

תזכיר חוק

1. שם החוק המוצע

חוק הגבלת שימוש במקום למניעת ביצוע עבירות (תיקון – הגבלת גישה לאתר אינטרנט ותיקונים שונים), התשע"ג – 2012.

2. מטרת החוק המוצע והצורך בו

מטרתו של חוק זה ליצור הסדר אחיד וכולל המקנה סמכות להגביל שימוש במקומות המשמשים לביצוע עבירות, הן במקומות פיזיים והן במקומות ווירטואליים [כגון אתרי אינטרנט]. בהקשר של מקומות פיזיים מטרת התיקון ליצור הסדר בהיר בעניין הגבלת השימוש, הדומה בעיקרו למודל של תפיסת חפץ הקשור לעבירה והארכת החזקת תפוס (לפי פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחפוש)[נוסח חדש] התשכ"ט-1969) ושל הארכת מעצר (לפי חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) התשנ"ו-1996). בנוסף מבקש התיקון להכריע בשאלות שונות שהתעוררו בפסיקת בתי המשפט בענין כללי סדר הדין החלים ונטלי הראיה הנדרשים, וזאת באמצעות הקבלת מודל הסמכות למודלים קיימים ומוכרים.

עוד מבקש התיקון להבהיר ולהסדיר את הסמכות להורות לספק גישה לאינטרנט (ISP) להגביל את הגישה לאתרי אינטרנט המשמשים לביצוע עבירות, סמכות שהופעלה עד לעת האחרונה, על דרך פרשנית, מכוחו של ס' 229 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין).

3. עיקרי החוק המוצע

עיקר א' – הרחבת הסמכות להורות על הגבלת שימוש במקום לעבירות נוספות (סעיף 10) – על-פי
נוסח החוק הקיים ניתן להגביל שימוש במקום רק בהתקיים חשד לביצוע עבירות של סרסרות לזנות, סחר בבני אדם, והחזקת מקום לשם זנות (העבירות המנויות בהגדרת עבירה שבסעיף 1 לחוק הקיים). התיקון מרחיב את הסמכות האמורה גם לעבירות אחרות, שהמכנה המשותף להן הוא שהן פוגעות בציבור, והן מבוצעות במקום מסויים וידוע, כך שהגבלת השימוש בו (שיכולה לעלות עד כדי סגירתו), תנתק את הקשר בין המקום שהפעילות שמבוצעת בו היא עבירה ובין הנמענים/צרכנים של אותה עבירה (המשתמשים בשירותי זנות, צרכני סמים או מי שרוכשים עותקים מפרים או חלקי רכב מזויפים). יצוין כי הסמכות המינהלית בנוגע לעבירות המוזכרות היום בחוק נשארת בהיקפה המקורי.

עיקר ב' – ביטול המסלול של הוצאת צו שיפוטי להגבלת שימוש במקום (סעיף 3) – החוק בנוסחו
הנוכחי כולל שני מסלולים מקבילים להוצאת צו להגבלת שימוש במקום בהתקיימן של עילות המנויות בחוק. הראשון מאפשר לפנות לבית משפט בבקשה להוצאת צו כאמור, והשני מאפשר למפקד המחוז ליתן צו מינהלי להגבלת השימוש במקום. התיקון המוצע מבטל את המסלול של פנייה לבית משפט בבקשה להוצאת צו ויוצר הליך דו שלבי במסגרתו, בשלב הראשון, ניתנת סמכות מנהלית להגבלת הגישה למקום לפרק זמן מירבי של 30 ימים. ככל שיש הצדקה להארכת הצו מעבר לתקופה זו לשם מניעת ביצוע עבירות, יש לפנות לבית משפט בבקשה להארכת הצו. יצוין, כי המודל הדו-שלבי המוצע דומה לזה של הסמכות לתפיסת חפץ הקשור בעבירה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בחקיקה הקיימת ובתזכיר חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-המצאה, חיפוש, כניסה ותפיסה), התשע"א-2011.

עיקר ג' - מתן זכות טיעון מאוחרת (סעיף 4) – התיקון מעגן את זכותו של מי שנפגע מהצו המינהלי להביא את טיעונו בפני הגורם בעל הסמכות למתן הצו, זכות בסיסית הקיימת מכח כללי המשפט המינהלי ושהתיקון המוצע נותן לה ביטוי מפורש. יחד עם זאת, מאחר שקיומו של שימוע מוקדם בהקשר של מקומות פיזיים בהם מתבצעות עבירות עלול לסכל את החקירה שבדרך כלל תתקיים במקביל, מוצע לקבוע כי שימוע ייערך לאחר מתן הצו, וככל שניתן סמוך לאחר מכן. ברי כי ככל שהדבר מתאפשר ואין חשש לסיכול חקירה, ראוי יהיה לקיים את השימוע טרם מתן הצו.

עיקר ד' - סמכות להורות לספק שירותי גישה להגביל את הגישה לאתר אינטרנט (סעיף 5) - בשנים

האחרונות חל גידול ניכר בשימוש ברשת האינטרנט. השימוש ברשת האינטרנט מאפשר תקשורת נוחה וזולה וזרימת מידע נגיש וחופשי. במקביל להתרחבות השימוש באינטרנט ככלי יעיל ומרכזי בהתנהלות היומיומית, התרחב גם השימוש בו לשם ביצוע פעולות שליליות ובלתי חוקיות (אתרי הימורים שונים, פרסום חומרי תועבה פדופיליים). אחד המאפיינים של עבירות אלו הוא הפגיעה המשמעותית שנגרמת למי שהוא חלק מהתעשייה שעומדת מאחורי העבירות (כגון קטינים או המהמרים), כמו גם העובדה שניתוק היכולת לצרוך את תוצרי העבירה ולעשות בהם שימוש היא הדרך הכמעט יחידה להביא לצמצום תופעות עברייניות אלו. עמדת משטרת ישראל, על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, היא כי היא מוסמכת להורות לספק גישה לאינטרנט להגביל את הגישה לאתר אינטרנט המשמש להימורים בלתי חוקיים, באמצעות צו סגירה המוצא מכוח סעיף 229 לחוק העונשין. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה קבע כי יש לקדם תיקון חוק שיבהיר ויסדר סמכות זו.

בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו קבע כי המשטרה אינה מוסמכת להורות כאמור (עת"מ 10-10-45606) וכי יש להסדיר את הסוגיה בחקיקה ראשית. המדינה ערערה על פסק הדין לבית המשפט העליון (עע"ס 3782/12), והערעור ממתין להכרעת בית המשפט העליון.

התיקון המוצע מבקש להבהיר את המצב ביחס להגבלת הגישה לאתרי אינטרנט המיועדים להימורים, מבלי שיהיה בכך גרוע מטענותיה של המדינה במסגרת ההליך המשפטי האמור, וכן לקבוע סמכות שתאפשר למשטרת ישראל להגביל את הגישה גם לאתרים שמפרסמים חומר תועבה פדופילי. מוצע כי קצין משטרה מוסמך יוכל להורות לספק שירותי גישה לאינטרנט לחסום גישה לאתרים בהם מבוצעות העבירות. צו כאמור ינתן לאחר שניתנה לספק שירותי גישה לאינטרנט התראה על הכוונה לחסום את הגישה לאתר וניתנה לו הזדמנות לטעון טענותיו.

עיקר ה' – כללי סמכות מקומית, השגה שיפוטית על הצו המינהלי, ערעור (סעיף 6) - ככל סמכות

מנהלית, גם הסמכות למתן צו להגבלת שימוש במקום נתונה לביקורת שיפוטית. בדומה למודל של תקיפת החלטה מינהלית לתפוס רכוש, ההסדרה בתיקון זה אף היא נסמכת על הסמכות המוגדרת בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) התשנ"ו – 1996. הסמכות לדון בהחלטה המינהלית נתונה לבית משפט השלום.

עיקר ו' – שימוש בחומר חסוי בדיון השיפוט (סעיף 6) - לנוכח ההקבלה להליכים שיפוטיים דומים,

בהם מתבקש אישור בית המשפט להארכת משך הפעלת הסמכות שתחילתה באקט מינהלי (בדומה להארכת מעצר, או הארכת משך החזקת תפוס), גם תיקון זה מאפשר למבקש להגיש חומרים ומידע לעיונו של השופט בלבד, וכן מאפשר לבית המשפט להסתמך על חומר חסוי שלא יוצג למשיב, לצורך קבלת ההחלטה. הסדר דומה מצוי בסעיף 15 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) התשנ"ו – 1996.

הצעת חוק מס': הצעת חוק הגבלת שימוש במקום ציניעת ביצוע עבירות (תיקון – הגבלת גישה לאתר אינטרנט ותיקונים שונים)

4. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקן סעיף 1, יבוטל סעיף 2, יתוקנו סעיפים 3, 4, 5, 6, 7 ויתוספו סעיפים 3א עד 3ב, התוספת הראשונה תוחלף ותיתוסף תוספת שניה. כמו כן, יבוטל סעיף 229 לחוק העונשין.

5. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, תקן המשרד וההיבט המינהלי

משרד המשפטים בשיתוף משטרת ישראל מבצעים בדיקת נתונים והערכה לגבי השפעה אפשרית של התיקון המוצע על כמות ההליכים בבתי המשפט. המידע יובא בפני שר המשפטים וישקל בטרם תקודם הצעת החוק לאישור ועדת השרים לחקיקה.

6. להלן נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק הגבלת שימוש במקום למניעת ביצוע עבירות (תיקון – הגבלת גישה לאתר אינטרנט ותיקונים שונים), התשע"ב – 2012.

תיקון סעיף 1 1. בחוק הגבלת שימוש במקום למניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 -

(1) לפני ההגדרה "בעלים של מקום" יבוא:

"אתר אינטרנט" - אתר שיש לציבור אפשרות כניסה או גישה אליו, בין בתשלום ובין ללא תשלום, בין אם הוא מאוחסן על גבי שרת הנמצא במדינת-ישראל ובין אם מחוצה לה;" ;

(2) אחרי ההגדרה "בעלים של מקום" יבוא:

"מקום ציבורי" - מקום שיש לציבור אפשרות כניסה או גישה אליו, בין בתשלום ובין ללא תשלום ;

"ספק גישה לאינטרנט" – כהגדרתו בסעיף 4ט לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982² ;

(3) ההגדרה "עבירה" - תימחק ;

¹ ס"ח 1998, התשס"ה, עמ' 426.
² ס"ח 1060, התשמ"ב, עמ' 218.

- (4) אחרי ההגדרה "צו הגבלה מינהלי" יבוא :
- "צו הגבלת גישה" – צו שהוצא לפי סעיף 3א; ;
- (5) ההגדרה "צו שיפוטי" - תימחק ;
- (6) בהגדרה "צו הגבלת שימוש", במקום "צו הגבלה שיפוטי" יבוא "צו הגבלת גישה".

2. אחרי סעיף 1 לחוק העיקרי יבוא :

"סימן א': הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות"

3. ביטול סעיף 2 .3 סעיף 2 לחוק העיקרי – בטל.

4. תיקון סעיף 3 .4 בסעיף 3 לחוק העיקרי -

(1) בסעיף קטן (א)(1) -

(א) במקום "היה למפקד מחוז במשטרת ישראל חשד סביר" יבוא "היה לקצין משטרה מוסמך יסוד סביר לחשד";

(ב) אחרי "מקום" יבוא "ציבורי";

(ג) אחרי "עבירה" יבוא "המנויה בתוספת הראשונה";

(ד) במקום "והוא רשאי להאריכה לתקופות נוספות ובלבד שסך כל התקופות לא יעלה על 30 ימים" יבוא "ושלא תעלה על 30 ימים".

(2) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא :

"(3) ניתן צו לפי סעיף זה, רשאי מי שרואה עצמו נפגע מהצו לפנות לקצין משטרה מוסמך בבקשה לטעון בפניו טענותיו, שימוע כאמור יתקיים בהקדם האפשרי."

(3) במקום סעיף קטן (ב) יבוא :

"(ב) בית המשפט רשאי, על פי בקשה בכתב של קצין משטרה מוסמך או תובע, לצוות על הארכת משך תוקפו של צו הגבלה מינהלי לפרק זמן נוסף שיקבע, שלא יעלה על 60 ימים בכל פעם, ובתנאים שיקבע אם שוכנע כי הגבלת השימוש במקום חיונית למניעת המשך ביצוע העבירה במקום.

(ג) הוגש כתב אישום נגד חשוד בעבירה בגינה התבקש צו ההגבלה האמור- רשאי בית המשפט הדין בעבירה, לבקשת תובע, לצוות על הפסקת השימוש במקום עד תום ההליכים או עד למועד מוקדם יותר שיקבע.

(ד) הוגשה בקשה להארכת תוקפו של צו הגבלה מינהלי לפי סעיף קטן (ב), או שהוגשה בקשה להארכת תוקפו של הצו המינהלי עד תום ההליכים לפי סעיף קטן (ג), יעמוד הצו בתוקפו, עד מתן החלטה אחרת על ידי בית המשפט."

הוספת סעיפים 3א 5. אחרי סעיף 3 לחוק העיקרי יבוא :

עד 3

"צו הגבלת גישה 3א. (א) היה לקצין משטרה מוסמך יסוד סביר לאתר אינטרנט לחשד כי אתר אינטרנט משמש לביצוע עבירה המנויה בתוספת השניה, וכי יש יסוד סביר לחשש שאתר האינטרנט ימשיך לשמש לביצוע העבירה אם לא תוגבל הגישה אליו, רשאי הוא ליתן צו המורה לספק גישה לאינטרנט להגביל את הגישה לאותו אתר אינטרנט; צו לפי סעיף זה יכול שיינתן גם אם באתר מתקיימת פעילות חוקית ובלבד שביצוע העבירה איננו חלק שולי מהפעילות הכוללת של האתר.

(ב) צו הגבלת גישה לא יינתן אלא לאחר שנמסרה הודעה לספק הגישה לאינטרנט ולבעלים או המפעיל של אתר האינטרנט, ככל שניתן לאתרם בשקידה סבירה, לפיה יש יסוד סביר לחשד כי באתר האינטרנט מבוצעת עבירה פלילית והגבלת הגישה לאתר האינטרנט מתבקשת לצורך מניעת המשך ביצוע העבירה, וניתנה להם הזדמנות סבירה לטעון טענותיהם.

ערעור על צו הגבלה 3ב. הרואה את עצמו נפגע מצו הגבלה מינהלי שניתן לפי סעיף 3(א)(1) או צו הגבלת גישה שניתן לפי סעיף 3א רשאי לעתור לביטולו או לשינוי תנאים בו לבית המשפט."

הוספת סימן ב' 6. אחרי סעיף 3ב לחוק העיקרי יבוא :

”סימן ב’ : הוראות כלליות

- סמכות שיפוט .ג.3. הוראות סעיפים 2 ו-3 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) התשנ”ו-1996,³ לעניין הסמכות המקומית והעניינית של בתי המשפט יחולו גם בכל ענין שחוק זה דן בו, אלא אם נקבע מפורשות אחרת.
- ערעור .ד.3. תובע, קצין משטרה מוסמך, בעלים של מקום, מחזיק בו, ספק גישה לאינטרנט, בעלים או מפעיל של אתר אינטרנט, רשאים לערור על החלטת בית משפט לפי סימן א’, תוך שלושים ימים ממועד מתן ההחלטה, לפני בית משפט שלערעור, אשר ידון בערר בשופט אחד.
- סדרי דין וראיות .ה.3. (א) בקשה להארכת תוקפו של צו הגבלה מינהלי לפי סעיף 3(ב) תוגש בכתב ותיתמך בהצהרה של קצין משטרה מוסמך.
- (ב) המשיב בבקשה יהיה הבעלים של המקום שלגביו מוגשת הבקשה או המחזיק בו.
- (ג) הדיון בבקשה יתקיים בנוכחות המשיב אם ניתן לאתרו בשקידה סבירה.
- מידע חסוי .ו.3. (א) החומר הנוגע לבקשה להארכת תוקפו של צו ההגבלה המינהלי או מידע שעליו מתבססת בקשה כאמור וכל חומר אחר הנמסר בהליך נשוא הבקשה יועמדו לעיון השופט בלבד; החומר יסומן ויוחזר לקצין משטרה מוסמך או לתובע (בסעיף זה: המבקש) לאחר העיון.
- (ב) השופט רשאי לחקור את המבקש על בקשתו; היה הדיון בפני מחזיק המקום או הבעלים, רשאי אף הוא או סניגורו לחקור את המבקש.

³ ס”ח 1592, התשנ”ו, עמ’ 338.

(ג) ביקש המבקש כי תשובתו לשאלה תובא לידיעת בית המשפט בלבד, או ביקש לפרט בפני בית המשפט בלבד עובדות או מידע שעליהם מתבססת הבקשה להארכת תוקף צו ההגבלה המינהלי, ימסור לבית המשפט, בכתב, את התשובה ואת הנימוקים לבקשתו; בית המשפט רשאי להיענות לבקשה ולהסתמך על החומר המוגש לו בדרך זו אם מצא כי מתן התשובה או גילוי העובדות או המידע בנוכחות המחזיק או הבעלים עלולים לפגוע בחקירה או באינטרס ציבורי חשוב אחר; התשובה החסויה תסומן, תוחזר למבקש לאחר העיון והדבר יירשם בפרוטוקול.

(ד) החליט השופט שלא להיעתר לבקשה בדבר אי-גילוי של החומר רשאי המבקש להודיע כי הוא חוזר בו מהגשת החומר שאליו מתייחסת השאלה ומשעשה כן לא יועמד החומר לעיון המחזיק או הבעלים, והשופט יתעלם ממנו לצורך החלטותיו.

(ה) לשם החלטותיו בבקשת הארכת תוקף צו הגבלה מינהלי, רשאי השופט להיזקק לראיות אף אם אינן קבילות במשפט.

(ו) בית המשפט יודיע לבעלים או למחזיק ולקצין המשטרה המוסמך על החלטתו בבקשה לפי סעיף זה, ורשאי הוא לקבוע שנימוקי ההחלטה, כולם או מקצתם, יהיו חסויים.

תיקון סעיף 4 7. בסעיף 4 לחוק העיקרי, במקום "הגבלת שימוש" יבוא "לפי חוק זה", במקום "נקוב בצו" יבוא "לרבות סגירתו לתקופה הנקובה בצו, או הגבלת הגישה לאתר אינטרנט המצוין בו", המילים "ולתקופה הנקובה בצו לרבות בדרך של סגירת המקום" - יימחקו ואחרי "למנוע" יבוא "המשך".

תיקון סעיף 5 8. בסעיף 5 לחוק העיקרי, במקום "צו הגבלת שימוש" יבוא "צו לפי חוק זה".

תיקון סעיף 6 9. בסעיף 6 לחוק העיקרי, במקום "המשתמש במקום או המאפשר לאחר להשתמש במקום בניגוד לצו הגבלת שימוש" יבוא "המפר הוראות צו לפי חוק זה".

- (1) בפסקה (1), במקום "צו הגבלת שימוש לפי סעיפים 2 ו-3" ימחקו ובמקומם יבוא "צו הגבלה מינהלי או צו הגבלת גישה";
- (2) בפסקה (2), במקום הסיפא החל במילים "בקשה למתן צו הגבלה שיפוטי" יבוא "בקשה להארכת תוקפו של צו הגבלה מינהלי, לביטולו או לביטול צו הגבלת גישה";
- (3) בפסקה (3), במקום הסיפא החל במילים "למתן צו הגבלה שיפוטי" יבוא "להארכת תוקפו של צו הגבלה מינהלי, לביטולו או לביטול צו הגבלת גישה".

.11 אחרי סעיף 7 לחוק העיקרי יבוא :

הוספת תוספת ראשונה ושניה

"תוספת ראשונה"

- (1) עבירה לפי סעיף 199 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 (להלן – חוק העונשין), (סרסרות למעשי זנות);
- (2) עבירה לפי סעיף 202 לחוק העונשין (הבאת אדם לידי עיסוק בזנות);
- (3) עבירה לפי סעיף 203 לחוק העונשין (סחר בבני אדם);
- (4) עבירה לפי סעיף 204 לחוק העונשין (החזקת מקום לשם זנות);
- (5) עבירה לפי סעיף 205 לחוק העונשין (השכרת מקום לשם זנות).
- (6) עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין (איסור עריכת הגרלה והימורים);
- (7) עבירה לפי סעיף 228 לחוק העונשין (איסור החזקה הנהלה מקום למשחקים אסורים);
- (8) עבירת לפי סעיף 227 לחוק העונשין; (השתתפות בעריכת הגרלות והימורים);
- (9) עבירה לפי סעיף 413 לחוק העונשין (שינוי זהות של רכב או חלק של רכב);
- (10) עבירה לפי סעיף 413 לחוק העונשין (קבלת רכב או חלקים גנובים);
- (11) עבירה לפי סעיף 413 לחוק העונשין (מסחר ברכב או בחלקים גנובים);
- (12) עבירה לפי סעיף 2 לחוק המאבק בארגוני פשיעה, התשס"ג – 2003;

(13) עבירה לפי סעיף 10 לפקודת זכות-יוצרים ;

(14) עבירה לפי סעיפים 7, 9, ו- 10 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש],
התשל"ג – 1973.

תוספת שניה

(סעיף 3א)

(1) עבירה לפי סעיף 225 לחוק העונשין (איסור עריכת הגרלה והימורים) ;

(2) עבירה לפי סעיף 214(ב) לחוק העונשין (איסור פרסום תועבה ובו דמות
קטין).

תיקון חוק העונשין 12. סעיף 229 לחוק העונשין, התשל"ז-1977⁴ – בטל.

⁴ ס"ח 864, התשל"ז, עמ' 226.