

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
קטי קטרין שטרית
לימור סון הר מלך
פנינה תמנו
צגה מלקו
שלום דנינו
דן אילו
בועז ביסמוט
יולי יואל אדלשטיין
חנוך דב מלביצקי
אושר שקלים
אריאל קלנר
משה סעדה
עמית הלוי
דוד ביטן
אלי דלל
משה פסל
ששון ששי גואטה
יונתן מישרקי
ארז מלול
צביקה פוגל
יצחק קרויזר
אופיר כץ
עודד פורר

פ/25/3327

הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא נגדו צו הגנה), התשפ"ג–

2023

תיקון סעיף 1 .1 בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א–1991¹ (להלן – החוק העיקרי),
בסעיף 1 –

(1) לפני ההגדרה "בית משפט" יבוא :

"אזור פיקוח" – האזור שבית המשפט קבע כי אסור למפוקח להימצא בו, לרבות מרחק מבן משפחה מוגן ;

¹ ס"ח התשנ"א, עמ' 138.

"אמצעי פיקוח אלקטרוני" – אמצעי המנטר באמצעים אלקטרוניים מבוססי מערכת איכון עולמית (GPS) ובאופן רציף את נוכחותו של מפוקח באזור הפיקוח;" ;

(2) אחרי ההגדרה "בן משפחה" יבוא :

"בן משפחה מוגן" – בן המשפחה אליו מתייחס צו ההגנה ;

"החברה המפעילה" – חברה אחת או יותר, המקיימת אחר הוראות פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972², שהמדינה התקשרה עמה, לשם אספקה והפעלה של אמצעי הפיקוח האלקטרוני, ולביצוע בקרה בכל הנוגע לפעולתם, בהתאם לנהלים שהורה השר לעניין זה ;

"הממונה" – מי שמונה לתפקיד הממונה על הפיקוח האלקטרוני לפי חוק זה ;"

(3) אחרי ההגדרה "חסר ישע" יבוא :

"מפוקח" – אדם שבית המשפט הורה שיוצא נגדו צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני, באזור פיקוח כפי שיקבע ;

"פיקוח אלקטרוני" – פיקוח באמצעי פיקוח אלקטרוניים על עמידת מפוקח בתנאי המגביל את כניסתו למקום מסוים או את קרבתו של המפוקח לבן משפחה מוגן, באמצעות התקנת אמצעי פיקוח אלקטרוני על המפוקח או על המפוקח ועל בן המשפחה המוגן ;".

הוספת סעיפים 2. אחרי סעיף 3א לחוק העיקרי יבוא :

1א3 עד 6א3

"צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני" (א) 1א3. בית המשפט יהא רשאי לתת צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני, מפני אדם אשר התקיימו בעניינו התנאים למתן צו הגנה לפי הוראות סעיף 3, ובהתקיים אחד מהתנאים הבאים :

(1) אותו אדם הפר צו הגנה קודם ;

(2) אותו אדם הורשע בעבר בעבירות אלימות, או שתלוי ועומד כנגדו כתב אישום בעבירות אלימות ;

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 25, עמ' 505.

(3) בית המשפט סבור כי נדרש בנסיבות המקרה צו הגנה בפיקוח אלקטרוני כדי להשיג את תכלית צו ההגנה, בין היתר בשל מסוכנותו של האדם, ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ב) על אף האמור בסעיף 1א3(א), לא יינתן צו הגנה בפיקוח אלקטרוני אלא בהתקיים התנאים הבאים:

(1) במקרה שבו הפיקוח האלקטרוני כולל התקנת אמצעי פיקוח על בן המשפחה המוגן – בן המשפחה המוגן אישר הסכמתו לתוכנית הפיקוח, לאחר שקיבל הסבר על התוכנית, בהתאם לטופס שנקבע על ידי השר לביטחון הפנים בתקנות;

(2) בית המשפט קיבל דיווח מהממונה לפי סעיף 4א3, או מי מטעמו, כי התקיימו כל אלה:

(א) אזור הפיקוח מאפשר פיקוח אלקטרוני;

(ב) צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני עומד במכסת מספר המפוקחים שנקבעה על ידי השר כאמור בסעיף 2א3.

(ג) ערעור על החלטה כאמור בסעיף 1א3(א) יוגש על ידי מי מהצדדים או באי כוחם; החלטת בית המשפט בערעור תינתן בתוך 7 ימים מיום הגשתו.

(ד) לא יינתן צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני כנגד קטין, וכן לא יותקן אמצעי פיקוח אלקטרוני על קטין, כאשר זה עונה להגדרת בן משפחה מוגן.

מכסה למפוקחים 2א3. השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר האוצר בפיקוח אלקטרוני ובהתייעצות עם שר המשפטים, יקבע בצו מספר מרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בו-זמנית בפיקוח אלקטרוני; צו כאמור יפורסם ברשומות.

תכנית הפיקוח 3א3. החליט בית המשפט על צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני, יפרט בהחלטתו את כל אלה (בחוק זה – תכנית הפיקוח):

(1) אזור הפיקוח הכולל את הכתובת או הכתובות והמרחק שעל המפוקח לשמור מאותן כתובות או זהות בן המשפחה המוגן והמרחק שעל המפוקח לשמור ממנו;

(2) אופי הפיקוח האלקטרוני, בין אם יתבצע על ידי ניטור המפוקח בלבד או על ידי ניטור הן של המפוקח והן של בן המשפחה המוגן;

(3) תקופת הפיקוח האלקטרוני;

(4) תנאים ומגבלות נוספים שיחולו על המפוקח בתקופת הפיקוח.

מינוי הממונה על 4א3. (א) השר לביטחון הפנים ימנה קצין בכיר הפיקוח האלקטרוני לתפקיד הממונה על הפיקוח האלקטרוני על פי חוק זה.

(ב) הממונה יהיה אחראי לכל אלה:

(1) פיקוח על עמידתם של המפוקחים בתנאי תכנית הפיקוח שלהם;

(2) ביצוע פעולות בקרה על הפעלת הפיקוח האלקטרוני ועל פעילות החברה המפעילה;

(3) תיאום בין הגורמים השותפים להפעלת תכנית הפיקוח;

(4) כל תפקיד אחר שהוטל עליו על פי הוראות החוק.

בירור הפרת תכנית 5א3. התעורר חשד להפרת תכנית הפיקוח, רשאי שוטר, הפיקוח – לצורך בירור ההפרה –

(א) לדרוש מכל אדם שעשויה להיות לו נגיעה לעניין למסור לו את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(ב) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך העשויים לכלול מידע בנוגע לעמידה בתנאי תכנית הפיקוח או להפרתם; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995³;

(ג) להיכנס לאזור הפיקוח.

ביצוע ותקנות 6א3. (א) השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר המשפטים, רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו של סימן זה.

(ב) השר לביטחון הפנים יקבע בנהלים את אופן פעולתה של החברה המפעילה ובתקנות את אופן פעולתה של משטרת ישראל, כאשר עולה מנתוני הניטור כי מופר צו הגנה ובכלל זה פעולות המשטרה שיבוצעו, מסגרת הזמנים לפעולה מרגע ניטור ההפרה ואופן ההתרעה שיינתן לבן המשפחה המוגן ביחס להפרה.

(ג) השר לביטחון הפנים ידווח לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מדי שנה, על מספר המפוקחים ובני המשפחה המוגנים שחוק זה הופעל בעניינם, מספר המפוקחים שבהתאם לנתוני הניטור הפרו צו בית המשפט והפעולות שנקטו במקרים אלו.

תיקון סעיף 4 3. אחרי סעיף 4(ד) לחוק העיקרי יבוא :

"(ה) צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני יינתן רק במעמד שני הצדדים, אלא אם כן הוזמן המשיב כדין ולא התייצב לדיון."

תיקון סעיף 7 4. בסעיף 7(ב), בסופו יבוא "הפרה של צו הגנה בהתאם לנתוני הפיקוח האלקטרוני שאומתה על ידי שוטר עם בן המשפחה המוגן, תהא שקולה להגשת תלונה במשטרה על הפרת צו הגנה".

³ ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

דברי הסבר

אחת ממטרותיו של החוק למניעת אלימות במשפחה בכלל, ושל צו ההגנה בפרט, היא לספק סעד מידי לבני משפחה החשופים לאלימות מאת בני משפחתם, אשר ישמור על ביטחונם ועל תקינות אורח חייהם. בהתאם לסעיף 287(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, הפרת צו הגנה היא עבירה פלילית שהעונש המרבי עליה הוא 4 שנות מאסר. הפרת צו הגנה היא עילה למעצר, כשתנאי לכך הוא הגשת תלונה במשטרה על ההפרה. אלא שניסיון החיים מלמד כי צווי הגנה מופרים השכם וערב, ואופן האכיפה שלהם אינו אפקטיבי. כך מוצאים עצמם בני משפחה מוגנים (לרוב – נשים) נפגעים על ידי בני משפחתם, וזאת על אף הצו שהוצא כנגדם.

חוסר האפקטיביות של צווי ההגנה נובע בעיקרו מחוסר היכולת לפקח על מי שניתן נגדו צו ההגנה כי הוא אכן עומד בתנאיו, וכן מהעובדה כי ללא הגשת תלונה במשטרה על הפרת צו ההגנה, לא ניתן לעצור את המפר. חוסר האפקטיביות של הפיקוח מביאה להעדר הרתעה מהפרת הצו. אנשים שהוצא כנגדם צו הגנה יודעים כי אין ביכולתה של המשטרה לדעת אם הפרו את הצו אם לאו, ולכן אינם נרתעים מהפרתו. כמו כן, יש לזכור כי במקרים רבים של אלימות בין בני זוג, התלות ומערכת היחסים הרגשית בין בני הזוג אינה מאפשרת לבן הזוג, קורבן מעשי האלימות, לעמוד על זכויותיו. לנשים המצויות במערכת יחסים שכזו לוקח זמן רב עד אשר הן מעזות לדווח על מצבן ולבקש צו הגנה, ולאחר הפרת צו הגנה, הן מוצאות עצמן לעיתים נתונות ללחצים כבדים של בני הזוג האלימים שלא להתלונן על הפרת הצו. במצב עניינים כזה לא ניתן לעצור את המפר או לטפל בו שכן המשטרה וגורמי הרווחה כלל אינם מודעים להפרתו של צו ההגנה. בעייתיות נוספת הקיימת כיום במנגנון צו ההגנה היא שבמקרים רבים אין ראיות להפרת הצו, פרט לעדותם של הצדדים עצמם. מדובר "במילה שלו מול המילה שלה" ובית המשפט מתקשה להכריע בין הגרסאות. מהדברים האמורים עולה כי צו ההגנה הקיים בישראל היום אינו יעיל בהגנה על נפגעי ונפגעות אלימות במשפחה.

על מנת להגדיל את יעילותו של צו ההגנה, מוצע לתקן את החוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א-1991, כך שיקנה לבית המשפט את הסמכות להורות על מתן צו הגנה בתנאי פיקוח אלקטרוני. מדובר בהליך שקיים באירופה ובארה"ב, ומסייע בהתמודדות עם אלימות במשפחה. באמצעות קיום פיקוח אלקטרוני ניתן יהיה לפקח על מי שניתן נגדו צו ההגנה כי אכן הוא עומד בתנאי הצו, וכן במקרה של הפרת הצו שאומתה על ידי שוטר, לא יהא צורך בהגשת תלונה במשטרה כדי להפעיל הליכי מעצר כנגד המפר. הפיקוח האלקטרוני יגדיל את אפקט ההרתעה, וכן יאפשר למשטרה לדעת אם הופר הצו, אם לאו. מהניסיון של הפעלת פיקוח אלקטרוני על בני זוג אלימים בארה"ב ובאירופה ניתן ללמוד שפיקוח כאמור מגדיל את אפקט ההרתעה של צו ההגנה ומפחית את מספר ההפרות.

ההצעה דן כוללת שתי אפשרויות פיקוח: פיקוח שנועד לוודא כי המפוקח אינו נכנס לאזור מסוים, ופיקוח המוודא כי המפוקח אינו מתקרב לבן המשפחה שלבקשתו הוצא צו ההגנה. האפשרות השנייה דורשת שהן המפוקח והן בן המשפחה יענדו אזיק אלקטרוני (פיקוח בילטרלי), וכפופה להסכמתו של בן המשפחה המוגן.

אין להתעלם מכך שהפעלת פיקוח אלקטרוני על מי שהוצא כנגדו צו הגנה, תגרום לפגיעה בזכויות יסוד של המפוקח, כגון: הזכות לכבוד, הזכות לפרטיות והזכות לשמירה על חזקת החפות, הקבועות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. אך מנגד, עומדות זכויותיהם של נפגעי האלימות – הזכות לחיים, הזכות לשלמות הגוף והזכות לכבוד.

יש לזכור כי במצב הקיים היום הפתרון המוצע לנפגעת אלימות במקרים של חשש להפרת צו הגנה הוא מעבר למקלט לנשים מוכות. פתרון זה פוגע קשות בחירותה של האישה וילדיה ובזכויות היסוד שלהם. התיקון המוצע מעביר את הפגיעה בחירות למי שהצו הוצא נגדו, במידתיות ורק במקרים אשר מתקיימים לגביהם הקריטריונים הכלולים בהצעת החוק.

התיקון המוצע לחוק עומד במבחנים החוקתיים הנדרשים בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו: החקיקה המוצעת נועדה לתכלית ראויה - שמירה על ביטחונן וזכויותיהן החוקתיות של נפגעות אלימות במשפחה, וכן הקריטריונים הכלולים בהצעת החוק להפעלת הפיקוח האלקטרוני מאפשרים איזון ראוי בין זכויות מבקש הצו לזכויות מי שהצו מוצא כנגדו. הפיקוח האלקטרוני לא יופעל בכל מקרה בו ניתן צו הגנה, אלא רק במקרה שבו אותו אדם הפר צו הגנה קודם, או הורשע בעבר בעבירות אלימות, או בנסיבות מיוחדות בהן בית המשפט סבור כי פיקוח אלקטרוני הוא הכלי הראוי באותו מקרה, בין היתר בשל מסוכנות מי שהצו הוצא נגדו, ומסיבות מיוחדות שיירשמו.

יודגש, כי התיקון לחוק אינו גורע מסמכותו של בית משפט לעצור עד תום ההליכים אדם שהוצא נגדו צו הגנה ומתנהל נגדו הליך פלילי, אם מידת מסוכנותו מצדיקה זאת.

יש לציין כי למדינה יש כיום ניסיון בהפעלת פיקוח אלקטרוני – בדצמבר 2014 התקבל בכנסת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה–2014, אשר נכנס לתוקף ביוני 2015. החוק עושה שימוש בפיקוח אלקטרוני, למרות שהפיקוח נעשה באופן מעט שונה מזה המוצע כאן.

הצעת החוק נכתבה בסיוע המרכז לקידום מעמד האישה על-שם רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר אילן.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת מירב בן ארי (פ/25/188), על ידי חברת הכנסת נעמה לזימי (פ/25/191), על ידי חבר הכנסת גדעון סער (פ/25/1749), על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/25/2283) (הצעות חוק אלה הוסרו מסדר היום ביום כ"ט באדר התשפ"ג (22 במרץ 2022)), על ידי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן (פ/25/173), על ידי חברת הכנסת שרון ניר (פ/25/1281), על ידי חברת הכנסת פנינה תמנו (פ/25/3142) ועל ידי חברת הכנסת חוה אתי עטייה (פ/25/3150).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חברת הכנסת קרן ברק (פ/22/314), על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חברת הכנסת יואב סגלוביץ' (פ/23/85), על ידי חברת הכנסת קרן ברק (פ/23/542) ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת יואב סגלוביץ' ויוראי להב הרצנו (פ/24/34), על ידי חברת הכנסת קרן ברק (פ/24/300), על ידי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן (פ/24/895), על ידי חברת הכנסת מיכל רוזין (פ/24/2336) ועל ידי חברת הכנסת נעמה לזימי (פ/24/2412).

הצעות החוק נדונו בוועדת ביטחון פנים של הכנסת העשרים וארבע ואושרו בקריאה הראשונה (הצעות חוק הכנסת – 939), בנוסח זהה להצעת החוק הממשלתית שאושרה בקריאה הראשונה בכנסת העשרים וארבע (הצעות חוק הממשלה – 1572).

הצעת החוק מוגשת בנוסח זהה להצעת החוק שאושרה בקריאה הראשונה (הצעות חוק הכנסת – 939) ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ד באייר התשפ"ג (15.05.2023)