

19 במרץ 2014

לכבוד

גב' ציפי ליבני
שרת המשפטים

מר יצחק אהרונוביץ'
השר לביטחון פנים

הנדון: פעילות בלתי חוקית של "משטרות פרטיות" בישראל

1. הריני לפנות אליכם נוכח התגברות תופעה חמורה של יחידות שיטור פרטיות המורכבות ממאבטחים ומסיירים פרטיים הפועלים בערים ובשכונות ברחבי ישראל תוך פגיעה בזכויות אדם, וזאת בחוסר סמכות ובניגוד לחוק.
2. נוכח החריגה מסמכות והפעילות בניגוד לחוק של גורמים פרטיים אלו, המורשים על ידכם ואשר אמורים להיות מפוקחים על ידכם, נבקשכם לפעול בהקדם להפעלת פיקוח ואכיפה הדוקים על פעילותם של מאבטחים וחברות אבטחה הפועלים בחוסר סמכות, להסדרה ברורה של גבולות הפעילות המותרת שלהם, ולהנחיית חברות האבטחה והרשויות המקומיות בהתאם.

רקע

3. כבר כשני עשורים פועלים בעשרות רשויות מקומיות כוחות שיטור עירוניים המאוישים על ידי מאבטחים או סיירים פרטיים, המועסקים בדרך כלל במיקור חוץ על ידי העירייה או על ידי התושבים בשכונות מסוימות. תופעה זו הולכת ומתפשטת.
4. פעילות של חברות סיור ואבטחה ברחבי הערים אינה בהכרח דבר פסול והיא אף יכולה לתרום להגברת אכיפת החוק וההרתעה באמצעות דיווח למשטרה על פעילות בלתי חוקית. אלא שלעיתים קרובות התנהלותן של חברות האבטחה ושל המאבטחים בפועל רחוקה מפעילות לגיטימית זו ולעיתים היא חורגת בהרבה מהמותר על פי החוק.

המצב החוקי

5. בניגוד למאבטחים המוסמכים מתוקף חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005, ולמאבטחים המוסמכים מתוקף החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, לסיירים הפועלים בכוחות האבטחה העירוניים אין הסמכה מיוחדת. בדומה לכל אדם, יש לסיירים אך ורק סמכות "עיכוב בידי אדם פרטי" בהתאם לתנאים ולמגבלות הקבועים בסעיף 75 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), תשנ"ו-1996.

6. גם התיקון לפקודת העיריות משנת 2011 אשר קבע, כי לרשויות מקומיות יש סמכות לפעול בתחומים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי, לא העניק למאבטחים כל סמכות ועל כן גם מכוחו אין ליחידות הסיוור העירוניות כל סמכות.
7. חברות אלה מקבלות את רישיון לפעול מידי המחלקה לרישוי חוקרים פרטיים ושירותי שמירה במשפט המשפטיים, והמשטרה היא זו שאחראית לקביעת הכשרתם של המאבטחים והנחייתם. בנוסף, במידה והמאבטחים נושאים נשק, המשרד לביטחון פנים אחראי למתן הרישיון והפיקוח.
8. למרות שלאותם מאבטחים המסיירים ברחבי העיר לא הוקנו סמכויות בחוק והסמכות היחידה שנתונה להם היא להרתיע ולדווח בלבד, בחלק מהמקרים הם עוסקים בפעולות שיטור לכל דבר בחוסר סמכות, ובהן טיפול בפריצות, באלימות וונדליזם וטיפול בשוהים שלא כדין (שב"חים). מאבטחים אלה יוזמים מחסומים, ביקורות, חיפוש בכלי רכב, מציבים מצלמות מעקב במרחב הציבורי ואף מנהלים מרדפים אחרי חשודים והם מפעילים סמכויות אכיפה בפעולות כגון עיכובים, חיפושים, דרישת הזדהות ואף מעצרים.
9. פעולות אלה נעשות בידיעת המשטרה ולעיתים אף בשיתוף פעולה איתה. כתוצאה מכך, נוצר טשטוש בין תפקידו וסמכויותיו של שוטר לבין אלה של מאבטח פרטי ופעולות בלתי חוקיות זוכות לגיטימציה.
10. יודגש, כי נוכח היותם של המאבטחים והסיירים הפרטיים גורמי אבטחה הנחזים להיות בעלי סמכות ואשר מקבלים את רישיונם לפעול מהמדינה, כל פעולה שלהם מחייבת הסמכה בחוק. קיימת הבחנה מהותית בין פניה "תמימה" של מאבטח לבוש מדים, הנושא לעיתים נשק, לאדם במרחב הציבורי לבירור עניינו במקום לבין פניה זהה של אדם שאינו מאבטח.

תיאור התופעה – דוגמאות להמחשה

11. לאחרונה פורסם¹ לדוגמה, כי חברת אבטחה פרטית, חברת "כלבי אשמורת", פועלת בשכונת צהלה בתל אביב כמעין משטרה פרטית, אשר תפקידה, בין היתר, לוודא, כי לא יסתובבו בשכונה אנשים שאינם תושביה. לצורך כך, מפטרלים המאבטחים מלווים

¹ ארי ליבסקר, תנו לצחלה לנצח, כלכליסט, 22.2.14. <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3624673,00.html>

בכלבים אימתניים ברחבי השכונה, ומאתרים "חשודים" באמצעות "פרופילינג" על בסיס מעמדי ואתני.²

12. בנוסף, מפעילה חברת האבטחה רשת של מצלמות מעקב אשר באמצעותה היא עוקבת אחר הנעשה בשכונה, ובכלל זה במרחבים הציבוריים שלה, ומאתרת "חשודים".

13. חלק מהפעולות המתוארות בכתבה מעלות חשד לביצוע עבירות חמורות על החוק. כך, לדוגמה, מתואר מקרה המהווה, לכאורה, עבירת של "תקיפה" לפי סעיף 378 לחוק העונשין, תשל"ז-1977: "המאבטח אבחן שהאדם לא מדבר עברית. כשביקש ממנו לעצור האדם התקרב לכיוונו. המאבטח הרפה את הרצועה והכלב הפיל את האדם לרצפה, נגח בו וריתק אותו. אחר כך התברר שמדובר בעובד זר ללא רישיונות שהייה בארץ, והמשטרה הגיעה מיד". בנוסף, תיאור פעילות המאבטחים מעלה חשד לביצוע עבירת "איומים" על פי סעיף 192 לחוק העונשין או אף "סחיטה באיומים" לפי סעיף 428 לחוק.

14. מהפרסום עולה עוד, כי לא זו בלבד שהמשטרה אינה פועלת להפסקת הפעילות הבלתי חוקית המבוצעת על ידי חברת האבטחה, אלא שהיא אף נעזרת בשירותי החברה ופועלת בשיתוף פעולה עמה.³

15. יודגש, כי המקרה שלעיל אינו יוצא דופן והוא מצטרף לרשימה של מקרים המעידה על קיומה של תופעה המחייבת טיפול רחב כולל. להלן מספר דוגמאות נוספות:

א. **סיירת הביטחון של רעננה**: לצד מתן מענה בתחומים של אבטחת מוסדות לימוד, מפגעי רעש, כיבוי אש ועזרה ראשונה, עוסקת הסיירת גם בפעילות משטרתית קלאסית של מניעת עבירות. כך, לדוגמה, מדווחת העירייה באוקטובר 2012 כי "במהלך החודשים האחרונים הצליחו אנשי סיירת הביטחון העירונית של רעננה לתפוס מספר לא מבוטל של חשודים בביצוע עבירות רכוש (פריצות לדירה ולרכב) ברחבי העיר. ביום שישי האחרון ה-12.10.12, בעקבות דיווח למוקד העירוני על 2 חשודים בפריצה לרכב באחת משכונות העיר, התנהל מרדף של סיירת הביטחון העירונית אחר הנמלטים בסופו, נעצר אחד החשודים שברשותו רכוש החשוד כגנוב".⁴

ב. **סיירת הביטחון של חולון**: לצד טיפול במטרדי רעש ותלונות שכנים, וכן פעילות אבטחה "רגילה" (סיורים בבתי ספר, תחנות אוטובוס ומוסדות ציבור), פועלת

² "אני מזהה זרים על פי ההתנהגות שלהם והדרך שבה הם מתנהלים"; "החשודים הם בדרך כלל עובדי בניין שאנחנו לא מצפים שישתובבו פה בערב והם בעלי חזות ערבית. ואם יש כאן מסתננים אפריקאים שלא אמורים להיות בשכונה בשעות הערב, אנחנו פונים אליהם ושואלים מה יש להם לעשות פה".

³ בעניין פעילות חברת "כלבי אשמורת" שלחנו תלונה ביום 3.3.14 לניצב בנצי סאו, מפקד מחוז תל אביב במשטרת ישראל ולתנ"צ לוי אמיתי, ראש חטיבת האבטחה במשטרה.

⁴ אתר עיריית רעננה, **סיירת הביטחון של רעננה קוצרת הצלחות**, 15.10.2012 (ההדגשות הוספו). ראו גם:

עיריית רעננה, **פרוטוקול מועצת העיר מספר 03/2012**, 21.3.2012, בעמ' 6.

סיירת הביטחון גם ככוח שיטור ומטפלת בין היתר **בבדיקת שוהים בלתי חוקיים ובמקרים של השחתת רכוש, פריצה, אלימות** וכו'.⁵ כך, לדוגמה, מדוח הפעילות שלה לשנת 2009 עולה כי היחידה טיפלה בחצי השנה הראשונה של השנה ב- 1,016 אירועי הפרעת מנוחה; 374 מקרים של השחתת רכוש; 1,978 מקרים של בדיקת שוהים בלתי חוקיים; וסיוע למשטרה במעצר 238 "שב"חיים".⁶ מהאירועים המדווחים על ידי סיירת הביטחון, ניתן ללמוד על האופי השיטורי של פעילותה. כך, באירוע אחד "צוות הבחין בנן מיעוטים יורד מרכב. כאשר זיהה את צוות הסיור החל לברוח. בתום המרדף לאתר בנייה נעצר והתגלה כשב"ח. במקום נעצר שב"ח נוסף". ובאירוע אחר "רכב חשוד השתולל בכבישים ונסע בפראות. צוות שהבחין בו ניסה לעצרו ואחד הסיירים אף נפגע ברגלו מהרכב החשוד. הנהג הפוגע ברח ולאחר מרדף אותר הרכב ונעצר הנהג הפוגע בחשד לנהיגה בגילופין".⁷

ג. **משטרה פרטית בפרדסיה**: בפרדסיה מפעילה המועצה המקומית "משטרה פרטית" (כך על פי אתר המועצה), המורכבת מניידות של מאבטחים חמושים המפטרלות בלילות והממומנות מאגרת שמירה חודשית. בנוסף לפעילות הסיור השגרתי, עורכת ה"משטרה הפרטית" גם מארבים ומרדפים.⁸

ד. **יחידת אבטחה בשכונת דניה בחיפה**: החל משנת 2008 פועלת בשכונת דניה בחיפה יחידת אבטחה של חברת "מוקד 99" בעקבות החלטת ועד השכונה "להפוך את מתחם מגוריהם ליעד מבוזר ומאובטח". במסגרת הפרויקט הוקמו מחסומים ועמדות שמירה בכניסות וביציאות מהשכונה, והופעלו ניידות סיור מאוישות בסייר חמוש 24 שעות ביממה. בנוסף, "הותקנו מצלמות ברחבי השכונה לזיהוי רכבים חשודים ולתיעוד כל הרכבים הנכנסים והיוצאים ממנה".⁹

16. מפירוט המקרים שלעיל וממקרים רבים נוספים, עולה כי רק לעיתים רחוקות מבצעות יחידות האבטחה הפרטיות פעילות מוגבלת וחוקית של הרתעה ודיווח ודרך כלל "זולגת" פעילותן לשימוש באמצעים בלתי חוקיים כגון עיכוב ודרישת הזדהות.

17. בנוסף, בערים ובישובים רבים מוצבים מחסומים בכניסה לעיר או לשכונה מסוימת המאוישים במאבטחים פרטיים, אשר מעכבים כלי רכב הנכנסים לשוב או לשכונה לצורך

⁵ בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון, פסקה ז' לפסק הדין (29.12.09).

⁶ הנתונים מובאים בידיעה באתר mynet: **סיירת הבטחון חושפת: שב"חיים, ונדליזם ורעש**, הי"ש 35 לעיל.

⁷ עיריית חולון, **מצגת "סיירת ביטחון"**, הי"ש 35 לעיל.

⁸ אתר המועצה המקומית פרדסיה, **משטרה פרטית**, הי"ש 37 לעיל.

⁹ חברת G4S, פרויקט אבטחת שכונת דניה בחיפה: ירידה של 95% בפריצות, מאי-יוני 2012,

<http://www.g4s-moked.co.il/upload/moked99.pdf>



בירור עניינו של המבקש להיכנס למקום, דורשים מהמבקשים להיכנס להזדהות ומונעים כניסה במקרים מסוימים. תופעה זו קיימת במגוון רחב של ישובים וערים כגון פרדסיה, כפר ורדים, מכבים, קיסריה, שוהם, ראש העין וכן בשכונות כגון דניה בחיפה. למיטב הבנתו, ככלל, אין סמכות להציב מחסומים בכניסה לשכונה או לישוב, אלא על ידי המשטרה, ואין למאבטחים בכניסה לישוב או לשכונה סמכויות עיכוב, דרישת הזדהות או סמכות למנוע כניסה למקום.

פגיעה בזכויות אדם והפרטת סמכויות שלטויות

18. הפעלת כוח ומרות כלפי התושבים בכפוף לשיקול דעתם הפרטי של מאבטחים, שאינם מהווים חלק מגוף שלטוני אלא פועלים במסגרת חברה פרטית הפועלת למטרות רווח, פוגעת בזכותם של התושבים לכבוד, וזאת במיוחד היות והפעלת הסמכויות מתבצעת פעמים רבות על בסיס "פרופיילינג" אתני ומעמדי פסול כלפי מי שנראה "לא שייך למקום".

19. בהעדר הסמכה בחוק, הפעלת סמכויות שיטוריות במהותן על ידי גורמים פרטיים פוגעת באופן מובנה גם בזכויות אדם נוספות: הזכות לשלמות הגוף, הזכות לפרטיות, חופש התנועה ועוד. אין להתיר לגורמים פרטיים, שלא קיבלו לכך היתר בחוק ואשר לא קיבלו את ההכשרה המתאימה ואינם חייבים בדין וחשבון לציבור, להפעיל סמכויות שכרוכה בהן פגיעה בזכויות כגון: דרישת הזדהות, עיכוב, חיפוש, מניעת כניסה למקום.

20. בנוסף, הפעלת יחידות שיטור פרטיות, המורכבות ממאבטחים של חברות אבטחה פרטיות, נעדרי הכשרה ופיקוח ואשר אינם מחויבים במתן דין וחשבון לציבור, פוגעת במונופול של המדינה להפעיל כוח כופה, מאורגן וחמוש. כמו כן, כניסתם של גורמים פרטיים לתחום הפעילות של המשטרה משקפת השלמה עם אזלת ידה של המשטרה והיא פוגעת באמון הציבור במשטרה.

21. התופעה המתרחבת של יחידות שיטור פרטיות המוקמות ברשויות מקומיות שונות ובשכונות ברחבי הארץ מכרסמת בבלעדיות של המשטרה כגוף המופקד על אכיפת החוק, כפי שהודגש בבג"צ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פסק 16 לפסק דינו של הנשיא ברק (2005):

"...ההכרה במרכזיותה של משטרת ישראל כגוף הבלעדי המופקד על שמירת החוק והסדר הציבוריים, ועל ההגנה על אופי המשטר. תפיסה זו משקפת את ההכרה במרכזיותן של זכויות היסוד החוקתיות. יש בה כדי להבטיח הגנה רחבה, מקצועית, ושוויונית, על מימושן של זכויות האזרח.

יש בה כדי להבטיח הגנה על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל".
(ההדגשה הוספה).

סיכום

22. נוכח התפשטות התופעה של הפעלת "משטרות פרטיות" בערים ובשכונות רבות, ומכיוון שלא מדובר בתלונה נקודתית על מקרים בודדים בהם הופעלו סמכויות בניגוד לחוק, יש לפעול באופן רוחבי וכולל להפסקת התופעה המתוארת לעיל.

23. בכלל זה, יש להבהיר את גבולות הפעילות המותרת של מאבטחים הפעולים ביחידות סיור עירוניות ולהבטיח, כי לא יפעילו סמכויות שלטוניות, שלא הוענקו להם. כמו כן, יש להבהיר את המגבלות הקיימות על הצבת מצלמות מעקב במרחב הציבורי. בהתאם לכך, יש לפרסם הנחיות ברורות לחברות האבטחה ולרשויות המקומיות, כדי להבטיח הטמעת מגבלות אלה.

24. כמו כן, נוכח היקפה הרחב של תופעת הצבת מחסומים, יש לפעול להנחיית הגורמים הרלוונטיים במשטרה לפעול כנגד הצבת המחסומים ולהוציא הנחיה בדבר הגבולות של תופעה זו.

25. בשולי הדברים נבהיר, כי ידוע לנו, כי המשרד לביטחון פנים מתעתד להסדיר בחוק את כלל מערך האבטחה במסגרת חדשה בפיקוח המשרד. למרות זאת, אין להמתין להליך החקיקה ויש לפעול בדחיפות למתן מענה לתופעות החמורות המתוארות לעיל, שכן הליך החקיקה צפוי לקחת עוד זמן רב ובנוסף, למיטב הבנתנו, אין הוא צפוי להתמודד עם התופעה המתוארת לעיל של מאבטחים שפועלים ללא כל סמכות.

26. נודה לתשובתכם בהקדם.

בברכה,

אן סוצ'יו, עו"ד

העתק: מר יהודה ויינשטיין, היועץ המשפטיים לממשלה
מר רז ניזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
מר יואל לוי, סמנכ"ל בכיר לתפעול ופיקוח, המשרד לביטחון פנים
מר יואל הדר, היועץ המשפטי, המשרד לביטחון פנים
תנ"צ שאול גורדון, היועץ המשפטי, משטרת ישראל
גב' אביבה שביט, מנהלת המח' לרישוי חוקרים ושירותי שמירה, משרד המשפטים