

הצעת חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות (תיקון מס' 2), התשע"ה-2015

הצעת החוק שבנדון הונחה על שולחן הכנסת, עוד בכנסת ה-19, ונדונה בוועדה ואולם לא אושרה לקריאה השנייה והשלישית. ביום 28.12.2015 הוחל על הצעת החוק דין רציפות.

חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות נחקק בשנת 2005, ולא תוקן משמעותית מאז. כעקרון, המטרה של צו להגבלת שימוש במקום היא סיכולית, קרי: למנוע ביצוע עבירות בעתיד. הוא עושה זאת באמצעות קביעת תנאים, איסורים או הגבלות על השימוש במקום שקבוע בצו ולתקופה שקבועה בצו, ובכלל זה, להורות על סגירה מוחלטת של המקום ("לשים פלומבה"), והכל במידה שלא תעלה על הנדרש בנסיבות העניין.

החוק בנוסחו הנוכחי כולל שני מסלולים מקבילים להוצאת צו להגבלת השימוש במקום המשמש לזנות, לסרסרות לזנות או לסחר בבני אדם. המסלול האחד כרוך בהוצאת צו באישור בית המשפט לתקופה של 90 ימים, אשר ניתן להארכה לתקופות נוספות (לפי סעיף 2 לחוק), והשני מעניק סמכות למפקד מחוז במשטרת ישראל להוציא צו מינהלי לפרק זמן של עד 30 ימים, אשר לא ניתן להאריכו מעבר לכך (סעיף 3 לחוק).

בנוסף לחוק הנדון, סעיף 229 לחוק העונשין מסמיך מפקד מחוז במשטרה להוציא צו סגירה למקום המשמש להימורים. סעיף זה אמור להיות "מכוסה" במסגרת ההסדר החדש המוצע בהצעת החוק הנדונה.¹

הצעת החוק

הצעת החוק מבקשת ליצור הסדר חדש המרחיב בצורה משמעותית את הסמכות להורות על הגבלת השימוש במקומות המשמשים לביצוע עבירות. במקור, הצעת החוק אף ביקשה לקבוע לראשונה הסדר המאפשר להוציא צו המורה לספקי גישה לאינטרנט להגביל את השימוש באתרי אינטרנט המשמשים לביצוע עבירות. ואולם, הוועדה החליטה עוד בכנסת ה-19 לפצל את החלק העוסק באינטרנט מהצעת החוק, ונוסח של הצעת חוק נפרדת בעניין זה יובא בפני הוועדה לדיון בשבועות הקרובים.

¹ לצד ההסדר "המכוסה" במסגרת הצעת החוק, פזורות בשורה של חוקים הוראות המסמיכות את הרשות הרלוונטית לפעול להוצאת צווי סגירה למקומות המשמשים לעיסוקים שונים. הוראות אלה אינן מובללות בגדר הצעת החוק דנן. בין היתר, הוראות הנוגעות לסגירת מקומות מצויות בחוק רישוי עסקים, בפקודה למניעת טרור, בפקודת המשטרה, בחוק עובדים זרים, בחוק אוויר נקי, בחוק הנהיגה הספורטיבית, בחוק הצלילה הספורטיבית, בחוק שירות התעסוקה, בחוק שירותי תיירות, בחוק שירותי הובלה, בפקודת רופאי השיניים, ובחוק הפעלת רכב (מנועים ודלק). לרוב הוראות המסמיכות את הרשות להוציא צווי סגירה הן בעלות אופי סיכולי, וניתן לעשות בהן שימוש בצורה זמנית, למשל עם הגשת כתב אישום. עם זאת, במקרים מסוימים משולבת בהוראה גם יסוד עונשי, וניתן לסגור את המקום שבו מדובר בסיום ההליך.

ככלל, ההסדר המוצע כולל **שני הבדלים עיקריים** ביחס להסדר הקיים :
ראשית, בניגוד לחוק הקיים שבו, כאמור, קיימים **שני מסלולים מקבילים** להוצאת צו להגבלת שימוש במקום – מסלול מינהלי ומסלול שיפוטי, במסגרת התיקון מוצע להבנות את ההליך **כהליך אחד** שתחילתו במתן צו לפי החלטת קצין משטרה ל-30 יום, והמשכו בהארכת הצו על-ידי בית המשפט.

שנית, מוצע להרחיב **משמעותית** את רשימת העבירות שעליהן יחול ההסדר. **רשימת העבירות מנויה בתוספת, ושר המשפטים יכול לתקנה בצו, באישור ועדת החוקה של הכנסת.** כמפורט להלן, הוצאת צו הגבלת שימוש במקום תיתכן רק אם אחת מן העבירות המנויות בתוספת מתבצעת במקום מסוים, כחלק מפעילותו השגרתית.

רשימת העבירות שמוצע לכלול בתוספת כוללת :

- עבירות הקשורות בזנות וסחר בנשים (**קיים היום**)
- עבירות של הימורים בלתי חוקיים (**קיים היום**)
- עבירות הנוגעות לניהול, ארגון, מימון או ייעוץ לארגון פשיעה
- עבירות שעניינן ייצור, מכירה או החזקה של סמים (לרבות לשימוש עצמי)
- עבירות של הפצת חומרים מסכנים
- עבירות הקשורות בסחר בחלפים ורכבים גנובים
- עבירות של הפרת זכויות יוצרים וסימני מסחר
- עבירה של ביצוע עבודות גז ללא רישיון כאשר נשקפת סכנה ממשית מעבודה זו.

חשוב להדגיש כי הסמכות להוציא צו להגבלת השימוש במקום היא סמכות בעלת אופי חריג, שכן מדובר בסעד צופה פני עתיד, המטיל מגבלות על הבעלים או המחזיק של מקום גם אם טרם הועמד לדין או הורשע. הדברים אמורים במיוחד במצבים שבהם מדובר בעסק חוקי שמתבצעות בו גם פעולות שאינן חוקיות. בנסיבות אלה, יש לאזן בקפידה בין מטרות החוק לבין זכות הקניין וחופש העיסוק של הבעלים או המחזיק של אותו המקום.

עוד יצויין כי הנוסח המונח עתה על שולחן הוועדה, הוא נוסח שהוא פרי דיונים בין נציגי הוועדה ובין נציגי הממשלה בכנסת הקודמת ובכנסת הנוכחית, **אשר הובילו לגיבוש נוסח המוסכם על נציגי הממשלה.**

מבנה ההסדר המוצע

על-פי ההסדר המוצע, תחילתו של ההליך במתן צו מינהלי לפי החלטת קצין משטרה ל-30 ימים (סעיף 3 להצעת החוק), והמשכו בהארכה על-ידי בית המשפט (סעיף 3א להצעת החוק).

סעיף 3 להצעת החוק – הצו המינהלי

- קצין משטרה מוסמך יכול להוציא צו הגבלת שימוש במקום רק אם יש "יסוד סביר להניח" כי המקום משמש לביצוע אחת מהעבירות המנויה בתוספת, **כחלק מפעילותו השגרתית**, וכי המקום **ימשך לשמש לביצוע עבירה אם לא יוגבל השימוש באופן מיידי.**

דרישת "המיידיות" נובעת מן האופי החריג של הסמכות המופעלת בידי קצין משטרה אף בלא שהחל הליך פלילי נגד בעל המקום או המחזיק בו.

הדרישה לכך שביצוע העבירה יהיה חלק **"מפעילותו השגרתית"** של המקום, נובעת **משני טעמים עיקריים**:

ראשית, מן הרצון שלא לפגוע יתר על המידה בבעל המקום או במי שמחזיק במקום רק בגלל שהתבצעה במקום **באופן שולי או מקרי** עבירה כלשהי, משום שיש בכך משום פגיעה בלתי מידתית בזכויותיו, **וזאת אף בטרם הועמד לדין**.

שנית, הדרישה לכך שהעבירה תהיה חלק "מפעילותו השגרתית" של המקום נובעת מאחת התכליות המרכזיות של ההסדר כולו – **ניתוק הזיקה** בין עסק שמתבצעת בו פעילות בלתי חוקית ובין הלקוחות המגיעים לאותו עסק כי "הם יודעים" שמתבצעת בו פעילות בלתי חוקית – זנות, הימורים, מכירת מוצרים מזויפים, מכירת חלפים גנובים וכיו"ב. אם ביצוע הפעילות הבלתי חוקית אינה "חלק מפעילותו השגרתית" של המקום ממילא יש להניח כי הלקוחות לא מגיעים למקום "בשל" הפעילות הבלתי חוקית המתבצעת בו.

- כדי למנוע שימוש חוזר שרירותי ולא מפוקח בצווי הגבלת שימוש בידי המשטרה, בלא פיקוח שיפוטי, נקבע כי אם הוצא צו מינהלי בידי קצין משטרה, הוא **אינו יכול להוציא צו חדש בתוך שנתיים** מיום שפקע תוקפו של הצו הקודם, אלא אם הדבר אושר בידי פרקליט מחוז אשר שוכנע כי היה שינוי של ממש בנסיבות המצדיק הוצאת צו זה.
- סעיף-קטן (א1) **מבנה** את שיקול דעתו של קצין המשטרה בהוצאת צו להגבלת השימוש במקום וקובע כי בעת מתן צו שכזה ישקול קצין המשטרה, בין השאר, ביצוע עבירות קודמות במקום, את ידיעת הבעלים או המחזיק על ביצוע עבירה במקום (או כוונה לבצע עבירה), ואת מידת הפגיעה שתיגרם לבעלים או למחזיק מהוצאת הצו.

סעיף 3א להצעת החוק – הארכת תוקף הצו או הוצאת צו חדש בידי בית המשפט

- על-פי ההסדר המוצע, צו **שיפוטי** להגבלת השימוש במקום יינתן באחד משני מצבים: **האחד**, אם לא **הוגש כתב אישום - לשם הארכת התוקף של צו מינהלי** שניתן על-ידי קצין משטרה (ס"ק (א)). **השני**, לאחר הגשת **כתב אישום** באחת מן העבירות המנויות בתוספת, ובמצב זה אין דרישה כי הצו השיפוטי ינתן רק לאחר שכבר הוצא צו מינהלי על ידי קצין משטרה מוסמך (ס"ק (ב)).
- **בכל הנוגע להארכת התוקף של צו מינהלי** (סעיף-קטן (א)) – ההסדר המוצע קובע כי בית המשפט לא יוכל להאריך את תוקף הצו ליותר מ-60 ימים, כך שבית המשפט יישאר עם "יד על הדופק" ולא תתאפשר הגבלת שימוש במקום למשך חודשים ארוכים בלא פיקוח. כמו כן, הסעיף המוצע מתווה את שיקול דעתו של בית המשפט ומנחה אותו לקחת בחשבון את כל השיקולים שפורטו לעיל ביחס לצו המינהלי (ביצוע עבירות קודמות, ידיעת הבעלים ומידת הפגיעה מהוצאת הצו), **ובנוסף עליו לקחת בחשבון את קצב התקדמות החקירה**, זאת כדי לוודא שרשויות האכיפה אינן מסתפקות רק בהארכת צו הגבלת השימוש במקום, אלא פועלות במקביל כדי להעמיד לדין את מבצע העבירה באותו מקום.

- **בכל הנוגע להוצאת צו בגין הגשת כתב אישום** (סעיף-קטן (ב)) – קיימים שני מסלולים אפשריים – **במסלול הראשון**, גם לאחר הגשת כתב אישום, נדרש פיקוח שיפוטי מדי 60 ימים.

במסלול השני, כאשר מדובר במקום המשמש **בעיקרו** לביצוע עבירה, ומדובר בעבירה **חמורה יחסית** (יש יסוד סביר לחשש שיש בה "כדי לסכן את ביטחונו של אדם או ביטחון הציבור"), ניתן להוציא צו הגבלת שימוש במקום **עד תום ההליכים**.

- עוד נקבע בסעיף כי אם הוגשה בקשה להארכת תוקף של צו להגבלת שימוש במקום, בית המשפט ידון בבקשה "בהקדם האפשרי", ותהיה הארכה "אוטומטית" של הצו שהוציא קצין המשטרה ב-30 ימים נוספים (אלא אם בימ"ש קבע אחרת), מתוך הנחה שבמועד זה ידון בית המשפט בבקשה להארכת הצו.
- בכל מקרה, על-פי סעיף-קטן (ד), בית המשפט רשאי לדון מחדש בהחלטתו בעניין זה אם חל שינוי בנסיבות או נתגלו עובדות חדשות.

סדרי הדין המוצעים

- ההוראות הנוגעות לסדרי הדין ולחומר חסוי דומות במהותן להסדר שנכלל בחוק "המעצרים" (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996) (סעיפים 5 ו-5ג להצעת החוק)
- בנוסף, על-פי ההסדר המוצע, מוסדרת סמכות ערעור על הוצאת צו מינהלי לבית המשפט (סעיף 5א להצעת החוק) וכן על החלטת בית המשפט (סעיף 5ד להצעת החוק).