



12 בנובמבר 2012

לכבוד
גב' אביטל בגין
מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי)
משרד המשפטים
ירושלים
שלום רב,

הנדון: עצירת אוטובוסים בדרך להפגנות

פנייתנו מיום 9.11.11, תשובתכם מיום 11.6.12

1. בתשובתך מיום 11.6.12 הבהרת את עמדתכם בסוגיה שבנדון.
2. ברמה העקרונית אנו חולקים על קביעתכם, לפיה ניתן ללמוד מפקודת המשטרה על קיומה של סמכות לעצור אוטובוסים בדרך להפגנות. הסעיפים הכלליים, המסדירים את תפקידי המשטרה (כגון סעיפים 3, 4, ו-5 לפקודה, הקובעים בין השאר כי מתפקיד המשטרה לקיים את הסדר הציבורי בהקשרים שונים), אינם מהווים "הסמכה מפורשת בחוק" להטלת מגבלות תנועה גורפות על אזרחים, שלא על פי הוראות מפורשות בדין. זאת במיוחד, כאשר מדובר בהגבלות הבאות למנוע את מימוש הזכות החוקתית להפגין.
3. הפרשנות, לפיה ניתן לגזור מהסעיפים הכלליים של פקודת המשטרה את הסמכות להגביל את חופש תנועתם של אזרחים באופן קולקטיבי, מאיימת לרוקן מתוכן לא רק את הדרישה ל"הסמכה מפורשת בחוק" שבפיסקת ההגבלה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אלא אף את הדרישה המיוחדת המודגשת בסעיף 1 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, לפיה "אין מעצר ועיכוב אלא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו". והרי מה היא עצירה של אוטובוס, אם לא "הגבלת חירותו של אדם לנוע באופן חופשי... כדי למנוע ביצוע עבירה"? (סעיף 66 לחוק המעצרים).
4. גם סעיף 4א, המוזכר במכתבך, אינו ממין העניין; הוא אינו עוסק במצבים רגילים כגון חשש להפרות סדר בהפגנות, אלא במצבים קיצוניים, בהם "מצא שוטר כי קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש". כן הוא אינו מעניק לשוטר את הסמכות

לנקוט צעדי מנע כלליים, אלא "להורות לכל אדם הנמצא באזור או במקום בו קיים החשש האמור, הוראה סבירה הדרושה באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או למניעת הפגיעה, ובכלל זה להורות על מניעת גישה לאזור או מקום, או יציאה ממנו."

מדובר בסעיף, אשר נוסף לפקודה בתיקון משנת 2005, שעסק באירועי אסון המוניים. בדברי ההסבר להצעה הוסבר כי:

"אגב הכנת החוק המוצע התעורר הצורך להסדיר בחוק במקביל גם את סמכויותיו של שוטר כלפי אנשים כאשר הדבר נדרש באופן חיוני לשם הצלת חיי אדם או מניעת נזק תמור לבריאות, וזאת גם בנסיבות שאינן עולות כדי אסון המוני... הסדרה מפורטת של סמכויות השוטר בעת אירוע אסון המוני על פי הפרק החדש המוצע, מחייבת הבהרה בחוק של סמכויות השוטר בעת אירועים אחרים שיש עמם חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, כגון תאונות דרכים, אירועי חטיפה, חשש להתאבדות וכו', אף אם מחמת היקפם אינם עולים כדי אסון המוני. גם אירועים מסוג זה מחייבים מתן סמכות לשוטר לתת הוראות לאנשים מן הציבור לשם שמירה על שלומם וחייהם או רכושם. כיום נעשה שימוש בסמכויות כאמור על דרך פרשנות וכנגזר מההגדרה הכללית של תפקידי המשטרה. מוצע לעגן סמכות זו מפורשות בחוק" (ההדגשה אינה במקור).

5. לא נהיר לנו כיצד הנכם גוזרים מסעיפים אלה את המסקנה, לפיה "קיימת סמכות למשטרת ישראל לעצור אוטובוסים כאשר יש חשש ממשי לפגיעה חמורה בסדר הציבורי, או לפגיעה חמורה בשלום הציבור ובטחונו." קיים הבדל משמעותי בין הסוגיה, לה מבקש סעיף 4 לתת מענה – מצבי קיצון בהם קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בנפש או ברכוש, ובו הוראה של שוטר נדרשת "באופן חיוני לשם הצלת הנפש או הרכוש או לשם מניעת הפגיעה" – לבין הסוגיה נשואת פנייתנו. הרחבת הסמכויות החריגות שבסעיף 4 לאירועי "סדר ציבורי", שאינם עומדים במבחן המחמיר של פגיעה חמורה בנפש או ברכוש, אינה הולמת את לשון הסעיף וסותרת עקרונות חוקתיים.

6. במכתב הינך מפנה, בין השאר, לפסק הדין בעניין בג"צ 4776/06 סלומון נ' מפקד מחוז ירושלים. אולם אין בפסק דין זה כדי להוות בסיס להכרה בסמכות המשטרה לעצור אוטובוסים בדרכם להפגנות: זאת, משום שפסק הדין עוסק בסמכות המשטרה למנוע גישה למקום קונקרטי, לגביו נקבע כי קיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה בביטחון הציבור, ברוח סעיף 4 לחוק. אין בפסק הדין כדי לבסס קיומה של סמכות להטלת מגבלות תנועה גורפות על קבוצות שלמות של אנשים, המבקשים לנסוע מעיר אחת לעיר אחרת במדינת ישראל, או כדי להצדיק פרשנות מרחיבה של סעיף 4, כדי שיחול גם על מניעת פגיעות ב"סדר הציבורי". בודאי שאין בו כדי להכשיר שימוש בסעיפים הכלליים שבפקודת המשטרה, כדי לייצר מנגנון עיכוב (ועוד קולקטיבי), שאינו מעוגן בחוק.

7. לאור כל האמור לעיל, ועל אף הנהלים שנקבעו על ידכם על מנת להבטיח הפעלת הסמכות במקרים חריגים בלבד, אנו עדיין חולקים על עמדתכם, לפיה מדובר בפעילות שבסמכות. לפיכך אנו חוזרים על בקשתנו כי תנחו את המשטרה בהתאם.

בכבוד רב,


לילה מרגלית, עו"ד

העתקים :

מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
רב ניצב יוחנן דנינו, מפכ"ל משטרת ישראל
מר רוז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)
גב' אילת אלישר, לשכה משפטית, משטרת ישראל
מר שלומי אברמזון, פרקליטות המדינה (תפקידים מיוחדים)
מר גאל עזריאל, מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)
מר יובל רויטמן, פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)