

7 בפברואר 2011

ח"כ דוד אזולאי
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק ליעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010

1. הנני פונה אליך בעניין הצעת החוק ליעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח)(תיקוני חקיקה), התש"ע-2010, שתועלה לדיון ביום 9.2.2011 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. אנו מכירים בצורך לשפר ולחזק את מערך אכיפת החוק בישראל ולהתמודד ביעילות עם תופעת האלימות, אולם הצעת החוק משקפת דווקא התנערות של המדינה מחובותיה בתחום זה, תוך הרחבה של פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם. **מסיבה זו, אנו מבקשים כי תפעל לסיכול ההצעה.**

2. הצעת החוק מבקשת להרחיב את סמכויותיהם של פקחים עירוניים ומאבטחים פרטיים, וזאת כחלק מהרפורמה בתחום הביטחון האישי, עליה החליטה הממשלה בהחלטה מס' שטע/4 מיום 8.6.2010. במסגרת רפורמה זו הוחלט על הקמתו של מערך אכיפה עירוני משולב, הכולל מערך של פקחים עירוניים בעלי סמכויות אכיפה נרחבות: דרישת הזדהות, חיפוש, עיכוב, מניעת כניסתו של אדם למקום או הוצאתו משם תוך שימוש בכוח סביר, כניסה למקום ועוד.

3. **החלטה זו ממשיכה את המגמה המדאיגה של השלמה עם אזלת היד של המשטרה בהתמודדות עם תופעת האלימות והתנערות המדינה מחובותיה היסודיות.** במקום לחזק את המשטרה במאבקה באלימות, הצעת החוק מבטאת השלמה עם מגבלות המשטרה והעברת חלק מתפקידיה השיטוריים לידי פקחים עירוניים ומאבטחים פרטיים.

4. אין ספק, כי הכוונה לקיים מערך של שיטור קהילתי היא מבורכת כשלעצמה. אולם הדרך שבה בחרה הממשלה לבצע מהלך זה אינה ראויה. מעבר לבעייתיות הטמונה בהרחבת מעגל הגורמים, הרשאים להפעיל סמכויות רגישות כל כך, הרי שאין מקום להעניק סמכויות פוגעניות מעין אלה

לבעלי תפקידים, שאינם כפופים למסגרת המשטרית על כל המשתמע מכך: הכשרה נרחבת, מקיפה ומתמשכת; כללי ונהלי המשטרה; כפיפות למח"ש ולהליכים משמעותיים ועוד.

5. זאת ועוד. הפקחים העירוניים מועסקים בתפקידי אכיפה עירונית השונים במהותם מתפקידי שיטור, והם כפופים למערכת השלטון המקומי. בהקשר זה, קיים חשש מוגבר לשימוש לרעה בסמכויות – שכן הן מופעלות בידי גורמים עירוניים, העלולים להיות נתונים ללחצים השונים של הפוליטיקה המקומית. קיים גם חשש מוגבר לקיומה של מדיניות שיטור מקומית, המבטאת אינטרסים פוליטיים או מגזריים שאינם ממנן העניין. בנוסף, העברת סמכויות שיטור מובהקות לרשויות מקומיות עלולה להגביר את הפערים המשמעותיים הקיימים ממילא בין רשויות עשירות לבין רשויות עניות. זכותו של אזרח במדינת ישראל לשירותי אכיפת חוק יעילים ורגישים לזכויות אדם לא צריכה להיות תלויה במצבה הכלכלי של העיר בה הוא חי.

6. הצעת החוק מצטרפת למגמה הכללית של התפרקות המדינה מאחריותה לאספקת שירותים חיוניים לאזרחיה. מגמה זו באה לידי ביטוי בשורה ארוכה של צעדי הפרטה וייבוש תקציבים משירותים שונים כגון: שירותי הרווחה, מערכת החינוך, שירות התעסוקה, שירותי הכבאות, אספקת המים והביוב, הפרטת הקרקעות, מערכת התכנון והדירור הציבורי ועוד.

7. על הבלעדיות של המשטרה כגוף המופקד על אכיפת החוק והחשיבות של תפקידיה, ניתן ללמוד מפסק הדין בבג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פסק 16 לפסק דינו של הנשיא ברק (לא פורסם) (2005), אשר הדגיש את:

"...ההכרה במרכזיותה של משטרת ישראל כגוף הבלעדי המופקד על שמירת החוק והסדר הציבוריים, ועל ההגנה על אופי המשטר. תפיסה זו משקפת את ההכרה במרכזיותן של זכויות היסוד החוקתיות. יש בה כדי להבטיח הגנה רחבה, מקצועית, ושוויונית, על מימושן של זכויות האזרח. יש בה כדי להבטיח הגנה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל."

8. זאת ועוד, תיקון החוק מרחיב באופן משמעותי את הסמכויות הנתונות למאבטחים פרטיים ומעניק להם שיקול דעת נרחב בהחלטה על השימוש באמצעים פוגעניים במסגרת תפקידם (ראה סעיפים 11-13 להלן). הרחבה זו מהווה הפרטה פסולה של תפקידי ליבה של המשטרה. על הפסול החוקתי שבהעברת סמכויות אכיפה גרעיניות לידי גורם פרטי, ניתן ללמוד מפסק הדין בבג"צ 2605/05 המרכזי האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (2009) (בעניין בהפרטת בתי הסוהר).

9. מכל הטעמים שפורטו לעיל נראה, כי ככל שקיים רצון להקים מערך שיטור קהילתי – רצון, אשר כאמור, הינו כשלעצמו מבורך – יש לעשות זאת במסגרת המשטרה ולא מחוצה לה.

10. מעבר לעמדתנו העקרונית שלעיל, הצעת החוק נגועה כמפורט להלן בפגמים חמורים בכל אחד מהסעיפים המוצעים בה.

סעיף 4(3) (סעיף 6 המוצע) - הענקת סמכויות למניעת מעשה אלימות למאבטחים ולפקחים

11. סעיף זה משקף הרחבה דרמטית של מהות הסמכויות הניתנות למאבטחים פרטיים תוך פגיעה בלתי מדתית בזכות לפרטיות, בזכות לחירות, בחופש התנועה ובזכות לכבוד. מאבטחים, שעד היום עיקר תפקידם היה לבצע בידוקים שגרתיים בכניסות למקומות ציבוריים שונים, ואשר קיבלו לשם כך סמכויות מוגבלות, המתואמות ברובן לתכלית ספציפית זו – יוכלו מעתה לפעול באופן רחב גם בתוך מקומות ציבוריים רבים, ולבצע תפקידי שיטור מובהקים. כך, לפי הסעיף המוצע, יהיו למאבטחים פרטיים (ולפקחים עירוניים) הסמכויות לדרוש מאדם להזדהות ולהציג תעודת זהות; למנוע כניסה למקום או להוציא אדם ממקום תוך שימוש בכוח סביר; ולעכב אדם תוך שימוש בכוח סביר – וזאת לא רק במקרה שמעשה אלימות בוצע בפניהם או שאדם קרא לעזרה (בדומה לסמכות העיכוב בידי אדם פרטי), אלא אף בנסיבות בהן קיימת הסתברות גבוהה שאדם עומד לבצע מעשה אלימות (השוו: סעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996, המסדיר עיכוב בידי אדם בפרט). בנוסף, הסעיף המוצע אינו כולל מגבלה על השימוש בכוח, דוגמת זו הקבועה בסעיף 75(ג) לחוק המעצרים, לפיה אין לאפשר גרימת חבלה לחשוד.

12. זאת ועוד. הסמכת פקחים ומאבטחים לדרוש מאנשים להציג תעודות זהות, וכן למנוע מהם להיכנס למקומות שונים – אך משום שעל פי שיקול דעתם הסובייקטיבי קיימת "הסתברות גבוהה" שיבצעו בעתיד מעשה אלימות – פותח פתח עצום לפרופיילינג ולאפליה על בסיס מוצא, לאום ועוד. אכן, קיימת הסתברות גבוהה ואף מעבר לכך, כי סמכויות אלה יופעלו באופן מוגבר נגד מיעוטים ונגד מי שנתפס בעיני המאבטח או הפקח כ"שונה". אך לאחרונה קיבלנו תזכורת אומללה לגבי סוג היוזמות המקומיות הפסולות אשר עלולות לצמוח ברשויות שונות – כאשר פורסמה בתקשורת פעילותו של "משמר העיר" בכרמיאל, שעל פי הטענה בדק את הנכנסים לעיר לכאורה כדי למנוע כניסתם של ערבים¹.

13. כזכור, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 נחקק לאחר דיונים ממושכים, בהם לובנה השאלה העקרונית, אלו סמכויות ניתן להעניק לגורמים פרטיים וחוף משטרתיים מבלי לפגוע מעבר לנדרש בזכויות אדם. לא בכדי הטיל החוק מגבלות מחמירות על פעילותם של מאבטחים, תוך שמירה על העקרון שאין להפקיד בידיהם סמכויות אכיפה רגילות, הכרוכות בהפעלת שיקול דעת משמעותי. אין כל סיבה שלא להיצמד לעקרון זה גם היום, ולדרוש ממאבטח או מפקח אשר נתקל באירוע אלים לקרוא באופן מיידי למשטרה. בהקשר זה יודגש, כי הסמכות המוקנית כבר היום לאזרח פרטי לעכב אדם עד לבואו של שוטר רחבה דיה, ומשקפת את

¹ ראו – ראיון שפורסם ביום 16.9.10 בעיתון "בשבע" עם סגן ראש עיריית כרמיאל (אשר פוטר בינתיים בין השאר בשל התבטאויותיו), בו תיאר כך את פעילות המשמר: "הם ניצבים מדי ערב בכניסות לעיר ומבקשים תעודה מזהה מכל אדם המבקש להיכנס לעיר. בכך הם מקטינים את כמות השכנים המבקשים להיכנס לעיר סתם כך ללא סיבה. העיר לא אמורה להיות פרוצה ובהחלט מגיע לתושבים שחיים בה את הביטחון הבסיסי הזה". כן ראו: <http://news.walla.co.il/?w=/1742666>

האיזון הראוי בין הצורך לשמור על זכויות אדם ובין האמצעים שיש לאפשר לאדם שאינו שוטר להפעיל במקרה של חשד לביצוע מעשה אלימות.

סעיף 4(5) (סעיף 7א המוצע) – סמכויות נוספות לפקחים

14. סעיף 7א(ב) המוצע מבקש להסמיך פקחים עירוניים לעכב חשודים לתחנת משטרה, כאשר שוטר אינו מגיע למקום האירוע בתוך זמן סביר. עיכוב אדם והבאתו לתחנת המשטרה דומה במהותה לסמכות המעצר, השמורה לשוטרים ומדובר בפגיעה חמורה ורחבה בחירותו של אדם. מנוסח הסעיף עולה, כי סמכות פוגענית זו נועדה להוות תחליף לתפקיד המשטרה להגיב לקריאות בתוך זמן סביר. מהסיבות שפורטו לעיל, אין זה ראוי להתמודד עם אזלת היד של המשטרה במילוי תפקידה, על ידי מתן סמכות "מעצר" לפקחים עירוניים. שוב, ככל שקיים צורך להגביר את מאמצי האכיפה, יש לעשות זאת על ידי חיזוק המשטרה ולא על ידי הענקת סמכויות לגורמים אחרים, תוך השלמה עם המצב הבלתי נסבל בו המשטרה איננה מסוגלת למלא את תפקידיה כראוי.

סעיף 4(6) (סעיף 11א המוצע) – הסמכת השר להוסיף סוגי מקומות לתוספת

15. המקומות המפורטים בתוספת להצעה, בהם יוכלו מאבטחים ופקחים להפעיל את הסמכויות הפוגעניות הניתנות להם, רבים ומגוונים. הם כוללים מסעדות, בתי קפה, מועדונים, מגרשי ספורט, בתי קולנוע, אולמי הופעות, בתי חולים, מרפאות ועוד. כמו כן, הצעת החוק מעניקה לשר לביטחון פנים סמכות בלתי מוגבלת להרחיב רשימה זו למקומות נוספים, ללא כל הליך חקיקה נוסף או אישור של הכנסת. לאור הפוטנציאל הטמון בסמכויות אלה לפגיעה בזכויות אדם, אין מקום להעניק שיקול דעת נרחב כל כך לשר, אלא על המחוקק לקבוע באופן מדויק ומוגבל את המקומות בהם ראוי להותיר שימוש בסמכויות למניעת מעשה אלימות.

סעיפים 5-6 - מתן סמכויות לפקחים עירוניים לפיקוח על ביצוע הוראות פק' העיריות וחוקי העזר

16. בסעיף זה מוצע להעניק לפקחים עירוניים סמכויות נרחבות המנוסחות באופן כללי ומקיף לצורך פיקוח על הוראות פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וחוקי העזר. סמכויות אלה כוללות דרישת הזדהות, דרישה מכל אדם למסור כל ידיעה או מסמך, כניסה למקום (ולמקום מגורים בצו בימ"ש) וסמכות עיכוב. הצעת החוק מעניקה לפקחים שיקול דעת בלתי מוגבל בהפעלת סמכויות רחבות הפוגעות בזכות הפרטיות ובזכות לחירות, מבלי לציין באילו תנאים ולאילו תכלית ספציפית ניתן להפעיל כל אחת מהסמכויות. הסמכה כוללת ורחבה מעין זו פותחת פתח מסוכן לשימוש בלתי מידתי ולא ראוי בסמכויות. אין מקום להעניק לפקחים סל רחב כל כך של סמכויות מבלי לתת את הדעת לרלוונטיות שלהן לכל חוק וחוק בנפרד.

17. ככל שקיים צורך להעניק לפקחים סמכויות רחבות יותר לאכיפה של חוקי עזר שונים, על המחוקק להגדיר באופן מדויק, בהתייחס לחוקי עזר ספציפיים, את האמצעים שבעל הסמכות

רשאי להפעיל ואת התנאים והעילות שבהם ניתן להפעילם. על הצורך בהתאמת האמצעים לחיקוק הספציפי ניתן ללמוד מחוקים רבים אחרים בהם הוגדרו סמכויות פקחים: בסעיף 28 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח- 1968 מוסדרת זכות הכניסה לחצרים, הגורמים הרשאים להיכנס לחצרים ומטרת הכניסה לחצרים; בחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז- 1997 המסמיך פקחים לנקוט באמצעים שונים לשם פיקוח על ביצוע החוק, מוגדרות באופן מפורש העילות שבהן רשאי הפקח לדרוש מאדם להזדהות והנסיבות בהן רשאי הפקח להיכנס למקום; חוק הרשויות המקומיות (אכיפה הסביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח- 2008 מגדיר באופן מפורט ומדויק את הסמכויות הרלוונטיות שפקח יכול להפעיל לעניין אכיפת חוקי הסביבה.

18. עיננו הרואות כי כשמבקש המחוקק להעניק סמכויות אכיפה, במיוחד כאלה הפוגעות באופן מובנה בזכויות אדם, הסמכויות צריכות להיות מוסדרות באופן ספציפי בהתאם לתכלית החקיקה הקונקרטית עליה מדובר. ההצעה הנוכחית המעניקה סמכויות גורפות ובלתי מוגדרות לפקחים, מפרה חובה זו ועל כן איננה עומדת בדרישת המידתיות החוקתית.

19. בהקשר זה, מדאיג במיוחד התיקון העקיף לפקודת העיריות שבסעיף 15(1) המוצע (וסעיף 16(1) לעניין מועצות מקומיות), לפיו תוסף לרשימת סמכויות העיריה הסמכות "להסדיר עניינים של ביטחון הציבור והסדר הציבורי בתחומה ולפעול בעניינים אלה, וזאת בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים". **נראה כי למעשה, באמצעות סעיף סל זה, מבקשת ההצעה לאפשר לממשלה להרחיב באופן ניכר את מעורבות הרשויות המקומיות בשמירה על הסדר הציבורי – וזאת ללא כל דיון ציבורי ממשי וללא הבאת התוכניות הספציפיות לאישור המחוקק.**

20. מהטעמים המפורטים לעיל, אנו סבורים כי אין ההצעה עומדת במבחן החוקתיות, ואנו קוראים לך לפעול לסיכולה.

בברכה,

לילה מרגלית, עו"ד

אן סוצ'יו

העתק: חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה