**אל: חברי הוועדה המשותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה וועדת החוקה, חוק ומשפט**

**מאת הייעוץ המשפטי לוועדה**

**לקראת דיון בהצעת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014**

**רקע:**

תכנית הפיילוט של האיזוק האלקטרוני מופעלת כרגע מכח חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על תנאי ממאסר, התשע"ג-2013 אשר הוארכה עד ל 28 בפברואר 2015. (הוראת השעה שקבעה כי לא תוארך יותר מפעם אחת הוארכה ארבע פעמים נוספות).

עם פקיעתה של הוראת השעה האמורה לא תהיה סמכות להפעלת התכנית במידה שהחוק לא יכנס לתוקפו.

כידוע וכפי שמופיע במסמכי הרקע של המ.מ.מ.- האיזוק האלקטרוני מופעל כיום על שתי אוכלוסיות:

עצורים- לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה- מעצרים), תשנ"ו-1996- כחלופה לשחרור בערובה

אסירים משוחררים ברישיון- לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001

בניגוד לשימוש הרווח בשיטה בעולם לשם שחרור על תנאי של אסירים, כוונת מיישמי החוק היא להשתמש ברוב המכריע של המכסות לעצורים ולא לאסירים המשוחררים על תנאי.

(גם כיום רק 50 מתוך 750 המכסות מיועדות לאסירים ברישיון).

**קיימים חילוקי דיעות לגבי הטכנולוגיה שיש להשתמש בה בהפעלת הפיקוח (ט**כנולוגיית ה RF- קו בזק לעומת טכנולוגיית ה GPS- יקרה יותר ופועלת על כל קו, כולל סלולר)

כרגע, דרישות המכרז מאפשרות למדינה לדרוש מהספק שינוי של הטכנולוגיה שבשימוש במידה שיוחלט על שימוש בטכנולוגיה אחרת או חדשה.

המשטרה מתנגדת מאוד לשימוש בטכנולוגיית ה GPS המתוכננת בעיקר על רקע השימושים שיתאפשרו בטכנולוגיה זו על עצורים- מה שלטענת המשטרה יחייב מעורבות גדולה יותר של המשטרה באכיפת תכניות פיקוח.

**המכרז- מורכב למעשה משני מכרזים**

ליסינג תפעולי- להפעלת האזיק האלקטרוני ומערכת הפיקוח הממוחשבת- במחיר יום קבוע

מכרז הסיירים- הסדרת פעילות הגופים העוסקים בשוטף בהפעלת מוקדי הסיור, השמירה והאבטחה הפועלים תחת משל"ט השב"ס (קבלת משימות סיור מהשב"ס והגעה לבתי המפוקחים לצורך אימות הפרות ותיעוד).

**סוגיות בחקיקת החוק**

בשונה מתכנית הפיילוט, בה נעשה שימוש באיזוק אלקטרוני כחלופת מעצר, היינו כדרך לשחרור בערובה, הרי שהחוק החדש מציג את השימוש באיזוק האלקטרוני כמעצר עד תום ההליכים שמתבצע בתנאים שונים משהיה בבית מעצר.

השינוי בגישה הוא בעיקר כדי לאפשר אכיפה על ידי גורם מינהלי במידה ומתבצעת הפרה של תנאי המעצר בפיקוח על ידי עצור ולבצע מעצר ש לאותו אדם בטרם הובא בפני בית משפט.

החוק מציע מודל של אכיפה מינהלית הכפופה לביקורת שיפוטית:

ממונה (סוהר בכיר מטעם שב"ס, ראו להלן) מוסמך להורות ע להפסקת הפיקוח האלקטרוני והחזרה למתקן כליאה להמשך מעצר אם היה לו יסוד סביר להניח כי התבצעה הפרה חוזרת של תנאי הפיקוח או בוצעה הפרה מהותית (למשל התנגדות להוראות סייר או פגיאה בציוד הפיקוח). החלטה כאמור כפופה לשימוע אצל הממונה או סוהר בכיר אחר שהממונה הסמיך לכך. ההליך כולל אפשרות למעצר של 24 שעות עד למתן החלטת הממונה.

בהמשך, המפוקח (כעת העצור) אמור להיות מובא בפני בית משפט לא יאוחר מתום חמישה ימים מהפסקת המעצר (קטין- 36 שעות), אולם לבית משפט יש שיקול דעת להאריך מועד זה, באופן חריג ומנומק, ב- 24 שעות נוספות.

במקרה שמפוקח נמצא שוהה מחוץ למקום הפיקוח- ניתן להחזיקו במעצר עד 24 שעות לפני הבאתו בפני הממונה או סוהר בכיר כאמור, כדי לבחון הפסקת המעצר בפיקוח אלקטרוני.

על החלטה כאמור של בית המשפט **אין זכות ערעור מיידית** ויש לבקש רשות ערעור.

1. **אמות מידה להפעלת תכניות הפיקוח-**

**החוק איננו מתייחס כלל להפעלת התכנית אלא מגדיר באופן כללי בסעיף 1 להצעת החוק את "החברה המפעילה"- כחברה שעמה התקשרה המדינה לשם אספקה והפעלה של אמצעי הפיקוח.**

הפעלת הסיירים מהווה למעשה הפרטה של סמכויות על פי חוק.

הסיירים אמורים, כמשתמע מהוראות החוק, לבקר באופן שוטף במקום הפיקוח על מנת לבדוק את תקינות הציוד וכן לבדוק התרעות של המערכת בהוראת משל"ט השב"ס.

יש לציין כי אי שיתוף עם פעולה של צפוקח עם נציג החברה המפעילה מהווה הפרה יסודית של תנאי תכנית הפיקוח באופן שמאפשר לממונה על הפיקוח האלקטרוני להפסיק את המעצר בפיקוח ולפעול להבאתו למעצר עד תום ההליכים.

מכרז הסיירים האמור לעיל איננו כולל דרישות מיוחדות לעניין אמות המידה הנדרשות מהסיירים למעט היעדר רישום פלילי.

כמו כן, החוק איננו מפנה לאמות מידה להפעלת הפיקוח- מעבר להיות סמכויות אלו סמכויות לפי חוק אשר מופרטות למעשה, הרי שמדובר בפעילות הדורשת רגישות מיוחדת מאחר שהיא משלבת חדירה לרשות הפרט- המפוקח ובני משפחתו החיים עמו במקום הפיקוח שיכולים להיות גם קטינים, מגע גופני עם המפוקחבכל הקשור לתפעול האזיק, התעסקות עם רכושו של המפוקח בביתו או בבית בו הוא שוההוכיו"ב.

**יש לשקול לפרט בחוק את אמות המידה לפעילות הסיירים על מנת שהשר יתקין תקנות או כללים מפורטים יותר להפעלתם ובהם: כשירות, הכשרה מתאימה, הגבלות על התנהלות במקרה שיש קטינים במקום הפיקוח, שעות הפיקוח וכו"ב**

1. **תסקיר מעצר לעניין מעצר בפיקוח אלקטרוני- (סעיף 22ג. לחוק המוצע)**

הסעיף מנוסח כהוראת שעה ויש לתהות על כך.

אין חולק כי תסקיר כאמור מהווה כלי חיוני לבית המשפט לקבלת החלטה על מעצר בפיקוח אלקטרוני.

התסקיר חייב לכלול בין היתר, התייחסות ל

-התאמת העצור למעצר מסוג זה מבחינה אישית ואישיותית

-מקום הפיקוח המוצע.

- בני משפחה או דיירים נוספים המתגוררים במקום הפיקוח המוצע וכן אפשרות התאמתם של בני המשפחה/הדיירים האמורים לשמש ערבים.

תסקיר המעצר חיוני גם מסיבות שך תועלת גרידא- שליחת אדם למעצר באיזוק אלקטרוני בנסיבות כאמור שלא נבדקו לכתחילה- מעלה את הסיכוי להפרות מעצר- מה שגורר עמו הליך שיקר למערכת ומצריך משאבים רבים לטיפול, נוסף על "תפיסת" מקום למי שהיה אולי מתאים יותר למעצר מסוג זה.

לפיכך, תמוהה עמדת הממשלה כ יהסעיף מנוסח כהוראת שעה מטעמים תקציביים.

אם אין חולק כי התסקיר נדרש **כעקרון** על מנת לקבל החלטות מושכלות ונכונות שגם יחסכו למערכת משאבים ש להתמודדות עם הפרות- הרי שאין הגיון "לחסוך" בתסקירים אלא פשוט להוריד את **המכסות של מספר המפוקחים** הנקבעות ממילא על ידי השר.

1. **אי שוויון גיאוגרפי בהפעלת התכנית- סעיף 22ז.לחוק המוצע**

החוק מסמיך את השר לבטחון הפנים, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם שר המשפטים לקבוע בצו מכסות לפיקוח אלקטרוני. כן קבועה בחוק הוראה כי השר יקבע בצו רשימת מקומות או סוגי מקומות שבהם לא ניתן לקיים מעצר בפיקוח אלקטרוני בשל קושי מיוחד, לרבות בשל קיומה של סכנה לשלום הציבור כתוצאה מקיום הפיקוח האלקטרוני במקום האמור.

במציאות הקיימת כיום בהפעלת תכנית הפיילוט, הפעלת התכנית בשטחים שמעבר לקו הירוק מוגבלת וחלקית ודורשת ליווי משטרתי גם למקומות כמו אריאל[[1]](#footnote-1)). כך גם לגבי מזרח ירושלים ושכונות שנחשבות בעייתיות מבחינה עבריינות בערים מסוימות כמו לוד.

כל אלו יוצרים בשורה התחתונה הפעלה אי שוויונית של החוק על מי שהם או בני משפחתם מתגוררים באיזורים אלה. במיוחד בהנחה כי מדובר בחלופה של שהיה במעצר עד תום הליכים שעדיפה בהרבה על שהייה בבית מעצר.

לאור האמור לעיל על הוועדה לקיים דיון באלה:

* אם גורם הסכנה לשלום הציבור מנוטרל על ידי ליווי משטרתי- האין חובה על המדינה להפעיל ליווי כאמור ולא להפוך את המיקום הגיאוגרפי לשיקול במתן החלטה על מעצר בפיקוח אלקטרוני
* הבאת הצו האמור לאישור הכנסת (ועדת מדע וועדת חוקה)

1. **כשירות בעלי התפקידים משב"ס לאור סמכויותיהם**

החוק קובע שני בעלי תפקידים עיקריים הממונים על הפעלת החוק מטעם שב"ס:

* **מנהל הפיקוח האלקטרוני (**סעיף 22ח. לחוק המוצע)- לביצוע הניהול השוטף והתיאום בין הממשקים השונים של הפעלת תכנית פיקוח.

בתחומי אחריותו-

* + פיקוח על עמידתם של המפוקחים בתנאי התכנית שנקבעה להם,
  + ביצוע פעולות בקרה על הפעלת הפיקוח האלקטרוני ועל פעילות החברה המפעילה,
  + תיאום בין הגורמים השותפים להפעלת תכנית הפיקוח
  + קביעת תכניות פרטניות לליווי סוציאלי של מפוקחים ופיקוח על ביצוען
* בין סמכויותיו הנוספות של המנהל לאשר יציאות חד פעמיות ממקום הפיקוח אם הדבר נדרש או לצורך הופעה לפני ממונה או סוהר

הדרישות ממנהל כאמור הן שיהיה **סוהר בכיר**

* **ממונה על הפיקוח האלקטרוני- (סעיף 22ט. לחוק המוצע)- סוהר בכיר בדרגת גונדר משנה לפחות**

סמכויותיו של הממונה פורטו לעיל.

כאמור, החוק לא קובע כל תנאי כשירות למינוים של מנהל וממונה למעט היותם סוהרים בכירים.

יש לדון בשאלת הכשירות, בעיקר של ממונה שתפקידו כולל סמכויות מעין שיפוטיות כמו ביצוע שימוע והחלטה על מעצר ועל דרישות אפשריות למינוי לתפקיד (השכלה משפטית, ניסיון בקבלת החלטות מעין שיפוטיות).

1. **החלת הוראות הקשורות לשחרור בערובה על מעצר בפיקוח אלקטרוני**

הגדרתו של מעצר בפיקוח אלקטרוני כמעצר עד תום הליכים נעשתה בעיקר על מנת לאפשר אכיפה מינהלית בעת הפרתו, בעוד שמעצר כאמור מהווה **למעשה** שחרור ממעצר אמיתי (בבית מעצר)- בתנאים מסוימים שבמקרה זה כוללים פיקוח באזיק אלקטרוני.

מצב זה יצר צורך להחיל סעיפים רבים של החסד"פ שעניינם שחרור בערובה כמו ערבים, ערבויות וכיו"ב.

אחד מההסדרים המשווים את המעצר בפיקוח לשחרור בערובה הוא סעיף 22ה. לחוק המוצע הקובע כי סעיפים 60, 61 לחסד"פ- החלים על מעצר עד תום ההליכים- לא יחולו על מעצר בפיקוח אלקטרוני.

סעיפים אלה קובעים כי יש לשחרר עצור בערובה אם משפטו לא החל ומלאו 30 ימים במצטבר לשהותו במעצר ואם החל משפטו ולא הסתיים בהכרעת דין לאחר שמלאו תשעה חודשים להיותו במעצר- ישוחרר במעצר ואפשרי שאף לא בערובה.

הוראה זו מעלה שאלה מדוע לעניינים מסוימים מושווה מעצר בפיקוח אלקטרוני למעצר עד תום הליכים ולעניינים אחרים- מובחן ממנו.

גם אם מעצר כאמור מהווה סוג ביניים של מעצר- הרי שבנסיבות מסוימות, אם תכנית הפיקוק לא כוללות כל חלונות יציאה ממקום הפיקוח- המפוקח, שאמנם לא שוהה בבית מעצר, נמצא עם אזיק לגופו ומצב ולצורך עניין זה שונה גם ממשוחרר בערובה שנמצא במעצר בית מלא.

יש לבחון את האפשרות ליצור **מידרג** ולקבוע כי במקרים מסוימים יחולו הוראות סעיפים 60 ו- 61 שלעיל גם על מעצר בפיקוח אלקטרוני.

1. נמסר בעל פה בישיבת הייעוץ המשפטי של הוועדה עם הגורמים הממשלתיים המפעילים את החוק. [↑](#footnote-ref-1)