

## הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אלון שוסטר

פ/5449/25

### הצעת חוק-יסוד : זכויות בהליך פלילי

1. עקרונות יסוד  
זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל.
2. מטרה  
חוק-יסוד זה, מטרתו להבטיח כי הגשמת תכליות ההליך הפלילי תיעשה תוך הגנה על זכויות היסוד של האדם בהליך זה, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; בחוק-יסוד זה, "הליך פלילי" – הליך חקירה, הליך מעצר ומשפט פלילי.
3. הליך הוגן  
כל אדם זכאי לכך שהליך פלילי שהוא צד לו יהיה הוגן.
4. עיקרון החוקיות  
(א) אין עבירה ואין עונש עליה אלא אם כן נקבעו בחוק או לפיו.  
(ב) לא יישא אדם באחריות פלילית בשל מעשה או מחדל אם בשעה שביצע אותם לא היו המעשה או המחדל אסורים בחוק או לפיו.  
(ג) לא יוטל על אדם עונש בשל עבירה שביצע, החמור מזה שהיה קבוע לעבירה, בחוק או לפיו, בשעת ביצועה.
5. עיקרון האשמה  
(א) לא תוטל אחריות פלילית באין אשמה.  
(ב) לא יישא אדם באחריות פלילית בשל עבירה שעבר אדם אחר.
6. חזקת החפות  
כל אדם הוא בחזקת חף מפשע כל עוד לא נקבעה אשמתו בידי רשות שיפוטית.
7. סיכון כפול  
אין להאשים אדם בשל מעשה או מחדל שבשלו הורשע או זוכה בעבר בהליך פלילי.
8. הפללה עצמית  
(א) כל אדם זכאי שלא להפליל את עצמו בעת גביית הודעתו בחקירה פלילית.  
(ב) כל נאשם זכאי שלא יכפו עליו להעיד לפני רשות שיפוטית בהליך הפלילי בעניינו.

9. ייצוג משפטי (א) כל אדם זכאי להיוועץ בעורך דין בנוגע לחקירה פלילית שבה הוא נחקר כחשוד.
- (ב) כל חשוד, נאשם או נידון זכאי להיות מיוצג בידי עורך דין ולהיוועץ בעורך דין בכל הליך פלילי בעניינו לפני רשות שיפוטית.
10. זכויות בהליך מעצר (א) מעצר ייעשה בדרך שתבטיח שמירה על כבודו של אדם, על גופו ועל זכויותיו לפי כל דין.
- (ב) כל עצור זכאי שיודיעהו, במהלך ביצוע המעצר, את סיבת מעצרו.
- (ג) כל עצור זכאי שיביאוהו בהקדם האפשרי לפני רשות שיפוטית.
11. זכויות בהליך חקירה (א) חקירת עבירה תיעשה בדרך שתבטיח שמירה על כבודו של אדם, על גופו ועל זכויותיו לפי כל דין.
- (ב) אדם זכאי שיודיעהו את החשד המיוחס לו לפני גביית הודעתו כחשוד.
12. ענישה אסורה אדם זכאי שלא יוטל עליו עונש גופני, אכזרי או לא אנושי.
13. מימוש זכויות של מימוש הזכויות של קטין לפי חוקיסוד זה ייעשה גם בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו; היה הקטין חשוד, נאשם או נידון, יינתן משקל ראוי לטיפול בו ולשילובו בחברה, בעת הפעלת סמכויות ונקיטת הליכים כלפיו.
14. התאמות לאדם עם אדם עם מוגבלות זכאי לכך שיבוצעו ההתאמות הנדרשות לו לשם מימוש זכויותיו לפי חוקיסוד זה בהליך פלילי שהוא צד לו.
15. התאמות לאדם שאינו דובר השפה העברית זכאי לכך שיבוצעו ההתאמות הנדרשות לו לשם הבנת השפה שבה מתנהל הליך פלילי שהוא צד לו.
16. נפגע עבירה נפגע עבירה כהגדרתו בחוק, זכאי לכך שההליך הפלילי בעניין העבירה שממנה נפגע יתנהל באופן שיבטיח שמירה על זכויותיו על פי כל דין והגנה על כבודו כאדם.
17. פגיעה בזכויות אין פוגעים בזכויות שלפי חוקיסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
18. תחולה כל רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוקיסוד זה.

19. יציבות החוק אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; ואולם בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה<sup>1</sup>, מותר להתקין תקנות שעת-חירום מכוח הסעיף האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק-יסוד זה, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.
20. נוקשות אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת.
21. שמירת דינים אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד.

### דברי הסבר

הצעת חוק היסוד המתפרסמת בזה מוסיפה נדבך נוסף במגילת זכויות האזרח של מדינת ישראל. חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק הניחו תשתית חוקתית רחבה להגנה על זכויות האדם, ואולם לא כל הזכויות נזכרו או התפרשו בחוקי יסוד אלה. כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לסעיפי הצעת החוק השונים, לאורך השנים פירש בית המשפט את זכויות היסוד אשר בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו באופן שהכיר בזכויות שאינן מנויות בו במפורש אך כלולות בזכויות המנויות בו, ובראשן הזכויות לכבוד ולחירות. מטרת הצעת חוק יסוד זו היא לעגן באופן מפורש ומפורט, בחוק יסוד, את זכויות היסוד בהליך הפלילי ובכלל זה בחקירה הפלילית, במעצר ובמשפט הפלילי, אשר מפרטות את זכויות היסוד לכבוד ולחירות ונובעות מהן.

הוראות בדבר זכויות אדם בהליך הפלילי נכללו, בצורה זו או אחרת, בפרקים הנוגעים לזכויות האדם שהיו חלק מיוזמות לגיבוש חוקה למדינת ישראל לאורך השנים. זאת על רקע ההכרה האוניברסלית והטבעית בצורך להגן על העצור, החשוד או הנאשם מפני כוחה העודף של המדינה ושל רשויות השיטור והאכיפה שלה, בעת שהוא נמצא במצב פגיע ומוחלש כמושא של חקירה או משפט פליליים. ההכרה בזכויות כאלה מקובלת באמנות בינלאומיות ואזוריות (כגון אמנת זכויות האדם האירופאית) ובחוקותיהן של רבות מהמדינות הדמוקרטיות, הגם שקיימת מטבע הדברים שונות במידת הפירוט ובהיקף של הזכויות המוכרות.

בהקשר זה יוזכר כי הכנסת אישרה בקריאה ראשונה בשנת 1996 את הצעת חוק-יסוד: זכויות במשפט (ראו הצעות חוק, התשנ"ד, עמ' 334), שעסקה בנושאים דומים לאלה המעוגנים בהצעת חוק יסוד זו אשר אושרה בקריאה ראשונה בכנסת הקודמת, אך החקיקה לא הושלמה, וכן הונחו לפני הכנסת לאורך השנים הצעות חוק יסוד נוספות באותם נושאים (להלן – הצעות קודמות לחקיקת חוק יסוד זכויות במשפט). התייחסות לזכויות אדם בהליך הפלילי נכללה גם בהצעת חוקה בהסכמה רחבה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בשנת 2006.

<sup>1</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158.

הצעת חוק יסוד זו נועדה להשלים את המלאכה ולהביא לעיגון של זכויות מהותיות בתחום המשפט הפלילי, במסגרת חוק יסוד הממשיך את המהלך החשוב של הנחת היסודות החוקתיים הנוגעים לזכויות האדם במדינת ישראל.

**סעיפים 1 ו-2** כאמור לעיל בחלק הכללי לדברי ההסבר, הצעת חוק יסוד זו מוסיפה נדבך נוסף במגילת זכויות האזרח של מדינת ישראל, שהתשתית החוקתית לה הונחה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק. לאורך השנים פירש בית המשפט את זכויות היסוד אשר בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו באופן שהכיר בזכויות שאינן מנויות בו במפורש אך כלולות בזכויות המנויות בו, ובראשן הזכויות לכבוד ולחירות. מטרת הצעת חוק יסוד זו לעגן זכויות אלה, כגון הזכות להליך הוגן, חזקת החפות, זכות הייצוג וזכויות נוספות, ככל שהן נוגעות להליך הפלילי, באופן מפורט ובדרך המלך – בחוק יסוד.

הצעת החוק משתלבת במארג החוקתי הקיים, תוך שהיא מקדמת ומרחיבה את ההכרה הישירה והפרטנית בזכויות יסוד הנוגעות להליך הפלילי. בהתאם, חוזרת הצעת החוק, בהתאמה קלה, על הסעיפים הכלליים של שני חוקי היסוד האמורים, ובכלל זה על סעיף עקרונות היסוד וסעיף המטרה (סעיפים 1 ו-2 להצעת החוק) וכן על הסעיפים שעניינם פגיעה בזכויות, תחולה, יציבות החוק ונוקשות (סעיפים 17 עד 20 להצעת החוק).

**סעיף 3** מטרתו של הסעיף המוצע היא לעגן במפורש את הזכות להליך הוגן, אשר מהווה עקרון מרכזי בכל הליך משפטי ובכלל זה בהליך הפלילי שכולל הליך חקירה, הליך מעצר ומשפט פלילי. זכות זו היא הבסיס שממנו צמחו זכויות מהותיות והסדרים פרוצדוראליים שנקבעו בחקיקה או בפסיקה ושונועדו להבטיח את ההגנה על זכויות אדם שהוא צד להליך הפלילי, לאורך כל שלבי ההליך, בשל יחסי הכוחות הבלתי שוויוניים בין רשויות אכיפת החוק לבין מי שההליך הפלילי מתנהל נגדו. ביסודה של זכות זו, עומדים שיקולי ההגינות, הצדק, השוויון בפני החוק ומניעת עיוות הדין כשיקולים מנחים בהליך הפלילי (ראו ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, סא(1) 461, 559 (2006) (להלן – פרשת יששכרוב), וכן ע"פ 4596/05 רוזנשטיין נ' מדינת ישראל, פ"ד ס(3) 353 (2005)). הליך הוגן משמעותו, בין השאר, שההליך מתנהל בשוויון, ללא משוא פנים או עינוי דין, באופן ברור ובדרך שמאפשרת לאדם לממש, הלכה למעשה, את זכויותיו המהותיות והדינוניות לפי הדין.

**סעיף 4** עקרון החוקיות, המעוגן בסעיף 1 לחוק העונשין, התש"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), הוא עיקרון ראשון במעלה במסגרת עקרונות המשפט הפלילי המהותי, ועיקרו התפיסה כי כל מעשה שאינו אסור מפורשות בחקיקה – מותר, בבחינת "אין עונשין אלא אם כן מזהירין". מכאן נגזר שיש לקבוע איסורים פליליים בחקיקה בלבד ולא במשתמע, ולפרסמם לציבור הרחב; שעל האיסורים להיות בתוקף בעת ביצוע ההתנהגות האסורה; ושעל האיסורים להיות בהירים וברורים דיים, באופן שיהיה בהם להכווין את התנהגות הציבור.

היבט נוסף של עקרון החוקיות הוא האיסור על חקיקה פלילית רטרואקטיבית. מוצע לקבוע כי אדם לא יישא באחריות פלילית בשל מעשה או מחדל אם בשעה שביצע אותם לא היו המעשה או המחדל אסורים בחוק או לפיו, וכי לא יוטל על אדם עונש החמור מזה שהיה קבוע בחוק או לפיו, בשעת ביצוע העבירה, לעבירה שביצע.

**סעיף 5 לסעיף קטן (א)**

עיקרון מרכזי נוסף במשפט הפלילי הוא עקרון האשמה. לפי עקרון האשמה, אין להטיל על אדם

אחריות פלילית למעשה שלא נבע מאשם כלשהו שדבק בהתנהגותו, כגון מעשה שלא היה יכול להימנע מעשייתו או מעשה שלא היה שותף לביצועו, ולפיכך מוצע לקבוע כי לא תוטל אחריות פלילית באין אשמה. האשמה משקפת את מידת נכונותו של העושה לפגוע בערך החברתי המוגן על ידי העבירה או להעמידו בסיכון.

יצוין כי עקרון האשמה הוא עיקרון חוקתי מקובל בשיטות משפט רבות ובהן המשפט הקנדי, הדרום אפריקאי והגרמני, אף על פי שלא נוסח במפורש באופן המוצע כאן, כי אם נגזר מעקרונות כלליים אחרים.

### לסעיף קטן (ב)

סעיף קטן (ב) המוצע מביא לידי ביטוי עקרון יסוד נוסף בפלילים, שהוא נגזרת חשובה ומרכזית של עקרון האשמה, והוא עקרון האחריות האישית – איש בשל עבירתו ייענש. משמעות העיקרון היא שלא ניתן להטיל על אדם אחריות פלילית אלא בשל מעשה או מחדל שביצע הוא עצמו ולא בשל מעשה או מחדל של אחר, גם אם קיימת זיקה בין האדם לבין האחר, למשל מכוח קרבת משפחה או עיסוק. עיקרון זה שולל את האפשרות לאחריות פלילית קולקטיבית או לאחריות שילוחית: "אסור להדביק אות קלון כלשהו, הכרוך בביצוע עבירה, על ידי אדם אחד על זולתו, בשל זיקה זו או אחרת שלו לעבריין" (עקרונות יסוד בדיני העונשין, בעמ' 101). הטלת אחריות על אדם בגין ביצוע עבירה על ידי אחר רק מכוח זיקתו של אותו אדם למבצע העבירה אינה עולה בקנה אחד עם עקרון האשמה. לפיכך מוצע לקבוע כי אדם לא יישא באחריות פלילית בגין עבירה שעבר אדם אחר.

**סעיף 6** בסעיף זה מוצע לעגן עקרון יסוד של המשפט הפלילי והוא חזקת החפות בפלילים. עיקרון זה מקובל בכל המדינות הדמוקרטיות וברוב מדינות העולם, ואף נכלל בהצעות קודמות לחקיקת חוק יסוד זכויות במשפט. חזקת החפות בפלילים מבטאת את הקביעה הנורמטיבית שלפיה אדם הוא חף מפשע עד קביעת אשמתו בידי רשות שיפוטית, וכי הנטל על המדינה להוכיח את אשמתו. "רשות שיפוטית" משמעה בית משפט כאמור בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984, או בית דין צבאי כאמור בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955, שבו מתנהלים הליכים פליליים.

עיקרון זה מקורו, בין השאר, בפערי הכוחות בין המדינה ובין האדם שמתנהל נגדו הליך פלילי והוא נועד לאזן חוסר שוויון זה (ראו דן ביין "ההגנה החוקתית על חזקת החפות" עיוני משפט כב 11, 12 (1999)). החזקה נועדה להבטיח את החשוד או הנאשם מפני הרשעה שגויה, באמצעות הטלת חובה מוסרית ומשפטית לנהוג בו כחף מפשע כל עוד לא הוכחה אשמתו, ולנטרל את מצג האשמה שנוצר לפני בית המשפט הדן בעניינו עקב חקירתו, מעצרו או הגשת כתב אישום נגדו (ראו יניב ואקי, דיני ראיות כרך ד 1992 (2020)). חזקת החפות בפלילים נובעת מעקרון הפרדת הרשויות, ומעגנת את הקביעה הנורמטיבית שהרשות השיפוטית היא הגוף היחיד שמוסמך לקבוע את אשמתו של אדם, ולא רשויות או גורמים אחרים כגון רשויות אכיפת החוק. חזקה זו מכתיבה את היחס שעל רשויות האכיפה להעניק לאדם שטרם הורשע בדינו, בלא תלות בהסתברות אשמתו. במובן זה אין מדובר בחזקה עובדתית אשר תלויה בנתונים עובדתיים בשאלת הסתברותה של החפות ואשר מתעתדת לנבא את תוצאותיו של ההליך הפלילי.

**סעיף 7** מוצע לעגן בחוק היסוד המוצע את עקרון מניעת הסיכון הכפול, ולפיו אין להאשים אדם בשל מעשה או מחדל שבגינו הורשע או זוכה בעבר בהליך פלילי. הסעיף המוצע מעגן את זכותו של נאשם שלא יועמד לדין פלילי על ידי הרשויות יותר מפעם אחת בשל אותו מעשה או מחדל. כמו זכויות יסוד אחרות המעוגנות בחוק היסוד המוצע, גם זכות זו נועדה להגן על הפרט מפני הרשויות בהינתן פערי הכוחות בין השניים. עקרון מניעת הסיכון הכפול נועד להגביל את כוחה של הרשות מפני השימוש בסמכותה להעמיד

אדם לדין פלילי יותר מפעם אחת, וזאת בשים לב לכוח הרב שנתון לרשות לצורך אכיפת עבירות פליליות – הכוח להפעיל סמכויות חקירה, לאסוף ראיות, להחליט מתי ובגין מה להעמיד לדין נאשם. נאשם בהליך פלילי נדרש להתמודד עם האישום נגדו, ולנהל את משפטו, שלעיתים אורך זמן רב, דבר שגובה ממנו מחיר אישי גבוה, גם אם הכרחי. עקרון מניעת הסיכון הכפול נועד לאזן את כוחה הרב של הרשות בכך שניתנת לה הזדמנות אחת לפעול בהליך פלילי כלפי הנאשם ביחס למעשה או מחדל מסוימים. הרשות אינה רשאית לבצע "מקצה שיפורים", ולדון את הנאשם שנית לאחר זיכוי או הרשעה, וזאת גם אם התגלו בדיעבד ראיות נוספות. הכלל מעגן את העיקרון החשוב של סופיות הדיון.

עקרון מניעת הסיכון הכפול מעוגן כיום בסעיף 5 לחוק סדר הדין הפלילי, שלפיו "אין דנים אדם על מעשה שזוכה או הורשע קודם לכן בשל עבירה שבו". עיקרון זה עוגן לפני שנת 1965 בסעיף 21 לפקודת החוק הפלילי המנדטורית שלפיו אין לייחס אחריות פלילית לנאשם על מעשה שהורשע או זוכה ממנו. אף כי נוסח הסעיף תוקן מסעיף המתייחס לאחריות פלילית לסעיף המהווה חסם דיוני, הכלל נותר כלל תשתיתי, שאף נתפס כנגזרת של הזכות של הנאשם להליך הוגן (ראו פרשת יששכרוב, פסקה 66 לפסק דינה של השופטת ביניש).

**סעיף 8** מטרת סעיף זה לעגן את הזכות להימנע מהפללה עצמית, אשר זוכה כבר עתה להכרה בחקיקה הישראלית ובעיקר בפקודת הראיות, בפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בחוק סדר הדין הפלילי, בספרות ובפסיקה הישראלית וברוח הדין הבינלאומי, ולקבוע אותה כזכות חוקתית.

#### **סעיף 9 לסעיף קטן (א)**

מוצע לעגן את זכותו של אדם להיוועץ בעורך דין בנוגע לחקירה פלילית שבה הוא נחקר כחשוד. חקירה על ידי אנשי מרות מהווה אירוע מורכב הכרוך ככלל בלחץ רב בעבור חשוד, כשהוא ניצב לבדו אל מול חוקריו ומנותק מסביבתו הטבעית. ההיוועצות בעורך דין, שהוא איש אמונו של החשוד ובעל מקצוע הבקי בהליכים, היא כלי חיוני שקשה להפריז בחשיבותו בעבור החשוד. יש לזכור כי דברים שיאמר החשוד בחקירה, בעיקר בשלב הראשון, יכולים להיות הרי גורל בעבורו בהמשך ההליכים. מכאן חשיבותה של זכות ההיוועצות בעורך דין בחקירה פלילית בשמירה על זכויותיהם של הנחקרים, בהבטחת הגינותם של הליכי החקירה ובמניעת ניצול לרעה של פערי הכוחות המובנים בין החשוד לאנשי המרות החוקרים אותו ולבקררה על הליך החקירה (ראו ע"פ 2868/13 אלישע חייבטוב נ' מדינת ישראל עמ' 74–73 (פורסם בנבו 2.8.18), (להלן – פרשת חייבטוב)).

**סעיף 10** דיני המעצרים בישראל מסמיכים את הרשות לפגוע, בהתקיים עילות ותנאים מסוימים, בזכותו של אדם לחירות אישית המעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על דרך של מעצר. בשל הפגיעה הקשה בזכותו של אדם לחירות אישית הטמונה בעצם המעצר והחשש מזליגה של פגיעה זו גם לפגיעה בזכויות נוספות, יש להבטיח כי זכויות חוקתיות של העצור, כמו זכותו לכבוד ולהגנה על גופו, כמו גם זכויות נוספות, יהיו מוגנות גם בהליך המעצר. חוק המעצרים אשר נחקק בשנת 1996 לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולאורו, משקף בהוראותיו איזון בין זכותו של אדם לחירות אישית לבין אינטרסים ציבוריים חשובים ובהם שלום הציבור וביטחונו, גילוי עבירות וחקירתן והגנה על תקינות ההליך הפלילי. ההסדרים הקובעים בחוק האמור נועדו, אפוא, לתכלית ראויה, ופגיעתם בזכות לחירות היא, לתפיסת המחוקק, פגיעה שאינה עולה על הנדרש.

העיקרון המוצע שלפיו מעצר ייעשה בדרך שתבטיח שמירה על כבודו של אדם, על גופו ועל זכויותיו, הוא ביטוי פרטני של הזכות לחירות הקבועה בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והזכויות לכבוד

ולשלמות הגוף, ולהגנה מפני פגיעה בהם, הקבועות בסעיפים 2 ו-4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

**סעיף 13** מוצע לקבוע כי מימוש הזכויות של קטין לפי הצעת חוק היסוד, ייעשה גם בהתחשב בגילו ובמידת בגרותו, וכי ביחס לקטין שהוא חשוד, נאשם או נידון, יינתן משקל ראוי לטיפול בו ולשילובו בחברה, בעת הפעלת סמכויות ונקיטת הליכים כלפיו. מטרתו של הסעיף המוצע היא הבהרת אופן מימוש זכויותיהם של קטינים בהליך הפלילי, ובכלל זה בהליכי חקירה, מעצר ומשפט. הצורך במתן הגנה נוספת ומיוחדת בעניינם של קטינים נדרש בשל מאפייניהם הייחודיים.

**סעיף 14** מוצע לקבוע את הזכות של אדם עם מוגבלות לכך שיבוצעו התאמות הנדרשות לו לשם מימוש זכויותיו לפי חוק היסוד המוצע, בהליך פלילי שהוא צד לו.

ההכרה העקרונית בזכויותיהם של אנשים עם מוגבלות עוגנה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק שוויון זכויות), שבו נקבע כי אחת ממטרות החוק היא "לעגן את זכותו [של אדם עם מוגבלות] להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית...".

כמו כן, הכרה זו עוגנה במסגרת האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות משנת 2006, שאותה אשררה מדינת ישראל בשנת 2012 (Articles 5 and 13 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities) CRPD, 2006).

**סעיף 15** מוצע לקבוע את הזכות של אדם שאינו דובר השפה העברית לכך שיבוצעו ההתאמות הנדרשות לו לשם הבנת השפה שבה מתנהל הליך פלילי שהוא צד לו.

לאדם שאינו מבין עברית עומדת הזכות לביצוע התאמות הנדרשות לו לשם הבנת ההליך שמתנהל נגדו ולשם הבטחת זכויותיו. בית המשפט עמד לא אחת על חשיבות העובדה שחשוד יבין את מהות האשמות וטיב הליכי החקירה המתנהלים נגדו. וקבע כי "כאשר לא זוכים החשוד או הנאשם לתרגום אפקטיבי הרי שנפגעת זכותם להליך הוגן, שכן נשללת מהם הזכות להבין את אשר הם מואשמים בו כמו גם יכולתם להסביר את עצמם ולהתגונן כנגד ההאשמות באופן שעשוי אולי להביא לטיהור שמם" (ראו ע"פ 8974/07 לין נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 3.11.2010), בפסקה 8 לפסק דינו של השופט דנציגר). זכות יסוד זו עולה בקנה אחד עם ההוראה הקבועה בסעיף 2 לחוק חקירת חשודים, שלפיה "חקירת חשוד תתנהל בשפתו או בשפה שהחשוד מבין ודובר אותה, לרבות שפת סימנים". כמו כן, זכותו של נאשם לתרגום, על ידי מתורגמן או על ידי בית המשפט, במסגרת ההליך הפלילי, מעוגנת בסעיף 140 לחוק סדר הדין הפלילי, וכן בסעיף 142 לחוק האמור הקובע הוראות לעניין מימון שכרו של המתרגם. סעיפים אחרים בחוק מסדירים את מעורבותו האישית של הנאשם בהליך (סעיפים 126, 129, 143, 145, 152(א)–(ג), 161(א)–(ב), ו-170).

**סעיף 16** מטרתו של הסעיף המוצע היא לעגן במפורש בחוק היסוד את זכויותיהם של נפגעי עבירה בהליך הפלילי, ובכלל זה בהליכי חקירה ומשפט. נוסח הסעיף מבהיר כי בעת ניהול הליך פלילי על הרשויות להקפיד על שמירת הזכויות המוקנות לנפגע העבירה על פי הדין ולהגן על כבודו כאדם.

אף על פי שאינם צד בהליך, מעמדם המיוחד של נפגעי עבירה בהליכים פליליים הוכר כבר בחקיקה ובפסיקה הישראלית וניתנת להם האפשרות ליטול חלק בהליך (ראו פסק דינה של השופטת ארבל בע"פ 9150/08 מדינת ישראל נ' איתמר ביטון (23.7.09)).

**סעיף 17** מוצע לקבוע סעיף המסדיר את התנאים לפגיעה מותרת בזכויות היסוד המוגנות בחוק היסוד, בדומה לסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. הסעיף אוסר ככלל על הפגיעה בזכויות היסוד המעוגנות בחוק היסוד, אך מתיר אותה רק בהתקיים תנאים מסוימים

המצוינים במפורש בסעיף.

סעיפים אלה בשני חוקי היסוד האמורים (שאותם נהוג לכנות "פסקת ההגבלה") זכו להתייחסות ענפה בפסיקת בית המשפט העליון לאורך עשרות השנים שחלפו מאז נחקקו. ההלכות שנוצרו בפסיקה מפרשות את רכיבי הסעיפים, כגון מהי פגיעה בזכות יסוד ומתי מתקיימים התנאים המתירים פגיעה כזאת, ואת אופן היישום שלהם לגבי פעולות של רשויות ציבוריות הפוגעות בזכויות היסוד החוקתיות. פסיקה זו תשמש מטבע הדברים גם בפרשנות של סעיף 17 המוצע, שלשונו ומהותו זהים לקודמיו, ובכך תובטח ההרמוניה והעקביות החוקתית.

**סעיף 18** מוצע לעגן את חובת רשויות השלטון לכבד את הזכויות שלפי חוק היסוד, בדומה לסעיף 11 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו ולסעיף 5 לחוק היסוד: חופש העיסוק.

**סעיף 19** מוצע לעגן את היחס שבין חוק היסוד לבין תקנות שעת חירום. לשם האחידות נעשה הדבר בנוסח זהה לסעיף 12 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. סעיף דומה נכלל גם בחוק היסוד: חופש העיסוק (סעיף 6). תקנות שעת חירום אינן עומדות ברמה הנורמטיבית של חוקי היסוד, ועל כן מובהר בסעיף זה שלא יהיה בכוח, כפי שאין בכוחו של חוק רגיל, לשנות את חוק היסוד עצמו או לבטלו וכמובן שגם לא לקבוע בו תנאים או להפקיע זמנית את תוקפו. עם זאת, כפי שמותר לפגוע בזכויות המוגנות בחוק היסוד בחוק או בתקנות לפי הסמכה מפורשת בחוק, מובהר כי מותר גם בתקנות שעת חירום (בהתקיים התנאים המתחייבים מחוק היסוד: הממשלה להתקנתן) לאמץ הסדרים אשר פוגעים בזכויות היסוד, בהתאם לתנאים המנויים בסעיף 17 המוצע – לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

**סעיף 20** חוק היסוד המוצע מגן, ברמה החוקתית, על זכויות יסוד בהליך הפלילי. על כן מוצע כי שינוי של הוראות חוק היסוד, ייעשה רק בתמיכה של רוב חברי הכנסת המבטאים את רצון רוב ציבור הבוחרים, ולא ברוב רגיל. הסדר דומה מעוגן בסעיף 7 לחוק היסוד: חופש העיסוק, וכן נקבעה דרישת נוקשות דומה גם בחוקי היסוד החדשים – חוק היסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (סעיף 11), וחוק היסוד: משאל עם (סעיף 5), ובמקרים נוספים שהבולט בהם הוא חוק היסוד: הממשלה (סעיף 44).

**סעיף 21** מוצע לקבוע כי חוק היסוד המוצע אינו פוגע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו. זאת, בדומה להוראה שנקבעה בסעיף 10 לחוק היסוד: כבוד האדם וחירותו ביחס לדינים שקדמו לחקיקתו. הוראת שמירת דינים זמנית נקבעה גם בחוק היסוד: חופש העיסוק, ופקעה בשנת התשס"ב.

חוק היסוד המוצע קובע את זכויות היסוד בתחום המשפט הפלילי, ובכלל זה הוא עוסק בעקרונות קביעת האחריות הפלילית, בזכויות במעצר ובחקירה, בזכות הייצוג, ועוד. כל הנושאים האלה הוסדרו, ברבות השנים, באופן מפורט בחקיקה הישראלית בדברי חקיקה ייעודיים כגון חוק העונשין, חוק סדר הדין הפלילי, חוק המעצרים ועוד. בחקיקה הפרטנית עוגנו זכויות אלה ונוצק להן תוכן קונקרטי באמצעות הסדרה מפורטת בדבר אופן יישומן, תיחומן, וקביעת איזונים קפדניים במצבים המצריכים שקילת שיקולים או זכויות נוספות. ברבות השנים התבססו פרקטיקות אלה בתחום המשפט הפלילי, התפתחו והשתכללו, וכן פורשו בפסיקה ענפה אשר נדרשה לאיזונים זהירים אלה, על יסוד מקרים פרטניים, ובין השאר בראי חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. נזכיר כי רבות מהזכויות שמוצע עתה לעגן במפורש בחוק היסוד החדש, כבר הוכרו כזכויות חוקתיות המוגנות מכוח חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו. חוק היסוד המוצע אינו בא לחייב דיון מחודש בכלל ההסדרים שנקבעו בתחום זה – דיון שאינו מציאותי, בהתחשב בהיקפם של ההסדרים החוקיים בתחום זה ובריבוי הסוגיות והפרטים שבהם הם עוסקים. על כן מוצע לקבוע כי עצם חקיקתו של החוק לא תפגע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו.

מובן כי אין בסעיף זה כדי להשפיע על תחולתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ונפקותו המשפטית. כלומר, דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד המוצע ימשיך להיבחן לפי הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק יסוד: חופש העיסוק או כל דין רלוונטי אחר. סעיף שמירת הדינים תוחם עצמו במפורש להגנה מפני פגיעה בתוקף של דין קיים הנובעת מ"חוק יסוד זה". לצד האמור יודגש כי על פי ההלכה הפסוקה, גם דין קודם שתוקפו מוגן בהוראת שמירת הדינים הכלולה בחוק היסוד המוצע, יש לפרשו ככל הניתן ברוח העקרונות והערכים שהותוו בחוק היסוד המאוחר לדין הקיים. כך לגבי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וכך גם בנוגע לחוק היסוד המוצע.

הצעת חוק בנוסח זהה אושרה בקריאה ראשונה בכנסת העשרים וארבע (הצעות חוק הכנסת – 1523). הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת גדעון סער (פ/1549/25). הצעת החוק זהה לפ/1549/25 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ה' בשבט התשפ"ה (03.02.2025)