

19 באפריל 2012

לכבוד
יואל הדר, היועץ המשפטי
המשרד לביטחון פנים

הנדון: תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשע"ב-2012

1. אנו מתכבדים להגיש את הערותינו לתזכיר החוק שבנדון. אנו מברכים על הכוונה להסדיר בחוק נפרד את הליך הרישוי של חברות האבטחה ואת הפיקוח על חברות אלה. תזכיר החוק משקף הכרה בכך שהעיסוק בתחום האבטחה והשמירה טומן בחובו סיכון גבוה לשלום הציבור ולפגיעה בזכויות אדם.
2. לטעמנו, חיוני להוסיף לתזכיר החוק **מנגנון תלונות** הנדרש להבטחת זכויות האדם של הציבור הבא במגע יומיומי עם המאבטחים ולקיומו של פיקוח אפקטיבי על אופן התנהלותם של המאבטחים וחברות האבטחה. בנוסף, תזכיר החוק נעדר התייחסות לשיקולים הנוגעים להגנה על **זכויות עובדים** כחלק ממכלול השיקולים שעל הרשות לשקול בבואה להעניק או להאריך את רישיון ארגון השמירה.

מנגנון תלונות:

3. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 וחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-2008 מטילים על מאבטחים אחריות לפעול נגד פעילות חבלנית עוינת ונגד אלימות ולצורך כך מעניקים להם סמכויות נרחבות כגון, חיפוש על גופו של אדם, דרישת הזדהות ועיכוב.
4. לאור תפקידם של המאבטחים והסמכויות השלטוניות המוקנות להם, תפקיד המאבטחים טומן פוטנציאל מתמיד לפגיעה בזכויות אדם. מדובר בהסדר הפרטה של פונקציה משטרתית לכל דבר שבאה לעולם על רקע מצב ביטחוני מיוחד ששרר במדינה וחייב הצבה של מאבטחים לצורך שמירת הביטחון במקומות ציבוריים שונים. הפרטת סמכויות שיטור לידי גורמים פרטיים מחייבת פיקוח הדוק ובקרה מתמדת של הרשויות על אופן הפעלת הסמכויות.
5. ככל הידוע לנו, **אין כיום גוף מרכזי שאחראי לטיפול בתלונות הנוגעות לשימוש שלא כדין בסמכויות על ידי המאבטחים ואין כל מנגנון מיוחד לטיפול בתלונות אלו**.¹ האפשרות היחידה

¹ אמנם נוהל 03.300.053 עוסק ב"טיפול בתלונות נגד אנשי אבטחה בגופים ציבוריים מונחי משטרה", אולם הנוהל אינו חל על מאבטחים שאינם מוסמכים במסגרת החוק להסדרת ביטחון בגופים ציבוריים ובנוסף הנוהל עוסק רק בטיפול בתלונות פליליות נגד מאבטחים.

הפתוחה כיום בפני אדם שנפגע מהתנהלות מאבטח כלפיו היא להגיש תלונה במשטרה אך ורק במקרה שנעברה עבירה פלילית. אין כיום כל אפשרות להגיש תלונה נגד מאבטחים בעניינים הנוגעים לחריגה מסמכות, התרשלות במילוי תפקיד, התנהגות בלתי הולמת של מאבטחים, שימוש לרעה בסמכות, אי ענידת תג זיהוי, שימוש בכח במסגרת תפקיד שאינו עולה לכדי עבירה פלילית ועוד.

6. יש להזכיר, כי במסגרת התכתבות בנושא זה שניהלה האגודה לזכויות האזרח עם המשרד לביטחון פנים, הודיע המשרד בכתב מיום 30.12.2008 כי "חטיבת האבטחה במשטרת ישראל בוחנת בימים אלו הקמת מנגנון פיקוח ובקרה ברמה ארצית ביחס להתנהגות שאינה הולמת מצד מאבטחים ואופן הטיפול בה" (מצ"ב המכתב). למרות ההכרה בצורך בהקמת מנגנון מסוג זה, עד ליום זה, למיטב ידיעתנו, הוא טרם הוסדר ואין לו זכר בתזכיר הנדון.

7. אין זה סביר, כי הסמכתם של אנשים בסמכויות מרחיקות לכת ופוגעניות והתרת הפעלת סמכויות אלה באופן יומיומי כלפי הציבור, לא תלווה במנגנון אפקטיבי לטיפול בתלונות הציבור לגבי אופן הפעלת סמכויות על ידי מאבטחים והתנהגות בלתי הולמת מצדם. מנגנון כזה הינו חיוני על מנת להבטיח, כי הסמכת המאבטחים תתבסס על מידע רלוונטי ושלם וכי יתקיים הליך מתמשך של פיקוח על המאבטחים שהוסמכו על ידו.

8. לאור זאת, **תזכיר החוק, העוסק בהסדרת הפיקוח על שירותי האבטחה וביצירת מסגרת כוללת לתחום שירותי האבטחה, אינו יכול להיות שלם ללא מנגנון פיקוח על התנהלות המאבטחים ואופן הפעלת סמכויותיהם.**

9. למרות שהתזכיר אינו מסדיר את דרכי ההסמכה של מאבטחים ומותיר את ההסמכה במסגרת חוקים אחרים (לדוגמה, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבורי וחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים), תזכיר החוק הוא המקום המתאים לאימוץ מנגנון לטיפול בתלונות כנגד מאבטחים. ראשית, מאחר שהמנגנון לטיפול בתלונות צריך לרכז את הטיפול בכלל המאבטחים המוסמכים במסגרת חוקים שונים, מקומו בחוק שירותי אבטחה המהווה מסגרת כללית ואחידה לטיפול בשירותי האבטחה. שנית, התזכיר קובע בסעיף 3 את הכלל לפיו העיסוק במתן שירותי אבטחה מחייב הסמכה על פי חוק. מאחר שתזכיר החוק נועד לשמש "מסגרת לעיסוקם והעסקתם של מאבטחים" (מתוך עמ' 3 לדברי ההסבר), זהו המקום הראוי גם להסדרת מנגנון התלונות.

10. מנגנון תלונות צריך לכלול, בין היתר: חובת פרסום יעיל של אופן הגשת תלונה כנגד המאבטח או חברת האבטחה; אפשרות לבירור וטיפול בתלונה; קיום שימוע; הפעלת סנקציות כלפי מאבטחים; אפשרות להתליית רישיון ממאבטח באופן מיידי במקרים המתאימים.

שמירה על זכויות עובדים כשיקול במתן רישיון:

11. תזכיר החוק מבטל את פרק ה' בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב- 1972 (להלן- "חוק חוקרים פרטיים"), העוסק ב"ארגון שירותי שמירה" ובין היתר מוחק את סעיפים 18-20 בחוק זה. סעיף 19 לחוק חוקרים פרטיים קובע, כי לא יינתן רישיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה, לארגן שירותי שמירה או לעסוק כשומר, "אם ראתה הועדה שאין לתתו מטעמים של **בטחון הציבור או מטעמים של עברו או התנהגותו של המבקש**". לעומת זאת תזכיר החוק אינו

קובע באופן מהותי את הטעמים שבגינם ניתן לשלול מתן רישיון אלא מותר את ההסדר כולו לקביעת השר בתקנות.

12. כך, עד היום נקבע במסגרת סעיף 19 לחוק חוקרים פרטיים, כי ועדת הרישוי לחוקרים פרטיים ושירותי שמירה שבמשרד המשפטים המעניקה כיום את הרישיון, תיקח בחשבון שיקוליה, בין היתר, את המידה שבה ממלא המבקש אחר תנאי העבודה המינימאליים שנקבעו בחוקי העבודה. הועדה קבעה בשנת 2009 לאור הפרות קשות ושיטתיות של חוקי המגן בידי חברות שמירה, כי לצורך מתן רישיון חייבות חברות השמירה בהמצאת מסמכים הנוגעים לשמירה על חוקי המגן, ובין היתר, מידע אודות פסקי דין שניתנו נגד החברה בבתי הדין לעבודה, תביעות אזרחיות שהוגשו לבתי הדין לעבודה וכו', ובנוסף אישור מהאגף לאכיפת חוקי העבודה במשרד התמ"ת בדבר נתונים אודות הליכים שנקטו כנגד החברה ב-3 השנים האחרונות ("אמות מידה להחלטות ועדת הרישוי בנושא הפרת חוקי מגן על ידי תאגידים ומשרדים לשירותי שמירה" מיום 13.7.2009).

13. לאור היותו בתזכיר החוק על הנוסח של סעיף 19 לחוק חוקרים פרטיים מצד אחד, וההתייחסות לחובת התייעצות עם המשטרה ומשרד הבריאות בלבד בסעיפים 7-9 לתזכיר מצד שני, קיים חשש כי הליך הרישוי של חברות האבטחה במסגרת החוק החדש לא ייקח בחשבון את נושא הפרת חוקי המגן על ידי חברות אלה.

14. לאור זאת, ראוי להוסיף בסעיף 2(ד) התייחסות קונקרטית לעניין השמירה על זכויות עובדים על ידי הארגון המבקש רישיון. כמו כן, בנוסף לחובת התייעצות המוסדרת בסעיף 7(ב) לתזכיר עם משטרת ישראל ועם משרד הבריאות בטרם תחליט הרשות המוסמכת על מתן רישיון לארגון אבטחה, ראוי להוסיף גם חובת התייעצות עם משרד התמ"ת.

אלה עיקר הערותינו לתזכיר החוק. נשמח לעמוד לרשותך בכל שאלה או הבהרה.

בברכה,
אן סוציו, עו"ד