

## הפרטה: איפה הגבול?

"הפרטה, איננה, כידוע, מילת קסם, ואין היא יכולה להוות עילה להתפרקות המדינה מחובותיה."<sup>112</sup>

"הסמכות להפעיל כוח כופה של שלילת חירות ושל קביעת מגבלות ניתנה למדינה מכוח 'חוזה' או 'אמנה' חברתית מטפורית שנכרתה בינה לבין האזרחים המתגוררים בה [...] סמכות זו שנמסרה למדינה בשליחות הקהילה הפוליטית עומדת בגרעין המזוקק ביותר של הפונקציות השלטוניות הנובעות מן הריבונות, בשורה אחת עם הסמכות לקיים צבא, משטרה ובתי משפט. נטילתן של פונקציות אלה והעברתן לגורם פרטי, פוגמות בהצדקה העומדת ביסוד הפעלת הסמכות ויש בהן משום הסתלקות של המדינה, גם אם חלקית, מקיום 'חלקה' בחוזה החברתי והצבתה בפוזיציה של צופה מן הצד אשר אינה מבקשת להגשים יעדים עצמאיים משלה."<sup>113</sup>

יש תפקידים שהם בליבת הסמכויות של המדינה ושכוללים סמכויות הכרוכות בהפעלת כוח ובעלות פוטנציאל גבוה לפגיעות חמורות בזכויות אדם. על כן הפעלתן לגיטימית רק על ידי המנגנונים הציבוריים של המדינה. השתרבותם של אינטרסים פרטיים, ובראשם אינטרסים כלכליים, למילוי התפקידים האלה פוגעת בזכויות החוקתיות של הציבור. לפיכך, סמכויות מסוימות ותפקידים מסוימים אינם בני הפרטה.

האומנם? לצד ההפרטה של שירותים חברתיים, בשני העשורים האחרונים מופרטות עוד ועוד סמכויות של מערכת המשפט ושל אכיפת החוק, ובהן תפקידים בתחומי הגבייה, השיטור והתביעה. לאחרונה הצטרפה לרשימה גם הצעה להפריט את סמכות השיפוט באמצעות בורות חובה בפני עורך דין פרטי. הפרטות אלה משקפות שחיקה הולכת וגוברת של מערכת החוק הציבורית וצמצום מרחיק לכת של תפקידי המדינה, ויש להן השלכות מדאיגות על זכויות האדם.

### הפרטת סמכויות שיטור<sup>114</sup>

בשני העשורים האחרונים מתרחש בישראל תהליך מואץ של הפרטת סמכויות המשטרה ותפקידיה. כמו להפרטת השירותים החברתיים – הבריאות, החינוך והרווחה – גם להפרטת שירותי השיטור קדם תהליך ארוך שנים של "ייבוש"<sup>115</sup>, שתוצאתו היא חוסר הלימה בין התקציב המוקצה למשטרה לבין הצרכים ההולכים וגדלים. כך למשל, בעשרים השנים האחרונות לא השתנה מספר השוטרים בתחנות המשטרה, אף כי מספר התושבים ברוב הערים הגדולות הוכפל.<sup>116</sup>

להפרטת סמכויות השיטור סיבות אחדות: א. בשל אזלת ידה של המשטרה להתמודד עם מגוון תפקידיה במשאבים העומדים לרשותה התערערה תחושת הביטחון האישי של האזרחים, ולכן מועברים עוד ועוד אחריות, סמכויות ותפקידים לידי גורמים פרטיים; ב. התחזקותן של חלק מהרשויות המקומיות ורצונן למלא את החוסר שנוצר בתפקיד המשטרה; ג. השיח הנאו-ליברלי

<sup>112</sup> השופט מלצר בבג"ץ 1083/07 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' משרד הבריאות (פס"ד מיום 24.5.2012),

<http://elyon1.court.gov.il/files/07/830/010/k23/07010830.k23.pdf>

<sup>113</sup> השופט ארבל בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים – חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר (בג"ץ

הפרטת בתי הסוהר), <http://elyon1.court.gov.il/files/05/050/026/n39/05026050.n39.pdf>.

<sup>114</sup> לקרוב עתידה האגודה לזכויות האזרח לפרסם דוח מקיף בנושא הפרטה בתחום אכיפת החוק, מאת עו"ד אן

סוצ'ו. פרק זה מבוסס על טיוטת הדוח.

<sup>115</sup> לעניין זה ראו: טלי ניר, **בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים**, האגודה

לזכויות האזרח, אפריל 2012, <http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/07/yibush->

[webversion.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2012/07/yibush-)

<sup>116</sup> יניב קובוביץ, **חברת מקינזי: תחנות המשטרה לא מספקות מענה הולם לתושבים**, הארץ, 4.5.2012,

<http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1700183>

רואה בשיטור, כמו בשירותים ציבוריים אחרים, מוצר שגורמים פרטיים יכולים לספק ביעילות רבה משיכול המגזר הציבורי, ושחלים עליו כללי השוק החופשי.<sup>117</sup>

נוסף על משטרת ישראל מגוון גורמים אחרים ממלאים כיום קשת רחבה של תפקידים, מאבטחה ושמירה ועד תפקידי שיטור מובהקים. נסקור להלן שלוש דוגמאות להפרטת השיטור: הרחבת סמכויות מאבטחים, שיטור עירוני פרטי ואבטחת מתחמים יהודיים בירושלים המזרחית. לאחר מכן נעמוד על הפגמים ועל הפגיעה בזכויות אדם הכרוכים בהפרטות מסוג זה.

### הרחבת סמכויות מאבטחים

מאבטחים פרטיים נעשו בעשור האחרון חלק בלתי נפרד מהנוף, ואין כמעט מקום ציבורי שאין בכניסה אליו מאבטח הבודק את תיקי הנכנסים. אולם במהלך השנים גדל לא רק מספרם של המאבטחים אלא גם היקף פעילותם ותפקידיהם – החל באבטחת מוסדות ציבור, מוסדות חינוך ותחבורה ציבורית וכלה באבטחת אישים, מעברי גבול, בתים פרטיים ושכונות יוקרה. מאבטחים פרטיים גם מסייעים לרשויות מקומיות להתמודד עם שלל תופעות לא רצויות: ונדליזם, שוהים בלתי חוקיים, מטרדי רעש ואלימות נוער.

החוק העיקרי שמכוחו מוסמכים מאבטחים בישראל הוא חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005.<sup>118</sup> התכלית העיקרית שעמדה בבסיסה הייתה התמודדות עם מצבי חירום ביטחוניים, ולכן הסמכויות שניתנו למאבטחים כוללות בעיקר חיפוש במיטלטלין ועל הגוף לאיתור אמצעי חבלה ונשק, והן הוגבלו בעיקרן לכניסה לאתרים מסוימים ולנקודות בדיקה. אמנם החוק מעניק למאבטחים סמכויות נרחבות, אולם, מלבד במקרים של חשד לנשיאת נשק, הוא שומר על העיקרון שלפיו יש למשטרה בלעדיות בכל הנוגע לפעולות אכיפה הכרוכות בהפעלת שיקול דעת משמעותי (להבדיל מבדיקות שגרתיות בכניסה למקומות).

בשנים האחרונות חל שינוי מהותי ודרסטי בתפיסת תפקידם של המאבטחים ובסמכויות המוקנות להם. ביוני 2010 החליטה הממשלה על רפורמה בתחום הביטחון האישי של אזרחי המדינה ותושביה,<sup>119</sup> ובאוקטובר 2010 הניחה על שולחן הכנסת את הצעת החוק הממשלתית לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010.<sup>120</sup> על פי הצעת החוק יהיו המאבטחים מופקדים מעתה גם על מניעת מעשי אלימות – תפקיד שהוא שיטורי במהותו<sup>121</sup> – במקומות מועדים כגון מתחמי בילוי, מגרשי ספורט, אולמי הופעות, בתי חולים, בתי

<sup>117</sup> להרחבה בעניין הפרטת השיטור והסברים לתהליך זה ראו: אראלה שדמי, **ארץ מאובטחת – משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי**, הקיבוץ המאוחד, 2012, פרק רביעי.

<sup>118</sup> נוסח החוק באתר משרד המשפטים: <http://tinyurl.com/bl8woja>. חוק נוסף מכוחו מוסמכים מאבטחים הוא החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998. חוק זה מסדיר את האבטחה במשרדי ממשלה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים והוא מסמיך מאבטחים בסמכויות דומות לאלה שבחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור.

<sup>119</sup> החלטת ממשלה מס' 1848, **מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי**, 8.6.2010, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1848.aspx>.

<sup>120</sup> הצעת החוק המקורית שהוגשה בנושא עסקה בהרחבת סמכויות פקחים עירוניים ומאבטחים, והיא פוצלה לשתי הצעות חוק: הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, העוסקת בסמכויות מאבטחים בלבד; והצעת החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, הנוגעת להסמכת פקחים עירוניים ועברה בכנסת ב-3.8.2011.

<sup>121</sup> אמנם, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור קובע, כי תכליתו להסמיך מאבטחים "לשם שמירה על ביטחון הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת ומפני אלימות", אולם עד היום הסמכויות שניתנו למאבטחים נועדו בעיקרן למניעת פעילות חבלנית עוינת.

ספר וכו'. הם יהיו רשאים להפעיל סמכויות נרחבות בתוך המקומות האלה ובסביבתם הקרובה ולא רק בכניסה אליהם, כפי שהיה מותר עד היום. המאבטחים יוכלו לדרוש מאדם להזדהות ולהציג תעודת זהות, למנוע מאדם כניסה למקום, להוציא אדם ממקום או לעכב אדם תוך שימוש בכוח סביר. את כל האמצעים האלה הם יוכלו לנקוט גם אם מעשה האלימות עדיין לא התרחש, אך יש חשש שהוא עומד להתבצע.

הדיון בהצעת החוק עדיין מתנהל בוועדת הפנים, אולם בד בבד, בעקבות דיון בוועדת העבודה, תוקן לאחרונה חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור ונוסף לו סעיף המעניק למאבטחים סמכויות למניעת אלימות במקום המספק שירותי רווחה.<sup>122</sup> נוסח הסעיף שאושר זהה לזה שנמצא עדיין בדיונים בוועדת הפנים בשל הקשיים שהוא מעורר.

### שיטור עירוני: מאבטחים פרטיים והרחבת סמכויות פקחים

כבר כשני עשורים פועלים בעשרות רשויות מקומיות – למשל חיפה, חדרה, חולון,<sup>123</sup> ראש העין, ראשון לציון,<sup>124</sup> רחובות והמועצה המקומית פרדסיה<sup>125</sup> – מודלים שונים ומגוונים של כוחות סיוור ושיטור עירוניים: שיטור משולב, שיטור עירוני, שיטור פרטי, שיטור התנדבותי, סירת ביטחון ועוד. (לכל אלה אין קשר ל"פיילוט השיטור העירוני", שידון בהמשך). כל רשות מאמצת מודל משלה, מבלי שיש חוק המסדיר את פעילות הכוחות או את הפיקוח עליהם. יחידות השיטור מורכבות מפקחים עירוניים, מסיירים שהם עובדי עירייה, ממאבטחים המועסקים על ידי חברות אבטחה פרטיות או ממתנדבים הפועלים ככוח עצמאי או בשיתוף עם המשטרה. מימון היחידות הללו נעשה פעמים רבות על ידי אגרת שמירה חודשית שהתושבים משלמים.<sup>126</sup>

כוחות האבטחה העירוניים הוקמו במקור מטעמים ביטחוניים.<sup>127</sup> למאבטחים ולסיירים הפרטיים לא הוקנו סמכויות שיטור או כל סמכויות אכיפה מיוחדות, ועל כן מותר להם, לכאורה, רק להרתיע ולדווח. אולם עם הזמן הם הפכו בחלק מהרשויות למעין "משטרה עירונית פרטית" של מאבטחים וסיירים חמושים. הם עוסקים בפעולות שיטור לכל דבר, ובהן שמירה על הרכוש בתחומי העיר, מניעת פריצות, אלימות וונדליזם וטיפול בשב"חים. הם יוזמים סיוורים, מחסומים, ביקורות, חיפוש בכלי רכב ואף מרדפים אחרי חשודים.<sup>128</sup> כמו כן הם מפעילים יום-יום סמכויות אכיפה בפעולות כגון עיכובים, חיפושים, דרישת הזדהות ואף מעצרים. פעולותיהם נעשות בידיעת המשטרה ואף בתמיכתה, אף כי, כאמור, לא הוקנו להם סמכויות שיטור.

כיוון שפעילותם של הסיירים ושל המאבטחים אינה מוסדרת, נותרו ללא מענה שאלות קריטיות: מהם תפקידי הכוחות וסמכויותיהם? מהי ההכשרה הדרושה להם? למי הם כפופים? מיהם הגורמים

<sup>122</sup> סעיף 6א, תיקון מיום 25.7.2012. נוסח החוק: [http://www.nevo.co.il/Law\\_Word/law01/999\\_469.doc](http://www.nevo.co.il/Law_Word/law01/999_469.doc).

<sup>123</sup> עיריית חולון, **סיירת ביטחון** (מצגת), <http://tinyurl.com/ctekhb8>; שירלי מורה, **סיירת הבטחון חושפת:**

**שב"חים, ונדליזם ורעש**, mynet, 15.7.09, <http://www.mynet.co.il/articles/0,7340,L-3746710,00.html>.

<sup>124</sup> אתר החברה לבטחון ולסדר ציבורי ראשון לציון, <http://rlz-bitachon.co.il/?CategoryID=188>; טל טננבוים,

**לילה לא שקט: סיוור לילי בראשל"צ עם אנשי החברה לביטחון**, nrg-מעריב, 25.7.2011, <http://www.nrg.co.il/online/54/ART2/263/228.html>.

<sup>125</sup> אתר מועצה מקומית פרדסיה, משטרה פרטית, [http://www.pardesia.muni.il/service/bitahon-](http://www.pardesia.muni.il/service/bitahon-herum/Pages/privat-police.aspx)

[herum/Pages/privat-police.aspx](http://www.pardesia.muni.il/service/bitahon-herum/Pages/privat-police.aspx)

<sup>126</sup> גביית האגרה הוסדרה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2002 **חוקי עזר בדבר אגרת שירותי שמירה ואבטחה**.

<sup>127</sup> לפירוט על התפתחות השיטור העירוני ראו: **ארץ מאובטחת**, ה"ש 177 לעיל, פרק רביעי.

<sup>128</sup> דוגמאות למגוון הפעילויות שבהן עוסקות היחידות ראו ה"ש 123-125 לעיל.

הרשאים לאייש את הכוחות (פקחים, מאבטחים פרטיים, מתנדבים)? מהו הממשק בינם לבין המשטרה ולבין הרשות המקומית? ועוד.

בעקבות הפעלתה של סיירת חמושה ניידת בחולון, פסק בג"ץ בשנת 2009 כי אין לרשויות המקומיות סמכות בחוק להפעיל סיירות אלא למניעת פעילות חבלנית, ולכן האגרה שגבתה העירייה נעשתה בלא סמכות.<sup>129</sup> בלחץ הרשויות המקומיות עבר בכנסת במרס 2011 תיקון לפקודת העיריות,<sup>130</sup> שיאפשר לרשויות המקומיות להמשיך להפעיל יחידות סיור עירוניות ולגבות את האגרה מהתושבים. התקנות שפורסמו מכוח התיקון<sup>131</sup> אינן מגדירות בבירור את גבולות הפעילות, ומשאירות פתח נרחב להפעלת יחידות שיטור פרטיות, נעדרות הכשרה ופיקוח, שיכולות לבצע מגוון רחב של פעולות שנחשבו עד היום לליבת פעילות המשטרה.

לצד כוחות השיטור הפרטיים המורכבים ממאבטחים פרטיים ופועלים בעשרות רשויות מקומיות ללא אחידות, הסמכה או פיקוח, נעשה ניסיון להסדיר בחוק פעילות של כוח שיטור עירוני משולב המורכב משוטרים ומפקחים עירוניים. באוגוסט 2011 נחקק החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011.<sup>132</sup> חוק זה הסדיר הפעלה של "פיילוט" של שיטור עירוני למשך שנתיים ב-13 רשויות מקומיות. לשם כך הוקם מערך אכיפה עירוני ובו פקחים הפועלים לצדם של שוטרים. לפקחים הוענקו סמכויות ובהן דרישת הזדהות, עיכוב בשל מעשה אלימות ועריכת חיפוש במקרה של חשד לנשיאת נשק. הפקחים יכולים להפעיל סמכויות אלה אף ללא נוכחות של שוטר במקומות "מועדים": בגנים ציבוריים, באזורי מסחר, בחופי רחצה, בחניונים, באירועים תחת כיפת השמים ובאזורי בילוי.

במאי 2012 הורחב ה"פיילוט" לארבע ערים נוספות,<sup>133</sup> ואין ספק שהתופעה תמשיך ותתרחב. כבר היום אחרי כל גל אלימות מוגשות הצעות חוק להרחבת סמכויות הפקחים והמאבטחים, וראשי ערים קוראים להעניק להם עוד סמכויות.<sup>134</sup>

הטלת פעולות שיטור על פקחים עירוניים אינה מעוררת את אותם הקשיים שמעוררת הפעלת סמכויות שיטור בידי גורמים פרטיים לגמרי, כגון מאבטחים שמעסיקות חברות אבטחה, כפי שתואר לעיל. הפקחים הם עובדי ציבור הכפופים לעירייה, חלות עליהם הוראות התקשייר וגורם ציבורי אמור לפקח עליהם ולבקר את פעילותם. למרות זאת, יש לזכור כי ביסוד שתי התופעות הללו – הרחבת סמכויות הפקחים והעסקת מאבטחים פרטיים – עומדות תכלית ושיטה דומות: זליגת סמכויות בתחום הסדר הציבורי וביטחון הציבור "למטה", לגורמים שעלותם נמוכה והכשרתם והפיקוח עליהם ירודים לעומת המשטרה.

<sup>129</sup> בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (פס"ד מיום 29.12.2009), [http://www.nevo.co.il/psika\\_html/elyon/06071860-t31.htm](http://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/06071860-t31.htm).

<sup>130</sup> חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011. תוקף הוראת השעה עד ליום 31.12.2013.

<sup>131</sup> תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011.

<sup>132</sup> לנוסח החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=15099>.

<sup>133</sup> ביום 16.5.2012 אישרה ועדת הפנים של הכנסת את הצו לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, שינוי התוספת הראשונה. על פי הצו נוספו לפיילוט בארבע עפולה, רמלה ושפרעם.

<sup>134</sup> כך, לדוגמה, בעקבות מאורעות אלימים בין תושבי שכונת למבקשי מקלט בדרום תל אביב, הודיע ראש העיר, רון חולדאי, על כוונתו להקים כוח סיור עירוני (ענת שלו, **בגלל האלימות: חולדאי יקים כוח סיור, התושבים סקפטים**, וואלה, 14.5.2012, <http://news.walla.co.il/?w=/90/2533057>). ואכן, ביום 16.7.2012 חוקקה מועצת עיריית תל אביב חוק עזר לתל אביב-יפו (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי), התשע"ב-2012, המסמיך את העירייה להפעיל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ולגבות תשלום אגרה בעבורם.

### 135 **אבטחת מתחמים יהודיים בירושלים המזרחית**

ברחבי ירושלים המזרחית מתגוררים כ-2000 מתנחלים יהודיים בעשרות מתחמים בלב שכונות פלסטיניות. מתחילת שנות ה-90 פועלת במתחמים אלה יחידת אבטחה חמושה שתפקידה לשמור על ביטחונם של התושבים היהודים. ביחידה כ-350 מאבטחים המועסקים על ידי חברת אבטחה פרטית, ומשרד הבינוי והשיכון מממן את פעילותה בסכום של עשרות מיליוני ש"ח.

נוכחותם של מאבטחים פרטיים, שתפקידם להגן על התושבים היהודים מפני התושבים הערבים, יוצרת מתחים רבים, החל בעצם תפקידם: בשונה מהמשטרה, תפקידם איננו מכוון להעניק שירות לכל התושבים אלא להגן על תושב אחד מפני שכנו. הפעילות במוקד חיכוך רגיש כל כך חושפת אותם למגע יומיומי וטעון עם התושבים ולהתמודדות עם סיטואציות מורכבות ביותר, המחייבות שיקול דעת נרחב בשאלות של הפעלת כוח ושל שימוש בנשק חם. המאבטחים, שאינם שוטרים, לא אומנו ולא הוכשרו למלא תפקידי שיטור במוקדי עימות קשים, ואינם מצוידים באמצעים להתמודדות במצבי חירום. משום כך גורמת התנהלותם לעתים להסלמת המצב, עד כדי שימוש מצדם בירי באש חיה. התנהלות זו הביאה לפגיעות קשות בתושבים ואף למקרה מוות.<sup>136</sup>

האבטחה הפרטית של המתחמים מתקיימת למרות התנגדויות שהביעו במשך השנים גורמים בממשלה ובמשטרה, ולמרות שוועדה שמונתה לבדיקת הסוגיה קבעה באופן חד משמעי, שסמכות האבטחה בירושלים המזרחית צריכה להיות נתונה למשטרה.<sup>137</sup> יתרה מזאת, במשך כעשרים שנה פעלו המאבטחים בירושלים המזרחית בלא כל הסמכה בחוק. רק בשנת 2010 הסמיך השר לביטחון פנים את המאבטחים לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור. אלא שחוק זה לא נועד להסמכת מאבטחים פרטיים לפעילות אבטחה היקפית, לליווי חמוש של אנשים ממקום למקום ולשמירה על הסדר הציבורי, כפי שנדרש מהמאבטחים בירושלים המזרחית.

בתגובה לעתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח בשם תושבים פלסטינים בירושלים המזרחית נגד הצבת המאבטחים, טענה המדינה כי מערך האבטחה אינו מהווה תחליף למאמץ המשטירתי אלא נדבך נוסף, וכי תפקידם של המאבטחים אינו חורג מאבטחה צמודה בדומה לאבטחת קניונים, מתקנים ציבוריים או גופים בעלי רגישות אבטחתית מיוחדת.<sup>138</sup> למרות זאת, בפועל, במקום שהמשטרה תהווה את הכוח המרכזי בשטח העוסק בשמירת החוק ובפתרון סכסוכים אלימים, הועבר תפקיד זה למאבטחים הפרטיים, והמשטרה הפכה פעמים רבות למעין "כוח מסייעי".<sup>139</sup> העתירה תלויה ועומדת.

<sup>135</sup> להרחבה בנושא זה ראו: נסרין עליאן ואח', **מרחב לא מוגן: כשל הרשויות בהגנה על זכויות אדם באזורי ההתנחלויות שבירושלים המזרחית**, האגודה לזכויות האזרח, ספטמבר 2010, <http://www.acri.org.il/pdf/unsafe-space-he.pdf>, עמ' 12-15; עתירת האגודה לזכויות האזרח נגד הפעלת המאבטחים – בג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, <http://www.acri.org.il/he/?p=24437>.  
<sup>136</sup> סאמר סרחאן, תושב סילוואן, נהרג בספטמבר 2010 מירי של מאבטח. ראו למשל: יוסי אלי, **מהומות בסילוואן: מאבטח ירה למוות בפלסטיני**, nrg-מערב, 22.9.2010, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/159/609.html>; משה נוסבאום, **מצלמות האבטחה סותרות עדות המאבטח שירה למוות בסילוואן**, mako – החדשות2, 26.9.2012, <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-01d5a446f6f4b21004.htm>.  
<sup>137</sup> ועדת אור שמונתה בשנת 2005 לבדיקת סוגיית השמירה ואבטחת המתחמים בירושלים המזרחית באמצעות משרד הבינוי והשיכון.  
<sup>138</sup> בג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, ה"ש 135 לעיל, פסקה 52-53 לתגובה מקדמית של המדינה מיום 8.1.2012.  
<sup>139</sup> כך, למשל, כתב איזי לרר, מנהל אגף הביטחון במשרד הבינוי והשיכון, למנכ"ל המשרד במכתב מיום 25.3.2010: "נראה כי המשטרה סומכת יתר על המידה על יחידת האבטחה המזרחית גם במצבים בו היחידה

### פגמים בהפרטת תפקידי המשטרה וסמכויותיה

**פגיעה בזכויות אדם:** בידי הממונים על אכיפת החוק והסדר נתונות סמכויות רבות ונרחבות, שיש להן פוטנציאל לפגיעה חמורה בזכויות האדם: בזכות לכבוד, בזכות לפרטיות, בחופש התנועה, בזכות לחיים ולשלמות הגוף ועוד. מתן תפקידים וסמכויות שיטוריים בידי עובדים של חברה פרטית, שאינם כפופים למנגנון הציבורי ולמגבלות החלות על שוטרים, ואינם זוכים להכשרה נרחבת ומקיפה, מגביר את החשש לשימוש לרעה בסמכויות הפוגעניות ולפגיעה מוגברת בזכויות אדם. חששות אלה מתגברים נוכח העובדה שהגורמים הפרטיים פועלים בראש ובראשונה למטרות רווח ושיקול הדעת שלהם אינו מבוסס על אינטרסים ציבוריים בלבד.

היקף הכשרתם של מאבטחים משתנה לפי סוג התפקיד שהם ממלאים, אך בכל מקרה הוא קטן בהרבה מהיקף ההכשרה של שוטרים.<sup>140</sup> נוסף על כך, מגוון כללים ומנגנונים נועדו להבטיח שעובדי ציבור כגון שוטרים ופקחים עירוניים לא ינצלו לרעה את סמכויותיהם ולא יפגעו בזכויות האדם יותר מהנדרש, ושיהיה עליהם פיקוח. לעומת זאת, על המאבטחים הפרטיים לא חלות חובות משמעת מוגברות ולא חלים לגביהם כל כללים מחייבים, למעט החובה לענוות תג מזהה גלוי ולהציג את תעודת המאבטח אם הם נדרשים.<sup>141</sup>

בהיעדר מנגנון לטיפול בתלונות, אפילו על ההוראות המעטות החלות על מאבטחים אין פיקוח. כיום אין גוף מרכזי שממונה על הטיפול בתלונות נגד מאבטחים שמפעילים סמכויות שלא כדין, ואין מנגנון מיוחד לטיפול משמעותי בתלונות אלו. אם העברה שביצע מאבטח אינה פלילית, ואי אפשר להגיש תלונה במשטרה, אין כל אפשרות להתלונן נגדו על חריגה מסמכות, התרשלות במילוי התפקיד, התנהגות בלתי הולמת, שימוש בכוח (שאינו עולה לכדי עברה פלילית) ועוד. אין גם כל הליך של הטלת סנקציות או שלילת רישיון לעסוק באבטחה במקרים כאלה.

**הפרטת המימון ופגיעה בזכות לשוויון:** לעתים עם הפרטת השיטור מועבר גם הנטל למימון שירותים אלו לידי האזרחים. תשלום אגרת השמירה הנפוצה בעשרות ערים היא דוגמה מובהקת להפרטה, שכן השמירה על הסדר הציבורי ואכיפת החוק הם שירותים בסיסיים שהמדינה חייבת לספק לאזרחיה ללא תשלום.

הפרטת המימון גורמת בהכרח לפגיעה בשוויון. רשויות מקומיות בעלות אמצעים משפרות את הביטחון של תושביהן, ודווקא הרשויות החלשות, שרמת הפשיעה בהן גבוהה, והן זקוקות לשירותי שיטור מוגברים, אינן יכולות להרשות לעצמן לספק אותם. כך, במקום שביטחון וסדר ציבורי יהיו שירות שיש לאזרחים זכות לקבלו ללא קשר למצבם הכלכלי ומסופק על בסיס צרכים, הם הופכים למצרכים שהשגתם תלויה ביכולת כלכלית.

האזרחית אינה מיועדת ואינה מסוגלת להתמודד עמם. "המכתב צורף כנספח לעתירה בבג"ץ 8001/11 ג'ואד סיאם נ' ממשלת ישראל, ה"ש 135 לעיל.

<sup>140</sup> המאבטחים המוצבים במעברי הגבול היבשתיים עוברים 31 ימי הכשרה, המאבטחים המוצבים במשרד הממשלה השונים עוברים 8 ימי הכשרה ואילו הבודקים הביטחוניים המוצבים בכניסה לעסקים ולמועדונים עוברים 3 ימי הכשרה בלבד. זאת לעומת 9 שבועות מינום שאורך הקורס הבסיסי לשוטרים (ולאחריו קיימות הכשרות מקצועיות על פי המסלול הנבחר). חשוב לציין, כי גם הכשרת המאבטחים הנדרשת על ידי המשטרה הופרטה: חטיבת האבטחה במשטרת ישראל קובעת את רמות ההכשרה הנדרשות ממאבטחים אולם את ההכשרות עצמן מבצעים גורמים פרטיים. מקור: **עדכון רמות הכשרת מאבטחים (תיקון)**, משטרת ישראל, חטיבת אבטחה, מדור הנחיה והכשרה, 20.3.2011.

<sup>141</sup> סעיף 7(ג) לחוק שמירה על ביטחון הציבור.

**למי הנאמנות?:** מאבטחים שמעסיקים גורמים פרטיים משרתים לעתים קרובות את האינטרסים של מעסיקהם ופועלים לקידום מטרותיהם הפרטיות. באוניברסיטת בן גוריון, למשל, משתמשת הנהלת האוניברסיטה בשירותי הביטחון להשתקת מחאות ופעילות פוליטית לגיטימית.<sup>142</sup> הפעלת משטרה עירונית פרטית טומנת בחובה סכנה שבהכנסת שיקולים פוליטיים ומקומיים לפעילות שמטרתה ביטחון הציבור ואכיפת החוק.<sup>143</sup>

**פגיעה בזכויות עובדים:** להעסקת גורמים פרטיים במקום שוטרים יתרון כלכלי מובהק. החיסכון לאוצר המדינה מתאפשר באמצעות עלויות נמוכות של הכשרה ושל העסקה, אולם לחיסכון הכספי מחיר ציבורי גבוה: כוח אדם לא מיומן, זמני וחסר מוטיבציה מעניק לציבור שירות חיוני בעל פוטנציאל יומיומי לפגיעה בזכויות אדם.

### הצעת חוק בוררות חובה – צעד בדרך להפרטת בתי המשפט

השיפוט בסכסוכים אזרחיים הוא נדבך מרכזי בשמירה על הסדר הציבורי, בהסדרת התנהגות חברתית, בהגנה על שלטון החוק, בחלוקת זכויות וחובות ובשמירה על זכויות האדם. כמו כן, ההכרעה בסכסוכים אזרחיים טומנת בחובה אפשרות לא מוגבלת של פגיעה בזכויות הפרט ובכלל זה בזכות הקניין, בזכות לכבוד, בזכות להליך הוגן ועוד. סמכות רגישה זו עומדת בימים אלה בסכנת הפרטה.

הצעת חוק ממשלתית,<sup>144</sup> שעברה בקריאה ראשונה ביולי 2011 ונמצאת בדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט, מבקשת לאפשר לבתי המשפט לחייב מתדיינים בתיקים אזרחיים מסויימים להעביר את הדיון בעניינם להכרעת עורך דין פרטי. ההצעה קובעת שנשיא בית משפט שלום או סגנו יוכלו להעביר, ללא צורך בהסכמת הצדדים, תיק אזרחי שהוגש לבית משפט השלום, להליך בוררות שיתנהל בפני עורך דין פרטי שמונה לשמש כ"בורר". ההליך למינוי שופט בישראל כולל מינויים קפדניים והשופטים כפופים למגבלות רבות כדי למנוע משוא פנים. לעומת זאת, התנאי העיקרי למינוי עורכי דין לבוררים הוא ותק של שבע שנים. לפי הצעת החוק, ככלל, לא יחולו על הליך הבוררות סדרי הדין הנהוגים בבתי המשפט.

הצעת החוק מבקשת לפתור את בעיית העומס על מערכת השיפוט, אך למעשה היא מפריטה אותה, משקפת התפרקות מוחלטת של המדינה מחובותיה ומתפקידיה הבסיסיים, ומטשטשת את הגבול

<sup>142</sup> יותם פלדמן, במקום לבדוק תיקים, המאבטחים באוניברסיטת בן גוריון מצלמים פעילים פוליטיים בקמפוס, הארץ, 26.6.2009, <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1267992>; לפניית האגודה לזכויות האזרח מיום 15.6.2011 בעניין זה לנשיאת האוניברסיטה ראו: <http://www.acri.org.il/he/?p=13135>; חיים ריבלין, אונ' בן גוריון נגד תעמולת שמאל, המהדורה המרכזית, חדשות 2, 14.6.11, <http://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-230c47f2e3f8031004.htm> בתגובת האוניברסיטה שהובאה בכתבה נאמר כי "עובדי הביטחון ימשיכו להבטיח שקמפוס האוניברסיטה יביא לידי ביטוי את ערכי השוויון והדמוקרטיה, במקביל להיותו קמפוס שוקק חיים".  
<sup>143</sup> ראו למשל: פניית הקליניקות המשפטיות במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן לוועדת הפנים של הכנסת, יולי 2011, <http://www.clb.ac.il/uploads/police.pdf>, דברי השופט רובינשטיין בבג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, (פס"ד מיום 29.12.2009), פסקה ע"ה.  
<sup>144</sup> הצעת חוק בתי המשפט (בוררות חובה) (הוראת שעה), התשע"א-2011. לנוסח הצעת החוק ולעמדת האגודה לזכויות האזרח: <http://www.acri.org.il/he/?p=16572>. ראו גם: עו"ד אן סוצ'יו, הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, נייר עמדה עבור המרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר, אפריל 2012, [http://hazan.kibbutz.org.il/hafрата/niir\\_emda\\_borrot\\_hoba\\_sopi\\_30\\_4\\_12.doc](http://hazan.kibbutz.org.il/hafрата/niir_emda_borrot_hoba_sopi_30_4_12.doc); עמדת הקליניקה לשינוי חברתי במרכז האקדמי למשפט ולעסקים, יוני 2011, <http://www.clb.ac.il/uploads/borerut.pdf>.

בין הפרטי לציבורי. מהשוואה עם מדינות אחרות בעולם מתברר כי למנגנון של בוררות חובה במתכונת שבהצעת החוק בישראל אין אח ורע בעולם. אפילו במדינות שיש בהן מנגנון של העברת תיקים לבוררות, נשמרת זכות הגישה של הצדדים למערכת המשפט הציבורית.<sup>145</sup>

הצעת החוק פוגעת בזכות הגישה לערכאות, הכוללת את זכותו של הפרט שבעניינו ידון שופט עצמאי ובלתי תלוי, ושההליך השיפוטי יתנהל על פי סדרי דין ידועים מראש המבטיחים הליך הוגן, שוויון בין הצדדים ומניעת שרירות. ההצעה פוגעת גם בזכות לשוויון, שכן היא חלה על תביעות בסכום של עד שני מיליון וחצי ש"ח: העברה כפויה של התיקים "הקטנים" בלבד לבוררות מוציאה מתוך מערכת השיפוט הציבורית דווקא את האוכלוסיות המוחלשות, בעל כורחן. הרשות השופטת נחשבת למערכת הוגנת, עצמאית ובלתי תלויה, אך הצעת החוק פוגעת בתדמית זו ומפחיתה את אמון הציבור במערכת המשפט, בשלטון החוק וביכולתה של המדינה לאכוף אותו.

משפטנים, וגם שופטי בית המשפט העליון בעבר ובהווה, מתנגדים להצעת החוק. כך למשל, נשיא בית המשפט העליון השופט גרוניס כתב שההצעה "פוגעת בעצמאות מערכת המשפט, בזכות להליך הוגן ובזכות הפנייה לערכאות. ההצעה אינה חוקתית ולא תשיג את המטרה".<sup>146</sup> גם השופטת ביניש, בהיותה נשיאת בית המשפט העליון, התנגדה להצעה.<sup>147</sup> בדיונים בוועדת החוקה הביעו גם חברי כנסת חשש כבד מהשלכות ההצעה.<sup>148</sup>

אין ספק שבשלושת העשורים האחרונים מערכת המשפט בישראל מתמודדת עם עומס הולך וגדל. על פי חלק מההערכות, העומס השיפוטי (מספר תיקים לשופט ומספר שופטים ביחס לגודל האוכלוסייה) שמוטל על שופט בישראל היום כפול מהעומס שמוטל על שופטים ברוב מדינות המערב.<sup>149</sup> אמנם עומס זה גורם לעינוי דין קשה ופוגע בזכות הגישה לערכאות, אולם הפרט השיפוט אינה פתרון לגיטימי לבעיה.

כמו בהפרטות אחרות, הממשלה מתכוונת להשקיע סכומי כסף גדולים מאוד מחוץ למערכת הציבורית במקום להשקיע אותם בשירות הציבורי עצמו, הסובל ממחסור. לפני שמפריטים את מערכת השיפוט בטענה שהיא אינה יעילה ומפקירים את זכויות האזרחים, כדאי לתקצב אותה כראוי ולייעל אותה. יש להגדיל את מספר השופטים ולתקצב את המערכת כך שתוכל להתמודד עם העומס המוטל עליה. כמו כן אפשר להעסיק עוזרים משפטיים ומתמחים, להרחיב את מסלול הדיון המהיר, להגדיל את הסכום שמאפשר התדיינות בתביעות קטנות ועוד. את כל אלה אפשר להשיג בכספים שהמדינה מבקשת להשקיע בהפרטה.

<sup>145</sup> הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, ה"ש 144 לעיל; אן סו'יו, אפילו באמריקה עוד לא ניסו להפריט את השיפוט, כלכליסט, 7.9.2012, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3582324,00.html>

<sup>146</sup> הודעה לעיתונות של ועדת חוקה, חוק ומשפט באתר הכנסת, 5.9.2012, <http://knesset.gov.il/huka/News.asp?NewsID=629>; אביאל מגנזי, חוק הבוררות של נאמן: גם עורכי הדין

נגד, ynet, 3.9.2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4276430,00.html>; אביעד גליקמן, ביניש נגד נאמן: בוררות חובה תפגע בבתי המשפט, ynet, 15.9.2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4122484,00.html>

<sup>147</sup> כך למשל ח"כ יצחק הרצוג, כפי שמצוטט בהודעה לעיתונות של הוועדה מתאריך 5.9.2012 (ה"ש 146 לעיל): "תבקשו תוספת תקציב לשופטים. בגלל זה להרוס את כל המערכת? אסור לכפות בוררות על אזרחים רק בגלל שמישהו לא יודע לנהל את המערכת! [...] יהיו מצבים מטורפים של ניגוד עניינים ולעולם לא נדע עליהם. זה הפרטה של מערכת המשפט."

<sup>148</sup> הרחבה בנושא ולמקורות ראו: הפרטה ללא גבולות: המקרה של הצעת חוק בוררות חובה, ה"ש 144 לעיל.