

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) (תיקון מס 2) (קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראת הבידוד), התש"ף-2020.

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

כחלק ממכלול המאמצים למניעת התפשטות נגיף Novel Coronavirus nCov-2019 (להלן: "נגיף קורונה" או "הנגיף" או "המחלה"), נקבעו על ידי משרד הבריאות, בין היתר, הוראות לעניין חובת בידוד ביתי לחולים, מי שחזרו מחוץ לארץ או מי ששהו בקרבת חולה. נכון למועד פרסום תזכיר זה, מספר המבודדים בבידוד ביתי הוא מעל 75,000 איש. התיקון המוצע לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: חוק נתוני תקשורת) נועד לעגן סמכות פיקוח ייחודית למשטרה, במסגרתה תהא מוסמכת לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד באופן מדגמי בלבד, הכולל נתון מיקום יחיד ברגע נתון אחד, וכל זאת לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד. המדובר בסמכות חריגה ביותר ומוגבלת בזמן, לצורך מניעת המשך התפשטות המחלה והצלת חיי אדם דרך כך.

ג. עיקרי החוק המוצע

רקע כללי

העולם, וישראל כחלק ממנו, נמצא כעת בעיצומה של פנדמיה (כפי שהוגדרה ע"י ארגון הבריאות העולמי) כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף הקורונה. מדובר בנגיף חדש, שאין באוכלוסייה חסינות נגדו, ואין חיסון באמצעותו אפשר למנוע את התפשטות המחלה. מדובר במחלה העוברת מאדם לאדם על ידי הפרשות מדרכי הנשימה (כגון: עיטוש או שיעול), אין לה טיפול ידוע והיא יכולה לגרום לתחלואה ותמותה המונית משמעותית. בהעדר חיסון או דרכי מניעה אחרות, הדרך היחידה למנוע הדבקה והתפשטות הנגיף היא על ידי איתור מגעים, בידוד חשודים וחולים, הימנעות מהתקהלות, הגבלת תנועה ועוד.

ביום 27.1.2020 הכריז שר הבריאות, בהתאם לסמכותו לפי ס' 20 לפקודת העם מס' 40 לש' 1940, כי המחלה הנגרמת על ידי נגיף הקורונה היא מחלה מידבקת מסוכנת וכי קיימת בעטיה סכנה חמורה לבריאות הציבור. ביום 11.3.2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על המחלה כעל מגפה עולמית, צעד חריג בעל משמעויות מרחיקות לכת.

נתוני משרד הבריאות מעידים על מעל אלף איש שנדבקו בנגיף בישראל, והמספרים הולכים ועולים מדי יום. במשרד בריאות סבורים שהמספר האמיתי של הנדבקים גדול באופן משמעותי ממספר החולים המאומתים, וכי בהמשך יגדל מספר המקרים שבהם יהיה קושי לאתר את מקור ההדבקה, עקב ריבוי חולים המסתובבים בציבור מבלי שהם יודעים שהם חולים ומדביקים את סביבתם.

כחלק מהמאמץ הלאומי לצמצום התפשטות המחלה, תוקן צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן: צו בידוד בית) הקובע הוראות לעניין אדם החייב בבידוד ביתי. לפי תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם) (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף 2020, הפרת חובת הבידוד הקבועה בסעיף 2(ד) לצו בידוד בית מהווה עבירה פלילית ודינה מאסר שישה חודשים או קנס לפי סעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"), לעניין זה ניתן אף להטיל קנס מינהלי שסכומו 5,000 ₪. כמו כן, לעניין מקרים חריגים של הפרה מכוונת או חוזרת, או מקרים בהם חולה בנגיף הקורונה הפר את חובת הבידוד, הרי שעשויה להתגבש עבירה לפי סעיף 218 לחוק העונשין שעניינה מעשה העלול להפיץ מחלה.

בשים לב לעמדת גורמי המקצוע במשרד הבריאות כי האמצעי החשוב ביותר להתמודדות עם התפשטות הנגיף הוא בידוד החולים ואלו שבאו עמם במגע, יש חשיבות במתן כלים לפיקוח אפקטיבי על קיום הוראות הבידוד. בשל האמור לעיל מוצע לעגן את סמכות המשטרה לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד באופן מדגמי בנקודות זמן אחת, ובאופן שאינו מתמשך או רציף. המדובר בסמכות פיקוח חריגה ביותר, המוצעת בשים לב למצב החירום המתואר לעיל, וזו נועדה לאפשר למשטרה לסייע למשרד הבריאות, ודרך כך לצמצם את התפשטות המחלה ולהבטיח ככל שניתן את בריאות הציבור.

פיקוח בדרך האמורה, לפיה ראשית יתקבלו נתוני מיקום אשר יהוו אינדיקציה ראשונית לעניין קיום או הפרת תנאי הבידוד, מובן כי אין להקל בה ראש, ואולם זו תאפשר לקיים פיקוח מושכל ואפקטיבי יותר ואף לצמצם את הממשק שאינו נדרש של הציבור המקיים את חובת הבידוד כנדרש עם המשטרה. כמו כן, בשים לב למציאות החריגה, פיקוח כאמור יאפשר אף לצמצם סכנת ההידבקות של השוטרים, רק למקרים בהם חשיפה זו נדרשת והכרחית.

בשים לב לרגישות הנתונים שיתקבלו מוצע לקבוע הוראות נוקשות לעניין הגבלת השימוש בנתונים לשימוש לצורך פיקוח על קיום חובת הבידוד ובקשר אליו; החובה לקבוע נוהל באישור היועץ המשפטי לממשלה לעניין עיון במידע, מחיקתו ודרכים להבטיח שלא ייעשה שימוש במידע בניגוד להוראות החוק; חובת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה; וכן הוראות למחיקת הנתונים.

יצוין כי ביום 16.3.2020 התקינה הממשלה תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020 (להלן: תקנות נתוני מיקום), בהן עוגנה סמכות המשטרה לקבלת נתוני מיקום באופן מדגמי לצורך פיקוח על קיום חובת הבידוד. עוד עוגנה הסמכות לקבלת נתוני מיקום של חולה לצורך ביצוע חקירה אפדימיולוגית. תקופת תוקפן של התקנות הוא 3 חודשים מיום פרסומן. עיגון הסמכויות בתקנות שעת חירום היה בשל כורך המציאות והדחיפות שבמתן הסמכויות בהקדם נוכח קצב התפשטות המחלה ומספר חבי הבידוד שעלה וממשיך לעלות כל יום, ובהיעדרה של כנסת והאפשרות להמתין לתיקון חקיקה.

נכון למועד פרום תזכיר זה, לא נעשה כל שימוש בסמכויות האמורות נוכח החלטת בית המשפט בבג"ץ 2109/20 **בן מאיר נ' ראש הממשלה** מיום 19.3.2020, בה נקבע כדלקמן:

"בשלב זה ועד החלטה אחרת, אין לעשות שימוש בסמכויות המוקנות מכוח תקנות המשטרה. בהקשר זה יצוין כי במהלך הדיון שהתקיים בפנינו הודיעו המשיבים כי בשלב זה טרם הושלמה קביעת הנוהל הנזכר בסעיף 4(א2) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות

אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: חוק נתוני תקשורת) אשר הוסף לחוק זה על פי תקנות המשטרה וכי כתוצאה מכך תקנות אלה ממילא טרם הופעלו. כמו כן, הוברר כי בשלב זה אין כוונה לעשות שימוש בסמכות המוקנית למשטרה מכוח תקנות אלה בסעיף 4(א1)(א) לחוק נתוני תקשורת"

מבלי לגרוע מהכרעת בית המשפט שלעיל, ביום 23.3.2020 אישר שר המשפטים נוסח לתיקון תקנות נתוני מיקום אשר טרם אושר על ידי הממשלה בשים לב להחלטת בית המשפט שלא להפעיל את הסמכויות הקבועות בתקנות נתוני מיקום. במסגרת התיקון לתקנות מוצע לעגן את ההוראות המפורטות בתזכיר חוק זה, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, אשר נועדו ליתן מענה נוסף למידתיות ההסדר המוצע בתקנות. במסגרת כך מוצע בין השאר למחוק את הסמכות לגבי החקירה האפידימיולוגית וכן להרחיב את סמכות הפיקוח המדגמית גם לחולים החייבים בבידוד בית.

נוכח כל האמור, מוצע לקבוע את ההוראות המפורטות להלן כהוראת שעה, למשך תקופה של שלושה חודשים:

סעיף 1

מוצע להוסיף לסעיף ההגדרות שבחוק העיקרי את ההגדרה של "אדם החייב בבידוד" המפנה לחובות הבידוד הקבועות בסעיפים 2 ו-2ב לצו בידוד בית. חובת הבידוד לפי סעיף 2 לצו קובעת חובת בידוד ביתי למשך 14 ימים על מי שהגיע לישראל מחוצה לה, למעט מי שהגיע מיהודה והשומרון או מחבל עזה ולא היה במדינה אחרת במהלך 14 הימים האחרונים שלפני הגעתו לישראל; מי שהיה במגע הדוק עם חולה; וכן מי שרופא קבע לגביו כי היה במגע הדוק עם חולה ב-14 הימים האחרונים. כמו כן, סעיף 2ב לצו בריאות העם קובע חובת בידוד בית בנסיבות המנויות בצו למי שהם חולים.

אשר להגדרה של "מקום בידוד", הסעיף מפנה להגדרה שבסעיף 2(א) לצו בידוד בית, הקובעת כי מקום בידוד יהיה בית מגורים או מקום אחר שניתן לקיים בו את תנאי הבידוד. מוצע כי על כל המנויים לעיל, תחול סמכות הפיקוח של המשטרה. יצוין כי לצורך כך, משרד הבריאות יעביר רשימה עדכנית למשטרת ישראל של החייבים בבידוד בית ומקום הבידוד בו הם נמצאים.

סעיף 2(א)

כחלק ממכלול הצעדים הננקטים על מנת להבטיח את מניעת התפשטות המחלה, מוצע לעגן את סמכות המשטרה לקבל נתוני מיקום של אדם החייב בבידוד, בלא צו בית משפט לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד. יודגש כי נתוני המיקום יתקבלו באופן מדגמי בלבד, ויכללו את נתון המיקום האחרון של מנוי שנקלט בידי בעל רישיון בזק. כלומר, אחת ליום, מתוך רשימת חבי הבידוד והחולים החייבים בבידוד ביתי, המשטרה תקבל באופן מדגמי בלבד, נתוני איכון של קבוצת חייבים בבידוד. נתון המיקום של אדם כאמור יהיה נתון מיקום בודד ברגע נתון אחד בעת עריכת הדגימה.

סמכות זו היא סמכות פיקוחית החלה בהיעדר חשד, לצורך פיקוח על קיום חובת הבידוד. יש לציין כי אין בסמכות האמורה כדי לגרוע מסמכויותיה הכלליות של משטרת ישראל לקבל נתוני תקשורת לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק נתוני תקשורת במקרים בהם יש חשד לעבירה פלילית.

סעיף 2(ב)-(ג)

במקביל למתן סמכות הפיקוח, מוצעים הסדרים נוספים אשר נועדו לצמצם את הפגיעה בפרטיות ולהגביל את השימוש בנתונים רק לתכלית הספציפית של פיקוח על קיום הוראות הבידוד. ביניהם, מוצע לקבוע בסעיף 2(ב) מגבלה על השימוש בנתונים שיתקבלו רק לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד או בקשר אליו. לצורך כך, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ג) כי משטרת ישראל, בהסכמת משרד הבריאות ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, תפעל על פי נוהל שתקבע לעניין העיון במידע שהתקבל ודרכים להבטיח שלא ייעשה במידע שימוש בניגוד להוראות החוק. לעניין זה הנוהל יקבע, בין היתר, את אופן ביצוע הדגימה, אופן שמירת הנתונים, הגורמים הספציפיים במשטרת ישראל המוסמכים לעיין בנתוני המיקום שיתקבלו, וכן דרך הפעולה במקרים בהם התקבלה אי התאמה בין נתון המיקום לבין מקום הבידוד.

סעיף 2(ד)

סעיף 4 לחוק נתוני תקשורת, שעניינו היתר לקבלת נתוני תקשורת במקרים דחופים ללא צו שיפוטי, קובע בין השאר חובת דיווח ליועץ המשפטי לממשלה אחת לשלושה חודשים על היתרים שניתנו כאמור (סעיף 4(ה) לחוק). היות שמוצע לקבוע סמכות פיקוח חריגה ביותר הניתנת למשטרת ישראל, יש חשיבות בדיווח עתי תכופ בעניין זה לצורך פיקוח ובקרה צמודה של היועץ המשפטי לממשלה לעניין אופן הפעלת הסמכות. בהתאם לכך, מוצע כי אחת לשלושה ימים, ראש אגף חקירות ומודיעין ידווח ליועץ המשפטי לממשלה על מספר חבי הבידוד שנתוני המיקום שלהם נדגמו, וכן מספר המקרים בהם נמצאה אי התאמה למקום הבידוד הרשום.

סעיף 2(ה)

על מנת למנוע שימוש בנתונים לתכלית אחרת, מוצע לקבוע סעיף המורה על מחיקת נתוני המיקום שיתקבלו מכוח חוק זה. בהקשר זה, נתוני מיקום מתאימים, קרי נתון המיקום שהתקבל באותו מועד שהוא נדגם תואם את המקום בו אדם מקיים את חובת הבידוד, יימחקו בהקדם האפשרי לכל היותר 14 ימים לאחר קבלתם בשים לב למגבלות הטכנולוגיות שבמחיקת הנתונים באופן מיידי. ואולם נתוני מיקום בהם לא נמצאה התאמה למקום הבידוד, יימחקו 90 יום לאחר תום תקופת תוקפו של התיקון המוצע לחוק. לעניין נתונים אלה, המעידים על אינדיקציה ראשונית לפיה אדם הפר את חובת הבידוד, נקבע הסדר אחר, על מנת לאפשר המשך בירור ואכיפה במקרים הנדרשים. במקרים בהם לאחר בירור נוסף נמצא כי אדם אכן הפר את חובת הבידוד, נתוני המיקום עשויים לשמש בהליך פלילי, ועל כן יהיו חלק מחומר החקירה ואין מקום למחוק אותם.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

הוספת סמכות לתקופה מוגבלת 90 ימים לשם קבלת נתוני מיקום באופן מדגמי לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד לפי צו בידוד בית.

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

אין

ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין

ז. להלן נוסח תזכיר החוק המוצע

תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:

תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת) (תיקון מס' 6) (קבלת נתוני מיקום לצורך פיקוח על קיום הוראת הבידוד), התש"ף-2020

בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד תום שלושה חודשים מהמועד האמור, יקראו את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן – החוק העיקרי), כך-

1. בסעיף 1 לחוק העיקרי -

(א) לפני ההגדרה "בעל רישיון בזק" יבוא -

"אדם החייב בבידוד" - אדם החייב לשהות בבידוד בית לפי סעיף 2 או 2ב לצו בידוד בית;

(ב) אחרי ההגדרה "מסר בזק" יבוא -

"מקום בידוד" – כמשמעותו בסעיף 2(א) לצו בידוד בית;

(ג) אחרי ההגדרה "פקודת המטה הכללי" יבוא -

"צו בידוד בית" - צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020;

2. אחרי סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא -

4א. (א) קצין מוסמך רשאי להתיר קבלת נתוני מיקום של אדם החייב

בבידוד ממאגר מידע של בעל רישיון בזק, בלא צו בית משפט, לצורך פיקוח על קיום הוראת הבידוד; קבלת נתוני מיקום לפי סעיף קטן זה תיעשה באופן מדגמי בלבד ובאופן שאינו מתמשך או רציף; לעניין סעיף זה "נתוני מיקום" – נתון מיקום אחרון של מנוי שנקלט בידי בעל רישיון בזק ואותו בלבד;

(ב) לא יעשה אדם שימוש במידע שהתקבל לפי סעיף קטן (א) אלא

לצורך פיקוח על קיום הוראות הבידוד או בקשר אליו;

(ג) משטרת ישראל תפעל על פי נוהל שתקבע בהסכמת משרד הבריאות, לעניין עיון במידע שהתקבל לפי סעיף זה ודרכים להבטיח שלא ייעשה במידע שימוש בניגוד לאמור בסעיף זה; נוהל כאמור יאושר בידי היועץ המשפטי לממשלה ויפורסם באתר משטרת ישראל;

(ד) ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל ידווח ליועץ המשפטי לממשלה אחת לשלושה ימים על מספר חייבי הבידוד שנתוני המיקום שלהם נדגמו, וכן על מספר המקרים מתוכם שבהם נמצאה אי התאמה למקום הבידוד;

(ה) נתוני מיקום לפי סעיף זה יימחקו בהקדם אפשרי ולכל המאוחר עד 90 ימים לאחר תום תקופת תוקפו של חוק זה, למעט נתוני מיקום שעשויים לשמש בהליך פלילי; על אף האמור, נתוני מיקום מתאימים יימחקו לכל המאוחר עד 14 ימים לאחר קבלתם. לעניין סעיף קטן זה, "נתון מיקום מתאים" – נתון מקום של אדם החייב בבידוד התואם את מקום הבידוד;

ביטול תקנות שעת 3. תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), השת"ף-2020 – בטלות.
חירום (נתוני מיקום)