מספר פנימי: 2156293

הכנסת העשרים וארבע

**יוזמים: חברי הכנסת** **משה ארבל**  
 **ינון אזולאי**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

פ/81/24

הצעת חוק כבילת עצורים ואסירים שלא כדין – עוולה אזרחית (תיקוני חקיקה), התשפ"א–2021

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) | 1. | בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו–1996[[1]](#footnote-2) – | | | | |
|  |  | (1) בסעיף 9א(4) במקום "שופט רשאי להורות על שחרור עצור מכבילה כשהעצור שוהה באולם בית המשפט" יבוא "עצור לא יהיה כבול באולם בית המשפט, במהלך דיון משפטי, אלא אם כן סבר שוטר שבנסיבות העניין קיים חשש כאמור בפסקה (1) והודיע על כך לשופט; הודיע שוטר כאמור – רשאי השופט להורות על שחרור העצור מכבילה."; | | | | |
|  |  | (2) אחרי סעיף 9א יבוא: | | | | |
|  |  | "כבילת עצור במקום ציבורי שלא כדין – עוולה אזרחית | | | 9ב. | (א) הפרת הוראה מהוראות סעיף 9א היא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש], יחולו עליהם, בכפוף להוראות חוק זה. |
|  |  |  | | |  | (ב) בית משפט רשאי לפסוק בשל עוולה לפי סעיף זה פיצוי שלא יעלה על 50,000 שקלים חדשים, בלא הוכחת נזק; סכום זה יעודכן ב-16 בכל חודש, בהתאם לשיעור שינוי המדד החדש לעומת המדד הבסיסי; לעניין סעיף קטן זה – |
|  |  |  |  |  |  | "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; |
|  |  |  |  |  |  | "המדד החדש" – מדד החודש שקדם לחודש העדכון; |
|  |  |  |  |  |  | "המדד הבסיסי" – מדד חודש אוקטובר 2020." |
| תיקון פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש] | 2. | בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב–1971[[2]](#footnote-3) – | | | | |
|  |  | (1) בסעיף 11א(4) במקום "שופט רשאי להורות על שחרור אסיר מכבילה כשהאסיר שוהה באולם בית המשפט" יבוא "אסיר לא יהיה כבול באולם בית המשפט, במהלך דיון משפטי, אלא אם כן סבר סוהר שבנסיבות העניין קיים חשש כאמור בפסקה (1) והודיע על כך לשופט; הודיע שוטר כאמור – רשאי השופט להורות על שחרור האסיר מכבילה"; | | | | |
|  |  | (2) אחרי סעיף 11א יבוא: | | | | |
|  |  | "כבילת אסיר במקום ציבורי שלא כדין – עוולה אזרחית | | | 11א1. | (א) הפרת הוראה מהוראות לסעיף 11א היא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש], יחולו עליהם, בכפוף להוראות חוק זה. |
|  |  |  | | |  | (ב) בית משפט רשאי לפסוק בשל עוולה לפי סעיף זה פיצוי שלא יעלה על 50,000 ש"ח, בלא הוכחת נזק; סכום זה יעודכן ב-16 בכל חודש, בהתאם לשיעור שינוי המדד החדש לעומת המדד הבסיסי; לענין סעיף קטן זה – |
|  |  |  |  |  |  | "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; |
|  |  |  |  |  |  | "המדד החדש" – מדד החודש שקדם לחודש העדכון; |
|  |  |  |  |  |  | "המדד הבסיסי" – מדד חודש אוקטובר 2020." |

דברי הסבר

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו–1996 (להלן: "חוק המעצרים"), ופקודת בתי הסוהר, התשל"ב-1971 (להלן: "הפקודה"), קובעים ברירת מחדל לפיה עצורים ואסירים לא יהיו כבולים באזיקים במקום ציבורי, אלא בהתקיים אחד מהחריגים המפורטים בפסקה (1) לסעיפים 9א לחוק המעצרים ו-11א לפקודה, או אם העצור או האסיר הורשע, הואשם או חשוד בעבירה חמורה ואין חשש להתקיימות אחד החריגים. בין החריגים – חשש להימלטות, לגרימת נזק לגוף או לרכוש ולפגיעה בראיות. פסקה (4) לסעיפים אלו מקנה לשופט סמכות להורות על שחרור עצור או אסיר מכבילה כשהוא שוהה באולם בית המשפט.

הסדר חוקי זה מבטא את החשיבות שמייחס הדין הישראלי לכבוד האדם בכלל ולכבודם של עצורים ואסירים בפרט. כפי שכתב כב' השופט מלצר, בבג"צ 7942/19 **רבינוביץ נ' שירות בתי הסוהר** (להלן: "עניין רבינוביץ"): "אין חולק כי כבילתו של אדם בפומבי עלולה להביא לפגיעה בכבודו ובהשפלתו... ההוראות המפורטות בחוק המעצרים מבקשות לאזן בין זכותו של העצור והאסיר לכבוד, מחד גיסא, לבין הבטחת הביטחון והסדר הציבורי, מאידך גיסא".

העתירה בעניין רבינוביץ הוגשה לאחר שהניסיון מהשטח גילה כי הגורמים האחראיים על קיום ההוראות ביחס לכבילה במקום ציבורי, בראשם שירות בתי הסוהר, אינם פועלים כהוראת המחוקק ולמעשה מותירים את רובם המוחלט של העצורים והאסירים כבולים באזיקים מבלי שנשקלו כהלכה השיקולים המחייבים שקבע המחוקק. הדיון בעתירה גילה כי אכן הגשתה הובילה לשינוי בנהלי העבודה של שירות בתי הסוהר באופן שהביא להתאמה בין הוראות החוק לנהלי העבודה. בתגובתו לעתירה מסר שירות בתי הסוהר כי בכוונתו להפיק את הלקחים הנדרשים ולבצע את כל הפעולות הנדרשות על מנת להבטיח את יישום ההנחיה ופקודת נציבות בית הסוהר בנושא זה. השופט מלצר הוסיף וציין:

"...מצופה מסוהרי יחידת נחשון עת הם מובילים עצור כבול לאולם בית המשפט, להסב את תשומת לב בית המשפט הדן בעניין שהעציר כבול בשל התקיימותם של החריגים שפורטו בחוק...אין על הסוהרים להמתין להעלאת הסתייגות מטעם העצור או סנגורו לכבילתו, אלא עליהם ליזום את הפנייה לבית המשפט ולנמק מדוע לדעתם עניינו של העתיר או האסיר הספציפי נכנס לגדרו של אחד מהחריגים. או אז, ישקול בית המשפט אם העניין מצדיק הפעלת הסמכות להורות על התרת הכבילה...."

לאור החלטת בית המשפט בעניין רבינוביץ, ובעקבות הגשת בקשה לקיום דיון מהיר בנושא, התכנסה ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת לדון בנושא זה ביום 22 ביוני 2020. לקראת הדיון, הועברו לחברי הוועדה מסמכים המציגים נתונים מדאיגים בדבר אי קיום הוראות החוק על ידי גורמי שירות בתי הסוהר והמשטרה. כך למשל, בדו"ח הסנגוריה הציבורית האחרון, משנת 2018, צוין כי עצורים ואסירים אזוקים במסדרונות בתי משפט ובאולמות באופן גורף וללא הפעלת שיקול דעת פרטני. נתוני הכבילה באולמות דיונים של יחידת נחשון של השב"ס מראים שבינואר 2020 92% מכלל העצורים נכבלו, ובפברואר 88% נכבלו. נתונים אלו מראים כי חששה של הסנגוריה הציבורית הוא מוצדק, מצוות החוק נהייתה לאות מתה והתנהלות השב"ס הפכה את ברירת המחדל, העצורים נכבלים באזיקים במקומות ציבוריים, באולמות בתי משפט ובמסדרונות בניגוד להוראות החוק.

ביקורי פתע שערכתי באולמות בתי משפט השלום במספר ערים בארץ, החל ממועד הדיון בוועדת הפנים, גילו מציאות דומה ומדאיגה.

במצב דברים זה, דומה כי אין מנוס מתיקון חוק המעצרים והפקודה באופן שיחייב, או למצער יעודד במפגיע, הפעלת שיקול דעת פרטני בעניינו של כל עצור ואסיר, כפי שהדין מחייב גם כיום, וייתן כלי בידי עצורים ואסירים שהוראות הדין לא קוימו בעניינם לפעול נגד המדינה ולקבל פיצוי בגין הפגיעה החמורה בכבודם. ניתן להעריך כי ההקלה המוצעת בנקיטת הליכים משפטיים בגין כבילה במקום ציבורי שלא כדין, תיצור גם היא תמריץ לפעול כדין.

לפיכך מוצע לתקן את פסקה (4) בסעיפים 9א בחוק המעצרים ו-11א בפקודה כך שחלף מתן הסמכות הערטילאית לשופט להורות על שחרור מכבילה באולם בית המשפט, תיקבע חובה פוזיטיבית על הגורמים האחראיים על העצור או האסיר בבית המשפט להודיע לשופט על התקיימות חריג מהחריגים המפורטים בפסקה (1). לאחר שהודיעו לשופט על כך, יהיה רשאי להורות על שחרור העצור או האסיר מכבילתו. תנאי זה יגדיל משמעותית את הסיכוי כי לכל הפחות באולמות בתי משפט יופעל שיקול דעת פרטני וראוי בעניינו של כל עצור ואסיר, וכן תאפשר למעשה את התובענה בגין עוולה אזרחית מכוח סעיפים 9ב בחוק המעצרים ו-11א1 בפקודה. ללא תיקון זה, הוכחת התיבה "שלא כדין" תהיה כמעט בלתי אפשרית בעבור עצורים ואסירים שנכבלו ללא הפעלת שיקול דעת ראוי.

בנוסף, מוצע להוסיף את סעיפים 9ב בחוק המעצרים ו-11א1 בפקודה שעניינם יצירת עוולה אזרחית ייחודית של כבילת עצור, או אסיר, שלא כדין, וקביעת פיצוי בלא הוכחת נזק של עד 50 אלף ש"ח. הנזק במקרים של כבילה שלא כדין ברור וטבעי לעצם המעשה, והוא הפגיעה בכבודו של אדם בפרהסיה, באופן שמגיע כדי השפלה, כפי שנכתב בעניין רבינוביץ. לכן, במקרים אלו אין רבותא בהוכחת נזק פרטני בכל מקרה ומקרה, דרישתה תפגע ביכולת עצורים ואסירים לעמוד על זכויותיהם בבית המשפט ותיצור אפקט מצנן כלפי תביעות מכוח סעיפים אלו באופן שיחתור תחת מטרות התיקון.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חבר הכנסת משה ארבל וקבוצת חברי הכנסת (פ/1729/23). הצעת החוק זהה לפ/1729/23 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

--------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

כ"א באייר התשפ"א (03.05.2021)

1. ס"ח התשנ"ו, עמ' 338. [↑](#footnote-ref-2)
2. דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459. [↑](#footnote-ref-3)