

טיוטת חוק פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס'...) (עילות חיפוש במקום ללא צו בית משפט), התשפ"ב-2021 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

**מ ח ל י ט י מ :**

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס'...) (עילות חיפוש במקום ללא צו בית משפט), התשפ"ב-2021, המצ"ב.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) בתקנון הכנסת, לבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) בתקנון הכנסת לבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

## דברי הסבר

### **רקע כללי**

מטרתה של הצעת חוק זו לתקן את העילות הקבועות בסעיף 25 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] תשכ"א-1969 (להלן: הפקודה), שבהתקיימן מוסמך שוטר לערוך חיפוש במקום בלא צו בית משפט. סעיף 25 לפקודה קובע כיום ארבע עילות לחיפוש במקום בלא צו בית משפט, אשר מאופיינות בכך שבהתקיימן, הצורך לערוך את החיפוש הוא דחוף, ופניה לבית המשפט לקבל צו חיפוש תסכל את מטרתו.

בעקבות המלצות דו"ח ועדת לוי, גובשה הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014 (להלן: **הצעת החוק** או **הצעת חוק החיפוש**). הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת התשע-עשרה, אולם דיוני ההכנה לקריאה שניה ושלישית בוועדת החוקה חוק ומשפט לא הושלמו, וכעת עבודת מטה לעדכונה מצויה בשלבים אחרונים, במטרה לקדם את הליכי החקיקה בהקדם. בסעיף 20 להצעת החוק, שכותרתו "עילות לחיפוש במקום ללא צו", הוצע לחוקק, נוסף על העילות המעוגנות היום בפקודה, עילה נוספת שעניינה סמכות חיפוש לצורך תפיסת ראייה בקשר לעבירות פשע, מחמת חשש לפגיעה בה או להעלמתה. לעניין עילה זו הוסבר כי מועד קיום העבירה אינו המבחן המהותי, אלא מועד גילוי הראייה, ואפשרות העלמתה אם לא תיתפס באופן מיידי.

נוכח חשיבות הסדר זה למאבק בפשיעה ובפרט נוכח הצורך בנקיטת אמצעים דחופים למאבק בפשיעה בחברה הערבית, הוחלט לקדם בדחיפות את ההסדר האמור שהוצע בהצעת חוק החיפוש – חיפוש במקום ללא צו בית משפט – כתיקון לסעיף 25 לפקודה, עוד לפני הנחתה שוב של הצעת חוק החיפוש על שולחן הכנסת. התיקון המוצע נועד להקנות למשטרה סמכות לביצוע חיפוש בלא צו בנסיבות שבהן אין שהות מספקת לפנייה לבית המשפט, ויש צורך בהול בהגעה לראייה לצורך פענוח עבירה, בכדי שלא תעלם או תשובש.

התיקון המוצע נועד לסייע למשטרת ישראל באיתור ראיות הדרושות לפענוח עבירות. לדוגמה, כאשר קיימת מצלמה המתעדת אירוע מסוים, יש צורך בהשגתה במהירות רבה, מחשש שתושמד או תיעלם. נוכח בעיות הפענוח וחששם של עדים להעיד בחברה הערבית, יש צורך מוגבר בחיזוק יכולות ראייתיות אחרות ובביסוס אפשרויות נוספות להעמיד מסד ראייתי לפענוח העבירה. זאת, באמצעות הרחבה מסויימת של סמכויות החיפוש הנתונות למשטרה, במטרה להביא לעליה בהיקף כלי הנשק והאמל"ח הנתפסים בטווח הזמן המיידי ובקידום החקירה וההעמדה לדין תוך זמן קצר, באופן שירתיע את העבריינים מלבצע את העבירות. זאת על רקע מקרים רבים של פגיעה ואובדן חיי אדם של מעורבים ושל חפים מפשע.

על כן, מוצע להחליף את סעיף 25 לפקודה בנוסח חדש, אשר כולל את השינויים הבאים ביחס לנוסח הקיים:

- (1) להוסיף תנאי כללי לחיפוש ללא צו "אם אי ביצוע החיפוש באופן מידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו חיפוש";
- (2) להחליף את המונח "יסוד להניח", הקיים כיום בפקודה, במונח "חשד סביר" המקובל בחקיקה עדכנית;
- (3) לאחד את העילות המנויות בפקודה היום בהוראות סעיפים 25 (2) ו-25 (3), שעניינן מצב בו תופש הבית או המקום פונה לעזרת המשטרה ומצב בו אדם המצוי במקום פונה לעזרת המשטרה ויש יסוד להניח שמבוצעת שם עבירה, לכדי סעיף מאוחד;

- (4) להקנות לשוטר סמכות לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט לשם תפיסת חפץ בהתקיים שלושה תנאים: א) התעורר חשד סביר כי במקום מצוי חפץ הקשור לעבירה מסוג פשע חמור ב) החפץ עשוי לשמש ראיה לביצוע העבירה ג) החיפוש נדרש באופן מידי לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה; חיפוש כאמור יבוצע לאחר קבלת אישור קצין משטרה. עוד מוצע, כי המשטרה תתעד את הפעלת הסמכות מכוח סעיף קטן זה.
- (5) להוסיף לחוק סמכות חיפוש לשוטר כאשר יש חשד סביר כי במקום נמצא חשוד בעבירת פשע חמור שנעברה זה מקרוב.
- (6) להגדיר "פשע חמור" כעבירה שדינה עשר שנות מאסר או יותר ובנוסף, שלוש עבירות שעונשן נמוך מ-10 שנות מאסר: החזקת נשק שלא כדין; ירי באזור מגורים או באופן שעלול לסכן בני אדם; סחיטה באיומים.

בהצעת החלטה זו מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק היסוד בממשלה ולהסמיק את ועדת השרים לחקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לא רלוונטי.

#### **תקציב**

לא צפויה השפעה על תקציב המדינה

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח אדם**

לא צפויה השפעה על תקנים במשרדי הממשלה וברשויות אחרות.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

השר לביטחון פנים אישר כי הוא תומך בהצעת ההחלטה

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים היא כי אין מניעה משפטית בהעלאת ההצעה (ראו חוות דעת מצורפת).

#### **סיווגים\***

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה.

מוגש על ידי שר המשפטים

ט' בחשוון התשפ"ב  
15 באוקטובר 2021





## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### **נושא הצעת ההחלטה:**

טיוטת חוק לתיקון פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס'...) (עילות חיפוש במקום ללא צו בית משפט), התשפ"ב-2021 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק שבנדון, ולבקש מהכנסת לקצר את תקופות ההנחה בהתאם לתקנון הכנסת.

בהצעת החוק מוצע לתקן את פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"א-1969 (להלן – הפקודה), ולהחליף את נוסחו של סעיף 25 לפקודה, שעניינו חיפוש שלא על פי צו חיפוש, ולהכניס את השינויים הבאים ביחס למצב הקיים:

- (1) להוסיף תנאי כללי לחיפוש ללא צו "אם אי ביצוע החיפוש באופן מידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו חיפוש";
- (2) להחליף את המונח "יסוד להניח", הקיים כיום בפקודה, במונח "חשד סביר" המקובל בחקיקה עדכנית;
- (3) לאחד את העילות המנויות בפקודה היום בהוראות סעיפים 25 (2) ו-25 (3), שעניינן מצב בו תופש הבית או המקום פונה לעזרת המשטרה ומצב בו אדם המצוי במקום פונה לעזרת המשטרה ויש יסוד להניח שמבוצעת שם עבירה, לכדי סעיף מאוחד;
- (4) להקנות לשוטר סמכות לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט לשם תפיסת חפץ בהתקיים שלושה תנאים:  
(א) התעורר חשד סביר כי במקום מצוי חפץ הקשור לעבירה מסוג פשע חמור ב) החפץ עשוי לשמש ראיה לביצוע העבירה ג) החיפוש נדרש באופן מיידי לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה; חיפוש כאמור יבוצע לאחר קבלת אישור קצין משטרה. עוד מוצע, כי המשטרה תתעד את הפעלת הסמכות מכוח סעיף קטן זה.
- (5) להוסיף לחוק סמכות חיפוש לשוטר כאשר יש חשד סביר כי במקום נמצא חשוד בעבירת פשע חמור שנעברה זה מקרוב.
- (6) להגדיר "פשע חמור" כעבירה שדינה עשר שנות מאסר או יותר ובנוסף, שלוש עבירות שעונשן נמוך מ-10 שנות מאסר: החזקת נשק שלא כדין; ירי באזור מגורים או באופן שעלול לסכן בני אדם; סחיטה באיומים.

נוכח חשיבות הסדר זה למאבק בפשיעה ובפרט נוכח הצורך בנקיטת אמצעים דחופים למאבק בפשיעה בחברה הערבית, הוחלט לקדם בדחיפות את ההסדר האמור.

על כן, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת חוק היסוד בממשלה ולהסמיך את ועדת השרים לחקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**  
לא נמצאו קשיים משפטיים באישור הצעת ההחלטה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**  
מהלשכה המשפטית במשרד לביטחון הפנים נמסר כי הם מאשרים את הצעת ההחלטה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**  
לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

  
**לאה ריבנוביץ, ע"ד**  
**היועצת המשפטית למשרד המשפטים**

ח' בחשוון תשפ"ב  
14 באוקטובר 2021

## טיוטת חוק

### א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס'...) (עילות חיפוש במקום ללא צו בית משפט),  
התשפ"ב-2021

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרתה של הצעת חוק זו לתקן את העילות הקבועות בסעיף 25 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] תשכ"א-1969 (להלן: הפקודה), שבהתקיימן מוסמך שוטר לערוך חיפוש במקום בלא צו בית משפט. סעיף 25 לפקודה קובע כיום ארבע עילות לחיפוש במקום בלא צו בית משפט, אשר מאופיינות בכך שבהתקיימן, הצורך לערוך את החיפוש הוא דחוף, ופניה לבית המשפט לקבל צו חיפוש תסכל את מטרותיו.

בעקבות המלצות דו"ח ועדת לוי משנות התשעים, גובשה הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014 (להלן: הצעת חוק החיפוש או הצעת החוק). הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת התשע - עשרה, אולם דיוני ההכנה לקריאה שניה ושלישית בוועדת החוקה חוק ומשפט לא הושלמו, וכעת עבודת מטה לעדכונה מצויה בשלבים אחרונים, במטרה לקדם את הליכי החקיקה בהקדם. בסעיף 20 להצעת החוק, שכותרתו "עילות לחיפוש במקום ללא צו", הוצע לחוקק נוסף על העילות המעוגנות היום בפקודה, עילה נוספת שעניינה סמכות חיפוש לצורך תפיסת ראייה בקשר לעבירות פשע, מחמת חשש לפגיעה בה או להעלמתה. לעניין עילה זו הוסבר כי מועד קיום העבירה אינו המבחן המהותי, אלא מועד גילוי הראייה, ואפשרות העלמתה אם לא תיתפס באופן מיידי.

נוכח חשיבות הסדר זה למאבק בפשיעה ובפרט נוכח הצורך בנקיטת אמצעים דחופים למאבק בפשיעה בחברה הערבית, הוחלט לקדם בדחיפות את אחד ההסדרים שהוצעו בהצעת חוק החיפוש - חיפוש במקום ללא צו בית משפט - כתיקון לסעיף 25 לפקודה, עוד לפני הנחתה שוב של הצעת חוק החיפוש על שולחן הכנסת. העדר סמכות למשטרה לביצוע חיפוש בלא צו בנסיבות שבהן אין שהות מספקת לפנייה לבית המשפט, ויש צורך בהול בהגעה לראייה לצורך פענוח עבירה, פוגע ביכולת המשטרה לתפוס ראיות המצויות באותו מקום, ומשכך מתעורר החשש כי יועלמו או יושבשו. משום כך הוצע תיקון זה הנחוץ לפעילותה השגרתית של משטרת ישראל, בנסיבות האמורות. הצורך בקידום הצעה זו מתחדד בעת הנוכחית, על מנת לחזק את יכולת המשטרה לפענח עבירות בחברה הערבית. בחודש נובמבר 2020 פורסמו "המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית" (להלן: דו"ח צוות המנכ"לים).<sup>1</sup> דו"ח צוות המנכ"לים עמד על כך שאזרחים ערבים מהווים שיעור ניכר מנפגעי האלימות החמורה בישראל, הרבה מעבר לשיעורם באוכלוסייה, וכי תחושת הביטחון האישי של אזרחים אלה נמוכה מתחושת הביטחון האישי של אזרחים יהודים. מאז הוגש דו"ח צוות המנכ"לים וביתר שאת לאחרונה התופעה החמורה של פשיעה בחברה הערבית מצויה על סדר יומה של הממשלה ורשויותיה במאמץ לנקוט במגוון האמצעים הנדרשים למיגורה. דו"ח צוות המנכ"לים התייחס, בין היתר, לדיווח חסר של אזרחים על חשד לביצוע עבירות בחברה הערבית, וזאת נוכח חוסר אמון של אזרחים ערביים רבים במוסדות המדינה, בהם גורמי אכיפת החוק. בנוסף הדו"ח התייחס ל"מעגל שוטה" אשר קיים בנוגע לאכיפה של עבירות חמורות בחברה הערבית: בהתבצע פשע, למשטרה יש קושי באיסוף ראיות, כתוצאה מכך שיעורי הפענוח של



הפשיעה נמוכים, עבריינים אינם מאותרים או שאין די ראיות להעמידם לדין; התוצאה של אלה היא סגירת תיקים, הסדרי טיעון ורף ענישה נמוך אשר פוגעים ביכולת לאכיפה יעילה ופוגעים באמון ובבטחון האישי של האוכלוסיה הנורמטיבית.

התיקון המוצע נועד לסייע למשטרת ישראל באיתור ראיות הדרושות לפענוח עבירות. דוגמה מובהקת לכך, היא צורך בהשגתה של מצלמה אשר תעדה עבירה במהירות רבה, מחשש שתושמד או תיעלם. כפי שצוין לעיל, נוכח בעיות הפענוח וחששם של עדים להעיד בחברה הערבית, יש צורך מוגבר בחיזוק יכולות ראייתיות אחרות ובביסוס אפשרויות נוספות להעמיד מסד ראייתי לפענוח העבירה.

## **ג. עיקרי החוק המוצע**

**עיקר 1 (פתיח) – מוצע להוסיף את התנאי "אם אי ביצוע החיפוש באופן מידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו חיפוש".** בהצעת החוק מוצע כי יוגדרו מראש שיקולים שעל השוטרי לשקול בבואו לבצע חיפוש ללא קבלת צו בית משפט מבעוד מועד. זאת, על מנת להוביל לכך כי חיפוש ללא קבלת צו שיפוטי יבוצע במקרים המתאימים בלבד ולאחר שקילת הצורך במיידיות החיפוש.

**עיקר 2 (הסעיף בכללותו) – מוצע להחליף את המונח "יסוד להניח", הקיים כיום בפקודה, במונח "חשד סביר" המקובל בחקיקה עדכנית.**

**עיקר 3 (סעיף 25 (1)) – מוצע לאחד את העילות המנויות בפקודה כיום בהוראות סעיפים 25 (2) ו- 25 (3) – לכדי סעיף מאוחד.**

**עיקר 4 (סעיף 25 (3)) – מוצע להקנות לשוטרי סמכות לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט לשם תפיסת חפץ בהתקיים שלושה תנאים: (א) התעורר חשד סביר כי במקום מצוי חפץ הקשור לעבירה מסוג פשע חמור (ב) החפץ עשוי לשמש ראיה לביצוע העבירה (ג) החיפוש נדרש באופן מידי לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה. חיפוש כאמור יבוצע לאחר קבלת אישור קצין משטרה. עוד מוצע, כי המשטרה תתעד את הפעלת הסמכות מכוח סעיף קטן זה.**

**עיקר 5 (סעיף 25 (4)) – מוצע להוסיף לחוק הקיים סמכות חיפוש לשוטרי כאשר יש חשד סביר כי במקום נמצא חשוד בעבירת פשע חמור שנעברה זה מקרוב.**

**עיקר 6 ("הגדרת פשע חמור") – מוצע כי "פשע חמור" יוגדר כעבירה שדינה עשר שנות מאסר או יותר ויכלול, בנוסף, שלוש עבירות נוספות שעונשן נמוך מ-10 שנות מאסר: עבירה של החזקת נשק שלא כדין לפי סעיף 144(א) (רישא לחוק העונשין, התשל"ז-1977) (להלן – חוק העונשין); עבירה של ירי באזור מגורים או באופן שעלול לסכן בני אדם לפי סעיף 340(ב) לחוק העונשין; ועבירה של סחיטה באיומים לפי סעיף 428 לחוק העונשין.**

#### **ד. השפעת טיוטת החוק המוצע על החוק הקיים**

מוצע להרחיב במעט את סמכויות החיפוש הנתונות למשטרה במטרה להביא לעליה בהיקף כלי הנשק והאמל"ח הנתפסים בטווח הזמן המידי ובמטרה לקדם את יכולת המשטרה לאיסוף ראיות לגבי ביצוען של עבירות חמורות ולפענוחן של עבירות אלה. זאת על רקע הצורך לחזק את המאבק בפשיעה החמורה בחברה הערבית הגורמת לאובדן חיי אדם.

#### **ה. השפעת טיוטת החוק המוצע על תקציב המדינה**

אין

#### **ו. השפעת טיוטת החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי**

אין

#### **ז. הערות שהתקבלו לתזכיר החוק:**

לתזכיר החוק התקבלו הערות ציבור במספר נושאים שעיקרן יובאו להלן:

**ההרחבה הטמונה בסעיף 25 (3) לעומת החוק הקיים מחייבת כי יהיה אישור של דרג מקצועי גבוה יותר במשטרה** (הועלה, בין היתר, על ידי הסנגוריה הציבורית והמכון לדמוקרטיה) - מוצע לקבל את ההערה ולקבוע כי חיפוש בהתאם לסעיף 25(3) יבוצע לאחר קבלת אישור קצין משטרה. בשל הרחבת סמכות המשטרה לכניסה למקום ללא צו בית משפט בעילה שאינה מניעת עבירה או הפסקתה, יש מקום לקבוע כי הפעלת הסמכות תהיה באישור קצין משטרה.

**הוספת מנגנון בקרה לעניין הפעלת סמכות לפי סעיף 25(3)** (הערת ציבור) – מוצע לקבוע מנגנון שיאפשר פיקוח ובקרה על הפעלת הסמכות באמצעות תיעוד הפעלת הסמכות במערכות המשטרתיות בדרך שתיקבע בנהלי המשטרה.

התקבלו הערות ציבור רבות נוספות. ואולם, לאחר שנבחנו ונשקלו נמצא כי אין מקום לקבלן. ואלה עיקרן:

**הצורך במידיות במקרים של תפיסת חפץ לא חל במקרים של עבירות סחיטה באיומים ומשכך אין הצדקה להוסיפה להגדרת עבירת "פשע חמור" בסעיף זה** (הועלתה, בין היתר, על ידי ועדת החקיקה (פלילי) בלשכת עורכי הדין והסנגוריה הציבורית) - כפי שעלה מדיווחה של משטרת ישראל עבירות הסחיטה באיומים היא אחת מהתופעות הקשות בהקשר של הפשיעה בקרב המגזר הערבי. זו תופעה רחבה אשר מאופיינת בקושי משמעותי באיסוף ראיות הקושרות בין העבריינים לביצוע הפעולות בשטח כנגד הקורבנות, המונעים מתוך פחד ורצון להקטין את מידת הפגיעה בהם.

בבסיס עבירת הסחיטה באיומים מצויה מערכת היחסים שבין העבריין והקורבן המושתתת על פחד ואימה. הפחד הוא שמביא את הקורבנות להיעתר לדרישות העבריין וכן מביא לכך שמרבית קורבנות הסחיטה חוששים להגיש תלונה במשטרה ונכנעים לדרישות העבריין לפעול בדרך שעולה עד כדי שיבוש ראיות. העדר שיתוף פעולה בעבירות אלו מקשה עוד יותר על משטרת ישראל בפענוח עבירות אלו.



קיים קושי בהוצאת סעיף ספציפי מהסדר כולל שהוצע בחוק החיפוש, תוך קידום חקיקתו ללא סעיפים מסוימים נוספים ( עקרונות הפעלת הסמכויות וחובת התייעוד), אשר יש בהם כדי להוות מעטפת של איזונים לפגיעה הצפויה בזכויות יסוד של חשודים ואזרחים (הועלה על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי הדין) – הקידום הדחוף של הצעת החוק נובע מהצורך לתת מענה לתופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית ולקשיים באכיפה. הוחלט לקדם בדחיפות את אחד ההסדרים מתוך חוק החיפוש - חיפוש במקום ללא צו בית משפט – כתיקון לסעיף 25 לפקודה, מתוך כוונה להשלים את חקיקת חוק החיפוש במלואו בהקדם. בשים לב לכך כי האיזונים הנוספים בחוק החיפוש לא נכללו בתיקון הנוכחי, ולאחר שיח מעמיק בעניין זה בטרם בפרסום התזכיר, הוחלט שלא להקנות סמכות חיפוש לצורך תפיסת ראייה בקשר לעבירות פשע (כמוצע בחוק החיפוש) אלא רק במקרים של עבירות פשע חמור כהגדרתו בסעיף. יש בכך כדי להוביל לשימוש בסמכות זו במשורה ובמקרים המתאימים.

החשש של עדים למסור עדותם במגזר הערבי (הערת ציבור) - במסגרת הערות הציבור הוצע לחסות תחת חיסיון את מקור הראייה (קרי, בעל העסק או הבית ממנו נאספו המצלמות) בהתאם לסעיף 44 לפקודת הראיות תשל"א-1981 (להלן: "פקודת הראיות") וכן להגיש את הודעת העד מכוח סעיף 10 א' לפקודת הראיות. אנו סבורים כי אין מקום לקבל את ההערה במסגרת תיקון זה. אין מקום לקביעת חסיון על זהותו של אדם שאצלו נתפסה ראייה בחקיקה. פקודת הראיות קובעת את סוגי החסיונות הקיימים בדין, אך אינה מפרטת את סוגי הראיות עליהן ניתן להטיל חסיון. החיסיון מוטל בכל מקרה בהתאם לנסיבות, ועל פי מבחן החיוניות להגנה. מקום שזהותו של האדם שאצלו נתפסה הראייה רלוונטית לחומר החקירה, הסתרתו באמצעות תעודת חסיון תפגע בהגנת הנאשם. מקום שהיא איננה רלוונטית, יכול להיות שממילא לא תיכלל זהותו בחומר החקירה.

ח. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע:

## טיוטת חוק מטעם הממשלה:

### חוק לתיקון פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (תיקון מס'...) (עילות חיפוש במקום בלא צו בית משפט), התשפ"ב-2021

1. תיקון סעיף 25 בפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] תשכ"א-1969<sup>2</sup> סעיף 25 יימחק ובמקומו יבוא:

עילות חיפוש במקום בלא צו בית משפט אם אי ביצוע החיפוש באופן מידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו חיפוש, ובלבד שמתקיים אחד מאלה:

בלא צו בית משפט

- (1) המחזיק במקום פונה לעזרת המשטרה או אדם השווה בו פונה לעזרת המשטרה ויש חשד סביר שמבוצעת שם עבירה;
- (2) יש חשד סביר שנעברת שם עבירה מסוג פשע או שעבירה כאמור נעברה שם זה מקרוב;
- (3) יש חשד סביר כי במקום מצוי חפץ הקשור לעבירה מסוג פשע חמור, העשוי לשמש ראיה לביצוע העבירה, והחיפוש נדרש באופן מידי לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה; חיפוש כאמור יבוצע לאחר קבלת אישור קצין משטרה.
- הפעלת סמכות מכוח סעיף זה תתועד באופן שייקבע בנהלי המשטרה.
- (4) יש חשד סביר כי במקום נמצא חשוד בעבירת פשע חמור שנעברה זה מקרוב או אדם המתחמק ממעצר או ממאסר או הנמלט ממשמורת חוקית.

לעניין סעיף זה "פשע חמור" – עבירה שדינה עשר שנות מאסר או יותר, וכן עבירה לפי סעיפים 144(א) רישא, 340א(ב), 428 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> נוסח חדש מס' 12 מיום 16.2.1969 עמ' 284.

<sup>3</sup> ס"ח תשל"ז מספר 864

## דברי הסבר

### כללי

מטרתה של הצעת חוק זו לתקן את העילות הקבועות בסעיף 25 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] תשכ"א-1969 (להלן: הפקודה), שבהתקיימן מוסמך שוטר לערוך חיפוש במקום בלא צו בית משפט. סעיף 25 לפקודה קובע כיום ארבע עילות לחיפוש במקום בלא צו בית משפט: האחת, יש לשוטר יסוד להניח שמבצעים שם פשע, או שפשע בוצע שם זה מקרוב; השנייה, כי תופש הבית או המקום פונה לעזרת המשטרה; השלישית, כי אדם המצוי שם פונה לעזרת המשטרה ויש יסוד להניח שמבוצעת שם עבירה; והרביעית, כי השוטר רודף אחרי אדם המתחמק ממעצר או נמלט ממשמורת חוקית. הנסיבות המתוארות לעיל מאופיינות בכך שבהתקיימן, הצורך לערוך את החיפוש הוא דחוף, ופניה לבית המשפט לקבל צו חיפוש תסכל את מטרתו.

במהלך שנות התשעים בחנה ועדה ציבורית בראשותו של שופט העליון בדימוס דב לוין את מכלול סמכויות האכיפה בידי המשטרה ובעקבות המלצותיה תוקנו חוקים שונים ונחקקו חוקים חדשים, כדוגמת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996 וחוק סמכויות לשם שמירה על בטחון הציבור, התשס"ה-2005).

נוסף על כך, וכהשלמה להמלצות הוועדה גובשה הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – המצאה, חיפוש ותפיסה), התשע"ד-2014 (להלן- הצעת חוק החיפוש). הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת התשע עשרה אולם דיוני ההכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדת החוקה חוק ומשפט לא הושלמו. בסעיף 20 להצעת החוק, שכותרתו "עילות לחיפוש במקום ללא צו", הוצע לאור המלצות ועדת לוין לחוקק את אותן העילות המעוגנות היום בפסד"פ, וכן להוסיף עילה נוספת שעניינה סמכות חיפוש לצורך תפיסת ראייה בקשר לעבירות **פשע**, מחמת חשש לפגיעה בה או להעלמתה. לעניין עילה זו הוסבר כי מועד קיום העבירה אינו המבחן המהותי, אלא מועד גילוי הראייה, ואפשרות העלמתה אם לא תיתפס באופן מיידי.

בהצעת חוק החיפוש, הוצע לכלול בעילה זו גם עבירות עוון המנויות בתוספת השנייה להצעת החוק, וזאת תוך איזון בקביעת המבחן המהותי המוצע (שאינו קיים היום בפקודה), לפיו אי ביצוע החיפוש באופן מיידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו בית משפט. מבחן זה מהווה את אבן הבוחן המשמעותית המצדיקה את הפעלת הסמכות בלא צו.

כאמור, הליך החקיקה של הצעת חוק החיפוש טרם הושלם, ועבודת מטה לעדכונה מצויה כעת בשלביה האחרונים. נוכח תופעת הפשיעה החמורה בחברה הערבית, הוחלט לקדם בדחיפות את אחד ההסדרים מתוך חוק החיפוש – חיפוש במקום ללא צו בית משפט – כתיקון לסעיף 25 לפקודה, מתוך כוונה להשלים את חקיקת חוק החיפוש במלואו בהקדם. תיקון זה יקנה למשטרה כלי אכיפה אפקטיבי. כפי שיפורט להלן, קיים צורך דחוף ומיוחד לסייע ביכולות הפענוח והשגת ראיות של משטרת ישראל בטיפול בפשיעה החמורה בחברה הערבית. נוכח קשיים מיוחדים באכיפה בתחום זה, מקודם כעת תיקון זה באופן נפרד מחוק החיפוש בכללותו.

בשנים האחרונות התעצמה הפשיעה בחברה הערבית והיא גובה מחירים כבדים בחיי אדם, של מעורבים ושל חפים מפשע. פשיעה זו מאופיינת, בין היתר, בהחזקת אמצעי לחימה בלתי חוקיים, סחיטה באיומים (לרבות באמצעות גביית חובות לא חוקית – "פרוטקשן") וירי במקום מגורים.



בהחלטת הממשלה מספר 852 ("מדיניות ממשלתית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל ותיקון החלטות ממשלה") מיום 1.3.2021 הוחלט לפעול בהקדם לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית במספר דרכים, לרבות על ידי מתן כלים אפקטיביים בידי משטרת ישראל למיגור הפשיעה.

התיקון לחוק המוצע נועד, כאמור, להעניק כלים למשטרה שיאפשרו לה לתפוס ראיות גם ללא צו בית משפט כאשר יש חשש שהראיות יועלמו או ישובשו, באופן שיביא לעליה בפיענוח פשיעה חמורה ובהעמדה לדין כמו גם לעליה בהיקף כלי הנשק ואמצעי הלחימה הנתפסים, באופן שירתיע את העבריינים מלבצע את העבירות.

ריבוי הנשק הלא חוקי והשימוש התכוף בו, משמש לחיסול יריבים, לביצוע עבירות במשפחה וכתוצאה מכך לאובדן חיי אדם וכן לירידה חריפה בביטחון האישי של הפרט בחברה ולאובדן האמון ברשויות החוק אשר מקשה אף הוא על אכיפת החוק.

במקרים רבים של פשיעה חמורה בחברה הערבית, מתקשה המשטרה להשיג שיתוף פעולה לשם גביית ראיות ועדויות בשטח. עיקר הקושי באיתור החשודים בביצוע העבירות נובע משיבוש ראיות על ידי בעלי אינטרס, אשר מתבטא במחיקת המידע המצולם במצלמות המוצבות במקום ביצוע העבירה במרחב הפרטי, כגון בבתי עסק ובחצרות, או העלמתן. פעמים רבות, מונצח במצלמות אלו האירוע הפלילי הנחקר או ראיות העשויות לסייע רבות בקידום החקירה במהירות ובמניעת הסלמת האירועים האלימים.

מקרים אלו מתרחשים בעיקר כאשר יש קשר בין מחזיקי המצלמות לעבריינים אך גם במצבים בהם בעלי המצלמות מפחדים מהעברת הראיה ומשיתוף פעולה עם רשויות החוק או כאשר הם עלולים להימצא מיד לאחר האירוע מאוימים על ידי גורמים עבריינים.

הצורך בתיקון לחוק קיים באשר לכל ראיה הנמצאת ברשות היחיד ומתחזק נוכח ההתפתחויות הטכנולוגיות אשר הביאו לפריסת מצלמות רחבה במרחב הפרטי. ככל שמשך השגת הראיות מתארך, האפשרות לפענוח אירועי הפשיעה מצטמצמת בצורה משמעותית ופוגעת ביכולת המשטרה לטפל בתופעה ולהציל חיי אדם.

**לסעיף 1** מוצע כי סעיף 25 לפקודה יתוקן כך שהמבחן המהותי לחיפוש במקום ללא צו שיפוטי יהווה את נקודת המוצא למקרים בהם נעשה חיפוש במקום ללא צו בית משפט. על פי המבחן המהותי, חיפוש כזה יתאפשר מקום בו אי ביצוע החיפוש באופן מיידי יסכל את מטרת החיפוש ולא ניתן לקבל מבעוד מועד צו חיפוש במקום.

**לפסקה (1)** בהתאם לקבוע בפקודה כיום בסעיפים קטנים (2) ו-(3), מוצע כי כאשר המחזיק במקום פונה לעזרת המשטרה או כאשר אדם השוהה בו פונה לעזרת המשטרה ויש חשד סביר כי מבוצעת שם עבירה ניתן יהיה לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט. מוצע להחליף את המונח "יסוד להניח", הקיים כיום, במונח "חשד סביר" המקובל בחקיקה עדכנית.

**לפסקה (2)** בהתאם לקבוע בפקודה כיום, מוצע כי כאשר יש חשד סביר שבאותו מקום נעברה עבירה מסוג

פשע או שעבירה כאמור נעברה שם זה מקרוב ניתן יהיה לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט. אף בסעיף זה הוחלף המונח "יסוד להניח" במונח "חשד סביר".

**לפסקה (3)** מוצע להקנות לשוטר סמכות לבצע חיפוש במקום בהתקיים שלושה תנאים: (א) התעורר חשד סביר כי במקום מצוי חפץ הקשור לעבירה מסוג פשע חמור, (ב) החפץ עשוי לשמש ראיה לביצוע העבירה, (ג) החיפוש נדרש באופן מיידי לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה.

כאמור לעיל, בהצעת חוק החיפוש הוצע להקנות את הסמכות בעבירות פשע ובעבירות עוון המנויות בתוספת השניה לחוק. לעומת זאת, בפסקה זאת, מוצע לאפשר לבצע חיפוש במקום ללא צו בית משפט לשם מניעת העלמת ראיה או פגיעה בה רק בעבירות מסוג "פשע חמור". צמצום זה נדרש נוכח הפגיעה הצפויה בזכויות ונוכח היעדרם בתיקון זה של מנגנוני האיזון שהוצע להסדיר בהצעת חוק החיפוש, דוגמת עקרונות הפעלת הסמכויות וחובת התיעוד. בשל חריגות הסמכות, חדשנותה והזהירות הנדרשת בהפעלתה הוספה דרישת אישור מראש לביצוע הפעולה על ידי קצין משטרה. אישור כאמור, בטרם ביצוע החיפוש, מהווה מנגנון בקרה נוסף ומיידי לשקילת הצורך המיידי בתפיסת הראיה אל מול הפגיעה הצפויה בפרטיות עקב ביצוע החיפוש (במקרים רבים החיפוש יבוצע על מנת לתפוס מצלמות אבטחה בבתיים של בלתי מעורבים והאישור כאמור נדרש על מנת לוודא כי השימוש בסמכות זו יוגבל למצבים המתאימים בלבד). יובהר, כי הסמכות המוצעת כוחה יפה לצורך עצם תפיסת החפץ, אך ככל שמדובר בחומר מחשב נדרש צו שיפוטי על מנת לפרוק את המידע האגור במצלמה או במחשב, בהתאם לסעיף 23א לפקודה והפסיקה בעניין. מנגנון בקרה נוסף שיאפשר לבחון את הצורך בסמכות ואת מידת האפקטיביות בהפעלתה הוא תיעוד הפעלת הסמכות באופן שייקבע בנהלי המשטרה. כאמור, מדובר בסמכות חדשה אשר מטרתה העיקרית היא לסייע במיגור הפשיעה בחברה הערבית בשל הקשיים שפורטו לעיל. על מנת לפקח אחר ביצוע הסמכות מוצע כי המשטרה תתעד את אופן הפעלת הסמכות כפי שייקבע בנהליה.

עוד יובהר, כי דרישת המיידיות בסעיף קטן זה נוגעת לצורך בחיפוש לשם מניעת העלמת הראיה או פגיעה בה אך לא לעניין מועד ביצוע העבירה ("נעברה זה מקרוב"), כפי שמוצע בסעיפים קטנים אחרים. זאת, מן הטעם כי גילוי הראיה הוא המועד הקובע לעניין הצורך בחיפוש.

**לפסקה (4)** נוסף על הסמכות הקיימת כיום בפקודה לערוך חיפוש במקום ללא צו כאשר שוטר רודף אחרי אדם המתחמק ממעצר או נמלט ממשמורת חוקית, מוצע להקנות לשוטר סמכות לערוך חיפוש במקום ללא צו בית משפט גם כאשר מתעורר חשד סביר כי במקום נמצא חשוד בעבירת פשע חמור שנעברה זה מקרוב. הוראה זאת לא הוצעה בהצעת חוק החיפוש, ומוצעת כעת על רקע האמור לעיל ובייחוד במקרים בהם נדרש חיפוש במקום בו האוכלוסייה מתגוררת בצפיפות ולא פעם נדרש חיפוש מהיר במספר מקומות קרובים על מנת לאתר את החשוד בעבירה. כן מוצע להוסיף דרישת רף החשד הסביר גם ביחס לחיפוש אדם המתחמק ממעצר או ממאסר או הנמלט ממשמורת חוקית.

מוצע כי "פשע חמור" יוגדר כעבירה שדינה עשר שנות מאסר או יותר ויכלול, בנוסף, שלוש עבירות נוספות שעונשן נמוך מ-10 שנות מאסר: עבירה של החזקת נשק שלא כדין לפי סעיף 144(א) רישא לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין); עבירה של ירי באזור מגורים או באופן שעלול לסכן בני אדם לפי סעיף 340א(ב) לחוק העונשין; ועבירה של סחיטה באיומים לפי סעיף 428 לחוק העונשין.

עבירות אלו הן חלק מרכזי מתופעת הפשיעה בחברה הערבית ולא פעם קיים קושי ממשי בפענוחן. לפיכך, מוצע לכלול אותן בהגדרת המונח "פשע חמור" לעניין סעיף זה. יוער כי עבירות אלו נכללו בגדרן של העבירות שהוצע לאפשר חיפוש ללא צו בית משפט לצורך חקירתן אף בהצעת חוק החיפוש.

במקרים רבים ביצוע עבירות של החזקת נשק לא חוקי וירי באזור מגורים מובילות לאירועי אלימות נוספים וחמורים יותר שסופם פגיעה בנפש. כמו כן, ביצוע עבירות של סחיטה באיומים על רקע דרישת דמי חסות מעסקים מובילות לפגיעה משמעותית ברכוש ובגוף וזאת במטרה להרתיע את הקורבנות ולאץ אותם לשלם את דמי הסחיטה. עוד עולה מדיווחי משטרת ישראל כי במקרים של סחיטה באיומים קיים חשש מובנה בקרב סביבת הקורבנות (בעלי הבתים או העסקים הנמצאים בקרבת הקורבן העיקרי) שמא יהיו אף הם קורבן בידי העברייני: קורבן סחיטה על ידי העברייני או קורבן בשל איום העברייני באופן ישיר כלפיהם שנועד להניא אותם מלשתף פעולה עם המשטרה.

נוכח האמור, נתקלת משטרת ישראל לא פעם במקרים בהם הקורבנות, בעלי הבתים או העסקים מסרבים לשתף פעולה עימה ובמקרים רבים מוחקים או מעלימים ראיות קריטיות לקידום החקירה. מצב דברים זה מחייב את משטרת ישראל בפעילות מידית לתפיסת הראיות.

לא פעם דרך פעולתו של העברייני או ארגון הפשיעה לאיים ולהטיל אימה על הקורבנות נעשית בדרך מרומזת בלבד ועל המשטרה מוטלת המלאכה לקשור בין האירועים השונים ולהוכיח באמצעותם את אופן הטלת האימה. הניסיון מלמד כי איום שנעשה באופן מרומז עשוי להסלים במהירות לכדי אירוע אלים ומסוכן שעלול לסכן אף חיי אדם. בהעדר שיתוף פעולה של הקורבנות וסביבתם עם המשטרה ובמצב שבו אף מבוצעות פעולות אקטיביות שתכליתם שיבוש חקירה, נדרשת פעולה מיידית של המשטרה לתפיסת הראיות. מציאות זו מחייבת מתן סמכות כניסה למשטרה אף ללא צו לשם תפיסת ראיות וסיכול העלמתן לשם פענוח החקירה.

בחקירת עבירות מסוג זה בחברה הערבית נתקלת משטרת ישראל במקרים רבים בקושי בשיתוף פעולה של האוכלוסייה.

יתרה מזאת בעבירות החזקת הנשק שלא כדין, כמו גם בעבירות ירי באזור מגורים, איתור כלי הנשק הוא צעד הכרחי ומשמעותי בקשירת העברייני לעבירה. העובדה כי הנשק בחזקתו של העברייני ובשליטתו, מאפשרת לו להחביא או להשמיד את הנשק ולשבש את הראיות. בנסיבות אלו מתגבר הצורך במתן סמכות אשר תאפשר למשטרה לפעול במהירות המרבית לצורך חקירת העבירות ולמניעת הישנותן.