



רקע לדיון ביום 28.5.14 בתקנות מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה,

התשע"ד-2014

א. רקע

החוק המסמיך: תקנות מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה, התשע"ד-2014 (להלן – התקנות) שהונחו לאישור הוועדה הן תקנות חדשות שמוצע להתקין מכוח חוק מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה, התשס"ה-2004 (להלן – "החוק"). החוק נחקק במטרה להגן על נפגע עבירה ולמנוע נזק נוסף שעלול להיגרם לו מהיתקלות תדירה בעבריין מין שפגע בו, וזאת בלי לפגוע במידה העולה על הנדרש בזכויותיו של העבריין. החוק מאפשר לבית המשפט להטיל על עבריין מין מגבלות על מגורים או על עבודה בסביבת נפגע העבירה, אם שוכנע, לאחר שקיים דיון בעניין, כי יש צורך בהטלת מגבלות משום שלנפגע עלול להיגרם נזק נפשי של ממש מהימצאות בקרבתו של העבריין (להלן – צו מגבלות).

יישום החוק: בפועל, השימוש שנעשה בחוק הוא מועט. בהתאם למסמך מיום 23.2.14 העוסק ביישום החוק שהוכן על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת – להערכת משרד המשפטים מדובר בכמה בקשות בודדות בשנה, ובהתאם לנתונים שנמסרו ממרכז נגה, בשנה וחצי שקדמו למועד פרסום המסמך הוגשו 11 בקשות בלבד.¹ השימוש המועט שנעשה בחוק עשוי לנבוע מסיבות מגוונות. ביניהן, חוסר מודעות של הנפגעים לזכויותיהם, קושי של נפגעים להתמודד עם פתיחה בהליך משפטי נוסף לאחר סיום ההליך העיקרי שבו הורשע עבריין המין, וכן, קשיים של נגישות שנובעים בין היתר מהיעדר סדרי דין מיוחדים שיתאימו להליך מיוחד זה.

ב. התקנות המוצעות – כללי

סעיף 11 לחוק מסמיך את שרת המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע החוק.² התקנות מותקנות אף מכוח סמכות שרת המשפטים לקבוע סדרי דין לפי סעיף 108 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.³ נוכח

¹ במסמך ה-מ.מ.מ. צוין עוד כי בהתאם לנתונים שנמסרו מארגון נגה, ב-35 מקרים נוספים החליט הנפגע לא להגיש בקשה בעקבות הייעוץ המשפטי שניתן לו בארגון.

² סעיף 11 לחוק: "שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו, ובין השאר בענינים אלה: (1) הדרכים והמועדים להגשת בקשה להטלת מגבלות, בקשה לערעור, ערר או בקשה לעיון חוזר; (2) הדרך והמועד ליידוע הגורמים המנויים בסעיף קטן 3(ב) בדבר הגשת בקשה להטלת מגבלות; (3) דרכי פעולתו, שכרו והוצאותיו של מומחה."

³ סעיף 108 לחוק בתי המשפט: "(א) שר המשפטים רשאי להסדיר בתקנות סדרי דין את סדרי הדין והנהוג לפני בתי משפט, רשמים ולשכות הוצאה לפועל, במידה שלא נקבעו בחוק, ובהם – (1) כל הנוגע לערעורים, לדיון נוסף ולמשפט חוזר לפי פרק ב', לרבות סדרי הבקשות לדיון נוסף ולמשפט חוזר ומועדי הגשתן; (2) הארכת מועדים לעשיית דבר שבסדרי דין או בנהג, אף אם נקבעו בחיקוק; (3) הטלת הוצאות משפט, הערכתן וקביעת תעריף לשכר טרחה של עורכי דין שביט משפט או רשם רשאי להקציב להם בעד פעולותיהם לפניו; (4) קביעת שיעורי התשלומים שרשאי בית משפט או רשם לחייב בהם בעל דין בהליך אזרחי עבור רישום פרוטוקול



השימוש המועט שנעשה בחוק, נועדו התקנות המוצעות להסדיר את הליך הגשת הבקשה והדין בה ובכך לסייע בהנגשת ההליך לנפגעי עבירה. חשיבות יתרה נודעת בשל כך לפשטותן של התקנות ולבהירות של הטפסים שנפגעי עבירה נדרשים להגיש מכוחן, וכן, ליידוע של נפגעי העבירה בדבר יכולתם להגיש בקשה מכוח החוק באופן שיאפשר להם לממש את זכותם זו.

- נוסח התקנות המוצע מפורסם במסמך נפרד באתר הוועדה.

ג. נושאים מרכזיים שיוסדרו בתקנות ונקודות לדיון

1. **הגשת הבקשה (תקנה 2):** המבקש נדרש לצרף לבקשתו תצהיר ועותק מהכרעת הדין ומגזר הדין בעניינו של עבריין המין; הבקשה והמסמכים הנלווים לה יוגשו בארבעה העתקים.

- **לדיון:** מוצע לברר מדוע נדרש המבקש להגיש את הבקשה בארבעה העתקים, והאם ניתן לקבוע מקרים מיוחדים שבהם לא תחול דרישה זו, למשל כאשר המבקש אינו מיוצג. בנוסף, מוצע לברר מדוע נדרש הנפגע לצרף עותק מהכרעת הדין ומגזר הדין לצורך פתיחת ההליך והאם עותק מהם מועבר אליו בשלב כלשהו. כמו כן, מוצע לברר האם ניתן למסור לנפגע את הפרטים שהוא נדרש למלא בבקשה (בית המשפט בו התנהל ההליך בעבירת המין ומספר ההליך) במסגרת ההודעות שנשלחות אליו דרך מערכת מני"ע.

2. **תשובת עבריין המין (תקנה 3(ב)):** עבריין המין רשאי להגיש תשובה לבקשה בצירוף תצהיר.

- **לדיון:** מוצע לקבוע כי עבריין המין יידרש להגיש את התשובה גם כן בארבעה העתקים, אלא אם אינו מיוצג – בהתאם להסדר שייקבע לגבי מבקש הבקשה.

3. **הזמנה לדיון והמצאת מסמכים (תקנה 3):** בתקנות מוצע לקבוע כי בית המשפט יהיה הגורם שימציא את הבקשה למתן צו לגורמים הרלוונטיים, כולל לעבריין המין. המטרה בהוראה זו היא להימנע מהצורך שיווצר קשר בין עבריין המין לבין הנפגע.

- **לדיון:** מוצע לקבוע כי ביהמ"ש יהיה הגורם שימציא גם את תשובת המשיב לגורמים הרלוונטיים, וביניהם לנפגע. לפי סדרי הדין הרגילים בעניין אזרחי, הצדדים אחראים להמציא כתבי דין האחד לשני וביהמ"ש אינו מעורב בכך. מאחר שהתקנות נועדו, בין השאר, להנגיש את החוק ולעודד שימוש בו, הוחלט לקבוע סדרי דין מיוחדים שלפיהם ביהמ"ש ישמש כחוצץ בין עבריין המין לבין הנפגע בשלב של המצאת הבקשה. זאת, במטרה להסיר לפחות חלק מהחסמים שמונעים מנפגעי עבירה להגיש בקשות לפי החוק. הותרת ההמצאה של תשובת עבריין המין לנפגע בידי של העבריין מאיינת תכלית זו.

4. **מועדי הגשת הבקשה ושאלת יידוע הנפגע (תקנה 4):** בחוק נקבעו מועדים שונים לקיום דיון בבקשה, בהתאם לסוג העונש שהוטל על עבריין המין. בהתאם לכך, מוצע כעת לקצוב בתקנות מועדים להגשת הבקשה, וזאת באופן שניתן יהיה לקיים דיון בבקשה בהתאם למועדים שנקבעו לכך בחוק. למשל, לגבי עבריין מין שלא נדון למאסר בפועל או לאשפוז, החוק קובע כי הדיון בבקשה להטיל עליו צו מגבלות יתקיים מיד לאחר מתן גזר הדין (סעיף 3(ג)(1) לחוק). בהמשך לכך, מוצע לקבוע בתקנות כי על נפגע העבירה מוטל להגיש את הבקשה למתן צו מגבלות עד שבעה ימים לאחר מתן גזר הדין. זאת, על מנת שניתן יהיה לעמוד בדרישת החוק

הדיון, בין ידנית ובין במכשיר הקלטה או באמצעים אחרים (להלן - התשלומים), לרבות –

(1) סוגי ההליכים בהם ניתן להטיל את התשלומים;

(2) דרכי גביית התשלומים;

(3) מועדי הטלתם של התשלומים, תוך מתן אפשרות להטילם לפני ההליך, במהלכו או עם סיומו וכן לשנות

עם סיום ההליך החלטה שניתנה קודם לכן לענין זה;

(4) התחשבות ביכולתו הכספית של בעל הדין;

(5) קביעת אגרה מיוחדת שתיועד למימון פרוטוקולים כאמור בפסקה (4), שתשולם על-ידי בעל דין

בהליך אזרחי בדרך שתיקבע בתקנות.

(ב) תקנות לפי סעיף קטן (א)(4) ו-(5) טעונות אישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת."



ולקיים את הדיון "מיד לאחר" גזר הדין. בהקשר זה, חשוב לוודא כי נפגעי העבירה יקבלו הודעה מבעוד מועד על מתן גזר הדין (או על אירוע אחר שביחס אליו נקצבו המועדים להגשת הבקשה), כך שיוכלו להספיק להגיש בקשה לצו מגבלות במועד שייקבע בתקנות. בטבלה שלהלן מפורטים המועדים שמוצע לקבוע לפי החלוקה שהותוותה בחוק. ב-3 העמודות האחרונות של הטבלה מפורטים אופן היידוע של נפגע העבירה על אפשרותו להגיש בקשה לפי החוק; המועד שבו מיידעים אותו על כך; ומקום העיגון של חובת היידוע. הנתונים נמסרו ממשד המשפטים.

- **לדיון:** מוצע לדון בשאלה האם האופן והמועד בו נמסרות ההודעות לנפגעי העבירה מספק כדי שיוכלו לממש את זכותם לבקש צו מגבלות לפי החוק. כן יש לבחון האם אופן העיגון של הוראות אלה מספק, או שמא יש צורך להוסיף הוראה מפורשת בתקנות שתחייב יידוע של נפגע העבירה כך שהוא יוכל להגיש בקשה במועדים שנקצבו בתקנות. לצד זאת, יש לשים לב, כי בתקנות נקבעה הוראת סל, שמאפשרת לנפגע עבירה להגיש את הבקשה לצו מגבלות גם אם חלפו המועדים שנקבעו, תוך פירוט הנימוקים לכך. בנוסף, מוצע לשמוע מה יהיה נוסח ההודעה שיצורף לנפגעי העבירה.

העונש שהוטל	מועד הדיון (לפי החוק)	מועד דיון חריג (לפי החוק)	מועד הגשת הבקשה (המוצע בתקנות)	כיצד מיועד הנפגע על יכולתו להגיש בקשה לפי החוק ומי הגורם המיידיע	מועד היידוע של הנפגע על האפשרות להגיש בקשה לפי החוק	היכן מעוגנת חובת היידוע
1. משיב שנדון למאסר בפועל ומשחרר במועד שנקבע לכך מראש	לפני שחרור ממאסר (ס' 3(ג)(1))	בימ"ש רשאי לקיים דיון בבקשה שהוגשה בתוך 3 חודשים ממועד השחרור ממאסר (ס' 3(ג)(2))	עד 60 ימים לפני השחרור	1. יידוע ע"י הפרקליט המטפל בתיק	1. במהלך המשפט ולפני סיומו	ס' 7 להנחיית פרקליט המדינה 14.20
				2. מערכת מני"ע	2. ביחד עם ההודעה על הרשעה או גזר דין	-
2. משיב שנדון למאסר בפועל ומשחרר שחרור מוקדם לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר	לפני שחרור ממאסר (ס' 3(ג)(1))	בימ"ש רשאי לקיים דיון בבקשה שהוגשה בתוך 3 חודשים ממועד השחרור ממאסר (ס' 3(ג)(2))	עד 7 ימים לפני השחרור	מערכת מני"ע	ביחד עם (כל) הודעה על כך שנקבע מועד לדיון בוועדת שחרורים. בדיון ראשון בוועדה – הודעה נשלחת כחודש לפני הדיון	-
3. משיב שנשלח לאשפוז לפי סעיף 15(ב) לחוק טיפול בחולי נפש	לפני שחרור מאשפוז אן סמוך לאחר השחרור (ס' 3(ג)(1))	בימ"ש רשאי לקיים דיון בבקשה שהוגשה בתוך 3 חודשים ממועד השחרור מאשפוז (ס' 3(ג)(2))	עד 7 ימים לאחר האשפוז	יידוע ע"י בית החולים	נפגע שביקש לקבל מידע מבית החולים לפי חוק זכויות נפגעי עבירה, יקבל הודעה בסמוך להחלטה לשחרר את הפוגע מאשפוז (פחות משבוע ממועד ההחלטה). משרד הבריאות יוכל	-



	לצרף להודעה הסבר לגבי האפשרות להגיש בקשה לפי החוק והמועדים לכך						
4.	משיב שלא נדון למאסר או לאשפוז	מיד לאחר גזר הדין (ס' 3(ג)(1))	אין	עד 7 ימים לאחר גזר הדין	יידוע ע"י הפרקליט המטפל בתיק	במהלך המשפט ולפני סיומו	ס' 7 להנחיית פרקליט המדינה 14.20
5.	משיב שהוטל עליו צו פיקוח לפי חוק הגנה על הציבור	לפני תום תקופת הפיקוח או לפני ביטול או שינוי של מגבלות (ס' 3(ג)(3))	בימ"ש רשאי לדון בבקשה שהוגשה בתוך 3 חודשים מתום תקופת הפיקוח או מביטול או שינוי המגבלות (ס' 3(ג)(3))	עד 60 ימים לפני תום תוקפו של צו הפיקוח	מערכת מני"ע	1. עם הודעה על מתן צו פיקוח 2. עם (כל) הודעה על שינוי תנאים בצו הפיקוח 3. עם (כל) הודעה על הארכת צו פיקוח	–

5. **בקשה להארכת צו (תקנה 6):** בקשה להארכת צו מגבלות תוגש עד 60 ימים לפני תום תוקפו של הצו, בצירוף תצהיר. ככלל, ביהמ"ש ידון בבקשה עד 30 ימים לפני תום תוקפו של הצו.

6. **חוות דעת מומחה (תקנה 7):** מוצע לקבוע הוראות ייחודיות לגבי המועד להגשת חוות דעת מומחה מטעם מבקש. יובהר, כי על כל עניין הנוגע לחוות דעת מומחה שלא מוסדר בתקנות, יחולו תקנות סדר הדין האזרחי. כך, בין יתר ההוראות, תחול תקנה 126 לתקנות סדר הדין האזרחי, שקובעת כי: "מומחה שיעץ עצה או חיווה דעתו לאדם בענין שבתחום מומחיותו, לא יוזמן מטעם בית המשפט כמומחה באותו ענין כשאותו אדם צד בו".

• **לדיון:** האם להוסיף הוראה בתקנות לפיה מבקש שמעוניין שחוות דעת שמוגשת מטעמו לא תועבר לעבריין המין יגיש אותה ישירות למזכירות בית המשפט ולא דרך המערכת המקוונת (נט-המשפט)? סוגיה זו עלתה בהמשך להערה של הנהלת בתי המשפט כי יש קושי לשמור על סודיות חוות הדעת אם היא מוגשת במערכת נט-המשפט ולא מסווגת בתיקיה של "חוות דעת". מצד שני, הוראה כזו, אם תיקבע, תגביל את הנפגע להגשת חוות הדעת במזכירות דווקא, כאשר כיום ביכולתו להגישה במערכת נט-המשפט. אפשרות נוספת, שלעמדת הנהלת בתי המשפט אינה ישימה בשלב זה, היא כי במערכת נט-המשפט תופיע במקרה כזה הודעה המורה לצדדים לצרף את חוות הדעת בתיקיית "חוות דעת". מוצע לשמוע הסבר לעניין זה מהנהלת בתי המשפט – מדוע אין אפשרות להכניס הוראה כזו בנט-המשפט, ומה נעשה במקרים אחרים בהם מוגשים מסמכים חסויים?

7. **מועד לדיון בעיון חוזר (תקנה 8):** בחוק נקבע כי עבריין המין, נפגע העבירה, וכן אחד מהגורמים האחרים שרשאים להגיש בקשה, רשאים לפנות לביהמ"ש בבקשה לעיון חוזר בהחלטתו, אם נתגלו עובדות חדשות או שחל שינוי נסיבות (סעיפים 7(א) ו-7(ב) לחוק). מוצע לקבוע כי ביהמ"ש יקיים דיון בבקשה לעיון חוזר עד 14 ימים מהגשתה, אלא אם החליט לקיים את הדיון במועד מאוחר יותר, מטעמים מיוחדים שירשמו.

8. **מועדים לערר (תקנה 9):** המבקש או עבריין המין רשאים להגיש ערר על החלטות ביהמ"ש שפורטו בחוק (סעיף 7(ד) לחוק). בתקנות מוצע לקבוע כי הערר יוגש עד 30 ימים מיום מתן ההחלטה. כן מוצע לקבוע כי ביהמ"ש שדן בערר יקיים דיון עד 14 ימים מיום הגשת הערר,



אלא אם מצא שיש מקום לקיים את הדיון במעד מאוחר יותר, מטעמים שיירשמו.

9. **תחולת הוראות (תקנה 10):** לפי הוראה זו, ככלל, על כל עניין שלא מוסדר בתקנות, יחולו תקנות סדר הדין האזרחי. ואולם, בית המשפט רשאי לסטות מהוראות התקנות לפי שיקול דעתו, ובכלל זה, ביהמ"ש רשאי לפטור את נפגע העבירה מהגשת תצהיר או מהתייצבות לדיון.

● **לדיון:** לבקשת הסניגוריה הציבורית, מוצע לתקן את הניסוח של סעיף זה, כך שההקלה המצוינת בו לגבי נפגע העבירה תחול גם לגבי עבריין המין המשיב.

10. **טפסים:** המבקש נדרש למלא טופס בקשה שכולל את ההגבלות המבוקשות, נימוקים לבקשה, פרטים על נפגע העבירה, פרטים על עבריין המין ועוד. בנוסף, על המבקש להגיש תצהיר ובו פרטים על הנפגע ונימוקי הבקשה. בהקשר זה קיים מתח בין הרצון להקל על הנפגע כך שההליך ייעשה נגיש יותר, לבין הצורך לקבל את מלוא הפרטים הדרושים להחלטה ושמירה על זכויותיו של עבריין המין המשיב. כך למשל, הנפגע נדרש לציין את מקום המגורים ואת מקום העבודה שלו, ואף להצהיר כי פרטים אלה שמסר נכונים, וזאת מאחר שמידע זה רלוונטי לצורך קביעת המגבלות. עם זאת, מאחר שמדובר בהליך אזרחי, וטופס הבקשה והתצהיר נמסרים לעבריין המין כדי שיוכל להשיב עליהם, יש קושי לדרוש מהנפגע לציין פרטים אלה. דרישה כזו יכולה להרתיע נפגעים פוטנציאלים מהגשת בקשות מאחר שאינם רוצים למסור את המידע לעבריין המין. גם החוק התייחס באופן מפורש לחשש זה, ובסעיף 3(ד)(2) לחוק נקבע כי כאשר ביהמ"ש קובע את המגבלות שיחולו על עבריין המין הוא יעשה זאת ככל הניתן תוך שמירה על סודיות המען של מקום המגורים או מקום העבודה של הנפגע. האיזון שמוצע לערוך בתקנות, הוא כדלקמן: בטופס הבקשה המבקש יתבקש למלא את פרטי מקום המגורים או העבודה של הנפגע, אך לצד זאת תתווסף הערה כי אין חובה למלא את המען המדויק, וכן בטופס תצוין הבהרה לידיעת המבקש – כי הבקשה והתצהיר יועברו למשיב.