



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

8 ביולי 2013

785

א' באב התשע"ג

עמוד

1088 הצעת חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 25), התשע"ג-2013

1092 הצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013

הצעת חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 25), התשע"ג-2013

1. תיקון סעיף 1 בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –

(1) בהגדרה "תאונת דרכים", במקום הסיפה החל במילים "יראו כתאונת דרכים גם מאורע שאירע עקב התפוצצות" יבוא "ואולם לא יראו נזק גוף כנזק שנגרם עקב שימוש ברכב מנועי למטרות תחבורה, אם נגרם כתוצאה ממעשה שעשה אדם במתכוון כדי לגרום נזק לגוף או לרכוש שלו או של אדם אחר והנפגע היה הוא עצמו או האדם האחר שלו התכוון לגרום את הנזק, והכל ובלבד שהנזק נגרם על ידי המעשה עצמו ולא על ידי השפעתו של המעשה על השימוש ברכב מנועי".

ד ב ר י ה ס ב ר

עקב התפוצצות או התלקחות של הרכב, שנגרמו בשל רכיב של הרכב או בשל חומר אחר שהם חיוניים לכוסר נסיעתו, אף אם אירעו על ידי גורם שמחוץ לרכב (להלן – חוקת ההתפוצצות); מאורע שנגרם עקב פגיעה ברכב שחנה במקום שאסור לחנות בו (חוקת החנייה האסורה); מאורע שנגרם עקב ניצול הכוח המכני של הרכב, ובלבד שבעת השימוש כאמור לא שינה הרכב את ייעודו המקורי (להלן – חוקת ניצול הכוח המכני). חוקת ההתפוצצות הוחלה על מצבים שבהם התפוצץ הרכב עקב התלקחות או שריפה, כאשר הרכב חנה או אף היה מושבת וממילא לא שימש ולא היה יכול לשמש למטרות תחבורה, כגון בשל התלקחות המושבים בשל משחק של ילדים באש (ר' ע"א 5408/03 עבד אבו קטיפאן נ' נתן כהן, פ"ד (נח) 433, 436-437 (2004)). חוקת ניצול הכוח המכני של הרכב, מחילה למשל את חוק הפיצויים על אירועים שבהם הופעל מנועו של הרכב שלא למטרות תחבורה, אלא לצרכים תעשייתיים או חקלאיים ולמקרים שבהם המנוע שימש כמקור כוח חשמלי ותו לא – ולעתים אף כאשר מקור הכוח היה מנוע עזר ולא מנוע הרכב (ר' בין השאר: רע"א 8061/95 עוזר נ' ארט חברה לביטוח בע"מ, פ"ד (3) 532, 559-560 (1996); רע"א 6779/97 מנופי יהודה בע"מ נ' מזל – עבודות מתכת, פ"ד (נו) 721, 724-725 (1998)). חוקת החנייה במקום אסור נדונה בפסיקה בעיקר ביחס לתאונות שבהן מעורב יותר מכלי רכב אחד, ולפיכך חשיבותה המעשית נוגעת פחות לעצם זכאותם של הנפגעים לפיצוי, שכן האירוע ייחשב "תאונת דרכים" והנפגעים יפוצו ורק שאלת חלוקת הנשיאה בנטל הפיצוי על ידי מבטחות הרכבים השונים המעורבים בתאונה תישאר – דבר שמוסדר ממילא בסעיף 3 לחוק (ר' ע"א 3392/09 אלכסן דהן נ' אריה חב' לביטוח בע"מ, נ' יצחק אדרי, תק-על 2003(3), 268, 271 (2003)).

מצבים אלה, פרט לכך שספק אם אדם סביר מן היישוב רואה בהם "תאונת דרכים", אינם מתיישבים גם עם מבחן הסיכון התעבורתי לגוף ולחיים, הוא הסיכון שבשל התממשותו מבקש החוק לפצות את הנפגעים ובשלו מחויבים בעלי הרכב במדינת ישראל לבטח את השימוש ברכב על פי חוק (פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח

החוק המוצע נועד לערוך כמה שינויים חשובים בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן – חוק הפיצויים או החוק). שנועדו להבטיח כי החוק אכן יישמש לתכליתו העיקרית – פיצוי הוגן ומהיר, בהליך יעיל, לנפגעים בתאונות דרכים, במובן המקורי וההגייוני של מונח זה. זאת, מאחר שהתיקון המרכזי הקודם, חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 8), התשנ"א-1990 (פורסם בס"ח התשנ"א, עמ' 2), הביא לריבוי התדיינות סביב השאלה אם האירוע נושא התובענה הוא תאונת דרכים אם לאו, בניגוד לתכליתו המקורית. החוק בנוסחו כיום מכיל מונחים בעלי פריסה רחבה ולצדם הגדרות פרטניות, הוא כולל הגדרה בסיסית של תאונת דרכים והגדרה כוללת, הגדרה ראשית והגדרות משנה, חוקות מרבות וחוקות ממעטות, כללים וחרגיגים – כולם עומדים זה לצד זה, ולעתים משיגים זה את תחומו של זה. כל אלה, הקשו מאוד על הבנת החוק, יצרו חוסר ודאות ופגעו באפשרות לממש את תכליתו המקורית של החוק. יודגש, כי נוסחו הנוכחי של חוק הפיצויים זכה לביקורת רבה בפסיקה בית המשפט העליון (ר', למשל, ע"א 1109/00 אליהו מזרחי נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ, תק-על 2001(4), 947, 953 (2001)) ואף נשמעו קריאות לשנות את החוק ולקבוע הגדרה שתביא צדק, ודאות וביטחון במשפט (ר' ע"א 418/03 אוסם תעשיות מזון בע"מ נ' סמג'ה יעקב; פ"ד (נט) 541, 567-568 (2004); ע"א 3392/09 אלכסן דהן נ' אריה חב' לביטוח בע"מ, תק-על 2010(4), 1825, 1831 (2010)).

סעיף 1 לפסקה 1

מוצע למחוק את החוקות המרבות הקבועות כיום בהגדרה "תאונת דרכים" בחוק, ולהותיר על כנו רק את החלק הראשון של ההגדרה, המכונה בפסיקה "ההגדרה הבסיסית" ולפיה תאונת דרכים היא "מאורע שבו נגרם לאדם נזק גוף עקב שימוש ברכב מנועי למטרות תחבורה". כמו כן מוצע להותיר על כנה את החוקה הממעטת אשר עוסקת בתאונה המכוונת, בשינויי מהות ונוסח.

לפי נוסח החוק הקיים, כוללות החוקות המרבות שלושה מצבים שייחשבו גם הם כתאונת דרכים, אף שאינם "תאונת דרכים" במובנו הפשוט של מונח זה: מאורע שאירע

¹ ס"ח התשל"ה, עמ' 234; התשס"ט, עמ' 192.

"שימוש ברכב מנועי" –

- (1) נסיעה ברכב, כניסה לתוכו או ירידה ממנו;
 - (2) החנייתו, דחיפתו, גרירתו;
 - (3) טיפול-דרך או תיקון-דרך ברכב, שנעשה בידי המשתמש בו או בידי אדם אחר שלא במסגרת עבודתו, שנדרש במהלך הנסיעה לצורך המשך הנסיעה מיידית;
 - (4) הידרדרות או התהפכות של הרכב;
 - (5) הינתקות או נפילה של חלק מהרכב או מטענו תוך כדי נסיעה וכן הינתקות או נפילה כאמור מרכב עומד או חונה, שלא בעת טיפולו של אדם ברכב במסגרת עבודתו;
- והכל למעט טעינתו של מטען או פריקתו, כשהרכב עומד; לעניין זה, "טעינה או פריקה" – לרבות פעולות הנדרשות כדי לאפשר את הטעינה או הפריקה;

ד ב ר י ה ס ב ר

ייחשב כנוק גוף שנגרם על ידי תאונת דרכים לצורך החוק ולפיכך הנפגעים לא יהיו זכאים לפיצויים מכוח חוק הפיצויים. לעומת זאת, נזק גוף שנגרם למי שנפגע באקראי מן השימוש ברכב, לרבות אם נפגע באקראי מרכב שנעשה בו שימוש מכיוון נגד אדם אחר או למי שנפגע מהשפעת המעשה המכוון על השימוש ברכב (למשל, אדם שאיבד שליטה ברכב בעקבות ירי שכוון לעברו אך לא פגע ברכבו), ייחשב כנוק גוף שנגרם בתאונת דרכים לצורך החוק, ולפיכך הנפגע כאמור ותלוייו יהיו זכאים על פי חוק. בכך משנה ההוראה המוצעת מן הפסיקה, שסברה, שאין לקבל את התוצאה, שאותו אירוע יהיה בעבור חלק מן האנשים תאונת דרכים ובעבור חלק לא (ר' ע"א 2199/99 עיזבון המנוח עורך לזר ז"ל נ' רשות הנמלים והרכבות, פ"ד (נ1), 938, 953-955 (2001)).

יובהר, כי החוק הוא אמנם חוק בעל אופי סוציאלי, אך זאת במובן זה, שהוא נועד ליצור הסדר סוציאלי מטיב לנפגעי תאונות דרכים, ולא לכל אדם שניזוק בגופו בכל אירוע, שמעורב בו כלי בעל מנוע וכושר תנועה מינימלי. תרופתם של הזכאים לפיצוי על פי החוק כיום, מכוח החוקות המרבות, תהיה דיני הניקין הכלליים.

לפסקה 2

מוצע לתקן את ההגדרה "שימוש ברכב מנועי". ההגדרה המוצעת חוזרת ברובה על נוסח ההגדרה כיום, בשינוי נוסח, אך גם בכמה שינויים מהותיים. שינוי הנוסח המרכזי הוא בחלוקת המצבים שייכללו בהגדרה לפסקאות, וזאת במטרה להקל על קריאתה ועל הבנתה. שינויי המהות מצויים בפסקה (3) להגדרה המוצעת, ובסיפה של ההגדרה.

פסקה (3) להגדרה המוצעת, עוסקת בחלופת השימוש ברכב, שעניינה טיפול-דרך או תיקון-דרך. הפסקה המוצעת חוזרת על מרבית היסודות הקבועים בהגדרה בנוסחה כיום,

חדש] התש"ל-1970). התוצאה היא, שציבור הנוהגים והמשתמשים ברכב מממנים גם פיצויים לניזוקים ולנוקים שהחוק כלל לא נועד לעסוק בהם – דבר המעלה את הפרמיות. נוסף על כך, נוסחן המסורבל של החוקות המרבות גרר בעקבותיו התינוניות רבות בבתי המשפט, דבר אשר מטבע הדברים כרוך בעלויות לא מבוטלות, יוצר עומס רב על בתי המשפט, ומאריך את משך הזמן לקבלת פיצוי בשל תאונת הדרכים, בניגוד לכוננתו של החוק.

מכל הטעמים האלה, מוצע לבטל את החוקות המרבות, כך שהאירועים שהן עוסקות בהם לא ייחשבו עוד כתאונת דרכים.

עוד מוצע לשנות את החוקה הממעטת, העוסקת בזכאותו לפיצויים של מי שנפגע מתאונת דרכים כתוצאה ממעשה שנעשה במתכוון. ההסדר בעניין זה נוסח מחדש, באופן המבחין בין מי שנפגע משימוש מכיוון בכלי הרכב, לבין מי שנפגע משימוש אקראי בכלי הרכב. זאת, משום שכאשר אדם מבקש להשתמש בכלי רכב כדי לשים קץ לחייו, או כדי לפגוע באדם אחר, יש לראות בכלי הרכב אמצעי או כלי נשק ובשימוש שנעשה בו שימוש שאינו למטרות תחבורה. חוק הפיצויים לא נועד לפצות את מי שמבקש לשים קץ לחייו באמצעות כלי רכב או את קורבנותיהם של מעשי עבירה פלילית, אלא רק את מי שניזוקו בתאונה, דהיינו באירוע פתאומי ואקראי, במסגרת השימוש הטבעי והרגיל של כלי רכב.

בהתאם לכך, ומאחר שסוגיית התאונה המכוונת היא שאלה של סיבתיות, ההסדר המוצע מותיר על כנו את החוקה הממעטת ומורה, בשינוי נוסח, כי נזק גוף שנגרם לנהג הפוגע, שנפגע בעצמו בשעה שהשתמש ברכב כדי לפגוע באדם אחר – הקורבן המיועד של השימוש (לרבות מי שנפגע עקב טעות בויהוי) ומי שמבקש לשים קץ לחייו (כמו גם התלויים שלהם) באמצעות שימוש ברכב, לא

(3) בהגדרה "רכב מנועי" או "רכב" –

(א) אחרי המילים "מכונה ניידת הכשירה" יבוא "על פי דין";

(ב) במקום הסיפה החל במילים "כיסא גלגלים" יבוא "רכב המנוי בתוספת".

תיקון סעיף 3 2. בסעיף 3 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "כלי רכב" יבוא "ונפגע אדם בתוך כלי הרכב";

ד ב ר י ה ס ב ר

ירידה ממנו. בכל המקרים האלה, קיימת "תחרות בירת השימוש" – על פי השימוש האחד, מצוי האירוע בתוך תחומי החוק, ועל פי השימוש האחר – מחוצה לו. ההלכה כיום היא, כי במקרה זה, תהיה ידה של החלופה המקימה תחולה לחוק על העליונה והמקרה ייחשב כ"שימוש ברכב מנועי" (ר' רע"א 418/03 אוסם תעשיות מזון בע"מ נ' סמג' יעקב, פ"ד נט(3), 541, 552–553 (2004)). ההוראה המוצעת משנה מן ההלכה כאמור. במובן זה שבמקרה של התנגשות כאמור בין החריג של טעינה ופריקה לבין אחד מדרכי השימוש ברכב, ידו של החריג תהיה על העליונה והאירוע לא ייחשב "שימוש ברכב מנועי".

יובהר, כי מאחר שלפי תכליתו, החוק לא נועד לפצות את מי שנפגע בפעולה שאין בה סיכון תחבורתי, כגון טעינה ופריקה, אזי גם פעולות שנעשות אגב הטעינה והפריקה או כדי לאפשר אותן, לא ייחשבו כפעולות סיכון תחבורתי ולא ייחשבו כ"שימוש ברכב מנועי".

לפסקה 3

בפסקה (א) להגדרה "רכב מנועי" או רכב", מוצע לעגן את ההלכה הפסוקה, ולפיה כשרותה של המכונה הניידת לנוע בכביש, המשמשת אבן הבוחן בשאלה אם מדובר בכלי רכב מנועי אם לאו, היא כשרות נורמטיבית לפי דיני התעבורה, דהיינו, אם מתור לה לנוע בכביש, לנוכח מידותיה ומהירותה, ולא כשרות פיזית (ר' רע"א 3534/97 לינה אטליס נ' יוסף ישראלי, תק-על 399(3), 698 (1999)).

בפסקה (ב) להגדרה "רכב מנועי" או רכב", מוצע לשנות את נוסח ההגדרה הקיימת כיום, בכך שתרחיב את רשימת הכלים שלא ייכנסו בגדר ההגדרה "רכב" או "רכב מנועי" לצורך החוק, ולפיכך, אירוע שבמסגרתו נגרם לאדם נזק גוף עקב שימוש בהם למטרת תחבורה לא ייחשב "תאונת דרכים". ההנחה היא, שהכלים שיפורטו בתוספת המוצעת, הם כלים ששקף מהם סיכון תחבורתי נמוך, ולכן החוק לא צריך לחול עליהם.

מוצע להרחיב רשימה זו בתוספת שתיוסף לחוק משום שהשימוש במנגנון התוספת מאפשר גמישות ועדכון של רשימת הכלים, בהתאם לשינויי הזמן ולהתפתחויות טכנולוגיות.

סעיף 2 סעיף 3 לחוק, עוסק במצבים שבהם היו מעורבים בתאונת דרכים כמה כלי רכב – סוגיה שיש לה חשיבות בשאלה, מי מבין המבטחות של כלי הרכב המעורבים תישא בחבות לפצות את הנפגעים מוצע

בשינוי אחד – הוספת המילים "שנדרש במהלך הנסיעה לצורך המשך הנסיעה מיידיית". תוספת זו, נועדה להבהיר כי פעולות שונות שנעשו לפני תחילת הנסיעה ברכב או במהלכה, ואשר לא נועדו לאפשר את הנסיעה בו אלא, למשל, לוודא שהמטען קשור, שאין ברכב חפצים חשודים, או לסלק מכשולים מן הדרך, אינן בבחינת "שימוש ברכב מנועי" לצורך החוק, ובכך לשים קץ להתדיינויות המרובות בשאלה זו. בכך מעגן התיקון המוצע בחוק את הפסיקה, אשר קבעה כמה מבחנים ובהם, כי התיקון או הטיפול נדרש במהלך הנסיעה; כי הוא נדרש בשל אירוע פתאומי ובלתי צפוי אשר חייב את הנהג לתקנו באופן מיידי כדי שיוכל להמשיך בנסיעתו וכי התיקון או הטיפול נועד למנוע או להקטין את הסיכון התעבורתי (מבחן מהות הטיפול). (ר' למשל: רע"א 9084/05 בע"מ נ' יעקב ניטל, תק-על 2007(4), 1617, 1619 (2007); רע"א 5099/08 חסן נביל נ' הדר חברה לביטוח בע"מ, תק-על 2009(1), 1604, 1605 (2009); רע"א 372/10 הראל חברה לביטוח בע"מ נ' רבו ספנייב, תק-על 2010(2), 4080, 4083 (2010); ע"א 3392/09 אליסן דהן נ' אריה חב' לביטוח בע"מ, תק-על 2010(4), 1825, 1831 (2010)).

שינוי מהותי נוסף מצוי בסיפה של ההגדרה. מוצע לשנות את מיקומה של הסיפה של ההגדרה, הקובעת כי טעינה ופריקה של מטען, כשהרכב עומד, לא תיכנס בגדר ההגדרה "שימוש ברכב מנועי", ולהחילה על כל החלופות המוצעות בהגדרה. זאת כדי להבהיר, כי כאשר אדם נפגע תוך כדי טעינה או פריקה של מטען, לרבות כאשר הוא עושה פעולות שונות כדי לאפשר את הטעינה והפריקה, כגון טיפוס על הרכב כדי לחזק את הכיסוי של המטען, לא יראו בכך "שימוש ברכב מנועי" גם אם הדבר מהווה שימוש על פי אחת החלופות האחרות של ההגדרה. בכך ההוראה המוצעת משנה לא רק את מיקומו של הסייג, אלא גם את תוכנו. ההגדרה "שימוש ברכב מנועי" בנוסחה כיום מונה רשימה של דרכי שימוש ברכב, המקימים תחולה לחוק – ולצדם חריג, המוציא מגדר דרכי השימוש המוכרים ולפיכך גם מתחולת החוק, את הטעינה והפריקה כשהרכב עומד דא עקא, לעתים ייתכן שיתקיימו באותו אירוע כמה דרכי שימוש ברכב. כל עוד הן מובילות לאותה תוצאה, אין בכך קושי. ואולם מקום שבו אחת מדרכי השימוש המוכרות מתקיימת במקביל לחריג הטעינה והפריקה, נוצרת לכאורה התנגשות בין השתיים. כך, טעינה ופריקה יכול שתיעשה במסגרת תיקון-דרך או טיפול-דרך ברכב; יכול שהרכב יידרדר או יתהפך בזמן הפריקה והטעינה; ייתכן, שבמהלך טעינה או פריקה יתקיים שימוש של כניסה לרכב או של

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "בחלקים שווים" יבוא "ואולם לא יראו אדם כמי שנפגע מחוץ לרכב, אם בעת ששהה מחוץ לרכב עשה בו "שימוש ברכב מנועי" כהגדרתו בסעיף 1".

3. אחרי סעיף 22 לחוק העיקרי יבוא: הוספת סעיף 22א

"שינוי התוספת 22א. שר המשפטים רשאי, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר התחבורה, לשנות בצו את התוספת."

4. אחרי סעיף 23 לחוק העיקרי יבוא: הוספת תוספת

"תוספת"

(להגדרה "רכב מנועי" או "רכב" שבסעיף 1)

- (1) כיסא גלגלים;
- (2) עגלת נכים;
- (3) מדרגות נעות;
- (4) קלנועית כהגדרתה בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961² (להלן – תקנות התעבורה);
- (5) רכינוע כהגדרתו בתקנות התעבורה;
- (6) קורקינט חשמלי כהגדרתו בתקנות התעבורה;
- (7) אופניים עם מנוע עזר כהגדרתם בתקנות התעבורה."

ד ב ר י ה ס ב ר

כמי שנפגע תוך כדי תיקון דרך של הרכב, היינו, תוך כדי השימוש בו, ולפיכך יפוצה על ידי מבטחת השימוש ברכב שלו. לעומת זאת, אם הנוסע הנוסע ברכב זה המתין מחוץ לרכב, לא נטל חלק פעיל בתיקונו ונפגע אף הוא מן הרכב החולף, הוא לא ייחשב כמי שעשה שימוש ברכב אלא כהולך רגל, ויפוצה על ידי מבטחת הרכב הפוגע.

סעיף 3 לשם גמישות בעדכון רשימת הכלים המנויים בתוספת המוצעת, בהתאם לשינויי הזמן וההתפתחויות הטכנולוגיות, מוצע להסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר התחבורה והבטיחות בדרכים, לשנות בצו את התוספת.

סעיף 4 מוצע להוסיף תוספת שבה יפורטו רשימת הכלים שלא ייחשבו כ"רכב" או "רכב מנועי" לצורך החוק, כאמור בדברי ההסבר לפסקה 3 של סעיף 1 להצעת החוק.

יצוין כי הצעת החוק פורסמה בעבר בהצעות חוק הממשלה – 701, מיום ו' בתמוז התשע"ב (26 ביוני 2012) בעמ' 976, והיא מתפרסמת כעת בשנית.

לעגן את הפסיקה בסוגיה זו כך שיובהר מהם המצבים שבהם עוסק כל סעיף קטן בסעיף 3 האמור ולהקטין את ההתדיינות סביב פרשנותו. (ר': ע"א 554/89 מדינת ישראל נ' עיסא אלראהב, פ"ד מה(2), 338 (1991); ע"א 3956/97 חברת הביטוח הלאומית בע"מ נ' סולימאן מוחמד, פ"ד נו(6), 821, 822–823 (2002); ע"א 1856/08 הדר חברה לביטוח בע"מ נ' גד אליהו, תק-על 2010(4), 2575, 2577 (2010)).

מוצע לתקן את סעיף קטן (א) כך שיובהר, כי הוא עוסק במקרים שבהם נפגעו הנוסעים בתוך כלי הרכב.

סעיף קטן (ב) עוסק במצב שבו חלק מן הנוסעים בכלי הרכב המעורבים בתאונה נפגעו בעת ששהו מחוץ לכלי הרכב (למשל במקרה שבו רכב עצר בשל תקלה בשולי הכביש, הנוסעים יצאו ממנו ונפגעו מרכב חולף). מוצע לעגן בסעיף קטן (ב) את הפסיקה ולהבהיר, כי במקרה זה, נוסעים שיצאו מן הרכב לא יפוצו על ידי מבטחת השימוש ברכב שבו נסעו, אלא על ידי מבטחת השימוש ברכב הפוגע, ובלבד שלאחר יציאתם מן הרכב לא עשו בו "שימוש ברכב מנועי". כך למשל, מי שנסע ברכב, נאלץ לעצור עקב תקלה, ונפגע מחוץ לרכבו תוך כדי ניסיון לתקן את הרכב, ייחשב

² ק"ת התשכ"א, עמ' 1425.

הצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 3), התשע"ג-2013

הוספת סעיף 10א 1. בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002¹, אחרי סעיף 10 יבוא:

10א. (א) הממשלה רשאית להכריז כי מתקיימות פעולות לחימה בהיקף נרחב, המצריכות תחולה של הוראות החוק המנויות בפסקאות שלהלן, בשינויים המפורטים בהן; הכריזה הממשלה כאמור, יחולו הוראות אלה לעניין לוחמים בלתי חוקיים שנכלאו במהלך פעולות הלחימה כאמור:

- (1) הסמכויות הנתונות בסעיפים 3 ו-4 לרמטכ"ל, יהיו נתונות לקצין בדרגת תת-אלוף, שהרמטכ"ל הסמיכו לכך;
- (2) הסמכויות הנתונות בסעיף 3(ב) לקצין בדרגת סגן אלוף, יהיו נתונות לקצין בדרגת סרן;
- (3) בסעיף 3(ג), בכל מקום, במקום "96 שעות" יקראו "7 ימים".

"הכריזה על לחימה בהיקף נרחב ושינויים בתחולת הוראות החוק

דברי הסבר

אירועי לחימה בהיקף נרחב להתלקח בהרף עין. מצב דברים זה מחייב היערכות מתאימה גם מבחינה משפטית, וזאת כדי להבטיח כי אם יתעורר צורך דחוף בקיומם של הסדרים המותאמים למצב לחימה מיוחד, יהיה קיים בחוק המנגנון המתאים להחלת הסדרים אלה.

לפי המוצע בהצעת חוק זו, ייוסף לחוק סעיף 10א שנוסחו זהה לסעיף 10א שהוסף בסעיף 7 להוראת השעה, הקובע כי במקרה שבו הכריזה הממשלה על התקיימותן של פעולות לחימה בהיקף נרחב, יחולו הוראות אלה, וזאת נוכח האילוצים והקשיים הנגזרים ממצבי לחימה בהיקף נרחב כאמור:

- (1) הסמכויות הנתונות לרמטכ"ל לפי סעיפים 3 ו-4 (הסמכות להוציא צו כליאה, או להורות על ביטול צו הכליאה, בהתאמה), יהיו נתונות לקצין בדרגת תת-אלוף;
- (2) הסמכויות הנתונות בסעיף 3(ב) לקצין בדרגת סגן אלוף (הסמכות לשמוע את טענותיו של הכלוא לפני הוצאת צו כליאה נגדו), יהיו נתונות לקצין בדרגת סרן;
- (3) המועדים לפי סעיף 3(ג) (פרק הזמן המרבי להוצאת צו כליאה לאחר מתן צו כליאה זמני) יוארכו מ-96 שעות ל-7 ימים.

כאמור, ההסדר המוצע ייכנס לתוקפו רק בעקבות הכרזה של הממשלה, ולפי המוצע על ההכרזה להיות מובאת לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – הוועדה), לצורך המשך תוקפה. זאת ועוד, בהתאם להצעת החוק תוקפה של הכרזה כאמור יפקע כעבור שלושה חודשים או במועד מוקדם יותר שנקבע בה או שנקבע באישור הוועדה, אלא אם כן החליטה הממשלה, באישור

סעיף 1 המטרה של חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), היא עיגון הסמכות, העולה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי, לכלוא אדם שנטל חלק בפעולות איבה נגד מדינת ישראל או אשר נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל, שלא מתקיימים לגביו התנאים המקנים מעמד של שבוי מלחמה במשפט הבינלאומי ההומניטרי.

כמו כן, החוק בא להבטיח כי כליאה כאמור תעמוד לביקורת שיפוטית ותיבחן בעיון תקופתי, וכי הכלוא יזכה לתנאי כליאה הולמים, שלא יפגעו בכבודו ובבריאותו. (ר' דברי ההסבר להצעת חוק כליאתם של אנשי כוחות אויב שאינם זכאים למעמד של שבוי מלחמה, התש"ס-2000 (הצ"ח התש"ס, עמ' 416)).

מטרת הצעת חוק זו היא לקבוע הסדר מיוחד המתאים את הוראות החוק למצב של לחימה בהיקף נרחב. ההסדר המוצע מבוסס על ההסדר שנקבע יחד עם הסדרים נוספים, כהוראת שעה בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון והוראת שעה), התשס"ח-2008, מיום ו' באב התשס"ח (7 באוגוסט 2008) (ס"ח התשס"ח, עמ' 828) (להלן – הוראת השעה). הוראת השעה עמדה בתוקפה לתקופה של שנתיים, עד יום ו' באב התש"ע (17.07.2010), ולא הוארכה, משום באותה עת לא עמד על הפרק צורך מיוחד בהסדרים המיוחדים שנכללו בה.

אירועי הלחימה שבהם היתה מעורבת מדינת ישראל בשנים האחרונות, ובפרט מבצעי "עופרת יצוקה" ו"עמוד ענן" מלמדים כי במציאות הביטחונית באזור, עשויים

¹ ס"ח התשס"ב, עמ' 192; התש"ע, עמ' 634.

(ב) הכרזה לפי סעיף קטן (א) תובא, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-48 שעות מעת שניתנה, לאישור ועדת החוק והביטחון של הכנסת (בסעיף זה – הוועדה); הוועדה רשאית לאשר את ההכרזה, לקצר את תקופתה או לא לאשרה; תוקפה של הכרזה כאמור יפקע כעבור חמישה ימים מיום שניתנה, אם לא אושרה בידי הוועדה קודם לכן; במניין השעות והימים לפי סעיף זה לא יבואו בחשבון שבתות ומועדים.

(ג) תוקפה של הכרזת הממשלה שאושרה לפי סעיף קטן (א) יפקע כעבור שלושה חודשים מיום שניתנה או במועד מוקדם יותר שנקבע בהכרזה או שנקבע באישור הוועדה; הממשלה רשאית, באישור הוועדה כאמור בסעיף קטן (ב), להאריך את תוקפה של ההכרזה מזמן לזמן לתקופות שלא יעלו על שלושה חודשים בכל פעם, כל עוד מתקיימות פעולות לחימה כאמור בסעיף קטן (א) או בתוך 30 ימים לאחר סיומו.

ד ב ר י ה ס ב ר

יצוין כי בהצעת חוק זו מוצע לעגן רק חלק מן ההסדרים שנכללו בהוראת השעה. לצד ההוראות שעניינן הכרזה של הממשלה כאמור וההוראות הנגזרות ממנה, כמפורט בהצעת חוק זו, נכללו בהוראת השעה בעבר גם הסדרים לעניין הקמת ערכאות צבאיות – בית דין צבאי לביקורת ובית דין צבאי לערעורי כלואים, אשר לפי החלטה של שר המשפטים, בהסכמת שר הביטחון, יתקיימו בהן ההליכים השיפוטיים לפי החוק במקום בערכאות האזרחיות המפורטות בו. זאת, כאשר נסיבות הלחימה, לרבות מספרם של הלוחמים אשר יש לקיים הליכים שיפוטיים בעניינם, אינו מאפשר לקיים את הדיונים כסדרם בערכאות האזרחיות. הצעת חוק זו אינה כוללת את ההסדרים כאמור. זאת, מתוך הנחה כי בשלב ראשון די בהסדרים המעוגנים בהצעת חוק זו כדי לאפשר את קיום הליכי הכליאה של לוחמים בלתי חוקיים באופן סדור גם במצבי לחימה בהיקף נרחב. ככל שבעתיד יתקיימו פעולות לחימה בהיקף נרחב, בנסיבות אשר לא יאפשרו לקיים את ההליכים השיפוטיים בעניינם של הכלואים מכוח החוק בערכאות האזרחיות בפרק הזמן הקבוע בחוק, יהיה ניתן לקדם חקיקה מתאימה להסדרת הקמתן של הערכאות הצבאיות הנוכרות, בדומה להסדר שנכלל בעבר בהוראת השעה.

הוועדה, להאריך את תוקף ההכרזה בתנאים הקבועים בסעיף. מנגנונים אלה נועדו להבטיח כי ההסדר המיוחד המוצע יחול באופן מבוזק, רק במצבים המחייבים זאת, ולמשך פרק זמן מוגדר ומוגבל, בהתאם לצרכים.

חקיקתו מחדש של ההסדר המוצע באתו נוסח שבו נחקק בעבר, נדרשת כדי להבטיח כי במקרה שבו יתקיים מצב לחימה אשר יצריך מענה מהיר ואפקטיבי לכליאתם של לוחמים בלתי חוקיים כאמור בחוק, תתקיים תשתית משפטית תקפה אשר תאפשר הכרזה של הממשלה, באישור הכנסת, על התקיימותן של פעולות לחימה כאמור, וכניסתו של ההסדר המיוחד לתוקף למשך תקופה מוגבלת, וזאת בלא צורך בהליך חקיקה מיוחד נוסף בשעת חירום.

עם זאת, בניגוד להסדר שנחקק בהוראת השעה, מוצע כי ההסדר המיוחד המוצע בהצעת חוק זו ישולב כהוראת קבע בחוק, ולא כהוראת שעה קצובה בזמן. ניסיון השנים האחרונות הוכיח כי קציבת תקופת תוקפו של הסדר מסוג זה במסגרת הוראת שעה קצרת מועד, המגבילה את תוקפו לפרק זמן שעשוי להיות שרירותי, אינה נותנת מענה למציאות הביטחונית הקיימת באזור, כפי שתוארה לעיל.

מנגד, מנגנון ההפעלה המורכב של ההסדר המוצע, כפי שתואר לעיל, מבטיח כי הכנסתו לתוקף תיעשה רק בהתקיים צורך ממשי ולאחר בחינה מעמיקה ומדורגת של האורגנים ברשות המבצעת וברשות המחוקקת.

