

16 ביולי 2012

חה"כ אמנון כהן
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה
הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010

1. הריני לפנות אליך בעניין הצעת החוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010, שתועלה לדיון ביום 17.7.12 בוועדת הפנים והגנת הסביבה.
2. יוזכר, כי הסעיפים הנוגעים לסמכויות מאבטחים בהצעת החוק שבנדון פוצלו מהצעת החוק המקורית, שעסקה גם בהרחבת סמכויות פקחים עירוניים לפעול למניעת עבירות אלימות. הצעת החוק הנוגעת לפקחים עירוניים אושרה בוועדה במתכונת של הוראת שעה ובמסגרת פיילוט מוגבל ל- 13 ערים בלבד. ברי, כי לעניין הסמכתם של מאבטחים פרטיים, שאינם נמנים עם השירות הציבורי, יש לאמץ הסדר זהיר ומוגבל פי כמה.
3. עמדתנו היא כי הצעת החוק משקפת הרחבה דרמטית ובלתי ראויה של סמכויות מאבטחים פרטיים וטמונה בה פגיעה מובנית בזכויות אדם של כלל האזרחים. כמו כן, הצעת החוק משקפת התנערות של המדינה מחובותיה בתחום אכיפת החוק והפרטה אסורה של אכיפת החוק המשטרית.
4. כזכור, חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 (להלן - "החוק") נחקק לאחר דיונים ממושכים, בהם לובנה השאלה העקרונית, אלו סמכויות ניתן להעניק לגורמים פרטיים וחוץ משטרתיים מבלי לפגוע מעבר לנדרש בזכויות אדם. חוק זה מעניק סמכויות שלטוניות מובהקות לגורמים פרטיים אולם הוא כולל מגבלות מחמירות על פעילותם של מאבטחים, תוך שמירה על עקרון שבכל הנוגע לפעולות אכיפה הכרוכות בהפעלת שיקול דעת משמעותי יותר (להבדיל מבדיקות שגרתיות בכניסה למקומות למשל), יש לשמר את בלעדיות המשטרה.
5. הצעת החוק שבנדון מערערת לחלוטין את האיזון הראוי שבין הצורך לשמור על זכויות אדם ובין האמצעים שיש לאפשר לגורם פרטי להפעיל במקרה של חשד לביצוע עבירה. ראשית, היא מבקשת לאפשר למאבטחים לפעול בתחום, אשר עד היום היה שמור באופן מובהק למשטרה: תחום הטיפול באלימות. שנית, היא מבקשת לאפשר למאבטחים לפעול, לא רק בכניסה למקומות ציבוריים אלא אף בתוך תחומם, תוך הגברת שיקול הדעת הנתון להם בהפעלת סמכויותיהם.
6. **שימוש במאבטחים לטיפול באלימות**: סעיף 4(3) להצעת החוק העוסק ב"סמכויות למניעת מעשה אלימות" משקף הרחבה דרמטית של הסמכויות הניתנות למאבטחים תוך פגיעה בלתי מידתית

בזכות לפרטיות, בזכות לחירות, בחופש התנועה ובזכות לכבוד. לפי סעיף זה, יוכלו מאבטחים פרטיים להפעיל סמכויות רגישות – הניתנות להם היום בהיקף מוגבל הרבה יותר – במקומות ציבוריים רבים מאד ובמגוון רחב של נסיבות. מדובר בסמכויות הכרוכות בפגיעה בזכויות אדם, לרבות הסמכות לדרוש מאדם להזדהות ולהציג תעודת זהות; למנוע כניסה למקום או להוציא אדם ממקום תוך שימוש בכוח סביר; ולעכב אדם תוך שימוש בכוח סביר.

7. **הרחבה מהותית של המקומות בהם מוסמכים מאבטחים לפעול:** החוק מגביל כיום את השימוש בסמכויות הניתנות למאבטחים לכניסה למקומות מגודרים בלבד, לתחנות הסעה ולכניסה לרכב ציבורי או בסביבתם הקרובה. עד היום לא התאפשר חיפוש על אדם הנמצא **בתוך מקום מסוים** אלא רק בכניסה אליו. זאת, מתוך הנחה שאין זה ראוי להעניק לגורם פרטי שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויות פוגעניות.

8. אין מדובר בהרחבה "כמותית" של הסמכויות, אלא **בשינוי יסודי ומהותי** של תפקיד המאבטח, ממי שממלא תפקיד שגרתי מוגבל ומוגדר, למי שיכול להפעיל שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויות אכיפה. **הענקת תפקיד אכיפה מובהק מסוג זה לגורם פרטי מעלה חששות רבים, וביניהם החשש לניצול לרעה של סמכויות, שימוש יתר בסמכויות פוגעניות וחשש לשימוש מפלה בסמכויות ולפרופיילינג.** הסמכת מאבטחים לדרוש מאנשים להציג תעודות זהות, וכן למנוע מהם להיכנס למקומות שונים - אך משום שעל פי שיקול דעתם הסובייקטיבי קיימת "הסתברות גבוהה" שיבצעו בעתיד מעשה אלימות – פותחת **פתח עצום לפרופיילינג ולאפליה על בסיס מוצא, לאום ועוד.** אכן, קיימת הסתברות גבוהה ואף מעבר לכך, כי סמכויות אלה יופעלו באופן מוגבר נגד מיעוטים ונגד מי שנתפס בעיני המאבטח כ"שונה".

9. **הפרטת סמכויות שלטוניות:** הצעת החוק מעניקה למאבטחים פרטיים שאינם כפופים למנגנון הציבורי סמכויות שלטוניות לכל דבר ושיקול דעת נרחב בהחלטה על השימוש באמצעים פוגעניים במסגרת תפקידם. אין להעניק לגורמים פרטיים שיקול דעת נרחב כל כך בהפעלת סמכויות רגישות ופוגעניות מאחר שהם אינם כפופים למסגרת המשטרית הציבורית על כל המשתמע מכך: הכשרה נרחבת, מקיפה ומתמשכת; כללי ונהלי המשטרה; כפיפות למח"ש ולהליכים משמעתיים ועוד. על הפסול החוקתי שבהעברת סמכויות אכיפה גרעיניות לידי גורם פרטי, ניתן ללמוד מפקס הדין בבג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר (2009), אשר עסק בהפרטת בתי הסוהר.

לאור האמור, אנו מתנגדים להצעה. מבלי לגרוע מהתנגדותנו העקרונית, להלן מספר הערות נוספות בנוגע לסעיפים המוצעים:

10. **הסמכת השר להוסיף סוגי מקומות לתוספת** (סעיף 11א המוצע) - המקומות המפורטים בתוספת להצעה, בהם יוכלו מאבטחים להפעיל את הסמכויות הפוגעניות הניתנות להם, רבים ומגוונים. הם כוללים מסעדות, בתי קפה, מועדונים, מגרשי ספורט, בתי קולנוע, אולמי הופעות, בתי חולים, מרפאות ועוד. כמו כן, הצעת החוק מעניקה לשר לביטחון פנים סמכות בלתי מוגבלת **להרחיב רשימה זו למקומות נוספים, ללא כל הליך חקיקה נוסף או אישור של הכנסת.** לאור הפוטנציאל הטמון בסמכויות אלה לפגיעה בזכויות אדם, אין מקום להעניק שיקול דעת נרחב כל כך לשר,

אלא על המחוקק לקבוע באופן מדויק ומוגבל את המקומות בהם ראוי להותיר שימוש בסמכויות למניעת מעשה אלימות.

11. העילות להפעלת הסמכויות למניעת מעשה אלימות - (סעיף 6א(א) המוצע) - הצעת החוק מסמיכה מאבטחים להפעיל אמצעים למניעת אלימות (דרישת הזדהות, הוצאה מהמקום וכו') במקרים בהם אדם ביצע מעשה אלימות בפני המאבטח, או בפני אדם אחר הקורא לעזרה ומצביע עליו בפני המאבטח, או שבשל "איום או מעשה של אדם" בפני המאבטח קיימת "הסתברות גבוהה" לכך שאותו אדם "עומד לבצע מעשה אלימות". על פי הגדרה זו, שיקול דעתו הסובייקטיבי הבלעדי של המאבטח יקבע האם בוצע "איום" והאם אותו איום מעיד על כוונה עתידית לביצוע מעשה אלימות. הגדרה זו פותחת פתח לשימוש בלתי מוגבל בסמכויות פוגעניות בידי מאבטחים, היא מעורפלת ואינה מגדירה באופן ברור את הנסיבות שבהן יהיה המאבטח רשאי להפעיל את סמכויותיו.

מהטעמים המפורטים לעיל, אנו סבורים כי אין ההצעה עומדת במבחן החוקתיות, ואנו קוראים לך לפעול לסיכולה.

בברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד

העתק: חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה