

21 יולי 2014

לכבוד
יואל הדר, היועץ המשפטי
המשרד לביטחון פנים

הנדון: תזכיר חוק שירותי אבטחה, התשע"ב-2014

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 פוטנציאל לפגיעה בזכויות אדם ובשלום הציבור.
2. אנו מברכים על התיקונים שהוכנסו בתזכיר החוק, ובמיוחד בעניין הפיקוח על כלי יריה וכן לעניין החלת החובה להצטייד ברישיון גם על מאבטחים (סעיף 3) וגם על חברות המספקות שירותים למטרת אבטחה, שאינם כרוכים בהחזקת כלי יריה או בהפעלת סמכויות שבדין (סעיף 2(ו)).
3. למרות השיפורים שהוכנסו בתזכיר החוק, הערתנו העיקרית היא כי חסרה בתזכיר החוק הסדרה של **מנגנון תלונות** נגד חברות האבטחה ונגד המאבטחים, החיוני להבטחת זכויות האדם של הציבור הבא במגע יומיומי עם המאבטחים ולקיומו של פיקוח אפקטיבי על אופן התנהלותם של המאבטחים וחברות האבטחה. כחלק ממנגנון זה יש לקבוע סנקציות מנהליות שניתן יהיה לנקוט כנגד המאבטחים והחברות בגין התנהגות בלתי הולמת או חריגה מסמכותם (בכפוף, כמובן, לבירור התלונות ומתן זכות שימוע).
4. להלן הערותינו בהרחבה:

מנגנון תלונות:

5. תזכיר החוק נעדר מנגנון לטיפול בתלונות כנגד חברות אבטחה ומאבטחים. חוקים שונים מעניקים כיום למאבטחים סמכויות נרחבות לפעול נגד אלימות ונגד פעילות חבלנית עוינת (חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005; חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998; חוק איסור אלימות בספורט, תשס"ח-2008). סמכויות אלה כוללות, בין היתר, חיפוש על גופו של אדם, דרישת הזדהות, הוצאת אדם בכוח ממקום ועיכוב.

6. לאור תפקידם של המאבטחים והסמכויות השלטוניות המוקנות להם, תפקיד המאבטחים טומן פוטנציאל מתמיד לפגיעה בזכויות אדם. מדובר בהסדר הפרטה של סמכויות משטרתיות המחייבות פיקוח הדוק ובקרה מתמדת של הרשויות על אופן הפעלת הסמכויות.
7. למרות זאת, לא הוסדר עד היום, ואף תזכיר החוק אינו מסדיר, מנגנון לטיפול בתלונות הציבור כנגד המאבטחים וחברות האבטחה. **אין כיום אף גורם ציבורי שתפקידו לטפל בתלונות הנוגעות לשימוש שלא כדין בסמכויות או להתנהלות בלתי הולמת מצד מאבטחים וחברות אבטחה.**¹ האפשרות היחידה 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.
8. ביום 10.3.14 התקיים דיון בנושא זה במשרד לביטחון פנים בהשתתפות נציגי האגודה לזכויות האזרח ונציגים ממשטרת ישראל ומהמשרד לביטחון פנים בראשות מר יואל לוי, סמנכ"ל בכיר לתפעול ופיקוח. בסיכום הפגישה שיצא מטעם המשרד לביטחון פנים נכתב, כי נושא הטיפול במאבטח שלא התנהג כמצופה ממנו לא הוסדר כראוי עד היום וכי "חוק שירותי האבטחה לכשיחוקק אמור יהיה להסמיך את המשרד לביטחון פנים לעסוק בכך". לסיכום, נכתב במסמך, כי "המטרה המוסכמת על כולנו הנה כי בסופו של יום תהיה כתובת לפנייתו של האזרח לעניין חריגה מסמכות שהוענקה למאבטח ע"י השר לביטחון פנים". אלא שתזכיר החוק אינו נותן מענה למטרה זו.
9. אין זה סביר, כי הסמכתם של אנשים בסמכויות מרחיקות לכת, הטומנות בתוכן פוטנציאל ממשי לפגיעה בזכויות אדם, 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.
10. לטעמנו, אמצעי הפיקוח המוסדרים בהצעת החוק לוקים בחסר משמעותי בהעדר אפשרות להגיש תלונה כנגד חברת אבטחה או מאבטח. מנגנון כזה הינו חיוני על מנת להבטיח, כי החלטות על מתן רישיון והארכתו יתבססו על מידע רלוונטי ושלם אודות ההתנהלות בפועל של המאבטח וחברת האבטחה.
11. כמו כן, מנגנון לטיפול בתלונות, שיכלול גם אפשרות להטלת סנקציות, הינו הכרחי על מנת להבטיח פיקוח על חובות המאבטחים המוסדרות בחוקים המסמיכים. כך, לדוגמה, סעיף 1 לחוק הסמכויות קובע, כי "שימוש בסמכויות...[ייעשה] במקום ובדרך שיבטיחו שמירה מרבית על כבוד האדם, פרטיותו וזכויותיו" וסעיף 7(ג) לחוק קובע כי השימוש בסמכויות מותר בעת מילוי התפקיד בלבד וכי על המאבטח לענוד באופן גלוי תג מזהה ולהציג תעודת מאבטח לפי דרישה.

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.

12. תזכיר החוק אינו נותן כל מענה למצבים בהם מאבטחים מתנהגים בניגוד לחובות הקבועות בחוק. בהעדר גורם ציבורי שתפקידו לטפל בהפרות של חובות ההתנהגות החלות על המאבטחים, הופכות חובות אלה לאות מתה.
13. לטעמנו, כדי לקיים פיקוח אפקטיבי יש לרכז בידי "הרשות המוסמכת" למתן הרישיונות (סעיף 6 לחוק) גם את האחריות לטיפול בתלונות. ריכוז סמכויות הרישוי והפיקוח בידי גורם ציבורי אחד הינו הכרחי להבטיח שהחלטות בדבר מתן רישיון, הארכתו או ביטולו יתבססו על מידע מלא הנוגע להתנהגותו של המאבטח.
14. מנגנון תלונות צריך לכלול, בין היתר: חובת פרסום יעיל של אופן הגשת תלונה כנגד המאבטח או חברת האבטחה (רצוי גם באמצעות טופס נגיש באינטרנט); אפשרות לבירור וטיפול בתלונה; קיום שימוע; הפעלת סנקציות כלפי מאבטחים וחברות; אפשרות להתליית רישיון ממאבטח באופן מיידי במקרים המתאימים.
15. נבקש להפנות את תשומת לבכם למנגנון שאומץ בהוצאה לפועל כדוגמה למודל טיפול בתלונות במקרה של הפרת סמכויות שלטוניות (סעיפים 5א-5 לחוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז-1967). ההוצאה לפועל נעזרת בקבלני ביצוע פרטיים לביצוע עיקולים לחייבים. מתן סמכויות העיקול לקבלני הביצוע מלווה במנגנון טיפול בתלונות ובסנקציות שועדת האישורים רשאית להטיל על קבלני הביצוע במקרה של חריגה מסמכותם או התנהגות בלתי הולמת (אי חידוש רישיון, ביטול, התליית הרישיון).
16. זאת ועוד, מבדיקה שביצענו במדינות אחרות עולה, כי במדינות רבות קיים פיקוח ובירור תלונות הן נגד חברות האבטחה והן נגד המאבטחים עצמם וקיימת אפשרות להטיל סנקציות מנהליות ולבטל/להשעות רישיונות. כך, לדוגמה באנגליה, אירלנד, דרום אפריקה, קנדה וניו זילנד קיימת רשות מרכזית שמעניקה רישיון (הן לחברה והן למאבטח), מטפלת בתלונות ומטילה סנקציות במקרים של חריגה מהכללים והתנהגות בלתי הולמת. לרשות יש מגוון סנקציות שהיא יכולה להטיל על מאבטחים ועל חברות: אזהרה, חיוב לעבור הכשרה, השעיה, קביעת תנאים לרישיון, ביטול רישיון, העברה לחקירה פלילית. כמו כן, מנגנון בירור התלונות כולל **טופס באינטרנט** שבאמצעותו יכול כל אזרח להגיש תלונה לרשות.

מצ"ב כנספח סקירת מודלים בינלאומיים לפיקוח על מאבטחים

17. לאור האמור לעיל, **תזכיר החוק, העוסק בהסדרת הפיקוח על שירותי האבטחה וביצירת מסגרת כוללת לתחום שירותי האבטחה, אינו יכול להיות שלם ללא מנגנון טיפול בתלונות הציבור כלפי חברות האבטחה והמאבטחים.**

סעיף 3 לחוק: רישוי מאבטחים

18. סעיף 3 לתזכיר החוק קובע הליך רישוי של מאבטחים. אנו מברכים על כך וחושבים כי הליך רישוי פרטני של המאבטחים (בנוסף לרישוי חברות האבטחה) הינו חיוני על מנת להבטיח פיקוח

- אפקטיבי. אולם, מלבד החובה להצטייד ברישיון מטעם הרשות המוסמכת, תזכיר החוק אינו קובע כל הסדר קונקרטי להליך הרישוי של המאבטחים.
19. כך, חסרה התייחסות לסוגיות הבאות: מהם הקריטריונים למתן הרישיון; מהם השיקולים שלפיהם מחליטה הרשות המוסמכת על מתן הרישיון; האם היא רשאית לסרב לתת רישיון ובאילו נסיבות; מהו תוקף הרישיון.
20. בנוסף, כאמור, הרשות המוסמכת צריכה לשמש גם כגוף לבירור תלונות הציבור נגד מאבטחים וחברות אבטחה. מידע זה הינו חיוני להחלטה מושכלת של הרשות המוסמכת בעניין מתן רישיונות.
21. סעיף 7 ו-8 לחוק קובעים אמנם את סמכויות הרשות המוסמכת במתן רישיון ובכלל זה חובת התייעצות עם משטרת ישראל ומשרד הבריאות, אולם מנוסח החוק לא ברור האם הכוונה היא גם לרישוי המאבטחים על פי סעיף 3 או שרק לעניין רישוי החברות. ובכל מקרה, אין בסעיף זה התייחסות לשיקולים ולתנאים במתן הרישיון למאבטחים ושלילתו.

סעיף 17: חובת מינוי מפקחים

22. סעיף זה קובע כי השר "רשאי למנות" מפקחים. השימוש במילה "רשאי" אינו ראוי. מינוי המפקחים הינו הכרחי בכדי לפקח על קיומן של הוראות החוק. כפי שנכתב בדברי ההסבר לסעיף זה "אין די במנגנון רישוי, וקיים צורך בפקוח". יש לקבוע **חובת מינוי** מפקחים בעלי סמכויות ולהבטיח מראש כי יוקצה תקציב לצורך כך.

סעיף 23: חובת התקנת תקנות

23. סעיף 23 קובע כי השר "רשאי" להתקין תקנות, לרבות בדבר: תנאי הכשירות וההכשרה; חובות שיוטלו על בעלי רישיונות; אגרות; תוקפם של רישיונות; הגבלת תעריף לשכר שירות אבטחה.
24. אלא שיש מספר עניינים שהסדרתם הינה חיונית להפעלה תקינה של ההסדרים הקבועים בחוק ולגביהם יש לקבוע כי השר "יתקין תקנות". ראשית, יש חובה לקבוע תקנות לעניין **תוקפם של הרישיונות** שהרי בסעיף 15 נקבע כי "תקפו של רישיון לפי חוק זה הוא לתקופה שתיקבע בתקנות".
25. שנית, לטעמנו, קיימת חובה להסדיר בתקנות את **החובות שיוטלו על בעלי הרישיונות ובכלל זה חובות של אתיקה מקצועית** (סעיף 23(2)). מאבטחים מקבלים סמכות להפעיל אמצעים מרחיקי לכת כלפי הציבור. לצד הסמכויות הנרחבות שבידיהם, יש לקבוע גם כללים וחובות שיחולו על כלל המאבטחים במגעם התכוף עם הציבור ובכלל זה לעניין: חובת הזדהות, חובת הצגת רישיון בתוקף, איסור על חריגה מסמכות, חובה לנהוג בשוויון, איסור על הפעלת כוח מופרז וכיו. חלק מהחובות הללו קבועות כבר היום בחוק הסמכויות, כפי שפורט לעיל, אולם הן אינן חלות על כלל המאבטחים והן כוללות חובות מוגבלות ביותר ובלתי מספקות.

פרסום שמות בעלי הרישיונות

26. על מנת להבטיח כי מנגנון הפיקוח המוסדר בתזכיר החוק יהיה אפקטיבי, יש לקבוע כי שמות חברות האבטחה יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד לביטחון פנים על מנת שהציבור יוכל לדעת מיהן החברות בעלות הרישיון, לאילו חברות נשלל הרישיון וכו'.

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

בברכה,
אן סוצ'יו, עו"ד

סקירת המודלים הבינלאומיים לפיקוח על מאבטחים

עקרונות כלליים בכל המודלים שנבחנו (אנגליה, אירלנד, ניו זילנד, אוסטרליה, קנדה (אונטריו)).

1. הפיקוח של הרשות הציבורית הינו כלפי חברת האבטחה וכן **כלפי המאבטחים עצמם**. המאבטחים מפוקחים ישירות על ידי הרשות הציבורית ולא רק על ידי חברות האבטחה הפרטיות. **אין בשום מקום העברה של תפקיד הפיקוח וביורור התלונות לידי חברת האבטחה הפרטית.**

2. מנגנון התלונות מאפשר באופן נגיש לציבור להגיש תלונה נגד מאבטח מסוים (וכן נגד חברה מסוימת) על הפרות מסוימות: פעילות ללא רישיון, סירוב להזדהות, חריגה מסמכות, הפרה של כללי ההתנהגות וכו'.

בכל המקרים שבדקנו קיימת **אפשרות להגשת תלונה באינטרנט**, בדרך כלל מתוך רשימה "סגורה" של עילות.

3. קיימים **כללים וחובות למאבטחים** פרטיים בחוק או בתקנות: חובת הזדהות, חובת נשיאת רישיון בתוקף, איסור על חריגה מסמכות, חובה לנהוג בשוויון, איסור על הפעלת כוח מופרז וכו'. פעולה של מאבטח בניגוד לחוק/תקנות עשויה לגרום סנקציה מנהלית.

4. תכלית הפיקוח של הרשות הציבורית היא להגביר את הביטחון של הציבור אבל גם במקביל להבטיח שלא תגרם פגיעה בציבור כתוצאה מפעילות מאבטחים פרטיים.

5. יודגש: בניגוד לישראל, במרבית המדינות אין בידי מאבטחים פרטיים סמכויות (מעבר לסמכות העיכוב שיש לכל אדם).

החוק האנגלי: Private Security Industry Act 2001

1. **תפקידי "רשות תעשיית האבטחה הפרטית"** (להלן-"הרשות"): אחראית לרישוי חברות האבטחה והמאבטחים, פיקוח על החברות והמאבטחים, ביצוע בקרה, קביעת סטנדרטים להתנהגות והכשרה לבעלי החברות וכן למאבטחים (סעיף 1(2)(e)).

2. כל אדם שמעוניין לעסוק בתפקיד אבטחה חייב להצטייד ברישיון מהרשות.

3. החברה מעניקה רישיון ומפקחת על למעלה מ- 100 אלף איש במגוון תחומי אבטחה:

<http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/licensing-stats.aspx>

4. **סנקציות בידי הרשות**: אזהרה בכתב (משמש בהחלטה על חידוש רישיון בעתיד וגם עשוי לשמש בסיס לביטול הרישיון במקרה של הפרה נוספת); ביטול רישיון.

5. **עילות לביטול הרישיון**: <http://www.sia.homeoffice.gov.uk/pages/enforcement-revocation.aspx>

- א. העברת הרישיון לאחר
- ב. לבעל הרישיון אין הכשרה נדרשת
- ג. בעל הרישיון הורשע או שקיבל אזהרה/נזיפה בגין עבירה רלוונטית
- ד. בעל הרישיון הפר תנאי מהתנאים שעל בסיסם קיבל את הרישיון
- ה. על בסיס מידע שאינו מוביל להרשעה המעיד שיש הצדקה לביטול הרישיון

6. **הליך לביטול הרישיון**:

- א. פניה לבעל הרישיון ובקשה לקבל ממנו מידע
- ב. בעל הרישיון רשאי להגיב לטענות נגדו בתוך 21 יום
- ג. הזמנת בעל הרישיון לשימוע
- ד. 21 יום להגשת ערעור על ידי בעל הרישיון. בעל הרישיון רשאי להמשיך לעבוד במהלך הערעור אלא במקרים שבהם ההחלטה היא על ביטול מידי של הרישיון כאשר קיים חשש לביטחון הציבור.

7. **הליך הגשת תלונה נגד מאבטח או חברה**: בטלפון או במייל. הטופס המפורסם באינטרנט אינו "פתוח" אלא כולל רשימה סגורה של 10 עילות להפרות שיש לבחור ביניהן, מידע על בעל הרישיון, מקום ביצוע ההפרה, הוספת הוכחות (תמונות, פרטי עדים וכו').
<http://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/Report-Illegal-Activity.aspx>

אירלנד:

http://www.psa.gov.ie/Website/psa/psa.nsf/the_private_security_services_act.pdf

1. Private Security Act, 2004 והתקנות מ-2006 קובעים את תפקידי הרשות הסטטוטורית לאבטחה פרטית (Private Security Act): מתן רישוי, חידוש, השעיה או ביטול רישיון, קביעת הסטנדרטים לפעילות המאבטחים, קביעת דרישות הסף, טיפול בתלונות.
2. **עילות להטלת סנקציות**- התנהגות שאינה הולמת במסגרת מתן שירותי אבטחה או הפרה של החוק או התקנות (גם אם לא הורשע). (סעיף 26 לחוק)
3. **סוגי הסנקציות**: ביטול רישיון, השעיה לתקופה, אזהרה, אי חידוש.
4. **הליך הטלת סנקציות**: הודעה לבעל הרישיון על כוונה להטיל סנקציה והסיבות לכך; מתן אפשרות לבעל הרישיון להגיב בתוך 14 יום; אפשרות לערער.
5. **תלונות הציבור**-

- א. לכל אדם אפשרות להגיש לרשות תלונה בכתב נגד בעל רישיון בעניין התנהגותו במהלך עבודתו כולל הפרה של החוק או התקנות (סעיף 39 לחוק).
- ב. אם הרשות מוצאת שיש בסיס לתלונה היא תחקור אותה ותאפשר לבעל הרישיון הזדמנות להשמיע את עמדתו.
- ג. אם התלונה נמצאה מוצדקת, הרשות יכולה להטיל סנקציה על בעל הרישיון בשתי עילות: 1. נמצא אשם בהתנהגות שאינה הולמת במסגרת מתן שירותי אבטחה 2. הפר הוראה שנקבעה בחוק או בתקנות (גם ללא הרשעה).
- ד. סוגי סנקציות: ביטול רישיון, השעיה לתקופה, אזהרה
6. זכות ערעור על כל החלטה של הרשות (סעיף 40).

ניו זילנד:

Private Security Personnel and Private Investigators Act 2010

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2010/0115/latest/DLM1594610.html>

1. רשות לרישוי אנשי אבטחה פרטיים (במסגרת משרד המשפטים): מעניקה רישיונות למאבטחים ולחברות אבטחה ומפקחת על בעלי הרישיון.
2. מנגנון תלונות: ניתן להגיש תלונה נגד בעל רישיון בעילות הבאות (סעיף 73 לחוק):
<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2010/0115/latest/DLM1594599.html>
 - א. הפרת תנאי הרישיון
 - ב. ביצע סוג מסוים של עבירות פליליות
 - ג. הפרה של הוראות החוק והתקנות
 - ד. מסירת הצהרות כוזבות לקבלת הרישיון
3. סמכות הטלת סנקציות: ביטול רישיון, השעיית רישיון, הטלת קנס, הפניית בעל רישיון להכשרה, הטלת הגבלות/תנאים על בעל הרישיון
4. טופס הגשת תלונה באינטרנט: כולל רשימה סגורה של 17 עילות לתלונה.

אונטריו, קנדה:

Private Security and Investigative Services Act, 2005

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/english/PSIS/AboutPSIS/PSIS_about.html

1. משרד ממשלתי (Ministry of Community Safety and Correctional Services)

ש אחראי לרישוי מאבטחים פרטיים וחוקרים פרטיים.

2. תקנות התנהגות למאבטחים : code of conduct regulations

http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_070363_e.htm

חובות מאבטחים : להתנהג בהגינות, לפעול בשוויון וללא אפליה על בסיס גזע, צבע, מוצא וכו', להימנע משימוש בשפה פוגענית, להימנע משימוש בכוח מופז, שמירה על הפרטיות וכו'.

3. מנגנון טיפול בתלונות :

א. עילות להגשת תלונה : הפרה של כללי ההתנהגות, הפרה של הוראות החוק או התקנות, הפרה של תנאי הרישיון.

ב. פתיחה בבדיקה/חקירה של המקרה בעקבות תלונה

ג. הפניה לטיפול המשטרה או למשרד אחר במקרה הצורך

ד. במקרה והתלונה נמצאה מוצדקת הפעלת סנקציות : ביטול רישיון, השעת רישיון, הפניה להליך גישור.

4. טופס הגשת תלונות באינטרנט :

[http://www.forms.ssb.gov.on.ca/mbs/ssb/forms/ssbforms.nsf/GetFileAttach/008-06-011E~3/\\$File/08-006-011.pdf](http://www.forms.ssb.gov.on.ca/mbs/ssb/forms/ssbforms.nsf/GetFileAttach/008-06-011E~3/$File/08-006-011.pdf)

האיחוד האירופי :

סקירה של תעשיית האבטחה הפרטית במדינות האיחוד האירופי :

http://www.coess.eu/Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011.pdf

1. במרבית המדינות במע' אירופה יש הליך רישוי לחברות האבטחה ובנוסף למאבטחים. בדרך

כלל קיימת רשות ציבורית מיוחדת שתפקידה לפקח ולהעניק רישיונות.

2. במרבית המדינות יש הליכים של פיקוח וסנקציות מנהליות כלפי המאבטחים ולא רק כלפי

החברות (אוסטריה, בלגיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גרמניה, אירלנד, איטליה, נורווגיה, ספרד).