‏כ"ט טבת, תשע"ו

‏10 ינואר, 2016

אל: חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט

מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה

הנדון: חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשע"ו–2015

נוסח לדיון ודברי הסבר

בעקבות ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום כ"ט בחשון התשע"ו (11.11.2015) ביקשָנו יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, חה"כ ניסן סלומינסקי, להידבר עם גורמי הממשלה ולהציע נוסח שיבהיר עוד את המצבים לחיפוש נשק על הגוף בחשד סביר, באופן שמחד גיסה ישמור על העיקרון של חיפוש בשל חשד סביר לביצוע עבירת אלימות, ומאידך גיסה ייתן כלים בידי המשטרה לביצוע חיפוש במצבים הטיפוסיים שלפי ניסיון השוטרים עלולים להתגלגל לעבירות אלימות ולשימוש בנשק שלא כדין. קיימנו ישיבות עם נציגי מחלקת הייעוץ והחקיקה של משרד המשפטים ועם נציגי משטרת ישראל ומוצע להלן נוסח מעודכן להצעת החוק שבנדון, לפי הנחיות יו"ר הוועדה. הנוסח שלהלן קיבל גם את הסכמתם של השר לביטחון הפנים והמפקח הכללי של המשטרה. אנו ממליצות על אישורו שכן הוא מטמיע את ההערות שהעירו חברי הכנסת בדיון הקודם, ויוצר עילת חיפוש מידתית, שתכליתה להגן על ביטחון הציבור.

הנוסח כולל טיפול בשני מצבים:

1. חיפוש שנועד למנוע אלימות "פלילית" – אנו מכבדים ובהחלט שותפים למסר שההצעה הממשלתית בקשה להעביר שלפיו יש להרתיע אנשים מלהגיע למקומות ציבוריים כשהם נושאים נשקים וכלים קטלניים שלא כדין. כך סברו גם חברי הכנסת שהתבטאו בדיון הקודם. אלא שהם הסתייגו מהמסר הנוסף שהיה בהצעה הממשלתית המקורית, שלפיו כל אדם ששוהה במקום בילוי צפוי לחיפוש על גופו, ללא שמתקיים חשד סביר שצפוי ממנו סיכון כלשהו. אנו סבורים שהגענו לנוסח שמשמר את המסר הראשון ולא השני, ומבהיר מצבים שמצדיקים חיפוש על הגוף בחשד סביר, באופן שייתן למשטרה כלים לפעולה לצורך הגנה על הציבור, אך מתוך התמקדות בסיכון שצפוי מהאדם שעל גופו מחפשים. כמובן, עדיין תיוותר במקומה ההוראה שקיימת בחוק היום, שמאפשרת חיפוש בכניסה למקומות ציבוריים, ללא חשד, על כל הנכנסים למקום, למניעת נשיאת נשק.
2. חיפוש שנועד למנוע פעילות חבלנית עוינת – כפי שהצענו בדיון הקודם, אנו סבורים שניתן לאפשר סמכות חיפוש ללא חשד במקום שיוגדר על ידי מפקד המחוז ככזה שקיים לגביו חשש ממשי שעלולה להתבצע בו פעילות חבלנית עוינת. איננו סבורים שניתן לאפיין בחוק התנהגויות מקדימות לפעילות כזו, אך אנו מציעות הוראות לשמירת מידתיות ההסדר הן בדרג המאשר לפי משך ההכרזה, הן בדיווח ופיקוח פרלמנטרי, הן בקביעה שייקבע נוהל מסודר במשטרה להפעלת הסמכות, והן בקביעת ההוראה כהוראת שעה לשנתיים שתאפשר בחינה של התועלת ואופן השימוש בסמכות.

עיקרי הנוסח המוצע הם אלה:

1. מתן סמכות חיפוש במקרה של חשד סביר למעשה אלימות (עילה "פלילית" רגילה):

עיקר השינוי בנוסח שלהלן לעומת ההצעה המקורית הוא, שכעת לא קיימת עוד הצעה להגדיר מקום מסוים כמקום שמאפשר חיפוש (בעילה פלילית) ללא חשד סביר. חיפוש ללא חשד סביר, רק בשל הימצאותו של אדם במקום מסוים או בשעה מסוימת, מעלה קשיים רבים מדי, עליהם עמדנו בחוות דעתנו מיום כ"ח בחשון התשע"ו (10.11.2015). מצד שני, מוצע להרחיב את עילת החיפוש גם כשהחשד הסביר אינו לנשיאת נשק שלא כדין דווקא, אלא הוא חשד סביר לביצוע עבירת אלימות. מוצע להלן להבהיר כי חשד סביר יתקיים גם בנסיבות רחבות יותר – שעיקרן התנהגות בריונית במרחב הציבורי ובכלל זה השמעת גידופים או איומים או התנהגות מרתיעה או מפחידה אחרת, שמרתיעה את הציבור משימוש בטוח במרחב הציבורי. ההוראה המוצעת ממקדת את סמכות החיפוש כלפי מי שהתנהגותו מהווה פוטנציאל כזה. כשמתקיימת התנהגות כזו, יתאפשר החיפוש בכל מקום ובכל שעה ללא הגבלה למקומות בילוי דווקא או לשעות הפעילות דווקא.

1. מוצע לאשר את הצעת הממשלה להרחבת סמכות החיפוש להימצאותו של כלי נשק, לא רק למקרה של חשד סביר לאחזקת נשק שלא כדין או שימוש בו, כפי שקבוע היום בחוק, אלא גם כאשר ישנו חשד סביר לביצוע עבירת אלימות כלשהי אף אם אינה חמורה. זאת מתוך תפישה שגם קטטה או תגרה יכולות להתפתח למעשה חמור בהרבה אם מי מהצדדים נושא נשק. אנו מציעות לשמר את הביטוי "חשד סביר" שפורש בפסיקה ככולל יסודות סובייקטיביים ואובייקטיביים, ושתכניו ברורים.
2. בנוסף, מוצע לקבוע בחוק נסיבות טיפוסיות (ולא ממצות) שבהתקיימותן יראו את המצב כמקים חשד סביר לביצוע עבירת אלימות. סמכות החיפוש תתמקד באנשים שהתנהגותם במקום ציבורי בריונית (לרבות גידופים או איומים), או מפרה את הסדר באופן שעלול ליצור הרתעה או הפחדה. מקרה טיפוסי הוא התפרעות תחת השפעת אלכוהול או חומרים מסכנים, השתלטות על המרחב הציבורי בהתנהגות בריונית שמפריעה את שלוות הציבור (כגון בערבי שישי בגינות ציבוריות), או דין ודברים מאיים אחרי שסדרנים הרחיקו בריונים ממקומות ציבוריים, גם אם הוויכוח עבר למקום אחר. לעומת זאת, הפרת סדר גרידא, כגון במסיבת רחוב או בהפגנה אין בה כשלעצמה משום יצירת אותו חשד סביר אלא אם כן מי שמתפרע או מפר את הסדר עושה זאת באופן שיוצר הפחדה או הרתעה כלפי הציבור. אז הוא מעיד על עצמו שהוא מהווה סכנה לציבור ולכן חיפוש נשק עליו הוא מידתי וקשור קשר רציונלי להתנהגותו ולחשש הפוטנציאלי ממנו.
3. הנסיבות הטיפוסיות שפורטו לעיל, אם התקיימו בקרב חבורה של אנשים, יקימו סמכות חיפוש לגבי כל בני החבורה. הכוונה היא לאנשים שמהווים חבורה (=חברו יחד) ומחזקים זה את זה בהתנהגות הבעייתית, שנעשית בנוכחות תומכת ומעודדת. לפי הניסיון, חבורות שכאלו שנקלעות לתגרות ולקטטות, מסלימות פעמים רבות את הקטטה לכדי שימוש בכלים קטלניים.
4. הוראת שעה לשנתיים – סמכות להכרזה על מקום ככזה שיש בו חשש לפעילות חבלנית עוינת:

אנו מציעות לקבל, בהעדר אפשרות להגדיר בחוק באופן ממצה, סמכות לחיפוש נשק בלא חשד למניעת פעילות חבלנית עוינת. השימוש המידתי בסמכות יובטח באלה:

1. קביעת הסמכות כהוראת שעה לשנתיים עם סעיף דיווח עיתי לוועדת החוקה חוק ומשפט, למעקב אחר הפעלת הסעיף ותועלתו.
2. הסמכות להכריז על מקום תהיה של מפקד מחוז במשטרה ולאחר חודשיים תחייב את אישורו של המפקח הכללי של המשטרה.
3. הסמכות תהיה מוגבלת לתקופות של 21 ימים כל אחת, מה שיבטיח בחינה עיתית של גורם בכיר במשטרה, לצורך חידוש ההכרזה במקרה הצורך.
4. קביעת חובה לעדכן את העוברים במקום על סמכות החיפוש, באופן שיאפשר למי שאינו מעוניין בחיפוש – שלא להיכנס לאזור החיפוש.
5. המפקח הכללי של המשטרה ייקבע נוהל לגבי אופן ביצוע החיפוש והצורך להבטיח את הפעלת הסמכות בשים לב למטרה – חיפוש נשק בלבד – ובאופן שיבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם, פרטיותו וזכויותיו.

הנוסח המוצע:

חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור (תיקון מס' \_\_\_ והוראת שעה), התשע"ו–2016

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| תיקון סעיף 3 | 1. | בחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה–2005‏[[1]](#footnote-1) (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 3, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא: | | | | |
|  |  | "(ב1) (1) היה לשוטר חשד סביר שאדם עומד לבצע עבירת אלימות נגד אחר, רשאי הוא לערוך חיפוש על גופו של אדם כדי לבדוק אם הוא נושא עמו שלא כדין נשק; לעניין סעיף זה – יראו חשד סביר כאמור, בין היתר, אם במקום ציבורי, האדם מתנהג באופן בריוני, ובכלל זה משמיע גידופים או איומים או מתנהג באופן מרתיע או מפחיד אחר.  (2) התעורר חשד סביר כאמור בפסקה (1) לגבי חבורת אנשים, תחול סמכות החיפוש לגבי כל אחד מהם." | | | | |
| הוספת סעיף 6ב – הוראת שעה | 2. | בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה ועד יום י"ג בטבת התשע"ח (31 בדצמבר 2017) יקראו את החוק העיקרי כך שאחרי סעיף 6א יבוא: | | | | |
|  |  | "סמכות שוטר לחיפוש על גופו של אדם באזור מועד לפעילות חבלנית עוינת | | | 6ב. | (א) מפקד מחוז במשטרת ישראל רשאי להכריז על אזור שקיים לגביו חשש ממשי שעלולה להתבצע בו פעילות חבלנית עוינת כמקום שבו רשאי שוטר לערוך חיפוש על גופו של אדם כדי לבדוק אם הוא נושא עמו שלא כדין נשק (בסעיף זה – מטרת החיפוש), אף אם לא קיים נגדו חשד סביר כאמור בסעיף 3(ב) או (ב1); על חיפוש כאמור יחולו הוראות סעיף 3(ג) ו-(ד). |
|  |  |  |  |  |  | (ב) בהכרזה כאמור בסעיף קטן (א) ייקבעו האזור שבו קיים החשש לפעילות החבלנית העוינת, תקופת תוקפה של ההכרזה, ובלבד שלא תעלה על 21 ימים וכל עוד קיים החשש; מפקד המחוז רשאי להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על 21 ימים כל אחת; עלתה תקופת ההכרזה על חודשיים, טעונה ההכרזה אישורו של המפקח הכללי של המשטרה. |
|  |  |  |  |  |  | (ג) הוכרז כאמור בסעיף קטן (א), יודיע מפקד המחוז לציבור העוברים באזור המוכרז, על קיומה של סמכות החיפוש לפי סעיף זה. |
|  |  |  |  |  |  | (ד) המפקח הכללי של המשטרה יקבע בנוהל הוראות בדבר אופן ביצוע החיפוש כדי להבטיח את הגשמת מטרת החיפוש בלבד ובשים לב להוראת סעיף 1 ובדבר הדרכים להודעה לציבור על הכרזה לפי סעיף קטן (ג). |
|  |  |  |  |  |  | (ה) ב-1 בנובמבר של כל שנה, ידווח השר לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת על מספר ומיקום ההכרזות שניתנו לפי סעיף זה, הטעמים להכרזות, החיפושים שנערכו, והשפעת ההכרזות, לפי הערכתו, על ביטחון הציבור." |
|  |  |  | | | | |
| תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים – הוראת שעה | 3. | בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000‏[[2]](#footnote-2), בתוספת הראשונה, בפרט 11, במקום "כלי היריה – " יבוא "ביטחון הציבור –"האמור בו יסומן "(א)", ואחריו יבוא: | | | | |
|  |  | "הכרזה לפי סעיף 6ב לחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה–2005."" | | | | |

1. ס"ח התשס"ה, עמ' 758; התשע"ד, עמ' 737. [↑](#footnote-ref-1)
2. ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשע"ה, עמ' 16. [↑](#footnote-ref-2)