפקטיבית, לתכלית של הגנה על חיי אדם והבטחת בריאות הציבור, במסגרת ההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה ונוכח קצב התפשטותה.

12. במסגרת התגובה המקדמית מטעם המשיבים וההודעה המשלימה מטעםם הוסבר בהרחבה מהלכה של המחלה, התפשטותה המהירה והצורך למנוע באופן מיידי ועקבי הפצתה על-ידי מי שכבר נושא בה, באמצעות בידוד והקפדה עליו. לא נחזור על הדברים, אך נבקש להפנות את בית המשפט הנכבד לאמור בתגובה המקדמית ובהודעה המשלימה.

בצד ההפניה לכל אשר נאמר בכתבי הטענות של המדינה, נעדכן כעת, כי **נכון למועד הגשת בקשה זו עומד מספר הנדבקים הכולל על 1,315 נדבקים, כ-315 מהם נוספו ביממה האחרונה לבדה. מספר השוהים בבידוד עומד על כ-75,000 איש. בנתונים אלה, ברור הצורך הדחוף בכלי האכיפה להגברת ההקפדה על הנחיות הבידוד בקרב הציבור.**

13. תחת פיקוח אקראי ומזדמן בלא שקם חשד להפרת הצו, שמטבע הדברים הוא פוגעני יותר ויעיל פחות, ואף מסוכן יותר מבחינת בריאות הציבור - נבנה בתקנות נתוני מיקום מודל פיקוח מושכל, המאפשר למשטרה למקד את הפיקוח והאכיפה (פתיחה בחקירה או הטלת קנס מנהלי) במקרים בהם קיים חשד לביצוע עבירה, באופן הבא:

המשטרה תדגום את נתוני המיקום של קבוצת חבי בידוד מתוך מאגר חבי הבידוד שבידי משרד הבריאות, וכן רשימת השבים מחוץ לארץ ב-14 הימים האחרונים שלא נרשמו באתר משרד הבריאות אך חלות עליהם הוראות הבידוד. אחת ליום יידגמו משתי רשימות אלה יחד נתוני מיקום של כמה מאות אנשים, לגביהם ניתן יהיה לדעת האם יש "התאמה" או "אי התאמה" ראשונית בין נתון המיקום לבין כתובת הבידוד בהתאם לתוצאות הדגימה. נתון המיקום הוא אך ורק **אינדיקציה ראשונית** לצורך המשך בירור קיום חובת הפיקוח. במקרים בהם תימצא "אי התאמה" ראשונית, יתקשרו השוטרים לחבי הבידוד הרלבנטיים ויבקשו מהם הסבר לאי התאמה. ככל שיתקבל הסבר מניח את הדעת יסתיים הטיפול והאירוע ייסגר. ככל שההסבר לא יניח את הדעת, או בהעדר שיתוף פעולה מצד חב הבידוד, תישלח ניידת למקום הבידוד להמשך טיפול ובדיקה. ככל שיימצא אדם מפר את חובת הבידוד והנסיבות יצדיקו זאת, יוטל עליו קנס מנהלי בגובה 5,000 ש"ח בהתאם לתקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם) (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) התש"ף-2020. במקרים בהם הפרת צו הבידוד תיעשה באופן בוטה שיש בו פוטנציאל סיכון ממשי לחיי אדם או לבריאותו, תיפתח חקירה פלילית.

14. שיטה זו מאפשרת למקד את הפיקוח ולקיימו באופן מושכל ואפקטיבי יותר, **תוך הקטנת החיכוך עם האוכלוסייה וצמצום חשיפת השוטרים לחולים מאומתים ולחבי בידוד**. כל חשיפה כגון דא מסכנת את השוטרים בהידבקות במחלה, סכנה אשר אין להקל ראש בחשיבות מניעתה במידת האפשר, לטובת בריאות השוטרים ולמטרה של הגנה על חיי אדם ובריאות הציבור. לפיכך, נכון לקיים פיקוח מושכל, אשר יקטין במידה משמעותית את חשיפת השוטרים ואת הסיכון להידבקות מהנגיף, רק למקרים בהם חשיפה זו נדרשת והכרחית.

15. יתרה מזו, נכון להימנע מממשק ישיר של שוטרים אל מול אוכלוסייה נורמטיבית שפועלת בהתאם להנחיות משרד הבריאות ואין שום אינדיקציה לכך שהיא מפרה את תנאי הבידוד. במובן זה, נתוני המיקום מצמצמים את הממשק המיותר של המשטרה עם הציבור הנורמטיבי.

16. לכך נוסיף, כי המעבר מ"דלת לדלת" על מנת לוודא את קיום חובת הפיקוח, כפי שנעשה בתחילה על ידי פקחי משרד הבריאות ובסיוע משטרת ישראל בימים בהם מספר המבודדים היה מצומצם, אינו מעשי עוד ואינו ישים כעת, משמספר האנשים הנתונים בבידוד ביתי עומד כעת על עשרות אלפים, כ-74,500 אנשים, והמספר מוסיף ויוסיף לגדול מדי יום (לא כולל חבי הדיווח שלא נרשמו במשרד הבריאות והחולים המצויים באשפוז). מספר זה אינו כולל את השבים מחוץ לארץ שלא דיווחו למשרד הבריאות. על-פי נתוני המשטרה מאז יום 9.3.20 הגיעו מחוץ לארץ 16,108 אנשים (בגירים מעל גיל 18) שלא דיווחו למשרד הבריאות על כניסתם לבידוד. נתון זה מבהיר גם כן את הצורך בפיקוח כאמור. לא למותר להזכיר, כי המשטרה נדרשת לסייע למשרד הבריאות במשימת הפיקוח, נוסף על כל משימותיה הרגילות במניעת עבירות, חקירתן ושמירה על הסדר הציבורי.

17. **יודגש, כי משרד הבריאות רואה חשיבות רבה בקיומה של פעילות פיקוח זו, בפרט לנוכח קיומן המסתבר של הפרות נרחבות הן של צו הבידוד**, הן של הגבלות הפעילות החדשות (אף שאלה לא ייאכפו מכוח התקנות מושא העתירה).

18. פיקוח על קיום הוראת הבידוד דרך סיור ברחובות אף הוא אינו מעשי בנסיבות הקיימות. גם לאחר החמרת המגבלות על הפעילות במסגרת תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020, נכון לזמן כתיבת שורות אלו, עדיין מתאפשרת למאות אלפי אנשים תנועה חופשית ברשות הרבים, בין לצורך הגעה לעבודה וחזרה ממנה, בין למטרות הצטיידות במזון, תרופות ומוצרים חיוניים, קבלת שירות רפואי, תרומת דם, הפגנה, פעילות ספורט, טקסים דתיים, הלוויות, וכל צורך חיוני אחר. בנסיבות אלה, לא תוכל המשטרה למלא את תפקידה בפיקוח על קיום חובת הבידוד בדרך יעילה על-ידי בדיקת עוברי אורח ברחוב, מבלי להיעזר בכלי הטכנולוגי של נתון המיקום, לסינון, לאיתור ולאבחנה בין מי שאכן מפרים חובת בידוד, לבין אוכלוסייה נורמטיבית אחרת.

19. אכן, מדובר בסמכות חריגה. בימים כתיקונם, בידי המשטרה לקבל נתוני מיקום ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בהתאם לסעיפים 3-4 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), תשס"ח-2007 - בסעיף 3 לחוק, לבקשת קצין משטרה מוסמך, בצו שיפוטי לצורך הצלת חיי אדם או הגנה עליהם, גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן, גילוי עבריינים והעמדתם לדין או חילוט רכוש על-פי דין; ובסעיף 4 לחוק, במקרים דחופים וללא צו שיפוטי, אם שוכנע קצין משטרה כי לשם מניעת עבירת פשע או גילוי מבצעה, או לשם הצלת חיי אדם יש צורך שאינו סובל דיחוי, בקבלת הנתונים כאמור.

20. לנגיף הקורונה ולמחלה שהוא גורם מאפיינים המחייבים הקפדה על ביצוע בידוד כנדרש, שאחרת נוצרת סכנת חיים ממש, עקב הפצת מחלה מסכנת חיים. לאור התנהגות חלקים מן האוכלוסייה באשר לקיום ההנחיות למן תחילת הטיפול בנושא, ולאור הגידול במספר החולים העומד כעת על כ-150 חולים נוספים מידי יום, עולה כי אכיפה יעילה וממוקדת היא כלי חשוב וחינוכי לשמירה על בריאות הציבור ולהשגת מטרות הבידוד.

21. ודוק: הסמכות החריגה שנקבעה למשטרה בתקנות נתוני המיקום היא ייעודית לצורך מצב החירום שנוצר וההתמודדות עם מגפת הקורונה בלבד. בהתאם, התקנות מוגבלות בזמן - בנוסח התקנות המתוקן תוגבל התקופה ל-14 יום (במקום שלושה חודשים כפי שנקבע בהן במקור, בהתאם לתקופה המרבית לתקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה), ואף מסרנו לעיל כי בכוונת הגורמים לקדם הליך חקיקה בכנסת בהוראת שעה לכשיוקמו הוועדות והדבר יתאפשר.

22. בנוסף, לצורך יישום הסמכות באופן מידתי ותוך מזעור הפגיעה בפרטיות ככל הניתן, התנו התקנות את הפעלת הסמכות בקביעת נוהל שיבנה ויגדר את השימוש במידע לתכלית לשמה הוא נעשה. נוהל המשטרה שצורף לעיל, אשר אושר על-ידי משרד הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה, קובע גדרות ליישום הסמכות, ובין היתר:

- קבלת נתוני המיקום תיעשה אך ורק לצורך פיקוח על הוראות הבידוד;
- הפיקוח ייערך באמצעות דגימה נקודתית שאינה מתמשכת או רציפה (דגימה נקודתית של חב בידוד ברגע נתון ולא ניטור תנועתו באופן רציף);
- הנתונים יישמרו בנפרד מנתוני מיקום אחרים וחל איסור צפייה למי שאינו מורשה;
- ההרשאה לגישה למידע תוגבל למספר בעלי תפקידים מצומצם מאד;
- יימסר דיווח ליועץ המשפטי לממשלה אחת לשלושה ימים;
- איסור העברת נתוני המיקום למי שאינו מורשה להם ובכלל זה למשרד הבריאות.
- מחיקת הנתונים שבעניין נמצאה התאמה למקום הבידוד בהקדם אפשרי ולכל המאוחר תוך 14 יום, ומחיקת יתר הנתונים בהקדם האפשרי ולכל המאוחר תוך 90 מיום מתום תקופת תוקפן של התקנות, למעט במקרים בהם הנתונים עשויים לשמש במסגרת הליך פלילי. תקופה זו נדרשת על-מנת שהמשטרה תוכל למיין את החומר שנאסף ולאבחן בין המקרים בהם נפתחה חקירה או הוטל קנס מנהלי והחומר נדרש כראיה בהליך משפטי, לבין המקרים שהסתיימו בבירור הטלפוני, אשר יימחקו.

23. אשר על כן, נוכח העדכונים שנמסרו והנימוקים שפורטו לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לבטל את צו הביניים שניתן ביחס לתקנות נתוני מיקום, על מנת לאפשר למשטרת ישראל להפעיל את סמכות הפיקוח הקבועה בתקנות אלו ולקיים פיקוח ואכיפה על הפרות חובת הבידוד, כחלק ממכלול טיפולה של המדינה במגפת הקורונה, שבימים אלו מתפשטת בקצב של כ-150 חולים חדשים מדי יום, ולהערכת משרד הבריאות שיעור זה צפוי לגדול בצורה מעריכית.

24. הבקשה נתמכת בתצהירה של סגן ניצב ענת סיגל, מ"מ ראש מחלקת ליבה אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל.

היום, כ"ז באדר תש"פ
23 במרץ 2020

ראובן אידלמן
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

שוש שמואלי
סגנית מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה