

4 ביולי 2013

לכבוד

חברי ועדת שרים לענייני חקיקה

ירושלים

במייל ובפקס

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (תיקון) (סמכות חיפוש לשוטר לשם מניעת אלימות), התשע"א-2011

1. הננו פונים אליכם לקראת הדיון ביום ראשון הקרוב בהצעת החוק שבנדון, בבקשה שלא לאשר החלת דין רציפות על הצעה זו. מהטעמים המפורטים להלן, אנו מתנגדים להצעה, המבקשת להסמיך שוטרים לבצע חיפושם על גופם ובכליהם של אנשים, ללא חשד קונקרטי.
2. חומרה מיוחדת נודעת לסעיף 2 להצעה, לפיו שוטרים יהיו רשאים לערוך חיפושם ללא חשד במקומות בילוי שונים המוגדרים בחוק, ובמקומות בילוי נוספים עליהם יכריזו מפקדי מחוז במשטרה. כפי שיפורט להלן, כבר היום מוסמכת המשטרה לערוך חיפוש שגרתי על כל מי שנכנס לבניין או למקום מגורר, לרבות פאב או מועדון. הקושי העצום בהצעה הנוכחית הינו בכך, שהיא מקנה לשוטרים סמכות רחבה לבצע חיפושם שרירותיים וסלקטיביים גם בתוך המקומות ובסמוך אליהם – ללא כל קריטריונים מנחים. בכך, היא פותחת פתח לשימוש מפלה ומשפיל בסמכות, כנגד מי שמסיבה זו אחרת "אינו נראה" לשוטר בשטח.
3. בהתאם לסעיף 2 להצעה:

"(א) לשם שמירה על ביטחון הציבור ומניעת עבירות אלימות, רשאי שוטר לערוך חיפוש על גופו של אדם המצוי בעסק מסוג העסקים המנויים בתוספת או בסמוך לעסק כאמור, בשעות פעילות העסק, או במקום שהוכרז עליו לפי סעיף קטן (ב), כדי לבדוק אם אותו אדם נושא עמו שלא כדיון נשק, וזאת אף אם לא קיים נגד אותו אדם חשד כאמור בסעיף 3(ב) או חשש כאמור בסעיף 3(ב1); על חיפוש כאמור יחולו הוראות סעיף 3(ג).

(ב) מפקד מחוז במשטרת ישראל רשאי להכריז על מקום המשמש או המיועד לשמש בפרק זמן מסויים לבילוי, אשר במהלכו יימכרו או יוגשו משקאות משכרים לשם שתייה במקום, כמקום שבו יוכל שוטר להפעיל את סמכותו כאמור בסעיף קטן (א) במועדים הנקובים בהכרזה, בהתקיים כל אלה:

- (1) מפקד המחוז מצא כי קיים חשש ממשי שבעת השימוש במקום או בסמוך למועד זה יתבצעו במקום עבירות אלימות העלולות לפגוע בשלומם או בביטחונם של אדם;
- (2) המקום סומן והוצג בו שילוט לפי הוראות סעיף קטן (ג).

(ג) הוכרז על מקום כאמור בסעיף קטן (ב), יורה מפקד המחוז על תליית שלטים בדבר קיומה של סמכות החיפוש האמורה בסעיף קטן (א), והמועדים שבהם ניתן לעשות שימוש באותה סמכות בהתאם להכרזה; בנוסף על האמור, אם אותו מקום אינו מגודר – יסומנו גבולות המקום בדרך שיורה מפקד המחוז..."

4. מלבד שאלת הפגיעה בפרטיותם של אותם האנשים, אשר יידרשו לרוקן את כיסיהם או לאפשר חיפוש על גופם או בתיקם, הרי שעצם הענקתה של סמכות חיפוש מסוג זה למשטרה משנה באופן בעייתי ביותר את מהות היחסים בין הפרט לבין השלטון במדינת ישראל. לאדם במדינה דמוקרטית הזכות הבסיסית להתהלך ברחוב, או לשהות במקום בילוי – ולהיעזב לנפשו - מבלי להיחשף לחוויה המשפילה של חיפוש שרירותי. יש לו הזכות לדעת, כי רשויות אכיפת החוק רשאיות להתערב במעשיו ולפלוש לפרטיותו, רק אם קיימת הצדקה ספציפית וסבירה לכך.

5. זאת ועוד. חיפוש ללא עילה – הנערך על פי שיקול דעתו הבלעדי של השוטר וללא קריטריונים מנחים כלשהם - אינו פוגע רק בזכות היסודית לפרטיות; הוא פוגע גם בזכות האדם לכבוד, וכפי שהניסיון בעולם מלמד, פותח פתח עצום לפרופיילינג ולאכיפה מפלה. בהקשר זה יש לשים לב לפסק דינו האחרון של בית הדין האירופי לזכויות האדם בעניין **Gillan and Quinton v. The U.K. (12 January 2010)**. בית הדין קבע שם, כי מתן סמכות למשטרה לבצע חיפושים רנדומאליים על גופם ובכליהם של עוברים ושבים בלונדון (בהתאם לחקיקה נגד הטרור שם), מהווה הפרה של סעיף 8 לאמנה האירופאית לזכויות אדם, המגן על הזכות לפרטיות. בית הדין הבהיר, כי כאשר שוטרים מוסמכים לעכב אדם ולערוך עליו חיפוש על סמך "תחושת בטן" – וללא כל דרישה לחשד אינדיווידואלי – הדבר מזמין שרירותיות, אפליה, ושימוש יתר בסמכות הפוגענית. בהקשר זה בית הדין הצביע על נתונים, המראים על שימוש מוגבר בסמכות החיפוש כלפי אנשים בעלי חזות אפריקאית ואסיאתית, וכן על מקרים רבים בהם נעשו חיפושים אצל אנשים אחרים, רק כדי "לאזן" את הסטטיסטיקה.¹ כפי שהדגיש:

"Of still further concern is the breadth of the discretion conferred on the individual police officer. The officer is obliged, in carrying out the

¹ פיסקה 85 לפסק הדין.

search, to comply with the terms of the Code. However, the Code governs essentially the mode in which the stop and search is carried out, rather than providing any restriction on the officer's decision to stop and search. That decision is, as the House of Lords made clear, one based exclusively on the "hunch" or "professional intuition" of the officer concerned.... Not only is it unnecessary for him to demonstrate the existence of any reasonable suspicion; he is not required even to subjectively to suspect anything about the person stopped and searched. The sole proviso is that the search must be for the purpose of looking for articles which could be used in connection with terrorism, a very wide category.... Provided the person concerned is stopped for the purpose of searching for such articles, the police officer does not even have to have grounds for suspecting the presence of such articles. As noted by Lord Brown in the House of Lords, the stop and search power provided for by section 44 'radically ... departs from our traditional understanding of the limits of police power'..."²

בית הדין דחה בהקשר זה את טענות ממשלת בריטניה, לפיהן זכותו של אדם לפנות לבית המשפט, כדי לתקוף חיפוש בלתי חוקי או לדרוש פיצויים, מהווה ערובה מספקת בנסיבות העניין למניעת שימוש לרעה, בהבהרתו כי בהעדר כל חובה מצד המשטרה להצביע על חשד סביר, יהיה זה קשה עד בלתי אפשרי להוכיח הפעלה לא חוקית של הסמכות³.

6. חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור נחקק לאחר דיונים ממושכים, בהם לובנה שאלת האיזון הראוי בין הצורך לפעול למניעת אלימות, ובין הצורך לשמור על זכויות האדם. כבר אז עמדנו היתה, כי לאור המצב הביטחוני והחשש מפיגועים, **אין זה בלתי סביר** לדרוש מאדם לעבור **חיפוש שגרתי** בעת הכניסה למקום ציבורי, וזאת בתנאי שהוא נערך באופן **שוויוני וללא פגיעה בכבוד האדם**. גם נציגי משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים, שהשתתפו בדיונים אז, עמדו על הצורך להבטיח איזון נאות בין ביטחון וזכויות אדם, ובהקשר זה הבהירו, כי בעוד ניתן להצדיק חיפוש ללא חשד בעת הכניסה למקום ציבורי מגודר, יהיה זה מופרז לאפשר חיפוש ללא חשד אצל אנשים, אשר כבר נמצאים בתוך המקום:

"יוסי אלברייך:

בסעיף 2(א)(1) נשמטו המילים "או בעת הימצאות בהם". יש מקרים שאנשים חודרים לתוך מתחמים מגודרים לא דרך השער.

רחל גוטליב:

המילים לא נשמטו. לא סביר שיטרידו אדם בתוך מתחם שהוא נמצא בו ללא חשד. אם מתעורר חשד זה משהו אחר. ככה זה בהצעת החוק הממשלתית.

מירי פרנקל-שור:

הסמכות שמופיעה בסעיף 2(א)(1) היא כאשר אין שום צורך ושום חשד. כאן מעניקים את הסמכות לחפש. סמכות החיפוש לגבי ההימצאות היא רק כאשר יש חשד. אני הבנתי שזאת התפישה שהובלתם.

² פיסקה 83 לפסק הדין.

³ שם, פיסקה 86.

רחל גוטליב:

זה לא סביר ולא מידתי שיטרידו אדם בקניון בלי שיש חשד. המקומות שמפורטים בסעיף (2) הם מקומות לא מגודרים לפי טבעם.

לבנת משיח:

במקום מגודר יש בדיקה בכניסה. כדי לחפש על גופו כאשר הוא מסתובב בקניון צריך איזה שהוא חשד.⁴

7. **אכן, קיים הבדל עקרוני עצום בין מצב בו נערך חיפוש שגרתי בכל מי שנכנס למקום מוגדר – חיפוש הפוגע אמנם בפרטיותו של אדם, אך לא בכבודו – לבין מצב בו שוטרים רשאים להתייחס אל אנשים כאל חשודים פוטנציאליים, ללא כל הצדקה עניינית, ולדרוש מהם לעבור חיפוש מיוחד.** חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור מאפשר כבר היום סטיה מסויימת מהעקרון, כי אין מחפשים אצל אדם ללא חשד; סטיה זו נושאת עמה סכנה אינהרנטית לכרסום הדרגתי בעקרון החשד הסביר, ונראה כי ההצעה הנוכחית מגשימה את החשש מפני גלישה ב"מדרון החלקלק".
8. את התכלית החשובה של מניעת אלימות במקומות בילוי ניתן להשיג בהחלט באמצעות חיפושים שגרתיים בכניסה למקומות אלה, וחיפושים על פי חשד במקרים המצדיקים זאת - תוך אכיפת האיסורים הקיימים על נשיאת נשק וסכינים שלא כדין. אין כל צורך להעניק לשוטרים, בנוסף על אלה, הסמכות הפוגענית לבצע חיפושים ללא בסיס קונקרטי.
9. מהטעמים המפורטים לעיל אנו סבורים, כי הצעה זו פוגעת בזכויות חוקתיות, בניגוד לדרישת המידתיות שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ועל כן אינה חוקתית. אנו קוראים לכם להתנגד להצעה, ולהימנע מהחלת דין רציפות עליה.

בכבוד רב,

לילה מרגלית, עו"ד

⁴ פרוטוקול מס' 425 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה (19.5.2005).