

מעצר מינהלי והגבלות מינהליות : הכנה לקריאה השנייה והשלישית

הצעת חוק לתיקון חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) –

סעיפים 115 ו-120 המפוצלים מהצעת חוק המאבק בטרור (מ-949)

נוסח מעודכן לדיון הקבוע ליום 25.10.17

לפני כשנה, חוקקה הכנסת את חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. במסגרת דיוניה בהצעת החוק הממשלתית (מ-949) החליטה ועדת החוקה לפצל את סעיף 120 להצעת החוק, שעניינו תיקון חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים) בעניין מעצר מנהלי וצווי הגבלה וצמצום, ולהתעמק בנושא זה בנפרד.

בהצעת החוק, מוצע לקבוע, ראשית, כי הסמכות הקיימת להורות על מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 (להלן – החוק, חוק המעצרים, או חוק המעצר המנהלי), ייקבע כהסדר קבע, ללא תלות בקיומו של מצב חירום; ושנית, מוצע לקבוע כי לשר הביטחון סמכות להורות בצו על הגבלות מינהליות, מטעמי ביטחון (כגון הגבלות על תנועה, על החזקת חפצים, על קיום קשר עם אנשים מסוימים ועוד). עד היום צווי הגבלה לא עוגנו בחקיקה ישראלית, והוצאתם נעשתה רק מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) מתקופת המנדט.

כפי שצינו במסמכי הרקע הקודמים שהופצו לחברי הוועדה, השאלה המרכזית שניצבת בפני המחוקק כעת דומה בשני חלקי ההצעה: כיצד אפשר לקבוע בחקיקה הסדר שמאזן באופן ראוי בין הפגיעה בזכויות הפרט לבין הסכנה הצפויה לביטחון המדינה? באילו מקרים ראוי לתת סמכות לגורם מינהלי לפגוע בזכויות הבסיסיות של האזרח (כבוד האדם, חופש התנועה, חופש העיסוק, הזכות לחירות, הזכות לקניין), ואיך מבטיחים כי השימוש בסמכות יעשה רק במקרים המתאימים, החריגים, ואחרי הליך ראוי שמבטיח בחינה ביקורתית של שיקול הדעת המינהלי? **יש עוד לזכור כי ברוב המכריע של המקרים, צו המעצר או צו ההגבלה ניתן על יסוד ראיות חסויות שאינן מוצגות לאותו אדם או לסנגורו.**

בדיונים שנערכו בוועדה ביום 16.5.2017, 6.6.2017, ו-20.6.17, נדונו **סוגיות הקשורות לצווי מעצר מינהלי**: עילת המעצר, טיב הראיות, הגורם המצווה, תקופת המעצר, ועדיפות להליך הפלילי (ור' נוסחים שהופצו לקראת כל דיון). בדיון האחרון בנושא, נטיית רוב חברי הוועדה הייתה לאשר הסדר שמרכיביו העיקרים הם כדלקמן:

- יבוטל הקשר בין מעצר מנהלי ובין מצב חירום, ויתווסף לחוק סעיף מטרה;
- שר הביטחון יורה על צו מעצר, וזה יאושר על ידי נשיא בית המשפט המחוזי (כפי שקיים היום), לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, או אחד מהמשנים שלהם;
- יתווסף סעיף שעניינו מתן עדיפות להליך פלילי;
- עילת המעצר תשלב בין "אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה חמורה בביטחון המדינה או ביטחון הציבור" ובין רשימת עבירות ספציפיות וחמורות¹;

¹ הכוונה היא לעבירות טרור חמורות לפי חוק המאבק בטרור:

- לתקופת המעצר לא ייקבע גבול עליון בחוק, ואולם הצו הראשוני יהיה לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים (כפי שקיים היום), וכן הארכות הצו יהיו לפרקי זמן שלא יעלו על ששה חודשים בכל פעם. זאת, לצד הביקורת השיפוטית הקבועה בחוק אחת לשלושה חודשים;
 - נציגי הממשלה התבקשו לשקול קיצור תקופת הזמן המרבי שלפני הבאת העצור בפני בית המשפט לאישור הצו, והוצעו חלופות שונות לעניין זה; בעקבות כך, הממשלה הסכימה לקבוע תקופת מעצר ראשונית של 36 שעות (ו-24 שעות לגבי קטיין) (סעיף 4 לחוק היום קובע כי אדם שנעצר יובא תוך 48 שעות בפני ביהמ"ש).
- הוחלט כי הוועדה תחזור לנקודות שנשארו פתוחות לעניין צווי מעצר, ולניסוח הסופי בעניין, בהמשך.

בדין ביום 17.7.2017, החלה הוועדה לדון בעניין של צווי הגבלה:

הסמכות להטיל צווי הגבלה מוסדרת כיום בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, חקיקה ראשית מנדטורית, שעם הקמת המדינה הפכה - מכוח הוראת סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 - לחלק מן המשפט הישראלי. תקנות 108 עד 110 מאפשרות לשר הביטחון או למפקד צבאי להוציא "צווי צמצום" או "צווי השגחה", כאשר הדבר "נחוץ או מועיל... לשם הבטחת שלומו של הציבור, הגנתה של ישראל, קיומו של הסדר הציבורי או דיכויים של התקוממות, מרד או מהומה". צווים אלה יכולים להטיל על אדם מגוון רחב של מגבלות, כגון חובה לגור במקום מסוים, איסורי תנועה שונים, ועוד.

לפי ההצעה הממשלתית, מוצע לתקן את חוק המעצרים המנהליים ולהוסיף כי לשר הביטחון סמכות להטיל על אדם רשימה פתוחה של הוראות או מגבלות "המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור", וזאת באותן עילות רחבות שבגינן רשאי הוא להורות על מעצר מנהלי (יצוין שהעילות הן מצומצמות יותר בהשוואה לעילות הקבועות היום בתקנות ההגנה (שעת חירום)). רשימת ההגבלות המוצעת על ידי המדינה כוללת, לדוגמא, הגבלת יציאה ממקום או מאזור מסוים, איסור יציאה מהארץ, איסור להחזיק חפצים מסוימים או להשתמש בשירותים מסוימים, איסור להתקשר עם אדם מסוים, הגבלות ביחס לעיסוק, ועוד. וזה נוסח הסעיף המוצע על ידי הממשלה (כתיקון לסעיף 2 לחוק):

"(א) היה לשר הביטחון יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני יוחזק במעצר או יוגבל באופן אחר, רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן, הכל כפי שייקבע בצו ולתקופה שתיקבע בו לפי הוראות סעיף קטן (1א) ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו: רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של האדם לתקופה שתצויין בצו ושלא תעלה על ששה חדשים."

-
- (1) עבירה המהווה מעשה טרור שדינה, לאחר החמרת הענישה לפי סימן ב' בפרק ג' לחוק המאבק בטרור, מאסר חמש שנים או יותר;
 - (2) עבירה לפי סעיפים 20, 21, 22 (ב) ו-(ג), 23, 25, 28, 29, 30 או 31 לחוק המאבק בטרור;

וכן העבירות שלהלן [אם נעברו בנסיבות שיש בהן כדי ליצור חשש לפגיעה בביטחון המדינה]:

- (1) עבירה לפי סימן ב' או סימן ד' בפרק ז' לחוק העונשין, למעט סעיפים 102(ב), 103, 111 סיפה לעניין גרם ברשלנות של מסירת ידיעה, 113 א ו-115(א) רישה;
- (2) עבירה לפי סעיפים 107, 107, 143, 144, 300, 305, 329, 330, 369 עד 454, 456 ו-497 לחוק העונשין;
- (3) עבירה לפי סעיפים 2, 2א, 3, 4, 5, 6 ו-8 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954.

ברור כי הסמכות להגביל את חופש התנועה של אדם, את חופש העיסוק שלו, ולהתערב בכל פרט ופרט בחייו, היא מרחיקה לכת. ועל אף שצו הגבלה הוא "מידתי" יותר מאשר צו מעצר, שכן הגבלת החירות במעצר היא הפגיעה העוצמתית ביותר באדם, עדיין הפגיעה עקב הטלת צו הגבלה עלולה להיות חמורה ביותר. יש גם לקחת בחשבון את החשש שצווי הגבלה לא יוטלו כתחליף לצווי מעצר, אלא ירחיבו את המעגל של אנשים שמפוקחים על ידי רשויות הביטחון. לכן, ברי כי הסמכות צריכה להיות מופעלת רק במקרים קיצוניים, בעילות ברורות ובהליך ברור שמתווה על ידי המחוקק, ותחת פיקוח הדוק. בכלל זה, הצענו לפני הדיון הקודם כי הוועדה תדון בנושאים הבאים: האם העילה לצו ההגבלה צריכה להיות אותה עילה כמו במעצר מנהלי; האם הגורם המחליט לעניין צווי הגבלה יהיה אותו גורם שמחליט על מעצר מנהלי (שר הביטחון, באישור ראש השב"כ והיועץ המשפטי לממשלה/פרקליט המדינה); ומה תהייה תקופת צו הגבלה.

ישיבת הוועדה מיום 17.7.2017:

בדיון האחרון, הציע יו"ר הוועדה להבחין בין צווי הגבלה לפי חומרתם, כך שצוויים חמורים יותר יהיו כפופים למבחנים מחמירים יותר מיתר צווי ההגבלה. במסגרת הצוויים החמורים הוצע לכלול צו של מעצר בית מלא (ההגבלה החמורה ביותר במדרג), הרחקה מהבית, ומניעת פרנסה מאדם. (הוצע גם להתייחס בנפרד להרחקה מהלימודים, ככל שמדובר בקטינים – ואולם בנושא זה נציע לחברי הוועדה להקדיש בהמשך דיון נפרד לעניין יישום החוק – על כל חלקיו – כאשר מדובר בקטינים).

נציין גם כי נציגי הממשלה התבקשו להביא נתונים סטטיסטיים עדכניים לגבי מספר הבקשות לצווי הגבלה שהוגשו על ידי השב"כ, מספר הבקשות שהתקבלו, ומספר הבקשות שצומצמו, כולל סוגי הצוויים.

עמדת הממשלה המעודכנת:

לקראת ישיבה זו, נמסר לנו על ידי נציגי הממשלה כי יש נכונות לעשות הבחנה בחוק בין קטגוריה של צוויים "חמורים" - שתכלול צו למעצר בית מלא, וצו הרחקה מהבית – ובין יתר הצוויים. לשיטת נציגי הממשלה, אין אפשרות להכניס לקטגוריה של צוויים "חמורים" את הפגיעה במקור פרנסתו של אדם. זאת, שכן קשה להגדיר קטגוריה זו, וכמעט כל צו הגבלה יכול לפגוע, במידה כזו או אחרת, בפרנסה של אדם, בעוד שבמקרים רבים – אדם יכול להמשיך ולהפעיל את עסקו או למלא את תפקידיו גם כאשר הוא כפוף לצו הגבלה, כתלות בטיב העיסוק שלו ובנסיבות הספציפיות. החשש בהקשר זה הוא מהתדיינות רבה על אפיון הצו כ"חמור" באופן שישליך בדיעבד על הליכי אישור הצו, להבדיל מקביעת מבחן חד משמעי ומובהק באשר לסוגי הצוויים המצריכים התייחסות נפרדת.

נציגי הממשלה הציעו כי לגבי הצוויים "החמורים", בנוסף לאישור של שר הביטחון, יתקבל אישור של עובד בכיר בשב"כ להגשת הבקשה והסכמה של פרקליט בכיר שהוסמך לכך; כמו כן, לגבי הצוויים החמורים, עילת הצו תהיה "אפשרות ממשית" לפגיעה בבטחון המדינה או בטחון הציבור, כאשר לגבי הצוויים הרגילים, עילת הצו תהייה "אפשרות סבירה" לאותה פגיעה; לבסוף, על פי הצעת הממשלה, תקופת הצו לגבי הצוויים "החמורים" תעמוד על 9 חודשים (ולגבי קטין 4 חודשים), כאשר תקופת הצו "הרגיל" תעמוד על 12 חודשים (ולגבי קטין 6 חודשים), עם תקופות הארכה של ששה חודשים בכל פעם.

נעבור אם כן לפרק לרכיבים השונים את עמדת הממשלה, תוך התייחסות נפרדת לכל רכיב ורכיב.

1. סוגים של צווים:

***עמדת הממשלה (ככל שתעשה הבחנה בין צווים "חמורים" לבין צווים "רגילים"):**

הצווים "החמורים" יכללו מעצר בית מלא והרחקה מהבית; כל יתר הצווים ייחשבו צווים "רגילים"

* לדיון – האם הוועדה סבורה שיש להוסיף לרשימת הצווים החמורים גם צו של הרחקה מעבודה או שלילת פרנסתו של אדם.

2. הגורם המחליט:

***ההצעה הממשלתית:**

שר הביטחון ראוי להטיל על אדם אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן

***עמדת הממשלה (ככל שתעשה הבחנה בין צווים "חמורים" לבין צווים "רגילים"):**

שר הביטחון, לבקשת עובד בכיר בשב"כ שהוגשה בהסכמת פרקליט בכיר שהוסמך לעניין זה יאשר את הצווים החמורים

שר הביטחון יאשר את הצווים הרגילים

***נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי:**

נוכח חומרתם, והגבלת החירות הגלומה בהם, נציע כי הצווים "החמורים" יאושרו על ידי אותו גורם שמאשר צווי מעצר מינהלי (לבקשת ראש השב"כ ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה [או משנהו שהסמיך לכך או פרקליט המדינה או משנהו שהסמיך לכך])

בנוסף, נציע כי גורם אחד, מחוץ למשרד הביטחון, יראה גם את צווי ההגבלה הרגילים, כדי לוודא פיקוח אפקטיבי בתוך הרשות המבצעת

3. העילה וטיב הראיות:

***ההצעה הממשלתית:**

יסוד סביר להניח שטעמי בטחון המדינה או בטחון הציבור מחייבים שאדם פלוני ... יוגבל באופן אחר

***עמדת הממשלה (ככל שתעשה הבחנה בין צווים "חמורים" לבין צווים "רגילים"):**

צווים חמורים – "אפשרות ממשית" לפגיעה בבטחון המדינה או בטחון הציבור

צווים רגילים – "אפשרות סבירה" לפגיעה בבטחון המדינה או בטחון הציבור

***נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי:**

צווים חמורים - נציע כי עילת הצו תהיה דומה לעילה להוצאת צו מעצר מנהלי, ואולם בלא דרישה שהחשש יתייחס לביצוע עבירה ספציפית:

"אם שוכנע כי יש אפשרות קרובה לוודאי לפגיעה חמורה בבטחון המדינה או ביטחון הציבור אם לא יוטל על האדם הגבלה כאמור"

לעניין הצווים הרגילים, נציע כי העילה תהייה "אפשרות ממשית" או "חשש ממשית" לאותה פגיעה חמורה.

4. תקופת ההגבלה:

*ההצעה הממשלתית:

12 חודשים

*עמדת הממשלה (ככל שתעשה הבחנה בין צווים "חמורים" לבין צווים "רגילים"):

צווים חמורים – 9 חודשים

צווים רגילים – 12 חודשים

*נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי:

מכיוון שמדובר במספר קטן יחסית של צווים, נדמה כי אפשר לקבוע לגבי שני סוגי הצווים כי תקופת הצו תהיה דומה לתקופת המעצר במעצר מנהלי, קרי: 6 חודשים (ואולם ללא ביקורת כל שלושה חודשים כפי שנעשה בצווי מעצר)

5. תנאי של מידתיות:

ובמידה שלא תעלה על הנדרש לצורך השגת מטרת הצו, ובלבד שאין הגבלה אחרת שפגיעתה באדם פחותה ויש בה כדי להשיג את מטרת הצו.

6. הביקורת השיפוטית

בהצעה הממשלתית מוצע לקבוע כי הביקורת על צווי ההגבלה תיעשה על ידי בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עמדה זו נותרה בעינה הן לגבי צווים "רגילים" והן לגבי צווים "חמורים", אם תיעשה הבחנה כזו בחוק). המשמעות היא שבית המשפט לא בוחן את ההצדקה לצו ההגבלה עצמו אלא רק את סבירות ההחלטה של הרשות המינהלית מבלי לשים את עצמו בנעלי הרשות. מנגד, במעצר מנהלי, בית המשפט פירש בהרחבה את סמכויותיו לעניין הביקורת על צו המעצר, ורואה את עצמו כחלק מהליך האישור של הצו. לכן על בית המשפט המחוזי לבחון את הראיות מחדש, כאילו הוא מקבל את ההחלטה.

לטעמנו, גם אם הביקורת השיפוטית לא תהיה ברמה של אישור הצו כמו במעצר מנהלי, הרי שלא ניתן להסתפק בביקורת מינהלית בלבד. הפגיעה בזכויות של הפרט עקב הוצאת צו הגבלה היא קשה – אף אם היא לא מגיעה לפגיעה המוחלטת בזכות לחירות – ולכן הביקורת צריכה להיות מקיפה ומשמעותית.² בנוסף, כיוון שמדובר ב"סל" של כלים מנהליים מרחיקי לכת, שעומדים על רצף לפי חומרתם, ראוי שגורם אחד יהיה זה שמכריע לגבי המגבלה המתאימה והמידתית ביותר באותו מקרה, כאשר הוא רואה את מגוון ההגבלות האפשריות, מצווי הגבלה ועד צו מעצר, וכן יהיה רשאי לשנות את התנאים שנקבעו בצו.

לכן נציע כי הביקורת השיפוטית על צווי הגבלה תעשה גם היא על ידי בית המשפט המחוזי, בדרך של ערעור (פנייה יזומה של המוגבל).

² יצוין כי גם בחוק המאבק בטרור, הביקורת השיפוטית בעניין הסדרי חילוט שנקבעו בחוק אינה ביקורת רגילה, אלא ביקורת de novo ("מורחבת"), למרות שהיא נעשית בבית משפט לעניינים מינהליים: "64. ביקורת שיפוטית מינהלית מורחבת בעתירה על החלטה של שר הביטחון לפי פרק זה רשאי בית משפט לעניינים מינהליים לאשר את החלטת השר, לשנותה, לבטלה או לקבל החלטה אחרת במקומה, ובלי לגרוע מכלליות האמור רשאי בית המשפט לשקול כל שיקול שהיה השר רשאי לשקול לשם כך."

***ההצעה הממשלתית: ביקורת על ידי עתירה לבית משפט לעניינים מנהליים**

***נוסח מוצע לדיון מטעם הייעוץ המשפטי: ערעור לבית המשפט**

”ביקורת שיפוטית על צו הגבלה

44. (א) הוטל על אדם הגבלות על פי צו שר הבטחון לפי חוק זה, רשאי הוא לערער עליו בפני נשיא בית משפט מחוזי, שיהיה מוסמך לאשרו, לבטלו או לשנות תנאים בו.

(ב) סעיף זה אינו גורע מסמכותו של שר הבטחון לבטל צו שנתן לפי חוק זה, בין לפני אישורו לפי סעיף זה ובין לאחריו.”

7. רשימת ההגבלות

בדיון הקודם, הוסכם כי הרשימה של הגבלות לא תהייה רשימה פתוחה (ופריט 12 המוצע יימחק), ואולם, מוצע כי תיערך בחינה נוספת של נוסח ההגבלות, לאחר שתיעשה קטגוריזציה של צווים “חמורים” וצווים “רגילים”.

נוסח מוצע:

...רשאי הוא, בצו בחתימת ידו, להורות על מעצרו של אותו אדם או להטיל עליו אחת או יותר מההגבלות המנויות להלן...

- (1) הגבלת יציאתו ממקום או מאזור מסוים ;
- (2) איסור יציאה מהארץ ;
- (3) איסור להיכנס או להיות נוכח במקום או באזור מסוים ;
- (4) חובה לגור או להימצא במקום או באזור מסוים ;
- (5) הגבלה אחרת ביחס לתנועה במקום או באזור מסוים ;
- (6) חובה לדווח מראש למשטרת ישראל או לגורם אחר שייקבע בצו על כוונה לצאת ממקום או להיכנס למקום מסוים ;
- (7) חובה להפקיד את הדרכון בידי משטרת ישראל או בידי גורם אחר שייקבע בצו ;
- (8) איסור להחזיק חפצים או חומרים מסוימים או להשתמש בהם ;
- (9) איסור להשתמש בשירותים מסוימים או לבצע פעולות מסוימות ;
- (10) איסור להתקשר עם אדם מסוים או עם קבוצת אנשים ;
- (11) הגבלה ביחס לעבודה או לעיסוק ;
- (12) ~~כל הוראה או הגבלה אחרת המתחייבת מטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור.”~~

*נציין כי הממשלה מבקשת להוסיף סעיף חדש, ולפיו הגבלה של איסור יציאה מהארץ תהיה גם בחתימת ידו של שר הפנים מראש, אלא במקרים דחופים :

(2א) על אף האמור בסעיף קטן (א), הוצאת צו כאמור בסעיף (א)(2), תהיה גם בחתימת ידו של שר הפנים ; ואולם, נוכח שר הביטחון כי יש צורך דחוף בהוצאת צו כאמור ללא דיחוי, יוציא את הצו, והוא יובא לחתימת שר הפנים בתוך 48 שעות ממועד הוצאתו.

בנוסף להצעות המפורטות לעיל, נציע לדון במספר נושאים נוספים:

א. חובת שימוע לפני הארכת צו הגבלה

ההצעה הממשלתית מוסיפה לחוק את סעיף 2א שעניינו זכות שימוע לפני מתן צו הגבלה. נציע להוסיף כי חובה זו תחול גם לפני הארכת צו הגבלה:
(הכחול – הנוסח הממשלתי המוצע; התוספת שלנו – באדום)

זכות שימוע

2א. שר הביטחון לא ייתן צו הגבלה, וכן לא יאריך את תקפו של הצו כאמור בסעיף 2(ב), אלא לאחר שנתן לאדם שלגביו ניתן הצו הזדמנות לטעון את טענותיו; נוכח שר הביטחון כי מתן זכות שימוע כאמור עלול לסכל את מטרת הצו, רשאי הוא ליתן את הצו אף בלא מתן זכות שימוע, ובלבד שייתן זכות כאמור לאדם שלגביו ניתן הצו, סמוך לאחר מכן ולא יאוחר מ-30 ימים לאחר מועד מתן הצו.

*נציין כי מוצע גם לתקן את ס' 11 לחוק, ולקבוע כי הסמכות לערוך שימוע לפי סעיף זה ניתנת לאצילה.

ב. סמכויות שוטר וסעיף העונשין

בהצעה הממשלתית מוצע להוסיף לחוק המעצרים המנהליים את סעיף קטן 3(ב), ולקבוע את הסמכויות שנתונות לשוטר לצורך ביצוע צווי הגבלה – כולל סמכות להיכנס לכל מקום, לערוך חיפוש בכל מקום, לדרוש מסמכים, וכן "לבצע כל פעולה סבירה אחרת הנדרשת לשם פיקוח על קיום ההגבלות המנויות בצו" (ור' נוסח, מצ"ב). **מוצע לדון בצורך בסעיף "סל" כזה לעניין סמכויות השוטר.**

בנוסף, מוצע לקבוע כי העונש על הפרת צו הגבלה יהיה מאסר של עד 4 שנים (הנוסח הממשלתי המקורי ביקש לקבוע עונש של עד שנתיים מאסר, וכעת הממשלה מבקשת לקבוע עונש של 4 שנים):

"עונשין

9א. הפר אדם שלגביו הוצא צו הגבלה הוראה מהוראות הצו, דינו – מאסר שנתיים.*
***כעת מבקשת הממשלה לקבוע עונש של ארבע שנות מאסר.**

עונש זה דומה לעונש הקבוע בסעיף 287 לחוק העונשין על הפרת הוראה חוקית:

"287. (א) המפר הוראה שניתנה כשורה מאת בית משפט או מאת פקיד או אדם הפועל בתפקיד רשמי ומוסמך לאותו ענין, דינו - מאסר שנתיים.
(ב) המפר הוראה מהוראות צו שניתן מאת בית משפט לשם הגנה על חייו, גופו או שלומו של אדם אחר מפני המפר, דינו – מאסר ארבע שנים."

נציע לוועדה לדון בעונש המתאים להפרת הצו, בהתחשב בכך שסעיף 287(ב) לחוק העונשין מתייחס לצו שניתן על ידי בית משפט, בעוד שצווי הגבלה הם צווים שניתנו על ידי גורם מינהלי.

ג. תיקונים עקיפים:

- חלק י' לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 מסמיך את שר הבטחון או המפקד הצבאי להוציא "צווי צמצום" לשם "הבטחת שלומו של הציבור, הגנתה של ישראל, קיומו של

הסדר הציבורי או דיכויים של התקוממות, מרד או מהומה" (ר' נוסח, מצ"ב). כאמור, התיקון המוצע אמור להחליף תקנות אלה, ולכן יש לבטלן.

- תקנה 6 לתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948, מסמיכה את שר הפנים לאסור את יציאתו של אדם מישראל אם קיים יסוד לחשש לפגיעה בביטחון המדינה (ר' נוסח, מצ"ב). בסעיף 115 להצעת החוק הממשלתית, מוצע לבטל תקנה זו, שכן ההסדר המוצע מסמיך את שר הביטחון להטיל צווי הגבלה שכוללים איסור יציאה מהארץ, שכן שר הביטחון הוא הגורם המתאים ביותר לבחון את הפגיעה הביטחונית הפוטנציאלית. לאחר שפורסמה הצעת החוק, ביקשה הממשלה, בנוסף לאמור, לקבוע בחוק המעצרים המנהליים כי הוצאת צו איסור יציאה מהארץ תהיה גם בחתימת שר הפנים, אלא במקרים דחופים (ור' סעיף 2(א) המוצא לחוק המעצרים המנהליים, מצ"ב).
- בסעיף 130 להצעת החוק הממשלתית, מוצע לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, ולקבוע בתוספת כי בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון בעתירה נגד צו הגבלה שהוטל לפי סעיף 2(א) לחוק המעצרים המינהליים. כאמור לעיל, לטעמנו אין מקום לביקורת מינהלית על צווי ההגבלה – וראוי שהביקורת השיפוטית תהיה ביקורת ערעורית לבית המשפט המחוזי.

* נציין שנותרו מספר נושאים רוחביים שעלו בדיונים הקודמים והדיון בהם לא הושלם, ונציע שנחזור אליהם בדיונים הבאים. כמו כן, כשיושלם הדיון בנושאים העקרוניים בנושאים לעיל, נידרש לתיקונים נוספים הנובעים מכך (שמופיעים בנוסח שהופץ לקראת הדיון האחרון).